



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

относно

необходимите промени в изборното законодателство и в практиката по неговото прилагане

През есента на 2015 година Асоциация „Прозрачност без граници“ извърши мониторинг на предизборната кампания и провеждането на местните избори, както и мониторинг на подготовката и провеждането на националния референдум по въпроса за дистанционното електронно гласуване. При осъществяването на тази инициатива организацията се ръководеше от стремежа за осъществяване на граждански контрол върху регистрираните участници и институциите, като нашата основна цел бе да окажем съдействие за повишаване на прозрачността и почтеността на процеси, които имат ключова роля за демокрацията в страната. Настоящите предложения за промени в изборното законодателство са изработени от Асоциация „Прозрачност без граници“ въз основа на дългогодишната дейност по наблюдение на избори, в това число и на изборите за общински съветници и кметове, проведени на 25 октомври 2015 година.

1. Създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес, който се поддържа и актуализира от постоянно действащата ЦИК.

Създаването на регистър на избирателите следва да се основава на три последователни стъпки:

1) съставяне на списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина въз основа на данните на ГД „ГРАО“ към МРРБ, както и въз основа на обмена на информация с други институции (като МВР, НОИ, МВнР, общините, които разполагат с данни за лицата, които не живеят постоянно в страната; починали са; декларирали са че са освободени от здравни осигуровки поради постоянно пребиваване в чужбина и т.н.);

2) провеждане на информационна кампания сред гражданите, която цели да ги информира, че е създаден списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина, и че могат да коригират евентуално съществуващи неточни данни;

3) верифициране на данните, което се извършва от всеки избирател, като той извършва проверка на данните в интернет или в населеното място, в което живее, след което потвърждава/коригира запис в избирателния регистър.

Като институция, която е натоварена със задължението да подготвя и провежда избори, ЦИК следва да има и основната отговорност при *създаването и поддържането на регистър на избирателите*. Данните за съставянето и поддържането на избирателен регистър следва да се основават на данни от информационните масиви на няколко институции, а не само на ГД „ГРАО“, която поддържа регистър „Население“ с други функции. В тази връзка считаме, че е необходимо да бъде предвиден механизъм за



служебно предоставяне на ЦИК на данни от информационните масиви на ГД „ГРАО”, МВР и НОИ. Необходимо е да се отбележи, че НОИ например разполага с актуални деклариран данни на лицата, живеещи в чужбина, които са освободени от внасянето на здравни осигуровки – този масив от информация е надежден източник на данни за съставянето на изборителния регистър.

Важна функция на ЦИК е провеждането на *информационна кампания сред гражданите за наличието на регистър по изборителите и за необходимостта от проверка на валидността на данните*. В тази връзка ЦИК следва да осигури достъп до създадения регистър (при спазване на условията за защита на личните данни, чрез интернет или чрез проверка на място в общините). Финалният етап завършва с *еднократно верифициране на данните от страна на изборителя*, като той извършва проверка на своите данни, след което потвърждава/коригира записа в изборителния регистър. Предложеният подход осигурява реализиране на изборителното право на всички изборители, живеещи в страната и извън нея, като изчиства изборителните списъци от така наречените „мъртви души”, не лишава български граждани от изборителни права и възпрепятства злоупотреби в изборния ден.

2. Обособяване на изборителен район „Чужбина”, който отговаря на изискванията за еднакво и равно изборително право. Липсата на такъв район изкривява резултатите в отделни изборителни райони в страната и не отговаря в пълнота на конституционното изискване за равен изборителен глас на българите, гласуващи в чужбина. При извършването на предстоящите промени е необходимо да бъдат създадени адекватни гаранции срещу тези два дефицита.

Създаването на изборителен район „Чужбина” следва да отговаря на следните критерии:

1) да предоставя възможност за персонифициран избор на кандидати, предложени в кандидатските листи (така както това е възможно за изборителните райони в страната);

2) да не води до изкривяване на изборните резултати чрез определяне на брой на мандатите, чиято *действителна електорална тежест* е различна за страната и за чужбина.

3. Ограничаване на изборния туризъм чрез извършване на промени в Изборния кодекс и осъществяване на периодичен контрол по прилагане на действащото законодателство.

