



БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

ИВА МИТЕВА ЙОРДАНОВА-РУПЧЕВА

**СМЕСЕНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМИ
ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертационен труд
за присъждане на образователната и научна степен
„доктор“**

научна област: 3. Стопански, социални и правни науки
професионално направление: 3.6. Право
докторска програма: Конституционно право
на Република България

Научен ръководител: проф. д-р Емилия Друмева

СОФИЯ
Март, 2021

Дисертационният труд е обсъден в секцията по „Публичноправни науки“ на Института за държавата и правото при Българска академия на науките и със Заповед № РД-09-32 от 2 март 2021 г. на директора на ИДП при БАН е насочен за защита пред научно жури в следния състав:

Научно жури:

Проф. д-р Емилия Александрова Друмева

Проф. д-р Стефка Стефанова Наумова

Проф. д-р Пламен Веселинов Киров

Проф. д-р Екатерина Иванова Михайлова

Доц. д-р Наталия Василева Киселова

Резервни членове:

Проф. д-р Ганета Минкова Минкова

Проф. д.н. Георги Петков Близнашки

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Обща характеристика на дисертационния труд / 4

Актуалност и значимост на проблема / 4

Период на изследването / 6

Цели и задачи на изследването / 6

Методи на изследването / 8

Приложимост и полезност / 10

Обем и структура на дисертацията / 10

Кратко изложение на съдържанието на дисертационния труд / 11

Увод / 11

Глава първа. Правна същност и предназначение
на изборните системи. Мнозинство и пропорция / 12

Глава втора. Исторически преглед и особености
на прилаганите в Република България смесени изборни
системи. Обществени нагласи
за изборна система в Република България / 21

Глава трета. Предложение de lege ferenda
за въвеждане на функционално смесена изборна система в
Република България / 28

Принос / 39

Резюме на дисертационния труд на английски език / 40

Списък на публикациите по темата на дисертационния труд / 43

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност и значимост на проблема

Разработването на дисертационния труд е продиктувано от намаляващата в последните години избирателна активност на изборите за народни представители и неспирните до днес дебати за нов вид изборна система.

Намаляването на избирателната активност в периода от 1990 г. до 2017 г., включително слабата избирателна активност на изборите през 2017 г. (гласували 3 682 151 избиратели в страната и 117 668 избиратели извън страната при 6 838 235 избиратели по основен избирателен списък), свидетелства за криза в изборната система и е индикатор за конфликт между интересите на избирателите и тези на политическия елит. Народното събрание започва да представлява все по-малко граждани, с което неговата представителност все повече намалява. Осъществяването на законодателната власт и упражняването на парламентарен контрол предполага по-високо ниво на легитимност на парламента и подобър баланс на представените в страната разнообразни мнения и интереси.

Нежеланието да се гласува е своеобразен протест срещу прилаганата пропорционална изборна система, заниженото качество на кандидатите в кандидатските листи и партийната подредба, която не позволява първият в листата, дори и при изразена преференция, да бъде изместен.

Произведените след 1990 г. избори за Народно събрание налагат извода, че е време за нова изборна система, която да внесе повече истина и справедливост при избирането на народните представители. Въпреки че вторият по ред Изборен кодекс (обн.,

ДВ, бр. 19 от 2014 г.) с неговите изменения и допълнения е отговор на очакването на обществото за качествена еволюция на изборното законодателство, дебатите по вида на изборната система, по-конкретно въвеждането на смесена изборна система при избиране на народни представители, не спират. С дискусиите за най-удачната изборна система при избори за народни представители продължава да се търси относително стабилен и ефективен модел на управление на страната и консолидация на партийната система.

Изборът на определена система е един от най-важните конституционни избори в новите демокрации, смята проф. Аренд Лийпхарт. Решението за промяна на правната рамка на изборния процес и нова изборна система, която да се прилага при избори за народни представители, е едно от най-важните решения за демократичния ред, от което зависи връзката между гласове и мандати и връщането на избирателите в избирателните секции, за да изберат най-способните да ги представляват.

Непредставителността на партиите, твърде ниското доверие в тях, оформянето основно на лидерски партии, купуването на гласове, включително на цели секционни комисии, гласуването като на игра без да се прави връзка с овластяването на избраните представители са само част от проблемите, които налагат нова изборна система – изборна система, която е по-ефективна и отговорна и едновременно осигурява добро представителство на различните обществени интереси в законодателния орган и стабилност на управлението. Систеმა, която да даде на избирателя личностен избор, да сведе до минимум загубата на гласове и да позволи всяка политическа сила да получи толкова места, колкото отговарят на действително подадените за нея гласове. Смесената изборна система, по-конкретно функционално смесената изборна система, изглежда най-подходяща за избори за законодателен орган на Република България, тъй като позволява всеки избирател да избере един кандидат при мажоритарно гласуване и една партийна листа. Това е система, при която не се губят гласове, тежестта на мандатите би могла да бъде приблизително еднаква и се запазват

партийните интереси, въпреки силния *intuitu personae* избор. Задача на предлаганата система е да запази пропорционалното представителство в парламента и политическия плурализъм, като създаде условия за живот на повече от две партии, насърчи териториалното представителство и даде възможност на по-малките партии да бъдат представени.

Период на изследването

Исторически фокусът на настоящия труд е насочен основно към изборите за Седмо Велико Народно събрание през 1990 г. и изборите за Четиридесето Народно събрание през 2009 г., които се произвеждат по смесена изборна система. Разгледани са и всички предложения за въвеждане на смесена изборна система за избиране на народни представители, направени в Тридесет и осмото, Тридесет и деветото и Четиридесет и второто Народно събрание.

Обсъдени са предложенията, внесени в Четиридесет и второто и Четиридесет и третото Народно събрание, за въвеждане на засилен мажоритарен избор при избиране на народни представители чрез свикване на национален референдум с въпрос „Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?“.

По този начин са обхванати всички предложения и дебати в Народното събрание за въвеждане на смесена изборна система в периода от 1990 г. до момента.

Цели и задачи на изследването

Основна цел на изследването е, след като се извърши анализ на прилаганите в страната смесени изборни системи, представят се ефектите на действащата пропорционална изборна система, оценят се основните елементи на смесената изборна система и се направят съответните връзки между тях, през призмата на промените в изборното законодателство и произведените

избори, да се предложи такъв модел на изборна система, който да отговори на международните изборни стандарти, да способства за повишаване на участието на избирателите при конституиране на легислатурата, да доведе до активно включване на гражданите в правенето на политиката и до легитимно, отговорно и компетентно представителство.

В дисертационния труд са поставени следните изследователски задачи:

1. Да опише основните изборни системи в зависимост от избирателната формула, която се използва - мажоритарни, пропорционални и смесени, и да представи техните предимства и недостатъци;

2. Да опише международните изборни стандарти, които трябва да се съблюдават, независимо от предпочетената изборна система, за да се произведат демократични избори;

3. Да представи опита на други държави в прилагането на смесени изборни системи;

4. Да изследва приложените в Република България смесени изборни системи и да установи проявените недостатъци;

5. Да разгледа и анализира основните елементи на функционално смесена изборна система - изборни райони, избирателни списъци и определяне на резултата (праг за действителност, изборен праг, преброяване на гласовете, разпределяне на мандатите) и да отчете нейните предимства и недостатъци;

6. След преценка на всички характеристики на смесените изборни системи, натрупания национален опит и опита на другите държави при прилагането на смесена система, да изготви законодателно предложение за такова смесване, което да осигури на всяка политическа партия или коалиция силата, отговаряща на получените от нея действителни гласове, като внимателно обедини предимствата на пропорционалната система с мажоритарния избор.

Основната теза, която подлежи на доказване, е съчетаването от функционално смесената изборна система на достойнствата на мажоритарната и пропорционалната система, и възможността ѝ да отговори на резултатите от националния референдум, проведен на 6 ноември 2016 г., за силен мажоритарен вот, но при запазване на политическия плурализъм и принципа на пропорционалност.

Действащата пропорционална изборна система не е достатъчна, за да промени „унизително ниското равнище на одобрение“ към Народното събрание и продължава да отдалечава избирателя от предложените кандидати. Същевременно резултатите от произведения на 6 ноември 2016 г. национален референдум (2 509 955 граждани заявяват желание за мажоритарен вот), дебатите при обсъждането на изборното законодателство в различните легислатури и поуките от политическия живот през последните години показват, че има широка гражданска подкрепа за въвеждането на мажоритарност в изборите за народни представители, но чистата мажоритарна система създава неравновесие между подадените гласове и получените мандати.

