



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ЗА
ПРОМЕНИ В ИЗБОРНИЯ КОДЕКС**

Във връзка със започналата дискусия за промени в Изборния кодекс Асоциация „Прозрачност без граници” предоставя свои предложения за промени в Изборния кодекс, които биха могли да допринесат за спазването на демократичните стандарти, повишаване на прозрачността в изборния процес и на общественото доверие в легитимността на институциите. Те са формулирани въз основа на наблюдението на парламентарните избори, проведени на 12 май 2013 година, активния диалог с институциите при тяхната подготовка, както и на експертизата на организацията в тази област.

1. СЪСТАВЯНЕ И ПОДДЪРЖАНЕ НА ТОЧНИ И КОРЕКТНИ ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ

Един от ключовите елементи за организиране на честни избори и за възвръщане на доверието на избирателите в изборния процес е промяната в начина, по който се поддържат избирателните списъци. Особено важен приоритет е отстраняването на грешки, несъответствия и други технически пропуски в списъците, както и изчистването на списъците от така наречените „мъртви души”. В тази връзка е необходимо:

- 1. Да бъдат конкретизирани правомощията на ЦИК при изпълнението на разпоредбите на чл. 26, ал.1, т. 22в, които регламентират нейното задължение да „води и поддържа постоянно актуален списък на лицата с избирателни права по данни от регистъра на населението – Национална база данни „Население”, като се осигурява възможност всеки избирател да може да прави справка в списъка по единен граждански номер.”¹ Сега действащата разпоредба дава формални правомощия на ЦИК в тази област, но не осигурява конкретните механизми, по които институцията осъществява контрол при въвеждането на данните в избирателните списъци.**
- 2. Да бъдат регламентирани механизмите за взаимодействие между ЦИК и другите органи с правомощия при поддържането на данните, въз основа**

¹ Изборен кодекс Обн., ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г.; Решение № 4 на Конституционния съд на РБ от 4.05.2011 г. - ДВ, бр. 36 от 10.05.2011 г.; изм. и доп., бр. 45 от 14.06.2011 г., в сила от 14.06.2011 г., бр. 17 от 21.02.2013 г.



на които се съставят избирателните списъци. В тази връзка следва да се регламентират процедури за периодично предоставяне на актуализирана информация от компетентни държавни органи на ЦИК и възможност комисията да изисква такава при забавено изпълнение.

- 3. Осигуряване на публичен достъп до обобщени статистически данни в избирателния регистър (брой на населението в съответните избирателни райони, области, общини и населени места).** Настоящите разпоредби в Изборния кодекс осигуряват достъп само до личните индивидуални записи на отделните граждани, но не предоставят информация на обществото относно тези важни характеристики на избирателните списъци.

Въпросите, свързани с точността и коректността на данните в избирателните списъци, нямат лесно решение, което да отговаря в пълна степен на установения проблем. Един от възможните подходи за изчистване на избирателните списъци е така наречената „активна регистрация”. Въвеждането на този подход като възможно решение изисква да бъде предхождано от задълбочена експертна дискусия, която включва максимално широк кръг мнения на представители на обществени организации, академичната общност и политическите партии.

2. ОБЛЕКЧАВАНЕ НА ИЗИСКВАНИЯТА ЗА РЕГИСТРИРАНЕ НА КАНДИДАТИТЕ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Изискванията за наличие на значителен брой подписи (7000 подписа) в подкрепа на участник в изборния процес по своя характер представляват ограничение на активното избирателно право за потенциалните кандидати. Наред с това, установената минимална граница е и предпоставка за прилагане на непрозрачни подходи на кандидатите при събирането на необходимия брой подписи, както и за злоупотреби с лични данни на гражданите. Така например, във връзка с провеждането на местните избори през 2011 година, по неофициални данни повече от 1 млн. граждани са се включили в подписки, издигнали кандидати за местните органи на самоуправление. В предизборната кампания през 2013 година този проблем стана особено отчетлив и поради големия брой лица, посочени като положили подписи на база на събрани техни лични данни, без те да са ги полагали действително, и поради неясния начин, по който са съставени подписки, в които са включени и избиратели без избирателни права.

В тази връзка предлагаме:

- 1. Намаляване на изискванията за минимален брой на граждани, изразили подкрепа в подписа за определен кандидат, като за национални избори**



техният брой следва да бъде не повече или равен на броя на членовете, необходими за регистриране на политическа партия².