В тази връзка за провеждане на избор на кмет на кметство е необходимо повишаване на минималния брой на жители (над 300 – 350 жители), които имат настоящ адрес в съответното населено място. Съществуващите разпоредби на ИК изискват наличието на 100 жители с постоянен адрес, като на местните избори през 2015 година това доведе до увеличаване на изборния туризъм и до ситуации, в които малцина реално живеещи изборители участваха в избор на кметове на кметства, без реално да се подобрят възможностите за техния демократичен избор.

Наред с това, за ефективното ограничаване на изборния туризъм е необходимо осъществяването на периодичен контрол по приложението на Закона за гражданската регистрация, чиито нови разпоредби от юли 2015 година създават повече гаранции срещу злоупотреби в изборния процес.



4. Своевременно въвеждане на дистанционно електронно гласуване (гласуване по интернет), което отговаря на няколко критерия: 1) създава гаранции за максимално широко и безпрепятствено участие на гражданите в изборния процес; 2) гарантира тайната на вота; 3) не позволява външна намеса и манипулиране на резултатите от вота; 4) позволява граждански и експертен контрол върху процеса, в това число и чрез изискване за отворен код на софтуерното решение.

На референдума, проведен през 2015 година, 1 883 411 избиратели дадоха положителен отговор на въпроса дали да се въведе електронно гласуване по интернет. Този тип гласуване разширява възможностите за включване на повече избиратели в изборния процес – българите, живеещи в чужбина, младите хора, които по различни причини са дистанцирани от политиката, хората с увреждания. Наред с това е необходимо да се отбележи, че използването на нови информационни технологии крие рискове, които следва да бъдат оценени и да намерят своето адекватно законово и технологично решение.

В тази връзка законовата регламентация на дистанционното електронно гласуване следва да се базира на следните условия:

1) да бъде въведено на етапи, като задължителният първи етап включва експериментално въвеждане в определен брой секции от страната и чужбина;

2) обхватът на секциите от експерименталното електронно гласуване да дава възможност за представителност на резултатите. В тази връзка би било разумно да се предвиди ясно определен брой секции – между 200 и 500, като е предвидено те да бъдат разположени в различни по големина населени места на територията на цялата страна, а тези за чужбина – да включват държави от различни части на света;

3) да предвижда ясно определен период за осъществяване на експерименталното електронно гласуване, който да ангажира институциите с конкретни действия по неговата подготовка и осъществяване.

5. Създаване на Регионални преброителни центрове като инструмент за възпрепятстване на възможностите за контрол и незаконно въздействие върху избирателите и за ограничаване на манипулациите и грешките при броенето на бюлетините.

Експерименталното прилагане на модела през 2011 година доказва, че преброителните центрове могат да функционират ефективно в малки населени места, като имат силно дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комисии, отслабват натиска върху избирателите от страна на местни икономически и политически фактори и контрола за начина, по който гласуват в конкретна секция. При провеждането на местните избори през 2015 година постъпиха сигнали за недопустима манипулация на членове на избирателни комисии, изразяващо се в попълване на празни бюлетини и неотчитане на отбелязани преференции.

Въвеждането на Регионални преброителни центрове – между 150 и 200 за територията на цялата страна – би позволило да бъде променен радикално начинът на работа на изборната администрация, като създава предпоставки за: 1) прозрачност на процеса по броене на бюлетините; 2) премахване на възможността за пряк достъп на членовете на избирателните комисии до бюлетините, което възпрепятства манипулирането на бюлетините и на протоколите с изборните резултати; 3) обществен



контрол върху работата на изборителните комисии и засилване на личната отговорност на членовете на комисииите; 4) обезсмисляне на част от схемите за оказване на натиск върху изборителите и за купуване на гласове. Моделът на регионалните центрове е приложим както при гласуване с хартиени бюлетини, така и при машинно гласуване.

6. Въвеждане на електронно гласуване с терминали в изборителните секции (машинно гласуване). Използването на съвременни технологии в изборния процес е една от възможностите за ограничаване на техническите грешки и на манипулациите с изборните книжа. В български контекст въвеждането на електронни терминали за гласуване в изборителните секции може да съдейства за: 1) прекратяване на възможностите за преднамерена намеса на изборителните комисии при преброяването на бюлетините; 2) по-коректно установяване на изборните резултати, в това число и надеждно отчитане на преференциите; 3) ускоряване на преброяването на бюлетините; 4) избягване на грешки в протоколите, породени от недостатъчно компетентни действия на членове на комисииите.