Предложената функционално смесена изборна система, при която една трета от депутатите се избират мажоритарно, а останалите две трети се избират пропорционално с кандидатски листи и преференция, може да запази партийното многообразие, представителността в Народното събрание и да осигури търсената от избирателите възможност за гласуване за личности, на които имат доверие.

Методи на изследването

Предвид целите и задачите на изследването са използвани различни техники за правен анализ и способности, приложени в процеса на проучването:

- Наблюдение - преглед на изборните процеси и дейности и установяване на съответствието им с приложимите норми, международни стандарти и добри практики, критерии и регулации;

пряко наблюдение чрез участие в изборния процес и практически експертен опит при изработването на изборното законодателство, включително неговото кодифициране;

- Проучване на документи - правна теория, нормативни актове, решения на ЦИК, решения на Конституционния съд, в т.ч. в други държави, решения на Европейския съд по правата на човека, решения на Народното събрание, стенограми от заседания на Народното събрание, доклади на международни институции, включително за наблюдение на изборите;

- Сравнителен анализ - базиран на проучване и сравняване на изборната практика в Република България с практики и постижения в изборното законодателство на други държави, прилагачи смесени изборни системи;

- Проучващи запитвания и интервюта - получаване на информация за установяване на обществените нагласи за изборната система в Република България за избиране на народни представители, кандидатските листи, предизборната кампания и представителността в Народното събрание, проведено чрез интернет платформа и математико-статистическа обработка на резултатите;

- Аналитични процедури - обобщаване на резултатите и сравняване на данни от проведеното интервю за установяване на общественото мнение относно прилаганата изборна система чрез използване на нестатистическа извадка на популация на анкетирани лица с размер между 50 и 150 единици;

- SWOT-анализ - използван като техника за установяване на силните и слабите страни на анализирания изборни системи и възможностите и недостатъците, които имат. Идентифицираните опасности, от своя страна, помагат за планирането на реакции в изборното законодателство.

В изследването са използвани елементите на дедуктивното мислене чрез определяне на проблема и след това търсене на подходящи решения за ликвидирането му, евристика - получаване на знания, натрупани чрез наблюдения и опит; моделиране; исторически метод; визуализация и други.

Приложимост и полезност

На база направените заключения и като решение на отчетените проблеми дисертационният труд съдържа концепция за въвеждане на функционално смесена изборна система в Република България, включително законопроект за изменение и допълнение на действащия Изборен кодекс. Разработената изборна система обединява предимствата на двата вида системи - пропорционална и мажоритарна и би била добра основа за задълбочена дискусия и изследване на всички нюанси на решението.

Дисертационният труд би представлявал интерес за участниците в изборния процес, включително народните представители и кандидатите за такива. Приемането на нова изборна система е необходимо да се предхожда от задълбочено обсъждане на основните ѝ елементи достатъчно рано, за да може да се отчетат всички нейни предимства и недостатъци и да се запознаят гражданите с нейните качества, което би повишило доверието в изборния процес.

Обем и структура на дисертацията

Дисертацията е разработена в общ обем от 277 страници и включва увод, три глави, заключение, приложения и библиография. Направени са 251 бележки под линия, а списъкът с използваната литература включва 212 национални и чуждестранни източника.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В уводната част на труда се поставя акцентът върху същността на изборите, народния суверенитет и представителното демократично управление. Установяването на политическия плурализъм се разглежда като основна категория на демократичната държава.

Законодателната рамка за произвеждането на изборите за Народно събрание, включително видът на изборната система, се очертава като съществен фактор за реализиране на основните права на гражданите, за утвърждаването и развитието на гражданското общество, както и за по-нататъшното разгръщане на демокрацията у нас.

Напомня се, че принципът на пропорционалното представителство не е конституционно закрепен в Република България за разлика от други държави като Австрия, Чехия, Испания, Португалия, Малта, Полша, Гърция и Румъния. Прави се извод, че оставен на „обикновения“ законодател, изборът на конкретна система в Република България зависи изцяло от политическата воля, от аргументите и постигнатото съгласие в управляващото мнозинство и трудно се влияе от нагласите в обществото. Приетата уредба е обречена на нестабилност, доколкото всяко следващо управление лесно с обикновено мнозинство я прекроява, водено от своите политически интереси.

Извършва се анализ на изискванията за упражняването на изборителното право, установени в рамката на Конституцията - лицето да е достигнало 18-годишна възраст, да не е поставено под

запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода.

Извеждат се международните изборни стандарти, които трябва да се съблюдават, независимо от предпочетената изборна система, залегнали във Всеобщата декларация за правата на човека (1948 г.), Международния пакт за граждански и политически права (1966 г.), Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (1950 г.), Конвенцията за политическите права на жените (1952 г.), Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация (1979 г.), Копенхагенския документ на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) (1990 г.), Кодекса за добрите практики по изборните въпроси на Венецианска комисия за демокрация чрез право при Съвета на Европа (2002 г.) и правилата в сферата на демократичните избори за страните-членки в ОССЕ.

Глава първа. Правна същност и предназначение на изборните системи. Мнозинство и пропорция

В първата глава от изследването е представена правната същност и предназначението на основните изборни системи в зависимост от избирателната формула, която се използва - мажоритарни, пропорционални и смесени, и мястото им в съвременната теория и практика. Показани са основните им предимства и недостатъци. Особено внимание се отделя на смесената изборна система с нейните две разновидности - механично смесена и функционално смесената изборна система (органично смесване). По-детайлно се разглежда функционално смесената изборна система с нейните основни елементи.

Посочва се, че функционално смесената изборна система е персонализирана пропорционална система, при която избирателят има право да гласува за мажоритарен кандидат и

за партия. Системата е комбинация между пропорционалния принцип, който е водещ, и мажоритарния избор. При тази система една част от народните представители може да се избират в едномандатни изборни райони (ЕИР), а друга част в многомандатни изборни райони (МИР) по кандидатски листи на партии. Сумарният брой на мандатите, спечелени от всяка партия, е пропорционален или близък до пропорционален на подадените за нея гласове, като една определена част от мандатите се персонифицира чрез мажоритарен избор. На практика, броят на спечелените мажоритарни мандати се изважда от броя на пропорционалните мандати, които съответната партия би получила, ако всички мандати се разпределят по пропорционалната система. С други думи, мажоритарните мандати се „инкорпорират“ в пропорционалните мандати. Остатъкът от полагащи се на съответната партия пропорционални мандати се запълва с кандидати от листата на същата партия. Местата, разпределени по пропорционалната система, се използват за компенсиране на съотношението места/гласове на ниво изборен район. По този начин се постига баланс между партийното представителство и представителството на определени територии в парламента. Пропорционалният и мажоритарният елемент следва да се допълват по най-добрия начин без усложнения на изборния процес и без да се допуска партия да получи повече мандати отколкото е подкрепата за нея.

Районирането е първият и най-съществен елемент на смесената изборна система. При тази система се образуват едномандатни и многомандатни изборни райони, от чиято територия се избират народни представители. Едномандатните изборни райони благоприятстват личния подбор и спомагат за географското представителство. Многомандатните изборни райони са в полза на партиите и на политическото представителство.

Изборният район е от съществено значение за осъществяване на принципа за равното избирателно право и поради това основен международен стандарт е при мажоритарна система районите да

бъдат с равен брой население, а при пропорционалната система да се прилага единна норма на представителство. Чрез изборните райони управляващите може реално да влияят върху изборните резултати и да превръщат малцинството в мнозинство и обратно. За да се избегне това, е необходимо общата рамка на изборните райони да бъде установена от закона, а точното им очертаване да се извършва от независим и политически неутрален орган. Съгласно Насоките за изборите (раздел I.2.2.2.i-iv) и Обяснителния доклад към Кодекса за добрите практики по изборните въпроси на Венецианската комисия (раздел I.2.2.2.13-17) местата се разпределят поравно между изборните райони въз основа на броя на населението, броя на пребиваващите граждани, включително непълнолетни, броя на регистрираните гласоподаватели и, ако е възможно, броя на избирателите, които реално гласуват. Допустима е и комбинация от посочените критерии. При определяне на границите на изборните райони се вземат под внимание географски, административни, исторически и други критерии. Максимално допустимото отклонение от нормата зависи от конкретната ситуация и следва рядко да надвишава 10 на сто, но никога не трябва да бъде повече от 15 на сто, освен в изключителни случаи - например защита на концентрирано малцинство или слабо населена административна единица. В многомандатните изборни райони местата трябва да бъдат така преразпределени, че да не се налага ново определяне на границите им. Препоръчва се, ако е възможно, изборните райони да съвпадат с административните райони (раздел I.2.2.2.v-vi от Насоките).

