



ГРАЖДАНСКА КОАЛИЦИЯ ЗА СВОБОДЕН И ДЕМОКРАТИЧЕН ИЗБОР

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

# ДОКЛАД

ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА  
ИЗБОРИТЕ ЗА ИЗБИРАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ

И

ИЗБОРИТЕ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ  
В 41-ВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

## 1 ЧАСТ

КУПУВАНЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИ ГЛАСОВЕ  
И КОНТРОЛИРАН ВОТ

София  
2009

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>УВОД</b>	<b>3</b>
<b>Част I - ГРАЖДАНСКАТА КОАЛИЦИЯ „САМ ИЗБИРАМ”</b>	<b>4</b>
<b>Част II – НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ</b>	<b>12</b>
<b>Резултати от наблюдението на изборния ден в СИК</b>	<b>12</b>
<b>Резултати от наблюдението на изборния ден в РИК</b>	<b>14</b>
<b>Сигнали за нередности в изборния процес</b>	<b>17</b>
<b>Част III – НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИ ЗА 41-ВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ</b>	<b>18</b>
<b>Резултати от наблюдението на изборния ден в СИК</b>	<b>18</b>
<b>Резултати от наблюдението на изборния ден в РИК</b>	<b>22</b>
<b>Сигнали за нередности в изборния процес</b>	<b>23</b>
<b>Част IV - ИНДЕКС НА КОНТРОЛИРАНИЯ ВОТ</b>	<b>27</b>
<b>Част V – НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО</b>	<b>35</b>
<b>Съответствие на българското законодателство с международните стандарти за провеждане на избори</b>	<b>35</b>
<b>Анализ на нормативната уредба, предвиждаща санкции за “купуване на гласове”: приложение и насоки за развитие</b>	<b>47</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>53</b>
<b>Приложения</b>	<b>55</b>
<i>Приложение 1 – Анализ на действащото законодателство и предложения за законодателни промени, целящи преодоляване на практиките за незаконосъобразно въздействие върху вота на избирателите</i>	
<i>Приложение 2 – Концепция за регионални преброителни центрове</i>	
<i>Приложение 3 – Анализ на предложените проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избор на народни представители</i>	

## УВОД

Като национално представителство на международната антикорупционна организация Transparency International Асоциация “Прозрачност без граници” работи повече от десет години в сферата по превенция и противодействие на корупцията в България. Противодействието на политическата корупция е едно от направленията, в които Асоциацията работи от началото на 2001 година. Тогава за първи път експертен екип на организацията извърши наблюдение на финансирането на предизборната кампания за избиране на президент на Република България. Наблюдението е осъществено въз основа на изследователска методология, която включва извършването на поредица от правни анализи и социологически изследвания, в резултат на които са създадени Индекс за прозрачност на финансирането на предизборни кампании и Индекс за прозрачност при финансиране на политическите партии. Тези два индекса са първите изследователски инструменти, които позволиха да бъдат отчетени тенденциите при финансирането на политическата дейност в България.

Резултатите от наблюденията на предизборните кампании, осъществени от Асоциация “Прозрачност без граници” в периода 2001 – 2007 година, показаха, че нивото на прозрачност и контрол върху процеса на финансиране на политическата дейност в България все още остава изключително ниско<sup>1</sup>. Потвърждение на тези данни дава и международното изследване на Transparency International – Световен корупционен барометър, което определя политическата корупция като един от най-сериозните проблеми за страната<sup>2</sup>.

Пряк резултат от липсата на ефективен контрол при финансирането на политическата дейност в страната е не само пренасянето на негативния ефект от политическата корупция в другите сфери на обществения живот, но и реалната опасност от ерозиране на демократичната политическа система и накърняване на основни политически права на българските граждани. Особено остро този проблем се откри по време на местните избори през 2007 година, когато бяха констатирани първите опити за организирано купуване на избирателни гласове и за включването на огромни парични потоци с неясен произход при финансирането на предизборните кампании на кандидатите.

Анализът на резултатите от наблюденията и изследванията, осъществени през последните години, провокира Асоциация “Прозрачност без граници” да инициира широка обществена кампания за гарантиране на почтеността и демократичността на изборния процес в България.

---

<sup>1</sup> Най-ниската стойност на индекса е отбелязана във връзка с кампанията за местни избори през 2007 година (1,82), а най-високата стойност е отбелязана по време на предизборната кампания за избиране на президент през 2006 година (3,96 пункта), при скала от 0 (показател за пълна липса на прозрачност и контрол) до 10 (максимално ниво на прозрачност и контрол върху финансирането на предизборната кампания). Източник: Асоциация “Прозрачност без граници”, <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.3.26.1.61>.

<sup>2</sup> В продължение на последните шест години политическите партии и парламентът заемат водещи места в изследването за България и са определени от гражданите като институциите, които са най-сериозно засегнати от корупция. Източник: Transparency International, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb), и Асоциация “Прозрачност без граници”, <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.3.2.1>.

# ЧАСТ I

## ГРАЖДАНСКА КОАЛИЦИЯ “САМ ИЗБИРАМ”

В началото на ноември 2008 година Асоциация “Прозрачност без граници” съвместно с други водещи български неправителствени организации предприе гражданска кампания срещу купуването на изборителни гласове на изборите за български представители в Европейския парламент и за народни представители в 41-то Народно събрание. На 24 ноември 2008 година бе учредена Гражданска коалиция за свободен и демократичен избор “Сам избирам” – неформална коалиция от организации, която първоначално включваше девет организации: Асоциация “Прозрачност без граници”, Институт “Отворено общество” – София, Българско училище за политика, Европейски институт, Зелени Балкани, Институт за пазарна икономика, Фондация за реформа в местното самоуправление, Център за икономическо развитие и Център за либерални стратегии.

Учредителите на Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор бяха обединени от основната цел – да бъдат ограничени порочните практики по купуване на гласове на българските изборители, както и да бъдат повишени прозрачността и контрола върху финансирането на предизборните кампании.

Първоначалният обхват на Гражданската инициатива срещу купуването на изборителни гласове “САМ ИЗБИРАМ” бе фокусиран в няколко основни насоки:

- формулиране на пакет от предложения за промени в изборното законодателство (намерили израз в Обществен договор за свободен и демократичен избор в България), предложени за подкрепа от страна на парламентарно представените политически партии;
- осъществяване на застъпническа кампания за приемане на законодателните предложения, както и на широка информационна кампания сред българските граждани за техните права и отговорности като гласоподаватели;
- провеждане на независим граждански мониторинг на изпълнението на предложените мерки срещу купуването на изборителни гласове и на мерките за по-ефективен контрол върху финансирането на предизборните кампании.

В процеса на анализ на постигнатите резултати и на възникналите нови предизвикателства Гражданската коалиция разшири инициативата с провеждането на независим граждански мониторинг на изборния процес. Това бе и четвъртото направление в дейността на Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор “Сам избирам”, която осъществи наблюдение на провеждането на изборите за Европейски парламент, състояли се на 7 юни 2009 година, както и на изборите за 41-во Народно събрание, състояли се на 5 юли 2009 година.

### **ОБЩЕСТВЕН ДОГОВОР ЗА СВОБОДЕН И ДЕМОКРАТИЧЕН ИЗБОР В БЪЛГАРИЯ**

Водени от разбирането, че за да бъдат максимално ограничени и възпрепятствани опитите за купуване на изборителни гласове е необходимо адекватно и ефективно законодателство, експертите на Гражданската коалиция фокусираха своите усилия в изработването на пакет от предложения за промени в изборното законодателство. Именно затова експертите на коалицията извършиха анализ на

дефицитите в изборното законодателство и на практиката по неговото приложение. Правният анализ бе допълнен от социологически проучвания и анализи на успешни подходи за провеждането на честни и демократични избори в редица европейски държави (*Приложение 1: Анализ на действащото законодателство и предложения за законодателни промени, целящи преодоляване на практиките за незаконосъобразно въздействие върху вота на избирателите*).

В резултат на осъществената експертно-аналитична дейност беше формулиран пакет от предложения за промени в изборното законодателство и в практиката по неговото приложение. След поредица от проведени експертни срещи и консултации с представители на академичната общност, с парламентарно представени и с извънпарламентарни политически партии беше оформен и окончателният документ, придобил публичност с наименованието **Обществен договор за свободен и демократичен избор в България**<sup>3</sup>. Документът носи това символично наименование, за да изрази основния смисъл на неговото създаване – да служи като инструмент за постигането на почтеност в обществения и политическия живот на страната.

Основната цел на Обществения договор бе да ангажира политическите партии с прилагането на мерки срещу купуването на гласове и с провеждането на предизборна кампания в съответствие със стандартите за прозрачност, публичност и отчетност.