2. **Равни условия за независимите кандидати и партиите във връзка с депозита за участие в изборите, по-конкретно – при връщането на внесен депозит.** Изискването на чл. 79, ал.2, т.2 от Изборния кодекс определя, че депозитът на независимите кандидати се връща, ако те са получили гласове „не по-малко от една четвърт от районната изборителна квота в изборите за народни представители”, докато в т.1 е определено, че партиите получават обратно своя депозит, ако „са получили не по-малко от едно на сто от действителните гласове на национално ниво”. Трябва да се отчете, че независимите кандидати участват само в един МИР и да се въведе еквивалентна стойност от 1% от изборителните гласове в съответния район.

3. ОСИГУРЯВАНЕ НА СПРАВЕДЛИВ И РАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ – БЕЗПЛАТЕН ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНИТЕ МЕДИИ

Достъпът до медиите в предизборната кампания следва да се ръководи от два основни принципа: 1) спазване на принципа на политическия плюрализъм и осигуряване на равен шанс между конкурентите в политическата надпревара; 2) реализиране на основната функция на обществените медии – да предоставят възможност за информиран избор на гражданите и да насърчават тяхното участие в обществено-политическия живот. Практиката, установена в предизборните кампании на кандидатите в изборите през 2011 г. и 2013 г., не способства в пълнота за реализирането на тези принципи. С още по-голяма сила това важи за настоящия период, в който гражданското общество формулира ясно необходимостта от широка обществена дискусия за приоритетите в управлението на страната.

В тази връзка е важно да бъде осигурена възможност за предоставяне на информация, съответно за осъществяването на информиран избор на избирателя, относно основните акценти от предизборните кампании на кандидатите, визия, приоритети, политики, послания и т.н. относно управлението на страната/региона/общината.

За да бъде осигурена възможност за ефективно приложение на тези основополагащи принципи предлагаме:

1. **Осигуряване на широк безплатен достъп на кандидатите до участие в различни формати на обществените медии (БНТ, БНР, в това число и до техните регионални канали и програми): 1) информационни предавания; 2) нарочно организирани предизборни дискусии и 3) коментарно-аналитични предавания. Този достъп следва да е организиран по начин, по**

² Чл. 15, ал. 1, т.7 от Закона за политическите партии.



който обществените медии да могат да представят всички реални претенденти за участие, а не само парламентарно представените.

2. **Обособяване на платените агитационни материали от другите информационни и коментарно-аналитични предавания, както и разграничение между редакционната политика на медиите и платените изяви на участниците.**

Във връзка с така формулираните предложения в тази насока са необходими не само промени в Изборния кодекс, но и промени в разпоредбите на законодателството, регламентиращо дейността на медиите. Това предполага задължително обособена дискусия с представители на посочените медии, които да отразят съвременните достижения в тази област и да преодолеят архаичния модел, заложен в началото на 90-те.

4. ПРАВОМОЩИЯ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Последните промени в Изборния кодекс въведоха редица нови правила в работата на ЦИК и РИК. Преди всичко те бяха насочени към осигуряване на повече публичност и прозрачност в работата на изборителните комисии или бяха свързани с публикуването на цялостна информация относно подготовката и осъществяването на изборителния процес, в т.ч. поддържането на изборителни списъци, на новосъздадени регистри, публикуване на протоколи от гласуването и т.н.

За да може да реализира в пълнота възложените ѝ правомощия, както и за да бъде даден адекватен отговор на установени дефицити в изборния процес, е необходимо да бъдат предприети изменения в няколко насоки:

1. **Предвид водещата отговорност на ЦИК при цялостната подготовка и провеждане на изборите, ЦИК следва да разполага с инициатива да предлага на МС план-сметката за изборите.**
2. **Подкрепа на административния капацитет чрез увеличаване на броя на служителите в експертното звено към ЦИК, предвид възложените правомощия по поддържане на изборителните списъци.**
3. **Конкретизиране на правомощията по контрол над процеса на техническо изработване и отпечатване на изборните книжа (бюлетини, протоколи, печати и т.н.) включително с функции по административно наказване**
4. **Изрично регламентиране на изискване за деклариране на конфликт на интереси на експертите и членовете на ЦИК и ограничение да извършват друга дейност, съответстващо на ограничението за народни представители.**



5. РАЗШИРЯВАНЕ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА МОДЕЛА НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПРЕБРОИТЕЛНИ ЦЕНТРОВЕ

По предложение на Асоциация „Прозрачност без граници“ в Изборния кодекс бе експериментално въведен нов модел за установяване на резултатите от гласуването. При провеждането на местните избори в община Бобошево през 2011 г. този подход бе приложен и, съответно, оценен от експертния екип на организацията. Предложеният модел е работещ – той ограничава манипулациите в изборния процес, повишава прозрачността, отчетността и отговорността в работата на секционните избирателни комисии, ограничава възможностите за натиск и контрол върху избирателите (т. нар. контролиран вот и купен вот).