Определянето на изборните райони е необходимо да се прави по прозрачен и професионален начин, безпристрастно от комисия, която в мнозинството си се състои от независими експерти, включваща географ, социолог, балансирано представителство на партиите и, ако е необходимо, представители на националните малцинства, с възможност за обжалване на решението (раздел I.2.2.2.vii от Насоките).

Политическият консенсус по определянето на изборните райони трябва да е постигнат най-малко една година преди

изборите, като очертаването на изборните райони не трябва да преследва краткосрочни политически цели и да води до изкуствено определяне на границите в полза на определени партии. Районите трябва да бъдат така определени, че броят на гласовете, необходими за спечелването на един мандат в даден изборен район, да не се различава значително от броя, необходим за спечелването на мандат в друг изборен район. Гарантирането на равно „тегло“ на гласовете има за цел да елиминира всякакви съмнения за политически манипулации при очертаването на границите на изборните райони, тъй като това оказва значително влияние върху състава на законодателния орган.

Избирателните списъци, като елемент на изборната система, материализират полагашо се активно избирателно право и въз основа на тях се извършва гласуването. Точността им е изключително важна, особено при гласуване за мажоритарни кандидати в едномандатни изборни райони. Изготвянето на избирателните списъци е въпрос, който от години силно вълнува както избирателите и експертите по изборно право, така и политиците. Регистрацията на избирателите в Република България е пасивна и списъците се съставят по постоянен адрес въз основа на данните от регистъра на населението. Изборният кодекс не предвижда създаването на постоянен регистър на избирателите, което е в разрез с добрата европейска практика. Съгласно Насоките за изборите към Кодекса за добрите практики по изборните въпроси (раздел I.1.1.2) изборните регистри трябва да бъдат постоянни, да се актуализират редовно, най-малко веднъж годишно, и да се публикуват. В Насоките (раздел I.1.1.2.iv), както и в Обяснителния доклад към Кодекса за добрите практики по изборните въпроси, по категоричен начин се изисква да не се прави регистрация на избиратели в изборния ден. Дописване в този ден в избирателните списъци може да се допусне, но само въз основа на съдебно решение. Такава препоръка за въвеждане на съдебен контрол е отправена и в последния доклад на ОССЕ/СДИЧП за ограничено наблюдение на предсрочните парламентарни избори в Република България, произведени на 26 март 2017 г. Отново в този

доклад се отбелязва, че липсата на задължителна предварителна регистрация за гласуващите в чужбина избиратели потенциално може да позволи многократно гласуване.

Установява се, че понастоящем избирателните списъци се съставят на база постоянен адрес и в тях се включват всички български граждани с избирателно право, независимо дали живеят в страната или не. Включването в избирателните списъци на българските граждани в чужбина нарушава принципа на пропорционалността. Оттук произтича и разминаването с данните на Националния статистически институт, които се основават на броя на населението, което е на територията на страната или я е напуснало за период, който не надхвърля една година. Според резултатите от преброяването през 2011 г. гражданите на Република България са 7 364 570, а броят на избирателите според избирателните списъци е 6 919 260 през 2013 г., 6 858 304 през 2014 г. и 6 838 235 през 2017 г.

В докладите на ОССЕ/СДИЧП за наблюдение на 4 последователни парламентарни избора - през 1997 г., 2001, 2005 и 2009 г., се отправя препоръка да се обмисли проверка и ревизия на избирателните списъци, така че да се адресират въпросите, свързани с високия брой избиратели, включени в избирателните списъци в сравнение с броя на населението. В докладите на ограничената мисия на ОССЕ/СДИЧП за наблюдение на предсрочните парламентарни избори на 12 май 2013 г., на 5 октомври 2014 г. и на 26 март 2017 г. се изразяват опасения от възможната злоупотреба с избирателните списъци заради избирателите, които живеят в чужбина, но продължават да бъдат в избирателните списъци в страната. Отбелязва се, че избиратели, които се явят в деня на изборите в избирателна секция в чужбина, се добавят в избирателните списъци, без да се заличават от списъците в страната. За намаляване на злоупотребите с допълнителното вписване на избиратели ОССЕ/СДИЧП препоръчва да бъде обсъдено въвеждането на разумни крайни срокове за всички категории избиратели, които да подават

заявление за смяна на мястото за гласуване преди деня на изборите. В деня на парламентарните избори през 2013 г. 82 246 избиратели са дописани в избирателните списъци в чужбина, а броят им в страната е 148 243. През 2014 г. дописаните избиратели в чужбина в изборния ден са 144 208, а в страната - 68 883. В изборния ден през 2017 г. 93 828 избиратели са дописани в чужбина и 166 123 в страната.

Правноисторическият генезис на юридическата регулация показва, че още в Избирателния закон от 1897 г. (отм., ДВ, бр. 234 от 1937 г.) има ясно разписана процедура, която да предотврати злоупотребите с гласуването в изборния ден, да осигури прецизното изготвяне и ежегодното обновяване на избирателните списъци. Този опит също би могъл да се ползва.

Понастоящем независимо от критичните бележки и многобройните обсъждания, приетите законодателни решения са все още недостатъчно ефективни, за да отговорят на препоръките на международните организации, а редът за съставяне на избирателните списъци се нуждае от усъвършенстване. Необходимо е всестранно и комплексно преразглеждане на процеса на регистрацията на избирателите и пълен одит на избирателните списъци.

В дисертационния труд са предложени решения, с които да се отговори на критичните бележки на международните организации. Такива решения може да бъдат извършването на предварителна регистрация за участие в изборите, включително чрез писмено заявление по пощата или чрез електронно заявление по интернет, в определен срок преди изборния ден в общината по постоянен адрес на избирателя и изготвянето на избирателните списъци по настоящ адрес.

Обърнато е особено внимание на съществуващата възможност в чл. 263, ал. 2 от Изборния кодекс избирателите извън страната да могат да удостоверяват самоличността си освен с лична карта и с паспорт или военна карта. В страната избирателите гласуват само с лична карта (личен зелен паспорт

- за избирателите, които не са подменили личните си документи при условията на § 9а от преходните и заключителните разпоредби на Закона за българските лични документи). Прави се извод, че Изборният кодекс не трябва да позволява избирателите независимо дали гласуват в страната или извън страната при едни и същи избори да могат да се идентифицират с различни документи за самоличност. Възможността да се гласува с повече от един документ за самоличност е реална предпоставка за злоупотреба поради липсата на електронна връзка между секциите и електронни автоматични контроли.

Определянето на изборните резултати се посочва като един от най-важните елементи на изборната система. Затова от съществено значение е каква методика за разпределянето на мандатите на основата на подадените гласове ще се прилага.

При прилагане на пропорционална изборна система за избиране на народни представители броят на мандатите в многомандатните изборни райони се определя въз основа на единна норма на представителство. При прилагане на мажоритарен избор кандидатът, спечелил мандат, може да се определи с абсолютно мнозинство - обикновено на два тура, или с относително мнозинство в един тур. Мажоритарната система на относително мнозинство (*first past the post*) е проста и резултатна с голяма загуба на гласове и несъответствие между гласове и мандати. Мажоритарната система на абсолютно мнозинство (*majority vote*) често е нерезултатна, което налага втори тур, но повишава степента на пропорционалност.

Като добра практика се изтъква описването на числов пример в закона или в приложение към него. В Избирателния закон от 1897 г. (в редакцията от ДВ, бр. 36 от 1911 г.) подробно с числов пример към чл. 120 се описва начина за прогласяване на избраните народни представители. Такъв пример липсва в изборното законодателство след 1990 г., а методиките за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители често са сложни за масовия избирател.

При прилагане на мажоритарен избор, за да се избегне изкривяване на вота, често се въвежда праг за действителност на изборите, а при пропорционалната система се прилага изборна бариера с определен в закона праг или с естествен праг.