Предложеният документ съдържа девет клаузи, които предвиждат предприемането на мерки от страна на политическите партии в следните насоки:

- инициране, подкрепа и приемане на законодателни мерки срещу купуването на гласове, незаконния натиск и контрол върху избирателите (*Клауза 1 от Договора: завишаване на санкциите за организирано купуване на избирателни гласове; Клауза 2 от Договора: създаване на регионални преброителни центрове; Клауза 3 от Договора: включване на послания в предизборните материали срещу купуването на гласове*);
- въвеждане на ефективна вътрешно-партийна система от мерки, насочени срещу купуването на гласове (*Клауза 4 от Договора: въвеждане на вътрешно-партийни правила, недопускащи участие в купуване и продаване на гласове, Клауза 6 от Договора: осигуряване на реален достъп до публичния регистър за дарителите на предизборните кампании*);
- инициране, подкрепа и приемане на законодателни мерки за прозрачност и отчетност при финансирането на предизборните кампании (*Клауза 5 от Договора: предоставяща възможност на Гражданската коалиция за извършване на независимо наблюдение на предизборната кампания и на изборния процес; Клауза 7 от Договора: приходите и разходите по предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати следва да се извършват по банков път; Клауза 8 от Договора: Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати да се извършват по банков път; Клауза 9 от Договора: предоставяне на компетенции на специализиран орган, който да*

---

<sup>3</sup> Пълният текст на Обществения договор за свободен и демократичен избор в България, с подписите на политическите партии и неправителствените организации, страни по него, може да бъде намерен на интернет сайта на Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор на адрес: <http://www.samizbiram.bg/bg/social-agreement>, както и на интернет сайта на Асоциация “Прозрачност без граници”: <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.13.0.1>.

извършва фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и на реално извършените разходи по предизборната кампания);

Общественият договор за свободен и демократичен избор беше официално подкрепен от 20 парламентарно представени и извънпарламентарни политически партии. Страна по Договора станаха и повече от 50 неправителствени организации, които с подписването му станаха част от Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор “Сам избирам” и изразиха ангажимент да осъществят наблюдение за изпълнението на подписания документ.

Договорът беше подкрепен безусловно от следните политически партии: ГЕРБ, Национално движение за стабилност и възход, Демократи за силна България, Съюз на демократичните сили, Българска социалдемократическа партия, Единна народна партия, Обединени земеделци, Политическо движение “Социалдемократи”, Ред, законност и справедливост, Съюз на свободните демократи, Обединен блок на труда, Български социалдемократи, и впоследствие от партия “Зелените”.

С резерви към клаузата за създаване на регионални преброителни центрове (точка 2 от Договора) подписаха Българска социалистическа партия, Движение за права и свободи, както и партиите от коалиция “Напред” – Движение “Гергьовден”, ВМРО-БНД, Земеделски народен съюз и “Лидер”. С резерви към клаузата, предоставяща възможност на Гражданската коалиция за извършване на независимо наблюдение на предизборната кампания и на изборния процес (точка 5 от Договора), подписаха Българска социалистическа партия и Движение за права и свободи. С резерви към клаузата, предвиждаща предоставяне на компетенции на специализиран орган, който да извършва фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и на реално извършените разходи по предизборната кампания (точка 9 от Договора) подписаха Българска социалистическа партия и Движение за права и свободи. Партиите от коалиция “Напред” подписаха с резерви клаузата за размера на даренията, които следва да бъдат дарявани по банков път (точка 7 от Договора), както и относно размера на посланията срещу купуването на гласове в рекламните материали (точка 3 от Договора).

### **ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ДОГОВОР ЗА СВОБОДЕН И ДЕМОКРАТИЧЕН ИЗБОР В БЪЛГАРИЯ**

Предложението за създаване на нов модел за отчитане на резултатите от вота се превърна с основен акцент на дебата, проведен с парламентарно представените и извънпарламентарните политически партии. Според анализите и оценките на експертите на Гражданската коалиция и представители на академичната общност идеята за **създаване на регионални преброителни центрове** бе едно от ефективите и реалистични предложения, които могат да неутрализират и направи неефективни съществуващите практики за купуване на изборителни гласове и за упражняване на контрол над изборителите (*Приложение 2: Концепция за регионални преброителни центрове*).

Именно затова в рамките на този дебат експертите на Гражданската коалиция разработиха и представиха детайлни предложения за промени в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители, чрез които да бъдат създадени регионални преброителни центрове.

Представители на Гражданската коалиция взеха участие като наблюдатели на работата на Временната комисия за промени в изборното законодателство в 40-то Народно събрание. Това им позволи да направят точна оценка за изпълнението на

ангажиментите, поети от политическите партии с подписването на Обществения договор за свободен и демократичен избор (*Приложение 3: Анализ на предложените проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избор на народни представители*).

В резултат на извършеното наблюдение относно изпълнението на ангажиментите по подписания Обществен договор може да бъде направена следната оценка<sup>4</sup>:

*Клауза № 1 от Договора: Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева)*

В Наказателния кодекс са извършени промени, предвиждащи завишаване на санкцията лишаване от свобода до 5 години и завишаване на санкцията за лица, купувачи гласове между 10 000 и 20 000 лв. Санкцията за организатори на купуване на гласове е завишена до 6 години лишаване от свобода и глоба в размер от 5 000 до 20 000 лв. По тази точка от Обществения договор може да бъде направена оценка, че са извършени промени в положителна насока и ангажиментът е изпълнен. В бъдеща перспектива е необходимо да бъдат положени усилия за ефективното разкриване и доказване на този род престъпления.

*Клауза № 2 от Договора: Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове, вместо в секционните избирателни комисии*

Предложението бе обект на изключително активни дебати в Народното събрание. В процеса на обсъждане на промени в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители, експерти на Гражданската коалиция разработиха и представиха на народните представители конкретни предложения за въвеждането на този нов механизъм за отчитане на изборните резултати. Предложението не получи подкрепа от парламентарните групи на Коалиция за България и на Движение за права и свободи. Тази клауза от Договора не бе изпълнена.

*Клауза № 3 от Договора: Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание*

В резултат на извършените промени в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители предложението бе прието. Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор извърши мониторинг на предизборната кампания, в процеса на който е установено, че законовата разпоредба се изпълнява от повечето политически партии. Следва да се отбележи, обаче, че в бъдеща перспектива следва да се предвиди

---

<sup>4</sup> Детайлна информация за действията, предприети от политическите партии по изпълнението на поетите ангажименти в Обществения договор за свободен и демократичен избор, може да бъде намерена на сайта на инициативата на адрес: <http://www.samizbiram.bg/bg/agreement-execution>.

механизъм за санкциониране на кандидати, които не спазват стриктно нововъведената норма.

*Клауза № 4 от Договора: Въвеждане на вътрешно-партийни правила за нулева толерантност към купуването на гласове при провеждане на предизборната кампания*

Във връзка с изпълнението на ангажиментите в Обществения договор бяха изпратени писма до политическите партии, подписали документа, и беше извършен медиен мониторинг за получаване на допълнителна информация. В хода на предизборната кампания три политически партии (НДСВ, ГЕРБ и ССД) са изпълнили този ангажимент, създавайки писмено документирани правила. Значителна част от останалите партии са декларирали устно, че тяхната политика и практика е в съответствие с този ангажимент.

*Клауза № 5 от Договора: Институционализиране на Гражданската коалиция като орган на независимо наблюдение на предизборната кампания и на изборния процес*

Замисълът на това предложение от Обществения договор е да бъде предоставена възможност на граждански организации, обединени от обща кауза, да извършат официално наблюдение на предизборната кампания и на самите избори, с цел да бъде защитен в максимална степен обществения интерес и да изпълняват ролята на гарант за провеждането на честни и демократични избори. С оглед на факта, че не бе извършена промяна в законодателството, Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор упълномощи Асоциация “Прозрачност без граници” да извърши наблюдение на изборите за Европейски парламент и на изборите за 41-во Народно събрание.

*Клауза № 6 от Договора: Създаване на публичен регистър на дарителите на предизборни кампании, достъпен за граждански контрол в реално време*

В резултат на извършените промени в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители предложението бе прието с определена редакция. Новите законови разпоредби регламентират задължението всяка партия да води регистър на дарителите на предизборни кампании, но не е изрично регламентирано условието този регистър да бъде публично достъпен в реално време – тоест да бъде публикуван на интернет страницата на съответната партия. След извършен преглед на интернет сайтовете на политическите партии през месец юли бе констатирано, че изискването не се спазва от всички партии. Информацията за дарителите на предизборните кампании от 2009 година е налична единствено на сайта на ГЕРБ.

*Клауза № 7 от Договора: Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път*

При окончателното гласуване на промените в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители бе въведен лимит до 5000 лева на средствата, за които не се изисква задължително плащане по банков път. Доколкото разликата между първоначално поетия ангажимент (визиращ стойност, равна на 2 минимални работни заплати) и окончателно гласуваната стойност (равняваща се на приблизително 21 минимални работни заплати) следва да се направи оценка, че този ангажимент е частично изпълнен.



*Клауза № 8 от Договора: Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни*

Ангажиментът за законово регламентиране на подобни санкции не стана обект на предложение от страна на нито една парламентарно представена политическа партия и в крайна сметка не бе изпълнен. В хода на обсъжданите промени бяха представени аргументи, че предвидените санкции в Закона за политическите партии са достатъчно ефективен санкционен механизъм. Следва да се подчертае, че режимът на финансиране на политическите партии е различен от режима за финансиране на предизборни кампании. Той има своите особености, които, наред с други условия, изискват допълнителна регламентация относно финансирането на кампаниите на коалициите от политически партии и на инициативните комитети, издигнали независими кандидати. В бъдеща перспектива този дефицит в законодателството следва да бъде отстранен.