В тази връзка предлагаме моделът на регионалните преброителни центрове да се прилага за всички видове избори в малки общини с население до 20 000 избиратели.

6. ИЗРАБОТВАНЕ НА ПРАВИЛА ЗА ПРОВЕЖДАНЕТО НА ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ

Липсата на правила създаде обстановка на неяснота и несигурност както у институциите, ангажирани с подготовка и провеждане на изборите през 2013 г., така и в цялото общество. Предсрочните избори са обичайна фигура в изборното законодателство и те следва също да бъдат обект на законова регламентация.

7. ВКЛЮЧВАНЕ В ИЗБОРНИЯ КОДЕКС НА МЕТОДИКАТА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГЛАСУВАНЕТО

Включването на ясни правила относно изчисляването на изборните резултати в Изборния кодекс би могло да осигури прозрачност и предвидимост при определяне на резултатите от гласуването, да даде допълнителни гаранции срещу вземането на решения в последния момент, както и срещу надделяването на конюнктурни решения от ЦИК. Възприемането на една или друга методика за определянето на изборния резултат съдържа важни политически мотиви. Ето защо тя трябва да бъде уредена законодателно, а не да бъде поставена в зависимост от волята на едно или друго мнозинство в ЦИК. Необходимо е всички политически субекти далеч преди началото на изборния процес да разберат и да бъдат наясно по какви правила ще бъде изчислен изборният резултат.

В тази връзка предлагаме методиката за определяне на изборните резултати да бъде изрично регламентирана в Изборния кодекс. По този начин ще бъдат осигурени необходимите прозрачност и предвидимост на процедурите, относими към този изключително съществен компонент от изборния процес. Това би довело до



стабилност, откритост и признаване на правилата на изборната надпревара от всички участници.

8. ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРЕФЕРЕНЦИАЛНО ГЛАСУВАНЕ С НИСЪК ПРАГ

В условията на криза на политическото представителство и настоятелни искания на избирателите за промяна (в т.ч. и за обновяване на политическите партии и за нови политически представители) преференциалното гласуване може да бъде инструмент за по-активното участие на гражданите в изборния процес. За да бъде осъществен ефект от въвеждането на преференциално гласуване, то следва да бъде с нисък праг (до 5%), който не обезсмисля принципа и води до практическо осъществяване на водещата роля на избирателите в избора на техните представители.

9. ПРЕЦИЗИРАНЕ НА ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ В ЗАКОНА

СТАТУТ НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ

Регламентирането на статута на наблюдателите се превърна в една от темите, върху които бе поставен фокусът на общественото внимание – както при обсъждането на промените в закона, така и в рамките на предизборната кампания. Статутът и правомощията на наблюдателите бяха регламентирани в член 101б от Изборния кодекс, като бяха разширени възможностите за наблюдение на изборния процес (в т.ч. предаване на изборните книжа, организиране на изборните помещения преди изборния ден и въвеждането на данните с резултатите от гласуването в електронната база данни).

Наред с това, новите разпоредби в кодекса поставиха някои ограничения пред наблюдателите, които доведоха до определени затруднения и препятствия пред тяхната работата в изборния ден. Сред тях следва да се отбележат: (а) ограниченията за присъствие на максимум по един наблюдател от организация в изборното помещение; (б) изискванията за ограничен брой на регистрираните наблюдатели в национален мащаб, който е равен на броя на застъпниците; (в) недостатъчно ясното разграничение между статута на наблюдателите и застъпниците чрез въвеждането на идентични изисквания за документите за легитимиране на присъствието им в изборното помещение.

Липсата на разбиране у законодателя за значителните разлики в статута на наблюдателите и застъпниците доведе до формулирането на законови норми, които затрудниха работата на секционните комисии при регистрирането на наблюдателите и въведоха отново различни изисквания за международните наблюдатели и за наблюдателите, които са представители на български неправителствени организации.

КОРЕКТНО ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА АГИТАЦИЯ

Във връзка с изборите през 2013 г. се установи пропуск в определението за агитационна дейност, което не отразява един от двата основни елемента на агитационната дейност: агитация в подкрепа и агитация против регистрираните участници). Определението за агитация следва да се коригира така, че да отразява основните компоненти на тази дейност.