Обсъдено е, че вариациите в броя на местата, получени от партиите в резултат на прилагането на различни методики за изчисляване, могат да бъдат значителни. От значение е дали държавата представлява един изборен район или е разделена на многомандатни изборни райони, както и начинът на гласуване - с твърди листи или например с преференциално гласуване.

Внимателно са разгледани различни начини за отчитане и преброяване на гласовете - машинно гласуване в контролирана среда, дистанционно електронно гласуване, преброителни комисии, машинно отчитане на бюлетините, които имат за основна цел недопускане изкривяване волята на избирателя и отчитане на гласа на избирателя точно така, както е подаден.

Подчертано е, че независимо от участвалите в референдума на 25 октомври 2015 г. 2 709 210 гласоподаватели, от които 1 883 411, подкрепиха дистанционното гласуване по електронен път и от последвалите законодателни промени (§ 145 от Изборния кодекс), почти 5 години не са предприети реални действия за осигуряване на практика на това гласуване в страната и извън нея. Приведен е пример с електронното преброяване на населението през 2011 г., където 42 на сто от българските граждани участват електронно, което е доказателство, че има желание и нагласи за вземане на участие в изборите чрез дистанционно електронно гласуване.

Предвид прилагането на машинно гласуване заедно с гласуването с хартиени бюлетини на парламентарните избори, които ще се произведат на 4 април 2021 г., и чувствителността на всички участници в изборите към точното преброяване на гласовете е засегната и темата за създаването на механизми за осигуряване на пряка видимост при преброяването на гласовете, включително чрез видеозаснемане.

Прави се извод, че използването на всеки един способ

- машинно гласуване в контролирана среда, дистанционно електронно гласуване, преброителни комисии, машинно отчитане на бюлетините, както и видеозаснемане при преброяването на гласовете, ще спомогне за връщане доверието на избирателите в изборния процес чрез създаване на единен стандарт за преброяване на бюлетините и намаляване на високия брой недействителни бюлетини (например 169 009 или 4,6 на сто от подадените гласове на предсрочните парламентарни избори на 26 март 2017 г. са обявени за недействителни). Тези способности целят да активират гражданите да гласуват, особено ако могат да определят и конкретните лица, които да ги представляват. Само по този начин ще отпаднат съмненията за човешка намеса в работата на секционните избирателни комисии и ще се ограничат контролирането на вота и изборните фалшификации. Само така ще се премахнат грешките в протоколите с изборните резултати и ще се елиминира субективният фактор при отчитане на резултатите в секционните избирателни комисии, основен недостатък на изборния процес през последните 30 години на преход.

Представени са различни модели на смесена изборна система, прилагани във Федерална република Германия, Унгария, Италианската република, Република Гърция, Република Грузия и Република Литва. Обърнато е внимание, че в тези държави също продължава да се търси най-добрата формула за смесване на мажоритарния и пропорционалния избор и за най-точно отразяване на изборните резултати. Чуждестранната практика показва, че политическите сили след като ефективно претеглят възможностите си във всеки вид изборна система, защитават най-благоприятната за тях. Наблюдава се желание за включване на мажоритарен компонент в изборите, но при засилен пропорционален компонент, за да се осигури по-широко представителство в парламента. При прилагането на механично смесена система се отчита, че тя има същите недостатъци като чистата мажоритарна система, при която големите партии обират мажоритарния вот, а малките партии остават непредставени. Ефектът на разпознаваемите

силни местни кандидати, които избирателите биха подкрепили, въпреки партийната им принадлежност, е слаб и сработва в малко случаи. Вотът на избирателя се определя от неговите партийни предпочитания или от харизмата на лидера. В търсене на повече легитимност за парламента, по-добра представителност и по-висока избирателна активност дори и в държава като Франция, където се прилага чиста мажоритарна система, вече се подкрепя от политическите сили въвеждането на пропорционален елемент на изборите, с което се очаква партиите, които са спечелили малко мажоритарни мандати, да спечелят повече пропорционални мандати.

***Глава втора. Исторически преглед и особености
на прилаганите в Република България смесени изборни
системи. Обществени нагласи
за изборна система в Република България***

Във втората глава се прави исторически преглед на прилаганите в Република България смесени изборни системи.

В раздел първи се отделя внимание на въведената за първи път в България с Избирателния закон от 1897 г. (в редакцията от ДВ, бр. 36 от 1911 г.) смесена изборна система. С изменението от 1911 г. наред с мажоритарната система се предвижда прилагане и на пропорционална система в два окръга - Търновски окръг и Пловдивски окръг. Тази система се прилага до 20 март 1912 г., когато за избори за народни представители се въвежда изцяло пропорционална изборна система.

Раздели II и IV са посветени на изборите за Седмо Велико Народно събрание (10.07.1990 г. - 02.10.1991 г.) и на изборите за Четиридесет и първо Народно събрание (11.07.2005 г. - 25.06.2009 г.).

Изборите за Седмо Велико Народно събрание се произвеждат на 10 и 17 юни 1990 г. по механично смесена изборна система

въз основа на Закона за избиране на Велико Народно събрание (ЗИВНС), приет от Деветото Народно събрание на 3 април 1990 г. (обн, ДВ, бр. 28 от 1990 г., отм., ДВ, бр. 19 от 2014 г.). Законът е изработен въз основа на документи, приети от Националната кръгла маса (3 януари - 14 май 1990 г.) - Споразумение по принципите и основните положения на законопроекта за избиране на Велико Народно събрание, Споразумение по политическата система, Споразумение по създаването на гаранции за произвеждане на свободни избори заедно с Етичен кодекс на предизборната кампания към него.

Изтъква се, че смесената изборна система се договаря като компромис между произвеждането на чисти мажоритарни избори или чисти пропорционални избори и до нея се стига трудно, тъй като участниците в Кръглата маса не са убедени в нейния ефект. Независимо че е търсена максимално опростена, ясна и точна изборна система, се залага на система с противопоставяне от една страна - по един представител от всяка партия в два тура, а от друга страна - на противопоставянето на партиите в един тур.

В закона са залегнали принципите на всеобщото, равното и прякото избирателно право с тайно гласуване, а изборите се произвеждат по формула, според която 200 народни представители се избират по мажоритарен принцип в едномандатни изборни райони, а други 200 се избират по пропорционален принцип в многомандатни изборни райони по партийни листи. Двете системи нямат връзка помежду си и се прилагат самостоятелно и паралелно. За избирането по мажоритарния принцип територията на страната се разделя на 200 равни едномандатни изборни района с равен брой жители, които се съдържат в границите на многомандатните изборни райони. За избирането по пропорционалния принцип територията на страната се разделя на 28 многомандатни изборни района. Българските граждани в чужбина имат право да гласуват както за мажоритарен кандидат, така и за кандидатска листа.

В едномандатните райони партиите регистрират отделни кандидати, а в многомандатните райони - избирателни партийни

листи (чл. 39 от ЗИВНС). Партийната листа се подрежда според предпочитанията на партията към кандидатите. За избран народен представител в одномандатен изборен район се смята кандидатът, получил повече от половината действителни гласове (изисква се абсолютно мнозинство), подадени в изборния район, ако в гласуването са участвали повече от половината избиратели по избирателен списък (чл. 72 и 73 от ЗИВНС). Когато прагът за действителност не е достигнат, ЦИК насрочва нов избор в срок от една седмица. На втори тур за избран се смята кандидатът, получил най-много гласове. Право на участие в разпределянето на местата по партийни листи имат партиите и коалициите, които получат най-малко 4 на сто от действителните гласове във всички изборни райони. Местата се разпределят пропорционално на подадените действителни гласове за съответната партия или коалиция съобразно методика за изчисляване, утвърдена от ЦИК.

Ефектът от прилагането на механично смесената изборна система показва следното съотношение между политическите сили, преминали изборната бариера:

✓ БСП - 47,15 на сто от гласовете по пропорционалната система, 48,50 на сто от мандатите по пропорционалната система и 57,00 на сто от мандатите по мажоритарната система;

✓ СДС - 36,20 на сто от гласовете по пропорционалната система, 37,50 на сто от мандатите по пропорционалната система и 34,50 на сто от мандатите по мажоритарната система;

✓ БЗНС - 8,03 на сто от гласовете по пропорционалната система и 8 на сто от мандатите по пропорционалната система;

✓ ДПС - 6,03 на сто от гласовете по пропорционалната система, 6,00 на сто от мандатите по пропорционалната система и 5,50 на сто от мандатите по мажоритарната система.