*Клауза № 9 от Договора: Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания*

С гласуваните промени в Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България и в Закона за избиране на народни представители бяха разширени компетенциите на Сметната палата за извършване на проверки за съответствие между декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборните кампании на кандидатите. По тази клауза от Обществения договор следва да бъде направена оценка, че ангажиментът е изпълнен.

С оглед на факта, че инициативата, която Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор осъществява, има дългосрочни цели, следва да се подчертае, че кампанията за приемане на промени в българското законодателство и на ефективни мерки за неговото приложение, ще продължи и в бъдеща перспектива. В тази връзка е особено важно да се подчертае необходимостта от:

- създаване на избирателен кодекс, който унифицира правилата за провеждане на избори в България и поставя основите на професионална изборна администрация;
- ефективно приложение на нормите в изборното законодателство и в законодателството, регламентиращо финансирането на политическата дейност в България.

### **ЗАСТЪПНИЧЕСКА КАМПАНИЯ ЗА ПОЧТЕНИ И ДЕМОКРАТИЧНИ ИЗБОРИ**

Другото направление, в което Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор насочи своите усилия, бе осъществяването на широка обществена кампания в подкрепа на предложените законодателни промени, както и осъществяването на информационна кампания сред българските граждани за техните права и отговорности като гласоподаватели.

Кампанията бе проведена под мотото “Сам избирам”, като в периода януари – юли 2009 година в рамките на нейното осъществяване бяха организирани пресконференции, дискусии, бяха изработени и публикувани рекламен клип, картички и календари, разпространени в цялата страна. Инициативата беше подкрепена от широк кръг от национални и регионални електронни и печатни медии, които публикуваха интервюта, анализи и послания на коалицията.

Като важен елемент от информационната кампания следва да се изтъкне създаването на официален интернет сайт на гражданската инициатива “Сам избирам”. На адрес [www.samizbiram.bg](http://www.samizbiram.bg) е публикувана информацията относно осъществяваната инициатива, резултатите от социологически изследвания и анализи, както и рекламните материали от кампанията.

Гражданската коалиция проведе поредица от срещи и експертни дискусии с представители на политическите партии, академичната общност и медиите, на които бяха обсъдени предложенията за промени в изборното законодателство и мерките за гарантиране на почтеността в изборния процес.

Представители и експерти на коалицията инициираха и впоследствие се включиха активно в широката обществения дискусия, посветена на проблема за купуването на гласове и на мерките за ограничаване на тази порочна практика. Дискусията за купуването на избирателни гласове и контролирания вот на избирателите бе наложена като тема номер едно във всички политически предавания и дискусии, свързани с предстоящите избори. Това стана благодарение на участието на експерти и представители на Гражданската коалиция в поредица от телевизионни и телевизионни предавания, анализи и публикации в национални печатни и електронни медии, срещи в страната по покана на неправителствени организации.

Идеята за включване на послания в агитационните материали на партиите, че купуването и продаването на гласове представляват престъпления на закона, е оригинален принос към практиката за организиране на застъпнически кампании в България. В резултат на приетото предложение политическите партии се превърнаха в още един фактор в гражданската инициатива и по този начин мултиплицираха въздействието на основното послание на кампанията.

#### **НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

Въз основа на извършеното наблюдение на изпълнението на клаузите в Обществения договор и на последващия експертен анализ, Гражданската коалиция стигна до извода, че на този етап не са налице необходимите предпоставки, гарантиращи ефективно противодействие на установени схеми за купуване на избирателни гласове и на опити за оказване на контрол върху гласоподавателите.

С оглед на факта, че не бяха приети две от основните предложения в Обществения договор – за създаване на нов модел за отчитане на резултатите от вота и за предоставяне възможност на Гражданската коалиция да извърши наблюдение в качеството си на официално регистриран наблюдател на изборите, бе взето решение наблюдението да бъде извършено от основния инициатор на кампанията – Асоциация “Прозрачност без граници”. Съгласно действащото законодателство право да извършват наблюдение имат неправителствени организации, регистрирани по реда на Закона на юридическите лица с нестопанска цел, но не и неформални коалиции от неправителствени организации.

Асоциация “Прозрачност без граници” бе регистрирана като официален наблюдател на изборите за Европейски парламент и на изборите за народни представители в 41-то Народно събрание. Организацията бе регистрирана с Решение на ЦИКЕП № ЕП-125/12.05.2009 г и съответно – с Решение на ЦИК № НС-81/27.05.2009.

Получената регистрация бе в съответствие с разпоредбите на Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България (параграф 1, точка 7 от Допълнителните разпоредби) и на Закона за избиране на народни представители (параграф 1, точка 5 от Допълнителните разпоредби), които определят кръга от

субектите, които могат да извършват наблюдение на изборния процес. Съгласно тези изисквания наблюдатели могат да бъдат както упълномощени членове на български неправителствени организации, така и представители на чуждестранни парламенти, на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, на чуждестранни партии и движения, както и лица, посочени от партии и коалиции, участващи в изборите, и поканени чрез Министерство на външните работи.

Организацията осъществи наблюдение на изборите за Европейски парламент (проведени на 7 юни 2009 година) и на изборите за 41-во Народно събрание (проведени на 5 юли 2009 година) чрез широка мрежа от наблюдатели на територията на цялата страна, които работеха на доброволен принцип. В наблюдението се включиха представители на неправителствени организации, експерти и представители на академичната общност, студенти.

Наблюдението на изборите за Европейски парламент бе осъществено от 281 регистрирани наблюдатели, които извършиха мониторинг на изборния ден на територията на 14 избирателни района в страната.

Наблюдението на изборите за 41-во Народно събрание бе осъществено от 418 регистрирани наблюдатели, които извършиха мониторинг на изборния ден на територията на всички 31 избирателни района в цялата страна.

Офисът на Асоциация “Прозрачност без граници” изпълняваше функциите на централен координационен офис на цялата кампания, включително и на наблюдението в изборния ден. В офиса на Асоциацията функционираше и гореща телефонна линия, на която бяха получавани сигнали за купуване на гласове, оказван незаконен контрол върху избирателите и други изборни нарушения. В рамките на изборния ден сигналите бяха препращани на институциите, които имат правомощия и компетентност да предприемат мерки за отстраняване или разследване на докладваните нередности и нарушения.

Обхватът на наблюдението бе дефиниран в съответствие с методологията за наблюдение на изборния процес. Това бяха Районните избирателни комисии и Секционни избирателни комисии, определени след анализ на риска от нарушения на изборния процес. Наблюдателите имаха точно определен мандат, с ясно дефинирани правомощия и разпределение на местата, в които следва да извършат наблюдение. Те разполагаха с изискваните по закон документи, удостоверяващи техния статут на официално регистрирани наблюдатели, както и със съответните методически указания и формуляри за регистриране на нарушения в изборния ден. Непосредствено преди извършване на мониторинга, наблюдателите бяха обучени от експерти и представители на Асоциация “Прозрачност без граници”.

Настоящият доклад отразява основните констатации, изводи и препоръки, формулирани от Асоциация “Прозрачност без граници” въз основа на наблюдението на изборния процес на изборите за Европейски парламент, състояли се на 7 юни 2009 година, и на изборите за 41-во Народно събрание, състояли се на 5 юли 2009 година.

## ЧАСТ II

# НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИ ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Асоциация “Прозрачност без граници” осъществи наблюдение на изборите за Европейски парламент на 7 юни 2009 година чрез мрежа от 281 регистрирани наблюдатели от цялата страна. Наблюдението бе извършено със съдействието на доброволци от неправителствени организации от страната и представители на академичната общност.

Общият брой на регистрирани сигнали е 348. От тях 17 са сигналите, постъпили на горещата телефонна линия и електронната поща, 211 са сигналите, получени от наблюдение на постъпилите сигнали и жалби в РИК, 120 са сигналите, получени в резултат от наблюдението в СИК.

### РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРНИЯ ДЕН В СИК

Резултатите от наблюдаваните секции, показват че най-често като извършители на нарушението са отбелязвани председател, секретар или членове на избирателни комисии (44%). На второ място, с еднакъв дял са активисти на конкретна политическа партия и регистрираните застъпници на партия, коалиция или инициативен комитет. Всяка от тези групи съставлява по 17,3% от нарушенията, регистрирани по време на наблюдението в изборния ден. На трето място, в 9,3% от случаите, става въпрос за политически представител на партия, регистрирана за участие в изборите.

Ако обобщим получената информация, в 43,9% от случаите, извършителят на нарушението е лице, което е партиен активист или застъпник на политическа партия, коалиция или инициативен комитет, регистрирани за участие в изборите. Доколкото членовете на секционните избирателни комисии също са представители на определени политически сили, бихме могли да кажем, че в голяма част от случаите извършителите на нарушения могат да бъдат установени достатъчно категорично и те имат пряка връзка с партиите и коалициите, участващи в изборите.