След приемането на новия Изборен кодекс бяха извършени три поредни експеримента с машинно гласуване, като резултатите от експеримента показват надеждността на предложения метод и на намерените технологични решения. По-широкото прилагане на машинното гласуване е средство, което може да съдейства за възвръщане на доверието в изборния процес и няма основателни причини за неговото отлагане.

7. Продължаване на процеса по изграждане на капацитет на изборна администрация. За поддържане и развитие на капацитета на изборната администрация са необходими действия, които са насочени не толкова към нови законови решения, а преди всичко към практическото предприемане на действия, които целят съхраняване на натрупан капацитет и адекватно обучение. Едно от възможните решения е създаването на регистър на членове на СИК, които имат опит и експертиза при провеждането на избори. В допълнение към това е необходимо провеждането на по-задълбочено обучение на членовете на СИК, които са включени в този регистър.

Друга опция, която доразвива идеята за изграждане на капацитет на изборната администрация, е включването на по един експерт – юрист във всяка секционна изборителна комисия, който не е посочен от политически партии, а от професионални общности (например, адвокатските колегии във всеки град, които се ръководят от определени професионално-етични критерии в работата си и разполагат с капацитет да мобилизират свои членове, при недостиг да включат и юрисконсулти и други правоспособни юристи). Този експерт следва да бъде достатъчно добре обучен и да съблюдава за коректното прилагане на правилата и процедурите, предвидени в изборното законодателство. (бел.: предложението е заимствано от практиката в Гърция, където представителите на юридическата общност (адвокати, магистрати) са задължени да участват в изборителните комисии. В населените места, където няма такива експерти, те се командироваат с цел във всяка комисия да има по един експерт с юридически познания за изборния процес.)

8. Разширяване състава на Общинските изборителни комисии в големите градове с районно деление, като София, Пловдив и Варна. Това ще позволи по-добра организация на броене на бюлетините, съобразена с мащаба на тези населени места и ще предотврати периодичното повтаряне на организационни проблеми и неуредици



при провеждане на местните избори (факт, който е констатиран и през 2011, и през 2015 г.).

9. Нисък праг на преференцията и унифицирани правила за нейното определяне. Преференцията е мажоритарен елемент в изборителната система, който ангажира по-пряко изборителите в изборния процес и им предоставя действителна възможност да влияят върху решенията на политическите партии.

За да бъдат мотивирани изборителите да участват в изборите и за да имат основание да считат, че тяхната политическа воля има значение, е необходимо:

1) запазване на нисък праг, който мотивира изборителите да участват в изборния процес и не обезсмисля техния избор;

2) уеднаквяване на правилата за изчисляване на преференциите за всички видове избори, за да не се затруднява работата на изборителните комисии (които така или иначе срещат редица трудности в работата поради нисък административен капацитет).

10. Въвеждане на изрична разпоредба в Изборния кодекс, според която бюлетина с неоткъснат пореден номер в долния десен ъгъл се счита за недействителна.

Въвеждането на пореден номер на бюлетините в Изборния кодекс от 2014 г. бе аргументирано с необходимостта да се възпрепятства подмяната на бюлетини, организирането на индианска нишка и т.н. То имаше потенциал за въздействие в желаната насока, при условие че се спазват стриктно процедурите. В противен случай запазването на поредния номер се използва като инструмент за оказване на психологически натиск и за разкриване тайната на вота. Няколко случая от местни избори – 2015 година потвърдиха основателността на тези опасения и налагат предприемането на законодателни мерки, които да възпрепятстват този тип нарушения.

11. Създаване на изричен текст в Изборния кодекс, гарантиращ правото на граждани и неправителствени организации да обжалват решенията на изборната администрация, включително и методическите указания.

Противоречивата практика на Върховния административен съд, при която наличието на правен интерес за оспорване на ключови решения на ЦИК се интерпретира по спорен начин, изисква регламентирането с изричен текст в Изборния кодекс на правото на неправителствените организации да са активни в процеса по осъществяване на граждански контрол. Един от примерите за подобен проблем са решенията по дела, завеждани от Асоциация „Прозрачност без граници“ и изборители във връзка с методическите указания за изборите за Европейски парламент и за 43-то Народно събрание през 2014 г.