Пропорционалната част в изборната система позволява мандати във Великото Народно събрание да получи и БЗНС, за разлика от мажоритарната изборна система, при която мандати получават само кандидатите на БСП, СДС и ДПС.

Данните, включени в дисертационния труд, сочат, че

механичното смесване на пропорционалната и мажоритарната система при избиране на Велико Народно събрание не отразява точната подкрепа за партиите и позволява да се получат повече места за дадена партия, отколкото са действително получените ѝ гласове. Така например БСП получава по пропорционалната система 47,15 на сто от гласовете, но общият брой на мандатите, който взема по двете системи, е 211 мандата, което отговаря на 52,75 на сто подкрепа. Реално БСП с 47,15 на сто подкрепа получава 211 мандата, вместо полагащите ѝ се около 188 мандата. Това заедно със загубата на гласове при мажоритарната система и изборната бариера от 4 на сто при пропорционалната система спомага да не може да се определи точното представителство на политическите сили във Великото Народно събрание. Резултатите от изборите по пропорционалната система показват, че народните представители, избрани по пропорционалния принцип, получават мандат от по-голям брой избиратели за разлика от народните представители, избрани по мажоритарната система.

Българската социалистическа партия получава мандати в 26 многомандатни изборни района (от общо 28) и разполага с много повече разпознаваеми и известни кандидати за мажоритарен избор. Мажоритарните и пропорционалните листи на БСП и СДС получават близки гласове и пропорционалният избор повлиява на мажоритарния избор. Така например БСП получава 2 775 465 мажоритарни и 2 886 363 пропорционални гласове. Съюзът на демократичните сили получава 2 188 547 мажоритарни и 2 216 127 пропорционални гласове. Броят на мандатите на БСП по мажоритарната система е по-голям от този по пропорционалната система за разлика от това съотношение при СДС. Съюзът на демократичните сили присъства основно в големите градове. Българската социалистическа партия получава 211 мандата срещу 144 за СДС.

Според наблюдателите от Националния демократически институт за международни отношения и Националния републикански институт за международни отношения на САЩ

изборната система се оказва определящ фактор. Българската социалистическа партия, видно и от изборните резултати, се облагодетелства от приетото решение за избор на 200 народни представители по мажоритарната система. Това, посочват наблюдателите, не означава, че изборната система е дефектна поради разпределението на мандатите основно между двете големи национални партии, малка национална партия и силна регионална партия, която получава значително представителство, а предполага преразглеждане и усъвършенстване на системата.

Системата съчетава по подходящ за времето си начин пропорционалната и мажоритарната система, съобразена е с обществената обстановка и поставя началото на демократичния преход в страната. Използваната смесена система предоставя възможност за управляващо мнозинство и правителство, способно да управлява, като в същото време осигурява представителство и за по-малки партии чрез прилагане на принципа на пропорционалното представителство.

В *Четиридесетото Народно събрание* (11.07.2005 г. - 25.06.2009 г.) със Законопроект за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители № 954-01-25/30.01.2009 г. се възобновява дебата за промяна на изборната система. Действащата пропорционална система се заменя с механично смесена система, по която се произвеждат изборите за народни представители на 5 юли 2009 г., насрочени с Указ № 110 от 28 април 2009 г. на президента на републиката. Със смесената изборна система се избират 31 народни представители по мажоритарна система в едномандатни изборни райони с относително мнозинство. Двеста и девет народни представители се избират по пропорционална система с кандидатски листи на политически партии или коалиции, регистрирани в многомандатни изборни райони (чл. 6 от ЗИНП). В рамките на съществуващите 31 многомандатни изборни района се образуват 31 едномандатни изборни района. В чужбина българските граждани може да гласуват само с бюлетина за кандидатски листи на партии или коалиции, която не съдържа

имената на кандидатите. Концептуално грешно се оказва приетото от законодателя решение за съвпадане на едномандатните с многомандатните райони, което нарушава базовия принцип за равно изборително право, отбелязано в Решение № 1 от 2009 г. на Конституционния съд. Многомандатните изборни райони са с различна големина и различен брой на мандатите в тях, но въпреки това законодателят не предвижда едномандатните райони да бъдат с равен брой население. С приетата смесена система на практика равната тежест на гласовете е нарушена.

Изборната бариера от 4 на сто по пропорционалната система - 169 048 действителни гласове, позволява в парламента да влязат общо 6 партии и коалиции - „Граждани за европейско развитие на България“ (ГЕРБ) - 39,72 %, „Коалиция за България“ - 17,70 %, ДПС „Движение за права и свободи“ - 14,45 %, Партия „Атака“ - 9,36 %, „Синята Коалиция“ - 6,76 % и „Ред, законност и справедливост“ (РЗС) - 4,13 %.

След изборите на 5 юли 2009 г. в Народното събрание се засилва партийната фрагментация. Двеста и девет пропорционални мандата се разпределят между ГЕРБ (90 мандата), „Коалиция за България“ (40 мандата), ДПС (33 мандата), Партия „Атака“ (21 мандата), „Синята Коалиция“ (15 мандата) и РЗС (10 мандата). Спечелените 31 мандата по мажоритарната система се разпределят само между ГЕРБ (26 мандата) и ДПС (5 мандата).

Приложената механично смесена изборна система за избиране на народни представители през 2009 г., както и при изборите за Велико Народно събрание през 1990 г., не отразява реалната подкрепа и позволява някои партии да получат повече мандати, отколкото са действително подадените за тях гласове. Така например ГЕРБ получава по пропорционалната система 39,72 на сто от гласовете, но взема по двете системи общо 116 мандата, което отговаря на 48,33 на сто подкрепа. С тази система ГЕРБ получава 116 мандата вместо полагащите ѝ се около 95 мандата.

И на изборите през 2009 г. се проявяват недостатъците на механично смесената изборна система и мажоритарните мандати

се обират от голямата партия, която взема и пропорционалните мандати. В случая ГЕРБ има 90 мандата по пропорционалната система и получава 26 мажоритарни мандата. Движението за права и свободи получава 33 мандата по пропорционалната система и 5 мажоритарни мандата в районите, в които има най-голяма електорална подкрепа, и успява да мобилизира избирателите си да гласуват в 9 ЕИР - Кърджалийски, 18 ЕИР - Разградски, 20 ЕИР - Силистренски, 28 ЕИР - Търговишки и 30 ЕИР - Шуменски.

Независимо от повишената избирателна активност на изборите за народни представители през 2009 г. - около 61 на сто, резултатите от мажоритарния вот показват, че целта мажоритарната система да отслаби партийния вот и да засили гласуването за личности по места не е изпълнена и мажоритарните мандати се разпределят само между две партии.

Както при изборите за Велико Народно събрание през 1990 г., така и тук данните показват, че мажоритарните и пропорционалните листи на ГЕРБ и ДПС получават почти близки гласове.

При изборите за народни представители през 2009 г., за разлика от изборите за Велико Народно събрание, се констатира по-голяма загубата на гласове при мажоритарната система, тъй като мажоритарните кандидати се избират с относително мнозинство в един тур. След разпределението на мандатите по мажоритарната система се вижда, че мажоритарните кандидати са избрани в едномандатните изборни райони от различен брой избиратели, като тежестта на мандата варира от 20 115 до 100 697 гласа.

Първоначалното разпределяне на 209 мандата пропорционално на населението в отделните райони, което прави ЦИК, а не на 240 мандата, води до промяна в броя на мандатите за многомандатните райони. Математически резултатът при разпределянето първо на 240 мандата и изваждането на 31 мандата е различен от разпределянето първо на 209 мандата и след това прибавянето на 31 мандата. Така например общият брой на мандатите през 2009 г. във 2 МИР - Бургаски, 3 МИР - Варненски,

23 МИР - София и 25 МИР – София, при едни и същи данни за населението от 2001 г., намалява с един спрямо 2005 г.

В изследването се отчита, че с прилагането на смесената изборна система на изборите за народни представители през 2009 г. очакванията на политиците за оздравителен ефект върху партиите и партийните ръководства чрез поставянето на преден план на личности, които могат да печелят мажоритарен вот, не се оправдават. Очакванията на избирателите да видят сблъсък между личности и сблъсък на идеите на отделните партии за управлението на страната също не се сбъдват. Причината за това може да се търси и в механичното смесване на системата, което не успява да мотивира достатъчно избирателите да гласуват.