Структурата на организационните нарушения в избирателните секции се различава, според нарушенията и сигналите, спрямо депозираните жалби в РИК. Те представляват общо 50% от всички регистрирани нарушения в дейността на секционните избирателни комисии в изборния ден. Най-често регистрираното нарушение при работата на СИК е некоректното вписване на избиратели в избирателните списъци и допускането на един и същи човек като придружител на хора с увреждания. И двете групи от нарушения обхващат по 13,3% от всички регистрирани отклонения от нормалното протичане на изборния процес в СИК.

Следващата по честота група от нарушения е свързана с некоректна регистрация на избиратели, застъпници и наблюдатели, (11,7%) бързото намаляване или липса на бюлетини за политическа партия, коалиция или независим кандидат, (10%) както и със закъснение или неявяване на председател, секретар или членове на избирателни комисии – също в 10% от случаите. По-рядко, (в рамките на 5% от случаите) са посочвани нарушения, свързани с неправилно подреждане на бюлетините в тъмната

стая или с недопускането на гласуване от страна на застъпник или наблюдател, независимо от наличието на редовни документи.

В 25% от случаите, регистрираните нарушения представляват незаконна реклама и агитация в изборния ден. При тази група от нарушения доминират три типа, всеки от които представлява 26,7% от всички регистрирани нарушения. Първото от тях е наличието на застъпници или други представители на политическите сили, стоящи в непосредствена близост или агитиращи избирателите пред входа на избирателната секция. Втората група от нарушения е свързана с носенето на обозначителни знаци на политически партии и коалиции, отново от страна на застъпници или политици в самото изборно помещение. Третата група от нарушения, е свързана със случаите на агитация на чужд език.

Наблюдението в избирателните секции показва, че в сравнение с посочените три групи от незаконна реклама и агитация, наличието на агитационни материали в близост до сградата, в която им избирателни секции е сравнително по-рядко регистрирано – в 20% от случаите.

При сигналите за нарушения в избирателните секции, както и при жалбите пред РИК, на трето място се нареждат примерите за наличие на опити за контролиран вот. В 10% от всички регистрирани в СИК нарушения, става въпрос именно за това. Най-често посочваната форма на контрол върху вота, (в 36,4% от случаите) е присъствието в близост до избирателната секция на лица, които наблюдават или по някакъв начин регистрират поведението на избирателите. На второ място, посочени в 27,3% от случаите, са примери за групово гласуване на лица, които не са роднини или близки помежду си. Наблюденията на много места в страната показват, че това се случва най-често във втората половина или дори в края на изборния ден. На трето място, регистрирани в 13,6% от нарушенията, се описват случаи на разпитване на избиратели, които вече са упражнили правото си на глас, за кого са гласували. Разбира се, тук не става въпрос за провеждането на социологически изследвания от типа „на изхода на избирателната секция“. На фона на регистрираните форми на нарушения, сравнително по-рядко (в 9,1% от случаите) е било регистрирано масирано присъствие на автомобили с различна от местната регистрация, чрез които са били предлагани материални облаги или е бивал установяван контрол върху поведението на избирателите.

За първи път на отминалите избори за Европейски парламент, бяха установени системни случаи на контрол върху поведението на избирателите чрез инструментариума на икономическата принуда. Сред формите на контролиран вот, регистрирани от наблюдателите в СИК, 4,5% от случаите включват преки или косвени заплахи за уволнение като форма на натиск върху избора на българските граждани. Тази форма на корпоративен вот, не подлежи на достатъчно надеждна регистрация чрез изследвания или наблюдения, основани на извадкови статистически методи поради специфичните условия за съществуването си. Районите, в които бяха регистрирани случаи на заплахи, отправяни към служители на частни предприятия, свързани с подкрепа за определена политическа сила, следват структурата на собственост върху предприятия, които имат структуроопределящ характер за определени, относително изолирани райони на страната.

Сред установените форми на контролиран вот, доминират поне три форми на принуда, основана на икономическа зависимост. Първата от тях е свързана със запазването на работното място. Втората се проявява най-често в аграрни райони и е свързана с възможностите за изкупуване на селскостопанската продукция. Третата е най-разпространена сред ромските групи и е свързана с практиката на лихварство. Чрез

мрежите на местни лихвари и отделни части от регионални и местни структури на организираната престъпност, имаме основания да твърдим, че е оказван натиск върху сравнително големи групи от избиратели, да подкрепят една или друга политическа партия или коалиция.

Директните форми на купуване на гласове в наблюдаваните изборителни секции представляват по-малък относителен дял от нарушенията в СИК. Най-често, в 37,5% от случаите, става въпрос за директно предлагане на пари на избиратели, които влизат в изборителната секция. В 25% от случаите става въпрос за раздаване на пари в непосредствена близост до изборителната секция или пред самата нея. При още едва четвърт от регистрираните нарушения, публично е било обявявано намерение за продаване на гласове. Сравнително по-рядко, в 12,5% от регистрираните нарушения, купуването на гласове и било регистрирано чрез обявяването на намаления и промоции срещу гласуване в полза на кандидат или политическа сила.

<b>Организационни нарушения в изборния ден</b>	<b>50 %</b>
<b>Незаконна реклама и агитация в изборния ден</b>	<b>25 %</b>
<b>Купуване на гласове</b>	<b>6,7 %</b>
<b>Други форми на контролиран вот</b>	<b>18,3 %</b>

Специфичната конфигурация от признаци, очертаващи наличието на контролиран вот, както по отношение на опитите за купуване на гласове, така и при организационните нарушения, показват че в около *65% от всички регистрирани случаи става въпрос не за липса на необходимата компетентност и опит сред представителите на изборната администрация, а за целенасочена дейност, свързана с установяване на контрол върху поведението на избирателите и/или промяна на изборните резултати.*

## **РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРНИЯ ДЕН В РИК**

Методологията на наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници” се основава на изчерпателно изследване на жалбите, постъпили в изборния ден във всички 31 Районни изборителни комисии. Изчерпателният характер на наблюдението в РИК ни дава възможност да определим доминиращия профил на нарушенията, които не са били разгледани или решени от секционните изборителни комисии или са подавани едновременно в различните нива на изборната администрация. Характерът на регистрираните нарушения, станали предмет на жалбите, отправени към РИК в изборния ден, предоставят надеждна информационна основа за заключенията относно нарушенията, които имат връзка с явленията, означавани тук като контролиран вот.

Най-съществен е делът на организационните нарушения, които са били обект на жалби, депозирани в РИК – те съставляват *63% от всички основания за поискана намеса от страна на изборната администрация*. Анализът на получената информация ни позволява да разделим конкретните примери на три групи.

В *първата* от тях попадат **нарушения**, които почти изцяло биха могли да бъдат възприети като въпрос за **липса на подготовка**, имат чисто технически характер, или най-малкото не биха могли да облагодетелстват една или друга политическа партия, коалиция или инициативен комитет. Липсата на декларации за гласуване на хора с

увреждания или студенти, прозирно перде на тъмната стаичка или неправилно обявен адрес на избирателната секция, биха могли да бъдат причислени към тази група от нарушения, които говорят за липса на подготовка, но не и за опит за въздействие върху вота на избирателите. Организиран по този начин, общият относителен дял на тези нарушения съставляват едва 3,7% от всички жалби, подадени в РИК.

*Втората група* от организационни нарушения, анализирани спрямо опитите за нелегитимно въздействие върху изборното поведение включват **нарушения, които съдържат както елементи на некомпетентност и липса на опит, така и възможен умисъл.** Типични в това отношение са закъсняването или неявяването на председател, секретар или членове на изборната комисия, неправилно подреждане на бюлетини в тъмната стая, неточности при съставянето на протокола за проведения избор или допускане на член на комисията или застъпник на по-малко разстояние до тъмната стая от допустимото според закона. Тази средна група от нарушения обхваща около 40,4 % от всички нарушения, представени в жалби до РИК.

При *третата група* от организационни нарушения, почти изцяло **става въпрос за умишлени действия, насочени към установяване на контрол върху изборното поведение** или насочени към съзнателна подмяна на вота. Некоректната регистрация на застъпници и наблюдатели, намаляването или липсата на бюлетини, некоректното дописване на избиратели, допускането на един и същи човек повече от два пъти като придружител на хора със зрителни увреждания, нарушения свързани с изборните книжа, допускане на гласуване с документи, които не отговарят на изискванията, броене на бюлетини в отсъствието на наблюдатели или застъпници, изнасянето на подпечатани документи от избирателната секция, както и редица други нарушения имат пряко отношение към установяването на контрол върху изборните резултати.