Самостоятелно и изключително значимо е правото на всеки изборител (български и не само български гражданин) да може да търси съдебен контрол за законосъобразност на актовете на изборната администрация, каквито са безспорно и методическите указания, които дори да бъдат интерпретирани като „вътрешно-служебни актове“, Конституционният съд приема за обжалваеми, когато засягат права и законни интереси на гражданите.



12. За извършването на действия, които представляват престъпления по смисъла на Наказателния кодекс, кандидатите не следва да се ползват от имунитет в изборния ден.

Резултатите от наблюдението на изборния процес показват, че дори при драстични нарушения на закона (като предлагане на пари от кандидати и оказване на натиск върху избиратели в изборните помещения), органите на МВР не са сигурни дали имат законово основание да предприемат действия спрямо извършителите. При провеждането на две поредни инициативи за наблюдение на изборния процес са констатирани редица подобни случаи, които оказват изключително негативно въздействие върху общия климат, в които се провеждат изборите, и предизвикват възмущението на избирателите, в това число и спрямо органите на реда.

13. Относно определянето на размера на държавната субсидия за дейността на политическите партии:

Необходима е промяна в подхода за разпределяне на държавната субсидия за постоянната дейност на политическите партии, като в тази връзка е необходимо провеждането на експертна дискусия, в която да бъдат обсъдени евентуални промени в две насоки:

- 1) намаляване на размера на субсидията;
- 2) обвързване на размера на субсидията с размера на получените дарения и членски внос.

Промените в условията за предоставяне на публични средства за политическите партии е отдавна назрял проблем, който трябва да намери своето разумно решение. Те трябва да отчитат баланса на интереси на различен тип участници в политическия живот, да гарантират политическия плурализъм и равнопоставеност на политическите субекти и функционирането на вътрешно-партийните механизми за участие и контрол. В тази връзка е необходимо да бъде проведена дискусия с участието на експерти и на политическите партии, която да очертае конкретните параметри на промяна в условията за предоставяне на държавна субсидия за политическите партии.

14. Необходимо е осъществяване на ефективен и своевременен контрол върху финансирането на предизборните кампании, който да позволява налагането на санкции за нарушителите още в рамките на предизборната кампания.

Сега действащата система за контрол се основава на принципа на последващ контрол от Сметната палата, в резултат на което често санкциите се налагат след няколко месеца, дори година след приключването на предизборната кампания. В тази връзка следва да се обърне особено внимание на необходимостта да бъде изградена система за контрол за спазване на правилата за финансиране по време на кампанията, включващ и принудителни административни мерки, които водят до своевременно прекратяване на нарушенията докато тече предизборната кампания.

15. Необходимо е въвеждането на ясно дефиниран срок за извършване на одит на отчетите от предизборните кампании и за оповестяването му от страна на Сметната палата.

През последните години възникнаха няколко случая за отлагане публикуването на вече изготвените одитни доклади поради опасения, че това ще повлияе върху



предстоящи предизборни кампании. Тази практика предполага субективизъм и не създава гаранции за своевременното информиране на обществеността за резултатите от извършената одитна дейност.

Поради тази причина е необходимо уреждането на ясни срокове за извършване на одит на представените отчети, свързани с финансирането на предизборните кампании на участниците във всички видове избори. Едно адекватно решение (което съществуваше и преди в законодателството) е изричното определяне на 6-месечен краен срок след представянето на отчетите, в който Сметната палата оповестява резултатите от извършената одитна дейност.

Асоциация „Прозрачност без граници“ е убедена, че отдавна е навярала необходимостта от съществени промени в изборното законодателство, които да съдействат за преодоляване на част от най-значимите проблеми в изборния процес. В настоящия момент народните представители имат възможността да предприемат решителни мерки, за да подобрят качеството и почтеността на изборите, а посредством това – да възвърнат доверието към институциите и политическите партии. Ръководена от тази позиция, Асоциация „Прозрачност без граници“ изразява своята готовност да продължи своето конструктивно участие в дискусията за промени в изборното законодателство.

София, 23 март 2016 година
АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“
TRANSPARENCY INTERNATIONAL – BULGARIA