Внимание в изследването с *раздели III и V* се отделя на неуспешните дебати за въвеждане на смесена изборна система за избиране на народни представители след Седмото Велико Народно събрание в Тридесет и осмото Народно събрание (07.05.1997 г. - 19.04.2001 г.), Тридесет и деветото Народно събрание (05.07.2001 г. - 17.06.2005 г.) и Четиридесет и второто Народно събрание (21.05.2013 г. - 05.08.2014 г.).

В *раздел VI* са описани непроведените референдуми за смесена изборна система.

В *раздел VII* са отчетени резултатите от проведено проучване относно обществените нагласи за изборната система в Република България и са направени съответните анализи и констатации.

Глава трета. Предложение de lege ferenda за въвеждане на функционално смесена изборна система в Република България

В *третата глава* се прави заключение, че произведените избори за Велико Народно събрание през 1990 г. и изборите за Народно събрание през 2009 г. по смесена изборна система, както и разпределените мандати, са

доказателство, че механичното смесване на пропорционалната и мажоритарната система е в полза на големите партии, запазва влиянието на управляващата партия и не отразява реалната подкрепа за останалите партии. Диспропорцията между гласове и мандати е толкова по-голяма, колкото по-голям е броят на народните представители, които се избират по мажоритарната система. Прави се препоръка към законодателя да не допуска повтарянето на механично смесената изборна система, приложена през 1990 г. и 2009 г., а внимателно да бъдат обединени предимствата на пропорционалната система с мажоритарния избор. Да даде възможност за мажоритарно персонализиране на част от народните представители, но при пропорционално разпределяне на мандатите - спечелените мажоритарни мандати да се включат като част от общия брой мандати, които би имала съответната партия, ако всичките мандати се разпределят само по пропорционална система. Прави се извод, че само така ще се избегне основният недостатък на чистата мажоритарна система, при която гласовете, подадени за неизбраните кандидати, остават без стойност и това създава неравна относителна тежест на гласовете. На изборите за народни представители при 31 многомандатни изборни района (към 2020 г.) за 31 кандидатски листи и 240 народни представители е оправдано и наложително да се търси по-тясна връзка с избирателите, което би се възприело като положително решение.

Въз основа на практиката и резултатите от произведените избори за народни представители в Република България, решенията на Конституционния съд, препоръките на международните организации, проученият опит в другите държави, изложените предимства и недостатъци на изборните системи, в частност на смесената изборна система, и направените изводи, се очертават основните параметри на функционално смесена изборна система, която да бъде приложена *de lege ferenda* в Република България. Прави се анализ на основните характеристики на системата – формула на смесване, изборни райони (брой на представителите, избирани в многомандатния район; очертаване на едномандатния

район), избран праг (минимална подкрепа от гласове, която партията трябва да получи, за да бъде представена в парламента), както и формула за определяне на изборните резултати, и се отправят конкретни препоръки към законодателя.

Предлага се функционално смесена изборна система с 80 народни представители, избрани по мажоритарен принцип в 80 едномандатни изборни района с абсолютно мнозинство на два тура, и 160 народни представители, избрани по пропорционален принцип с кандидатски листи в 8 регионални многомандатни изборни района с преференциално гласуване, която може да се смята за оптимална и е добра стъпка към персонификация на избора с минимизиране на загубата на неоползотворените гласове. Тази формула на смесване би отговорила на очакванията на българските граждани, изразени на проведения национален референдум на 6 ноември 2016 г. за промяна в изборната система и силен личностен избор. Запазването на преференциалното гласуване в рамките на кандидатските листи (с една или повече преференции), намаляването на прага за спечелване на мандат в рамките на листата от 7 на 5 на сто (броят на гласовете, получени за кандидата от броя на гласовете за листата) и премахване защитата за водача на листата още повече ще засили мажоритарния елемент и ще привлече избирателите към избирателните урни.

Задача на предлаганата система е да запази пропорционалното представителство в парламента и политическия плурализъм, като създаде условия за живот на повече от две партии, както и да насърчи териториалното представителство. Тя дава сила и на по-малките партии да бъдат представени. Съотношението 160:80 е търсено така, че да не се изкриви пропорционалността и представителността. При пропорционалния вот окрупняването на районите до 8 води до норма на представителство от приблизително 45 000 гласа. При мажоритарния вот подкрепата, която се търси, е приблизително 90 000 избиратели. Приблизително равна тежест на мажоритарните мандати с пропорционалните мандати би могла да се постигне, ако мажоритарният избор е с абсолютно мнозинство (повече от

половината гласували) и има близка избирателна активност на пропорционалния и мажоритарния вот (включително на втори тур – при провеждането на такъв). На втори тур се очаква избирателите да се обединят и подкрепят най-добрия кандидат, а кандидатът да се откъсне от силната връзка с партията. Шанс да спечелят мандат ще имат и силните мажоритарни кандидати дори да нямат партийна подкрепа. За да се предотврати опасността от свръхмандати, и предвид ограничението на чл. 63 от Конституцията за 240 народни представители, е изместен курсора, като е предложено съотношение 2/3 към 1/3 в полза на пропорционалния вот (резултат от проведени симулации с различни изборни резултати през годините), което да не допусне изкривяване на пропорционалното представителство. По този начин няма да се стигне до ощетяване на партии, както и се минимизира вероятността някоя партия да получи повече мандати отколкото е реалната ѝ избирателна подкрепа, измерена като дял на подадените гласове за нея спрямо общия брой гласове.

При смесената изборна система е необходимо да съществува относително равенство в броя на гласувалите за един народен представител. От ключово значение за изборите е определянето на големината на изборните райони, тъй като дисбалансът между гласове и мандати е по-голям, когато изборният район е по-малък. Практиката показва, че колкото по-голям е един район и броят на представителите, които се избират в него, толкова резултатът е по-близко до пропорционалността и представителността. Малките партии също имат по-големи шансове в по-големи изборни райони.

Каторешение е предложено окрупняване на многомандатните изборни райони до 8 - като за база се използват шестте региона, очертани в чл. 4, ал. 3 от Закона за регионалното развитие, един общ регион за София град и София област и един регион „Извън страната“. Максималното окрупняване на многомандатните изборни райони би дало по-равномерно разпределение на мандатите, особено ако се определят на база брой население в тях към датата на насрочване на изборите. Предложеният минимален

брой от 8 пропорционални мандата на район в страната произтича от желанието да се гарантира минимално представителство по признака географската територия и политическия плурализъм. По този начин няма да има непредставен район, ако населението на изборния район значително намалее.

Предлага се в страната да се образуват 80 приблизително равни едномандатни изборни района, които да се очертаят в границите на 8-те регионални многомандатни изборни района.

В изследването се обосновава нов подход при определяне на наименованията, границите и номерацията на изборните райони. Защитава се обособяването на отделен изборен район за гласовете от чужбина. Като се отчита активността на изборите в чужбина при предходните избори за добър вариант се смята предвиждането на 4 мандата за мажоритарно избрани народни представители и 4 мандата за народни представители, избрани в многомандатния район „Извън страната“.

Окръпняването на районите налага и окръпняване на районните избирателни комисии до 7 районни избирателни комисии - по една във всеки регионален многомандатен изборен район, която да осъществява правомощия и на територията на едномандатните изборни райони в рамките на многомандатния изборен район. Предвид големината и спецификата на регионалния многомандатен изборен район „Извън страната“ ЦИК е посочен като органът, който трябва да изпълнява функциите на районна избирателна комисия както за многомандатния район, така и за едномандатните райони в него.

Дефектите на избирателните списъци и неточността при определяне на лицата, които имат право да гласуват в даден изборен район, се отразяват на изборите, а негативният ефект е още по-силен при мажоритарния избор. Затова е отчетена необходимостта от ново решение за съставяне на избирателните списъци. Като възможен вариант се обсъжда въвеждането на изискване за уседналост и изготвянето на избирателните списъци по настоящ адрес с максимално ограничаване на дописването в изборния ден (за

районите в страната). При съставяне на избирателните списъци по настоящ адрес българските граждани, които живеят в чужбина, ще отпаднат от тях, поради което се отчита като изключително важно създаването на изборен регистър на избирателите извън страната с условие за предварителна регистрация в него. Заключено е, че 30 години след изборите за Велико Народно събрание през 1990 г. все още не е започнал процесът на съставяне на коректни избирателни списъци. Обосновава се нуждата от периодично актуализиране на избирателните списъци, като се въведе краен срок за вписване в тях и се забрани дописване на избиратели в самия изборен ден. Това ще съответства на практиката в другите държави и би отговорило на многобройните критики на Венецианската комисия и на международните наблюдатели в изборите.