Тези нарушения не само показват непознаване или липса на опит при прилагането на изборните правила, но и директно влияят върху окончателния вид на изборния протокол. **В този смисъл, дори и под формата на организационни нарушения в работата на СИК, имаме основания да твърдим, че е налице системен опит за нелегитимно влияние върху крайните изборни резултати в секционните избирателни комисии.**

Втората група от основания и мотиви за жалба пред РИК включват незаконна реклама и агитация в изборния ден. Тя съставлява 17,1% от всички изследвани жалби. Най-често посочваното нарушение е свързано със застъпници или представители на политически сили, стоящи в непосредствена близост или агитиращи пред избирателната секция – това нарушение е посочено в 37,8% от представените в РИК жалби. На второ място, (в 27% от изследваните жалби) се нареждат случаите на установени агитационни материали в близост до избирателна секция (на по-малко от 50 метра от входа на сградата, в която има избирателна секция. На трето място са посочвани случаи на обозначителни знаци на политически партии или коалиции, носени от застъпници или политици в избирателната секция. Тези случаи съставляват 16,2% от регистрираните нарушения. Сравнително по-малък е дялът на случаите, при които предмет на жалбата е агитация на чужд език. (10,8%)

Третата група от мотиви за жалби пред РИК включва други форми на контролиран вот. Те съставляват 10,6% от всички подадени жалби. Два типа нарушения съставляват най-често посочваните поводи за отправяне на жалби, попадащи в предварително определената като рискована група, свързана с проявления на контролиран вот. На първо място, със 21,7% от всички изследвани случаи се нареждат две групи нарушения: масово присъствие на автомобили с различна от местната

регистрация в квартали на съответното населено място или пред изборните секции, от една страна, и частен превоз на групи от избиратели до изборните секции.

Следващата група от нарушения е регистрирана като изнасяне на бюлетини от изборната секция. Този тип нарушение, което има пряка връзка с реализирането на превърнали се в класически схеми на купуване на гласове и контрол върху гласа на избирателите, присъства в 17,4% от подадените в РИК жалби. На трето място се нареждат нарушенията, свързани със съставяне на списъци с лични данни на избиратели (13% от регистрираните жалби). Макар и в по-малка степен, отколкото по време на местните избори през 2007 година, и на европейските избори има регистрирани случаи, както на побой над избиратели, (4,3% от жалбите подадени в РИК включват подобен род събитие) така и на заплахи за физическа саморазправа с опоненти или избиратели (8,7% от случаите).

Сигналите за купуване на гласове представляват 9,3% от мотивите за всички подадени пред РИК жалби. Сред тях, най-често посочваната форма е раздаване на пари пред изборна секция или в близост до нея – такива са 45% от описаните случаи. На второ място, посочени в 20% от случаите, са примери за изплащане на дълго забавени заплати или други възнаграждения в навечерието на изборите или дори в самия изборен ден. Раздаване на храни или други продукти срещу гласуване е третата най-често посочвана, (в 15% от случаите) форма на директно купуване на гласове.

*Предприетите мерки* по описаните в жалбите нарушения, регистрирани от наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници”, формират последната част от набраната информация. Най-често РИК е отправяла указание за отстраняване на нарушението. (в 45% от всички регистрирани в жалбите нарушения) Втората най-често предприемана мярка, която кореспондира пряко с най-често срещаното организационно нарушение е назначаването на нови председател, заместник-председател, секретар или членове комисии, в които титулярите не са се явили (17,5%). В 15,8% от случаите, РИК е разпоредила да се осигури засилено полицейско присъствие или да се направи проверка от страна на компетентните органи. В 9,2% от случаите, цитираните в жалбите нарушения са били повод за назначаване на прокурорска проверка.

Високият относителен дял на случаите, при които е била необходима намесата на различни компетентни органи за отстраняване на нарушенията, макар и индиректно подчертават тяхната значимост. За разлика от многобройните примери на сигнали, отправяни към медиите, (които все повече придобиват характера на естествена част от предизборната пропаганда и агитация) настоящият анализ на жалбите, представлява достоверна и проверима информация за формите на проявление и обхвата на явленията, обозначавани най-общо като контролиран вот.

<b>Организационни нарушения в изборния ден</b>	<b>63 %</b>
<b>Незаконна реклама и агитация в изборния ден</b>	<b>17,1 %</b>
<b>Купуване на гласове</b>	<b>9,3 %</b>
<b>Други форми на контролиран вот</b>	<b>10,6 %</b>



## **СИГНАЛИ ЗА НЕРЕДНОСТИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

Във връзка с провеждането на изборите за представители на Република България в Европейския парламент, в периода 17.05.2009 г. – 05.06.2009 г. на безплатната телефонна линия на Центъра за правна консултация на пострадали от корупция към Асоциация “Прозрачност без граници” бяха приети общо **17** сигнала за различни нарушения на изборителния закон или процедури, които най-общо могат да се подразделят на няколко подгрупи, в зависимост от естеството на съобщаваните нарушения:

### **I. Организационни нарушения в изборния ден (5 сигнала):**

- некоректно попълване на данни в изборителния списък – 1 (Кюстендил)
- грешки в изборителните списъци - 3 (дописани граждани в изборителния списък без да имат право - общ. Минерални бани, с. Широка поляна; починал гражданин фигурира в изборителния списък – Кюстендил, лица липсват в изборителните списъци - Кърджали)
- изчезване на бюлетини на една политическа партия – 1 (С. Долни воден, Асеновград)

### **II. Незаконна агитация в изборния ден (8 сигнала):**

- агитация в полза на политическа партия - 6 (Добрич, Варна, Плевен, Долни Богров, Горна Оряховица)
- извозване на гласоподаватели – 1 (с. Крумово, общ. Тунджа)

### **III. Купуване на гласове (2 сигнала):**

- купуване на гласове -2 (Айтос)

### **IV. Други форми на контролиран вот (2 сигнала)**

- гласувал социален работник вместо гражданин от социален дом – 1 (Силистра)
- гласуване в присъствието на представители на политическа партия и на представител на социологическа агенция – 1 (с.Брадвари, Силистра)

## ЧАСТ III

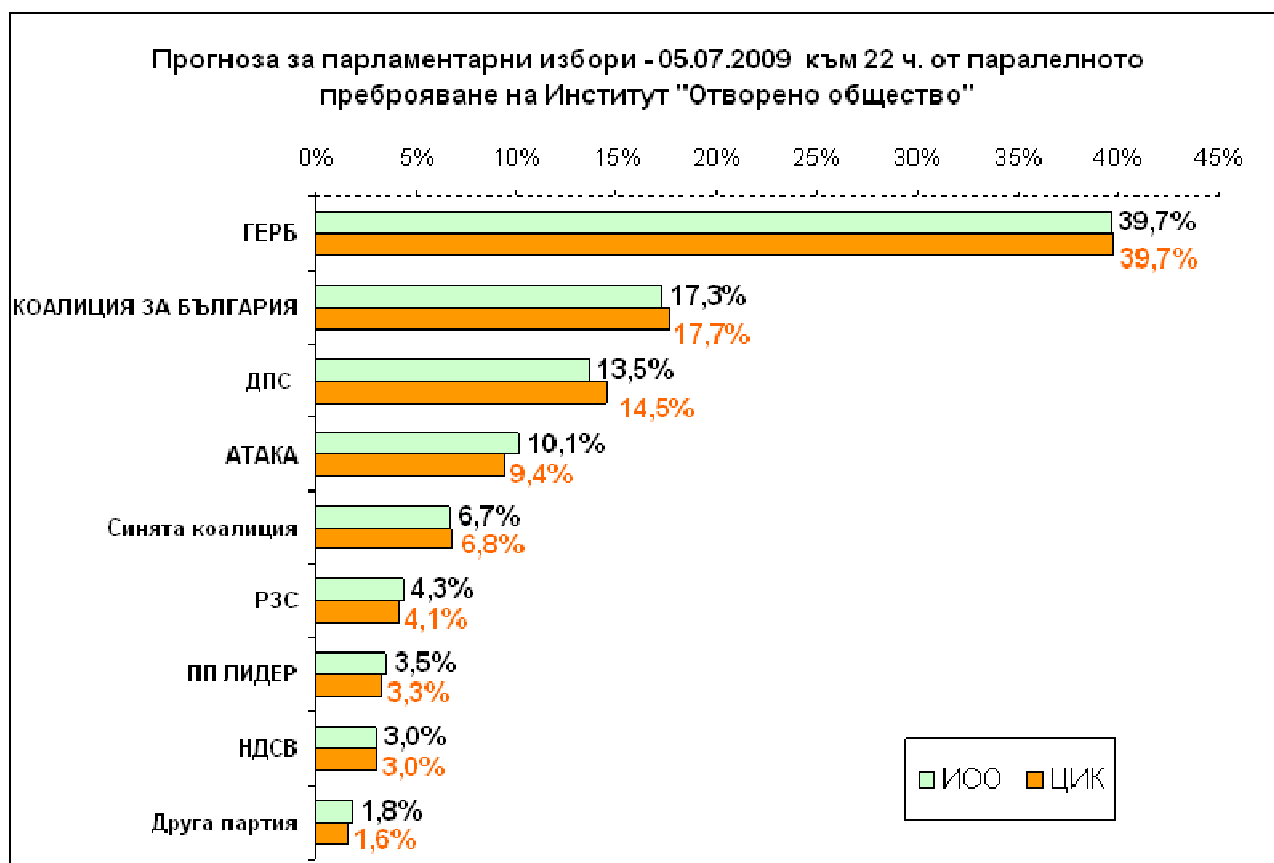
# НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИ ЗА 41-ВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

### РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРНИЯ ДЕН В СИК

По поръчка на Асоциация “Прозрачност без граници” социологическият екип и анкетъорската мрежа на Институт “Отворено общество” – София проведеха наблюдение на изборния ден – 5 юли 2009 г. Наблюдението е реализирано на базата на национално представителна извадка в 133 секции. Извадката е двустепенно стратифицирана по области и местоживееене (град-село).