***ПРАВИЛА ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ,
РЕГЛАМЕНТИРАНИ В ЗАКОНА ЗА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ, ВЪВ ВРЪЗКА С
ИЗБОРНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО***

Във връзка с дискусията за промени в Изборния кодекс предмет на обсъждане станаха и правилата за финансиране на политическите партии, които са обект на регламентация в друг закон – Законът за политическите партии. С оглед на тази дискусия, предлагаме при евентуално обсъждане да бъдат взети предвид и няколко принципни съображения в тази област:

ДОСТЪП НА ИЗВЪНПАРЛАМЕНТАРНИ ПАРТИИ ДО ДЪРЖАВНА СУБСИДИЯ

В условията на икономическа криза, ниска готовност и възможност на избирателите да правят дарения за политическите партии, държавната субсидия може да бъде инструмент за подкрепа на партии, които са получили подкрепата на относително значим кръг от избиратели, но не разполагат със значителни финансови ресурси. Предложенията за повишаване на процентната бариера, над която се предоставя държавна субсидия (от 1% на 2%, 3% или 4%) са в противоречие с водещи демократични принципи, които гарантират политически плурализъм. Практическото прилагане на тези предложения ще доведе практическо „закриване” на малки политически партии и до възпрепятстване на политически алтернативни проекти.

ОГРАНИЧАВАНЕ НА РАЗМЕРА НА СУБСИДИЯТА ЗА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

Сегашният размер на държавната субсидия осигурява значителен ресурс на партиите. На практика, парламентарно представените партии с най-голяма държавна субсидия не успяват да изразходват тези средства само за специфично партийни цели: за поддържане дейността на партийните структури, за разпространение на материали с идейните послания и за провеждане на предизборни кампании. Установеният модел не стимулира партиите да търсят и да декларират публична финансова подкрепа от своите привърженици чрез официално предоставяне на дарения. В тази връзка би могъл да бъде намален поне с 50% размерът на средствата от държавната субсидия и/или да

бъдат въведени допълнителни изисквания за обвързването му с размера на даренията, които партията е получила.

ЦЕЛЕВО ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ДЪРЖАВНА СУБСИДИЯ

Средствата от държавната субсидия следва да бъдат използвани единствено за политическа дейност (поддържане работата на партийните структури, изготвяне и разпространение на агитационни материали, публикации с идейно-политически характер, агитация и политическа реклама във връзка с предизборните кампании), а не за дарения и други неспецифични дейности. Наблюдението на предизборната кампания през 2013 година откри една „новост” в политическата агитация, която е в нарушение на принципните положения за законодателството за финансиране на политическата дейност – демонстративно предоставяне на дарения на социално слаби, болни и възрастни хора, оформено като предизборни клипове.

ДЪРЖАВНАТА СУБСИДИЯ Е ПАРТИЙНА СУБСИДИЯ, А НЕ СУБСИДИЯ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Основният замисъл при въвеждане на принципа за допълнителна държавна субсидия е да бъдат въведени правила за подкрепа на дейността на партиите, които същевременно предоставят възможност на държавата да осъществява контрол в тази сфера. Практиката, установена през последните години, представлява сериозно отклонение от правилата за финансиране на политическата дейност и е предпоставка за официализиране на политическата корупция. Принципна постановка е, че субсидията се предоставя на партията, която е получила своето представителство в парламента, и тя не трябва „да следва” народния представител.

В заключение, промените в Изборния кодекс или изработването на изцяло нов кодекс могат да бъдат инструмент за подобряване на изборния процес, но те не трябва да бъдат разглеждани като универсално решение, което ще реши всички проблеми в изборния процес. Тези промени следва да бъдат извършени в резултат на широка експертна и обществена дискусия, която включва всички заинтересувани участници и отчитаща широк кръг от мнения. Наблюдението на изборния процес, осъществено от Асоциация „Прозрачност без граници” през 2009 г. (по правилата на отменения Закон за избиране на народни представители), както и наблюденията, осъществени през 2011 г. и 2013 г. (по правилата на Изборния кодекс), показват повтарящи се дефицити в изборния процес – доминиращ дял на организационните нарушения (над 50%), незаконосъобразни практики за оказване на контрол над волята на избирателите и купуване на гласове, несанкционирани практики за нарушаване на правилата за агитация.

В тази връзка, от фундаментално значение за преодоляване на дефицитите в изборния процес са ефективното приложение на законодателството от страна на институциите, които имат правомощия в тази област, както и последователното



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

*Асоциация „Прозрачност без граници”
София 1000, ул. „Бистрица” № 3, ет. 4
тел.: 02/9867713, 9867920, факс: 9867834
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg*

спазване на принципите за прозрачност, публичност и почтеност в дейността на политическите партии.

Асоциация „Прозрачност без граници” ще продължи да оказва съдействие на всички участници в изборния процес, което да доведе до намаляване на дефицитите в тази област. Предстои да бъде завършен анализът на резултатите от наблюдението на изборите и публикуването на мониторингов доклад с предложения за промени в изборното законодателство и в практиката по неговото прилагане, който ще бъде предоставен на вниманието и на народните представители.

София, 21 юни 2013 година

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”
TRANSPARENCY INTERNATIONAL – BULGARIA**