Извежда се, че при смесената изборна система всяка партия може да регистрира по една регионална партийна листа във всеки регионален многомандатен изборен район и по един мажоритарен кандидат във всеки едномандатен изборен район. Подчертава се, че на мажоритарните кандидати не трябва се предоставя възможност да бъдат и кандидати в партийна листа. Препоръчва се издигането на един кандидат от две партийни листи да се преосмисли и тази възможност в закона да отпадне, за да участват в изборите всички кандидати при равни условия.

Избирателната бюлетина е важен елемент на изборната система, тъй като чрез нея волята на избирателя се обективира в изборния резултат. Произведените досега избори с обща бюлетина за гласуване и преференциално гласуване отчетливо показват, че начинът на гласуване и видът на бюлетината са от особено значение, за да няма възможност за объркване на избирателите при изразяване на техния вот. В тази връзка се отбелязва, че гласуването може да се извърши по два начина. Единият начин да се гласува с две общи бюлетини за кандидатски листи в регионални многомандатни изборни райони и за мажоритарни кандидати в едномандатни изборни райони. Изборната бюлетина за

кандидатски листи може да позволи и преференциално гласуване в пропорционалната листа. По този начин ще се осъществи и втори мажоритарен избор в района. Другият начин да се гласува с една обща бюлетина за мажоритарни кандидати и за кандидатски листи на партии и коалиции, разделена с вертикална линия.

За да се минимизира загубата на гласове и да има по-голяма представителност, мажоритарният кандидат се предлага да се смята за избран, когато е получил повече от половината действителни гласове, подадени в изборния район, ако в гласуването са участвали повече от половината избиратели по избирателен списък. Когато в изборния район никой не е избран, заслужава да се обсъди възможността на втори тур да участват повече от двама кандидати. Оптимален вариант е освен първите двама, получили най-много гласове при първия избор, на втори тур да участват и кандидатите, получили най-малко 15 на сто от действителните гласове. На втори тур за избран се смята кандидатът, получил най-много действителни гласове. Предвид факта, че липсват избирателни списъци за българските граждани извън страната, няма как за едномандатните изборни райони в чужбина да се приложи принципът - в гласуването са участвали повече от половината избиратели по избирателен списък. До съставянето на тези списъци за мажоритарно избран народен представител в едномандатните изборни райони извън страната се предлага да се определи кандидатът, получил повече от половината от действителните гласове.

Предлаганият в дисертационния труд начин за определяне на резултатите от гласуването може да се обобщи по следния начин:

✓ Сумират се всички подадени гласове (в страната и извън страната) и се определят партиите и коалициите, които са получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната;

✓ Между партиите и коалициите, които са преминали изборната бариера или са спечелили най-малко 4 или 5

мажоритарни мандата, се извършва условно разпределение на 240 мандата, евентуално намалени с броя на избраните независими кандидати, издигнати от инициативни комитети, и на мажоритарните кандидати на партиите и коалициите, които не са преминали изборната бариера или не са спечелили най-малко 4 или 5 мажоритарни мандата;

✓ Броят на мандатите, които се разпределят между партиите и коалициите по пропорционалната система, е равен на 160. В разпределянето участват партиите и коалициите, преминали изборната бариера или спечелили най-малко 4 или 5 мажоритарни мандата. Когато броят на мажоритарно избраните народни представители, издигнати от дадена партия или коалиция, е по-голям или равен на определения ѝ прогнозен брой мандати, изчислен при условното разпределение на 240 мандата, тази партия или коалиция не участва в разпределянето на 160-те пропорционални мандата. По същество мандати ще получат партиите и коалициите, на които не достигат избрани мажоритарни кандидати, за да постигнат прогнозния брой мандати.

Чрез така описаната смесена система се избягва загубата на неоползотворените гласове на партиите, които не са взели мажоритарни мандати, тъй като те ще имат възможност да получат мандати по пропорционалната система. Разпределянето на мандатите на партиите води до резултат, при който броят на местата, разпределени на една или друга партия, отговаря на очакванията на избирателите. Избирателите може да разпознаят как техният глас се отразява на изборния успех, съответно на изборната загуба, и как техният глас допринася за успеха или провала на кандидатите.

Като друго предимство на тази система е, мотивирано изключването на договаряне на места между коалиционни партньори. Това е и целта на мажоритарния принцип, а именно да не се допускат уговорки между партийните централи, а всичко да се решава от волята на избирателите.

Резултатите от проведеното изследване водят до **няколко заключения, направени в дисертационния труд**. Представената смесена система предполага изцяло нова изборна география, като мажоритарният избор на 80 народни представители, избрани по мажоритарна система в 80 приблизително равни едномандатни района, ще принуди партиите да издигат кандидати със силни характери с ясно, честно и смело говорене, способни да вземат решения, можещи и знаещи, които не градят авторитета си на членство в партията, и ще даде възможност да се изберат най-достоините. Партиите следва да предлагат политика, която да е разбираема за гражданите на страната и да се състезават с идеи за развитието ѝ. Пропорционалният избор в 8 многомандатни района със 160 народни представители, избрани по пропорционална система, ще даде възможност за достатъчно представителство на политическите сили и за стабилна политическа система, както и ще минимизира риска от непредставителност, който би възникнал при прилагането на мажоритарната система. С това съотношение би се постигнал добър баланс на двете системи и добро представителство на всички социални групи и техните политически интереси. Тази смесена система ще позволи в Народното събрание да бъдат представени и партиите, чиито мажоритарно издигнати кандидати са спечелили изборите най-малко в 5 едномандатни изборни района, а не само партиите, получили най-малко 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната. Тя ще даде възможност и на малки партии да участват в разпределението на мандатите на национално ниво, което ще позволи да се направи истинско мнозинство на политики, а не само мнозинство на партиен принцип. При формиране състава на Народното събрание основният принцип, който трябва да се спазва, е принципът за равната тежест на гласовете на избирателите. Негативно влияние върху тежестта на гласовете може да окаже формулата за определяне на изборния резултат и това особено силно се наблюдава при мажоритарни избори с относително мнозинство, както и при пропорционални системи с висока изборна бариера и малки изборни райони. За да

не се допусне такова неравенство всяка партия при прилагане на пропорционалния принцип трябва да е представена в парламента в съотношение, което отговаря на гласовете, подадени за нея. При мажоритарен избор равните изборни райони и изборът с абсолютно мнозинство биха създали гаранция, че не може да се спечели мандат без подкрепа на мнозинството избиратели в района, което от своя страна би осигурило приблизително равна тежест на мандатите в парламента. Независимо, че цената на един мандат не може да бъде абсолютно една и съща (всеки кандидат да е избран с еднакъв брой действителни гласове) и всеки избирател да бъде представен от кандидата, който желае, предлаганата смесена система с мажоритарен избор с абсолютно мнозинство и пропорционална система с преференциален вот има за цел да не допусне силни негативни ефекти и да бъде избран парламент, чийто състав максимално се доближава до волята на избирателите. Изборът в два тура е много важен, тъй като избирателят в хода на изборния процес, при реални резултати, ще може да даде гласа си за кандидат, който се доближава до предпочетения от него кандидат на първи тур и да проследи как се реализира неговият глас. За да бъде истински представител, тежестта на гласовете, с които е избран мажоритарният кандидат следва да се доближава до тежестта на гласовете, с които е избран пропорционалният кандидат, а народните представители да се избират с повече гласове и да представляват по-голям брой избиратели. Системата не допуска избиране на две групи народни представители с различен статут и функции. Мажоритарният вот ще бъде равностоен на пропорционалния вот, а не само коректив, както е например в германската изборна система.

Предлаганата смесена система освен че предполага крайният резултат да бъде пропорционален, ще даде и право на избирателя на още един избор за предпочитан кандидат чрез преференциален вот в рамките на пропорционалната система. По този начин в максимална степен ще се изпълни волята на българските граждани от проведения референдум през 2016 г., но при гарантирано добро

пропорционално представителство на всички политически сили.