В рамките на наблюдението са обхванати 51 952 души, които са упражнили правото си на глас. Съгласно избирателните списъци, избирателната активност в този случай е 59,9%. Съпоставено с данните за избирателната активност от ЦИК (60,2%), трябва да се отбележи, че резултатите от наблюдението биха опровергали една евентуална хипотеза за “фантоми”, които са дописвани вторично след края на изборния ден.

Възможната хипотеза за подмяна на секционните протоколи по пътя от “СИК” към “РИК” или от “РИК” към “ЦИК” също може да бъде отхвърлена. Резултатите от паралелното преброяване, обявени от екипа на Институт “Отворено общество” в 22 ч. на 5 юли 2009 година, почти напълно съвпадат с окончателните резултати, обявени от ЦИК. Там където има разлики, те са далеч под стандартната статистическа грешка.



В наблюдаваните от екипа секции са регистрирани 126 нарушения на изборния процес, извършени в 50 секции, т.е. нарушения има в 37,3% от секциите. Съгласно вида си, нарушенията се разпределят както следва:

<b>Организационни нарушения в изборния ден</b>	<b>47,2 %</b>
<b>Незаконна реклама и агитация в изборния ден</b>	<b>18,9 %</b>
<b>Купуване на гласове</b>	<b>3,9 %</b>
<b>Други форми на контролиран вот</b>	<b>29,9 %</b>

Най-често срещаното наблюдение е закъснение или неявяване на председател, секретар или член/членове на изборна секция (25,2%), което в някои случаи е довело до забавяне при отварянето на секцията или до отваряне на секцията при липса на кворум в СИК. От другите форми на контролиран вот, най-често срещаното нарушение е присъствието на повече от 2 застъпници за дадена партия – 35,5% от всички нарушения от този вид. Сигнали за купуване на гласове има само в 4 секции, като в една от тях са регистрирани опити от две различни партии.

Ако се разгледат нарушенията по региони, прави впечатление, че относителният дял на нарушенията в Югозападния район на планиране (44,1%) е значително по-висок, отколкото е делът на секциите в извадката – т.е. може да се твърди, че се наблюдава концентрация на изборните нарушения в Югозападна България. В Северозападна и Северна централна България се наблюдава точно обратният феномен – значително по-малък дял на нарушенията, отколкото е делът на секциите.

<b>Район на планиране</b>	<b>Дял на секциите в извадката</b>	<b>Дял на нарушенията</b>
СЗРП	12,0 %	5,5 %
СЦРП	14,3 %	6,3 %
СИРП	15,8 %	11,0 %
ЮЗРП	26,3 %	44,1 %
ЮЦРП	18,8 %	19,7 %
ЮИРП	12,8 %	13,4 %

Нарушенията се наблюдават по-скоро в градовете, отколкото в селата. В 68,9% от секциите в селата и в 59,1% от секциите в градовете не е регистрирано нито едно нарушение. Важно е да се направи уточнение, обаче, че нарушенията в градовете са повече, но са “по-дребни” (закъснение на член на секцията), докато нарушенията в селата са по-малко, но могат да окажат по-значимо влияние върху изборния процес (например започване на изборния ден с незапечатана урна – с. Гурково).

Освен районът на планиране и типът на населеното място, значение за наличието на нарушения има и големината на секцията. Ако наблюдаваните секции бъдат разделени на квартали, веднага изпъква фактът, че в най-малките секции има най-малко нарушения. В 78,8% от секциите с брой на избирателите от 135 до 520 души няма нарушения. Делът на нарушенията в останалите три групи секции е сходен. Трябва да се отбележи, че в секциите с брой на избирателите от 701 до 847 делът на секциите с нарушения е по-малък, но средният брой на нарушенията в секциите, където има такива, е по-висок, отколкото в останалите групи секции.

<b>Брой на избирателите в секция</b>	<b>Няма нарушения</b>	<b>Има поне едно нарушение</b>	<b>Среден брой на нарушенията в секция</b>
135-520	78,8%	21,2%	2.3
521-700	54,5%	45,5%	2.5
701-847	61,8%	38,2%	2.9
848-1361	54,5%	45,5%	2.4

Зад привидно сходните данни за средния брой на нарушенията в секция обаче стоят различни по вид нарушения. В секциите, където броят на избирателите е от 848 до 1361, една трета от нарушенията се дължат на закъснение или невявяване член/членове на изборната секция. Делът на закъсненията в най-малките секции е 25%, като другият съществен дял са другите дребни организационни нарушения (19%). За разлика от най-малките и най-големите секции, в секциите с размер от 521 до 700 и от 701 до 847 избиратели, след закъсненията на СИК (съответно 21,6% и 19%), следващото по значимост място заемат другите форми на контролиран вот (съответно 19% и 16%).

В 64,6% от случаите на регистрирани от наблюдателите нарушения, нарушението е от такъв характер, че не може да се определи в полза на коя партия е извършено. В този случай е важно да се подчертае, че голяма част от нарушенията са непреднамерени и се дължат на административната некомпетентност на СИК (непознаване на закона) или на пренебрегване на законовите процедури, с цел да се съкрати времето за гласуване на един избирател и обработката на изборните резултати. Де факто са извършени нарушения в полза на почти политически партии както следва:

При различните партии се наблюдава райониране на нарушенията. Нарушенията в полза на ДПС са съсредоточени в Североизточна и в Южна централна България и са свързани с различни форми на контролиран вот. Нарушенията в полза на Лидер са съсредоточени в източна България (СИРП и ЮИРП) и в Югозападния район на планиране и са свързани с различни форми на контролиран вот. Нарушенията в полза на Коалиция за България са съсредоточени в Югозападния и Северозападния район на планиране и са свързани преди всичко с агитация в изборния ден. Нарушенията в полза на ГЕРБ са съсредоточени в Югозападния и Южния централен район на планиране и са свързани преди всичко с присъствие на по-голям брой застъпници и агитация в изборния ден. Броят на нарушенията за останалите партии е твърде малък, за да може да се направи релевантен анализ.

## ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Нарушения в изборния ден се наблюдават в значим дял от секциите в страната. Въпреки това, става дума по-скоро за дребни процедурни и организационни нарушения. При почти две трети от нарушенията дори не може да се каже дали са извършени в нечия полза.

Като относителни дялове, опитите да бъде купен гласът на избирателите съвпада с предизборните социологически проучвания на Институт “Отворено общество” – София за готовността на избирателите да продадат своя глас и да гласуват за дадената политическа сила.

Опитите да се купи или контролира вота на избирателите са съсредоточени предимно в средните по размер избирателни секции – с приблизителен размер от 500 до 900 души. При малките секции това може да се обясни с факта, че купуването на гласове в тях изисква голям организационен ресурс, а носи твърде малко гласове в общия сбор. При големите секции може да се обясни с факта, че също изисква по-голям организационен и финансов ресурс, без да има гаранция за обхват на всички гласоподаватели в конкретната секция.

Няма подмяна на протоколите с дописване на “фантоми” и “мъртви души” след края на изборния ден, нито подмяна на секционните протоколи и резултати по пътя между СИК и РИК, или РИК и СИК.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### **Секции, в които са регистрирани опити за купуване на избирателни гласове:**

- Секция № 26 – 25 МИР София (Община Илинден)
- Секция № 28 – 23 МИР София (Студентски град, секция за хора с увреждания)
- Секция № 57 Димитровград
- с. Люблен (Търговище)

### **Секции с най-много нарушения:**

*Секция № 28, 23 МИР (Студентски град, секция за хора с увреждания):*

- Допускане на лица в нетрезво състояние да гласува
- Непосредствено преди броенето на гласовете е дописан застъпник на партия, който да присъства (Лидер)
- На хората с увреждания не са им искани удостоверения от ТЕЛК
- Лице гласува с международен паспорт
- Раздаване на храна срещу гласуване (ГЕРБ)
- Застъпник раздава галони с вода (Лидер)
- Липса на застъпници от някои парламентарни партии
- Председателката помага на избирателите при съгването на бюлетините преди второто подпечатване

*Секция № 103, Бургас:*

- повече от 2 наблюдатели в секцията (Лидер)
- заплахи от адвокат към председателя на комисията
- надписи върху баджовете
- бюлетина не е подпечатана, а в следствие е анулирана
- член на комисията показва как да отбелязва върху бюлетината
- присъствие на униформен полицаи в секцията
- членове на комисията говорят по телефона по време на преброяването
- конфликт между комисията и представител на Лидер – заплахи за физическа саморазправа
- наблюдател участва в подреждането на бюлетините по време на броенето
- повече от 2 наблюдатели в секцията (НДСВ)

СИК в с. Люблен (Търговище):

- Кметът седи около секцията и подканва по телефона да се гласува
- Кметът обещава да плати пътни разходи
- Предварително подпечатване на бюлетините
- Проверяват в списък дали дадено лице е гласувало
- Плакати на политически партии в близост до СИК

СИК № 57, Димитровград:

- Кметът на Димитровград не допуска независим наблюдател в СИК
- Неявяване на 4 човека от комисията
- Застъпници агитират в близост до секцията
- Обявяване на готовност за продаване на гласове
- Групово гласуване на лица, които не са близки или роднини

СИК № 48, Красно село, 23 МИР:

- минерална вода с етикет БСП
- председателят не се явява и се забавя отварянето с 30 мин.
- член на комисията споменава имена на политически лидери
- изнасяне на избирателния списък извън секцията (Синята коалиция)
- отказ за вписване на лице с редовно зелено удостоверение

## РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРНИЯ ДЕН В РИК

Методологията на наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници” се основава на изчерпателно изследване на жалбите, постъпили в изборния ден на изборите за Народно събрание, във всички 31 Районни избирателни комисии. Изчерпателният характер на наблюдението в РИК дава възможност да бъде определен доминиращият профил на нарушенията, които не са били разгледани или решени от секционните избирателни комисии или са подавани едновременно в различните нива на изборната администрация. Характерът на регистрираните нарушения, станали предмет на жалбите, отправени към РИК в изборния ден, предоставят надеждна информационна основа за заключенията относно нарушенията, които имат връзка с явленията, означавани тук като контролиран вот.

Относителният дял на жалбите по повод на организационни нарушения в изборния ден на парламентарните избори е 50,2%. Това отново е най-голямата група от нарушения, които съдържат в себе си както признаци на некомпетентност, така и наличието на целенасочени усилия за въздействие върху почтеността на изборния процес.

Най-често сред организационните нарушения са посочвани закъснение или неявяване на членове на секционните комисии (14,4% от всички регистрирани организационни нарушения), следвани от гласуване с голям брой удостоверения за гласуване на друго място (7,2%) и некоректна регистрация на застъпници или наблюдатели.

Незаконната реклама и агитация в изборния ден обхваща 34,9% от всички подадени в РИК жалби. И тук най-често посочвано е наличието на агитационни материали в близост до избирателните секции (16,2%), следвани от наличието на застъпници или други представители на политически партии пред избирателните секции (5%) и провеждане на агитация на чужд език.

Жалбите, мотивирани чрез конкретни примери за директно купуване на гласове, както и по време на изборите за Европейски парламент, съставляват сравнително малък относителен дял. Сред тях най-често срещано е раздаването на пари пред изборната

секция или в непосредствена близост до нея. На второ място е изплащането на дълго забавяни заплати или други възнаграждения.

Сред другите посочени форми на контролиран вот най-често срещани са съставянето на списъци с имена и лични данни на избиратели, присъствието в близост до избирателните секции на лица, които наблюдават поведението на избирателите и изнасянето на бюлетини от избирателните секции.

<b>Организационни нарушения в изборния ден</b>	<b>50,2 %</b>
<b>Незаконна реклама и агитация в изборния ден</b>	<b>34,9 %</b>
<b>Купуване на гласове</b>	<b>7,3 %</b>
<b>Други форми на контролиран вот</b>	<b>7,6 %</b>

## **СИГНАЛИ ЗА НЕРЕДНОСТИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

Във връзка с провеждането на изборите за народни представители в 41-вото Народно събрание на Република България, в периода 26.06.2009 г. – 05.07.2009 г. на безплатната телефонна линия на Центъра за правна консултация на пострадали от корупция към Асоциация “Прозрачност без граници” бяха приети общо **111** сигнала за различни нарушения на избирателния закон или процедури, които най-общо могат да се подразделят на няколко подгрупи, в зависимост от естеството на съобщаваните нарушения:

### **I. Организационни нарушения в изборния ден:**

- недостатъчен на брой и разположение на избирателни секции – **2** (Германия, Франция – Марсилия);
- по-ранно отваряне на избирателната секция – **1** (Силистра);
- неосигуряване на “тъмна стаичка” за гласуване – **1** (Варна);
- закъснение при отваряне на изборната секция – **1** (Стара Загора)
- некоректно вписване на избирателите в избирателните списъци (вписване на нереалистично голям брой избиратели на един адрес – ул. “Веслец” в гр. София) – **1** (София);
- вписване в избирателните списъци на починали лица – **1** (Радомир);
- неизнасяне на избирателни списъци на обичайните места – **1** (София);
- нарушения, свързани с изборните книжа (прозрачни пликосе и химизирани бюлетини) – **6** (София, Стара Загора, Перник, Варна, Калотина);
- гласуване с бюлетини с един печат – **1** (София);
- предоставяне на две еднакви бюлетини – **1** (Варна);
- съобщаване на лични данни на избирателите на висок глас – **2** (Гоце Делчев, Русе);
- преподгъване на бюлетините – **1** (Гълъбово)
- гласуване на големи групи граждани с удостоверения за гласуване в друго населено място (“изборен туризъм”) – **15** (София, Пловдив, Варна, Троян,

- Гълъбово, Бобошево, Сепарева баня, с. Преславци – Силстренско, Ловеч, Кюстендил, Брезово, Враца, Луковит, с. Каменар – Варненско, Белгия);
- съмнения за гласуване с фалшиви удостоверения – 2 с. Ягода, Силистра;
  - отказ за вписване в изборния списък на лица с редовни лични документи и фигурирали в списъците за избор на представители в Европейския парламент – 6 (Перник, с. Тръстеник – Плевенско, София, Пловдив, Варна, Бургас);
  - неправилно указан адрес на изборна секция – 4 (Кърджали, Варна, Габрово);
  - недопускане на застъпник на определена политическа партия – 3 (Силистра, Бургас, Гълъбово);
  - изнасяне на непопълнен протокол за резултатите от изборния ден – 1 (Благоевград);
  - затваряне на изборната секция, въпреки наличието на избиратели, желаещи да гласуват – 3 (Казанлък, София);
  - затрудняване на инвалиди да гласуват – 2 (Козлодуй, София);
  - липса на добра организация, довело до опашки пред изборните секции – 2 (София, Китен).

## **II. Незаконна агитация в изборния ден:**

- пропагандни внушения по местните радио- и телевизионни станции – 2 (Пловдив, Свищов);
- агитация от кметове на населени места в изборния ден – 2 (Съединение, Враца);
- материали със стикери на определени политически сили – 2 (София);
- обещания за чувствително подобряване на жизнения стандарт при гласуване в полза на определен кандидат – 1 (с. Круша).

## **III. Купуване на гласове:**

- раздаване на пари в близост до изборни секции – 21 (София, Плевен, Кюстендил, Асеновград, Велико Търново, Сандански, Хасково, Стара Загора, общ. Роман – Врачанско, Русе, Кричим, Пазарджик, Етрополе);
- раздаване на храна и талони за горива срещу поемане на ангажимент за гласуване за определена политическа сила – 3 (София, Септември, Вакарел);
- предлагане на пари на избиратели на входа на секцията – 1 (София);
- поемане на задължения на избиратели към Електроснабдяване, срещу гласуване в полза на определена политическа сила – 1 (Девин);
- наемане на временна работа срещу ангажимент за гласуване в полза на определена политическа сила – 1 (с. Китка, с. Круша – Варненско).



#### **IV. Други форми на контролиран вот**

- превоз на групи избиратели до избирателните секции – **6** (Силистра, Кричим, Каспичан, Етрополе, Пловдив, Червен бряг);
- раздаване на бюлетини с отразен вот в близост до секциите – **6** (Перник, Варна, Луковит, Русе, Гоце Делчев, София);
- съставяне на списъци с лични данни на избиратели – **2** (Кюстендил, Ротердам);
- масово присъствие на автомобили с различна от местната регистрация – **2** (Кричим, София);
- заплахи за физическа саморазправа с граждани, агитиращи против купуването на гласове – **1** (София);
- събиране на лични карти на избиратели – **1** (с. Баниска – Русенско);
- разпитване за подадения вот – **1** (София);
- голям брой недействителни бюлетини – **1** (София)
- издаване на адресни карти със задна дата – **1** (с. Долни Окол, Самоков).

Във връзка с постъпилите в Центъра за правна консултация на пострадали от корупция сигнали, правният екип предприе действия в две насоки:

**I. Сезиране на Централната избирателна комисия и Районните избирателни комисии за получени сигнали от гласоподаватели и наблюдатели с молба да бъдат предприети действия за отстраняване на нарушенията.**

В тази връзка са изпратени писма до ЦИК във връзка със сигнали за проблеми с избирателните списъци (необосновано включване в забранителните избирателните списъци на лица, спрямо които не би следвало да бъдат предприети подобни действия), както и за установени проблеми с бюлетините (част от бюлетините са отпечатани с мастило, подобно на химизирана хартия, което оставя белези при попълване на сгънатата бюлетина). Във връзка с втория проблем ЦИК изпрати указание до РИК и СИК, с което се дава съответното указание така попълнените бюлетини на бъдат считани за валидни.

Във връзка с други конкретни сигнали бяха изпратени писма до съответните Районни избирателни комисии. Следва да се отбележи адекватната реакция на Районната избирателна на 29 МИР – Хасково, която предприе действия по установяване и отстраняване на нарушение спрямо официално регистриран наблюдател на Асоциация “Прозрачност без граници” (наблюдателят беше изгонен от кмета на Димитровград с основание че няма право да присъства в изборното помещение на определената за наблюдение секция). Представител на РИК – Хасково извърши проверка и даде указание за отстраняване на нарушението. Районната избирателна комисия на 10 МИР – Кюстендил, беше сезирана във връзка с присъствието на значителен брой застъпници на партия “Лидер” в изборни секции в град Дупница. Няма информация за последващи предприети действия. Районната избирателна комисия на 27 РИК – Стара Загора, беше сезирана във връзка с установения проблем с бюлетините (част от бюлетините са отпечатани с мастило, подобно на химизирана хартия, което оставя белези при попълване на сгънатата бюлетина). РИК е предприела действия като се е обърнала с молба за указание към Централната избирателна комисия.