Всеки избирател иска да гласува по система, при която да може да определи както с пропорционалния, така и с мажоритарния си вот лицата, които да го представляват и решават вместо него. Затова при прилагане на тази система за мажоритарния елемент трябва да се мисли като за водещ елемент на системата. Система, която да даде увереност на избирателя, че той определя своя представител, а не нечия партийна воля. Избирателят иска да види, че може с гласа си реално да влияе и да определи кой да бъде избран. Двата избора, които се предлагат в рамките на смесената система, не са обвързани и липсва единство между мажоритарните и партийните листи. Чрез разкъсването на двата гласа се гласува за истинските лидери и качествени политици и избирателите имат пълна свобода на преценка какво решение да вземат. Мажоритарният вот, включително в пропорционалната система, ще се окаже предизвикателство основно за партийните лидери, но ще помогне да се разчупи действащата чисто партийна система. Чрез преференциалния вот в пропорционалната система ще се минимизира делението на мажоритарни и партийни кандидати и личността на кандидата ще е водеща за влизане в Народното събрание. Очевидните предимства на смесената система са увеличаването на реалната представителност на парламента, както и засилването на отношенията между народните представители и техните избиратели. Добър политик може да бъде избран в изборния район, дори и да няма партия, която да е преодолела бариерата. Системата би могла да избегне силното раздробяване на парламентарното представителство и да гарантира стабилно мнозинство за подкрепа на правителството, нормално функциониране на парламента и конституционния ред като цяло.

С дисертационният труд се защитава и утвърждава принципът, че функционално смесената изборна система ще спомогне за формиране на авторитетен парламент с авторитетни кандидати и партии, за утвърждаване на демокрацията, за

свобода на изборите, за създаване на възможност всеки избирател свободно да определи своя народен представител и да влияе върху резултатите от изборите и разпределението на мандатите, както и върху състава на изпълнителната власт. Системата би допринесла партиите да преосмислят своето политическо поведение и да се върне нормалността в политическия живот. Такава система би се оценила позитивно от избирателите.

Принос:

1. На основата на направените изследвания и анализи е изработена Концепция за функционално смесената изборна система в Република България.

2. Изготвен е проект на Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс с приложена Методика за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на пропорционалните мандати при избори за народни представители, както и за определяне границите на изборните райони, с подробен числов пример.

III. РЕЗЮМЕ НА АНГЛИЙСКИ ЕЗИК НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

The dissertation is entitled „Mixed electoral systems for the National Assembly of the Republic of Bulgaria“ and it aims to propose an electoral system model that meets the international electoral standards, to promote the increase of voters' participation in the constitution of the legislature, to lead to active involvement of citizens in policy-making, as well as to legitimate, responsible and competent representation. The mixed electoral system, in particular the functionally mixed electoral system, is proposed as the most suitable one for the elections of the legislative body of the Republic of Bulgaria, as it allows each voter to elect one candidate by a majority vote and one party list. The task of the proposed system is to maintain proportional representation in parliament and political pluralism.

This paper is mainly focused on the Seventh Grand National Assembly elections in 1990 and on the Fortieth National Assembly elections in 2009, which were held under a mixed electoral system. The paper considers all proposals and debates in the National Assembly regarding the implementation of a mixed electoral system in the period from 1990 to present day.

The dissertation:

1. Describes the main electoral systems in respect of the electoral formula that is used;
2. Describes the international electoral standards that must be observed, in order to hold democratic elections, regardless of the preferred electoral system;
3. Presents the experience of other countries in the application of the mixed electoral system;
4. Examines the mixed electoral systems applied in the Republic of Bulgaria and determines the occurred disadvantages

The main parameters of a functionally mixed electoral system, which is to be applied *de lege ferenda* in the Republic of Bulgaria, are outlined based on the practice and the results of the elections for Members of the Parliament in the Republic of Bulgaria, decisions of the Constitutional Court, recommendations of international organizations, other countries' experience, the advantages and the disadvantages of the electoral systems, in particular the mixed electoral system. An analysis of the main features of the system is made - the mixing formula, the constituencies (the number of representatives elected in the multi-member constituency; the outlining of the single-member constituency), the electoral threshold (the minimum support that a party must receive to be represented in Parliament), as well as of the formula for the determination of the election results. Recommendations are made to the legislator.

As a contribution, the dissertation contains a concept for implementation of the functionally mixed electoral system in the Republic of Bulgaria, as well as a Bill for amendment and supplementation of the current Electoral Code.

A functionally mixed electoral system with 80 MPs elected under majority principle in 80 approximately equal single-member constituencies with an absolute majority of two rounds, and 160 MPs elected under proportional principle with candidate lists in 8 regional multi-member constituencies with preferential voting is proposed. The study offers a new approach to determining the names, the boundaries and the numbering of the constituencies. The establishment of a separate constituency for votes from abroad is defended. The necessity of a new decision for compilation of the electoral rolls is taken into account.

The proposed mixed electoral system would allow not only parties that have received at least 4 percent of the actual votes in the country and abroad to be represented in the National Assembly, but also parties whose majority candidates have won the elections in at least 5 single-mandate constituencies. It will also give possibility of small parties to participate in the distribution of seats at national

level, thus allowing the existence of real majority of policies and not just majority, based on a party principle. The dissertation defends and approves the principle that the functionally mixed electoral system would help to establish an authoritative parliament with authoritative candidates and parties, to promote democracy, freedom of elections, to enable each voter to freely define his Member of Parliament and to influence the election results and the distribution of seats.

IV. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. „Изборният процес в България – актуални изборни проблеми“// сп. „Общество и право“, бр. 7/2020.

ОБЩЕСТВО 7
И ПРАВО[®] 2020

СПИСАНИЕТО
ЗА ТЕЗИ, КОИТО
ТЪРСЯТ ИСТИНАТА

ISSN 0204-8523 Цена 5.00 лв.

ТЕМА С ПРОДЪЛЖЕНИЕ
ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС –
АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ
Ива Митева–Рупчева,
Народно събрание

АКТУАЛНО
НОВИ КАТЕГОРИИ УСЛУГИ
В ОБХВАТА НА 9% ДДС
Милен Райков и Боряна Бобева,
„Врст и Яне“

КОМЕНТАР
РАЗПИТ НА НЕЗРЯЩ
СВИДЕТЕЛ В ДОСЪДЕБНОТО
ПРОИЗВОДСТВО
Д-р Невена Русева
Проф. д-р Веселин Вучков

2. „Националният референдум по ЗПУГДВМС – или необходимостта от преразглеждане на правната уредба“ // сп. „Общество и право“, бр. 8/2020.



ОБЩЕСТВО **8**
И ПРАВО **2020**

СПИСАНИЕТО
ЗА ТЕЗИ, КОИТО
ТЪРСЯТ ИСТИНАТА

ISSN 0204-8523 Цена 5.00 лв.

ТЕМА С ПРОДЪЛЖЕНИЕ
ПРИЛОЖИМОСТ
НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ
ПРАВА НА ЕС

Проф. д.ю.н. Атанас Семов,
носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС

АКТУАЛНО
НАЦИОНАЛНИЯТ РЕФЕРЕНДУМ –
ИЛИ НЕОБХОДИМОСТТА ОТ
ПЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА УРЕДБАТА

Ива Митева-Рупчева,
Народно събрание

ДАНЪЧЕН ЛАБИРИНТ
ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ:
ПРИЛОЖИМОСТ СПРЯМО
ДАНЪЧНИ МЕРКИ

Др Савина Михайлова-Големинова,
СУ „Св. Кл. Охридски“

3. „Правото на глас на изтърпяващите наказание лишаване от свобода или поставените под запрещение лица и международните изборни стандарти“// сп. „Общество и право“, бр. 1/2021.

ОБЩЕСТВО И ПРАВО [®] **1** **2021**
СПИСАНИЕТО
ЗА ТЕЗИ, КОИТО
ТЪРСЯТ ИСТИНАТА

ISSN 0204-8523 Цена 5.00 лв.

ТЕМА С ПРОДЪЖЕНИЕ
НЕИЗПЪЛНЕНИЕТО
НА СЪДЕБНИ АКТОВЕ
ПО-АДМИНИСТРАТИВНИ ДЕЛА
Георги Чолаков, председател
на Върховния административен съд

ДЕБАТИ
ИЗБИРАТЕЛНИ ПРАВА
НА ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА
ИЛИ ЗАПРЕТЕНИ ЛИЦА
Ива Митева-Рупчева
Народно събрание

АКТУАЛНО
РАЗПИТ НА ДЕТЕ
В НАКАЗАТЕЛНОТО
ПРОИЗВОДСТВО
Петя Оджакова, съдия