**II.** На второ място и във връзка със сключеното между Асоциация “Прозрачност без граници” и Дирекция “Инспекторат” към Министерство на вътрешните работи споразумение за сътрудничество, правният екип на Центъра сезира служителите на реда с общо 22 сигнала за “купуване на гласове”, постъпили от различни населени места на територията на цялата страна, и съдържащи данни, които биха могли да послужат като отправна точка за извършването на проверка от надлежните държавни органи.

По информация от Дирекция “Инспекторат” към МВР към 19.08.2009 г. по сигналите са постановени и извършени общо 21 проверки по реда на ЗМВР, от служители на 11 областни дирекции на МВР (София, София-град, Ловеч, Русе, Пловдив, Пазарджик, Кюстендил, Плевен, Варна, Враца и Смолян).

Въз основа на материалите, събрани в хода на проверките, са образувани две досъдебни производства (в гр. Варна и в гр. Левски), едно от които (в гр. Левски) е приключило с мнение за прекратяване, а по другото продължава да се води разследване за престъпление по чл. 325 НК – хулиганство.

Извършени са проверки на множество лица и автомобили както сред съобщените от гражданите на безплатната телефонна линия на Центъра, така и допълнително установени, съставени са протоколи за полицейско предупреждение на 6 лица за спазване на установения ред, а на 14 лица са съставени актове за установени нарушения на трудовото законодателство.

Към настоящия момент от започналите 19 проверки (с изключение на образуваните досъдебни производства) има данни, че са приключени 16, като е било отказано образуването на досъдебно производство на някои от следните основания:

- липса на достатъчно данни за образуване на досъдебно производство (непотвърдена информация, липса на уличаващи вещи или парични средства у проверените лица) – 8 случая;
- установена неистинност на изнесената информация – 2 случая;
- установена по несъмнен и категоричен начин обективна фактическа обстановка, която не сочи на данни за престъпление – 6 случая.

Постъпилата информация от МВР е показателна в няколко насоки:

- възможно е и може да дава добри резултати взаимодействието между държавните институции и неправителствените организации във връзка с превенцията и противодействието на нарушенията;
- все още е изключително трудно не толкова констатирането, а доказването, посредством средствата и способите, предвидени в НПК, на подобен род общественоопасни деяния, най-вече поради следните обстоятелства: подаване на информацията пост фактум, взаимният интерес от довършване на престъплението и за даващия и за получаващия наследващата се имотна облага, това, че предметът на престъпление – парични средства, са общоупотребими вещи и без използване на СРС, е трудно да се диференцира предназначението на притежаваните от лицата парични средства, нежеланието на свидетелите на подобно поведение да излязат от анонимност.

## ЧАСТ IV

### ИНДЕКС НА КОНТРОЛИРАНИЯ ВОТ

Наблюдението на изборите за Европейски парламент и на изборите за 41-во Народно бе извършено въз основа на методология на Асоциация “Прозрачност без граници”, която има за цел да регистрира достоверни показатели за купуване и продаване на избирателни гласове, незаконно упражняван контрол и въздействие върху волята на гласоподавателите, както и други, възприети в практиката на международните мониториращи организации, показатели за изборни нарушения (организационно-технически нарушения, незаконосъобразна агитация и т.н).

#### МЕТОДОЛОГИЯ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

*Контролираният вот е инструмент на политическа корупция в изборния процес.* Той представлява серия от действия, насочени към оказване на натиск върху избирателите да подкрепят определена кандидатура. Купуването на гласове е само външна форма на проява на контролирания вот, който обхваща всички средства за въздействие и оказване на нелегитимен натиск върху свободния избор на гласоподавателите.

Съставният характер на явлението “купуване на гласове” предполага необходимостта от използването на различни изследователски инструменти при набирането и регистрацията на информация за нарушения в изборния процес. Съществена част от практиките за нелегитимно въздействие върху правото на свободен и таен вот не подлежат на директна регистрация чрез количествени изследователски методи. Затова **програмата на наблюдението** включва едновременното приложение на няколко метода на регистрация и анализ:

- *Вторичен анализ* на информация за купуване на гласове от последните шест години, по време на изборите за местни органи на властта (2003 година), Парламентарните избори (2005), изборите за Президент (2006), за Европейски парламент и местни органи на самоуправление през 2007 година, както и по време на провежданите между тях частичните избори;
- *Мрежови анализ на корупционния риск*, чрез който се определя степента на корупционен риск при условията на съществуващата законодателна, съдебна и институционална среда;
- *Сравнителен анализ* на решенията на Централната избирателна комисия (ЦИК) по време на предизборния период и в самия изборен ден на предходните избори за Европейски парламент (2007 година) и за Народно събрание (2005 година);
- *Проучване на обществените нагласи*, свързани с електоралното участие и практиките за купуване на гласове в периода януари – юли 2009 година;
- *Документален анализ* на жалбите за нарушения в изборния ден, подадени пред Районните избирателни комисии (РИК) по време на изборите за Европейски парламент и Народно събрание;
- *Дневник за наблюдение и регистрация* на нарушенията и подадените пред Секционните избирателни комисии (СИК) жалби в деня на изборите за Европейски парламент и Народно събрание;

- *Изследване на случаи* за хода и резултатите от досъдебно разследване по сигнали за купуване на гласове и престъпления срещу политическите права на българските граждани.

При едновременното приложение на тези методи по отношение на цялостната оценка на почтеността на изборния процес, се използват следните основни **категории на анализа**:

- Електорална карта на регистрирани нарушения на предходни избори;
- Относителен дял на избирателите, попадащи в зоната на корупционен риск;
- Коефициент на мобилизация на контролирания вот;
- Вероятностна оценка за относителния дял на контролиран вот сред гласоподавателите, участвали в изборите;
- Индекс за установяване на контролиран вот.

**Електоралната карта** на регистрираните нарушения на изборното законодателство, имащи отношение към купуването на гласове и други форми на контролиран вот, определя критичните зони, в които са налице системни предпоставки за политическа корупция в изборния процес.

**Относителният дял на избирателите**, попадащи в зоната на риск от политическа корупция в изборния процес, служи за определяне на границите на вариация по отношение на проявлението на контролиран вот.

**Коефициентът на мобилизация** по отношение на този относителен дял на избирателите, намиращи се в риск, се определя на базата на броя и характера на регистрираните жалби и нарушения.

Спрямо коефициентът на мобилизация се определя **вероятностната оценка за относителния дял на контролирания вот** сред гласоподавателите, участвали в изборите.

Общата стойност на **Индекса** се изчислява на основата на количествената и качествена информация, набрана чрез посочените методи, спрямо установения коефициент на мобилизация. Неговата стойност, както и при всички останали индекси, използвани от международната антикорупционна организация Transparency International, варира от 0 (най-висока степен на контролиран вот) до 10 (най-високата възможна степен на свобода на вота).

Подобна методология на оценяващо изследване на политическата корупция в изборния процес се разработва и прилага за първи път в български условия, както и в практиката на Transparency International. Последователно ѝ приложение в два поредни национални избора показва висока степен на надеждност и устойчивост на постигнатите резултати.

Надеждността на този нов инструмент за определяне на почтеността и свободата на избора позволява да бъде измервано и сравнявано влиянието на различни фактори върху правото на собствен политически избор. Чрез този инструмент могат да бъдат представяни в обобщен вид резултатите от различни по своя характер и обхват изследвания на изборния процес, при наличие на необходимите гаранции за надеждност, достоверност и представителност.

Подборът и интегрираното приложение на посочените изследователски методи осигурява възможности за верификация и контрол върху достоверността. Високата

постигната степен на стандартизация при приложението на методологията, позволява нейното приложение при провеждането на международни сравнителни и национални изследвания на политическата корупция в изборния процес.

## **РЕЗУЛТАТИ**

**Вторичният анализ на данни** за нарушаване на изборното законодателство очерта висока степен на устойчивост както на конкретни проявни форми на регистрираните изборни нарушения, така и повтораемост на местата, в които най-често се извършват нарушения. На базата на този анализ бе изработена *електорална карта* на нарушенията, включващи купуване на гласове и престъпления срещу политическите права на българските граждани, както и *типологии* на най-често срещаните нарушения на изборното законодателство, имащи отношение към политическата корупция в изборния процес.

В резултат от приложението на **мрежовия анализ на корупционния риск** бяха установени сравнително **високи равнища на риск** от политическа корупция в изборния процес:

- наличие на организирани действия, насочени към осигуряването на нелегитимно въздействие върху свободната воля на българските избиратели в периода на подготовка и провеждане на изборите за Европейски парламент и Народно събрание;
- налице е съсредоточаване на съществен финансов и организационен ресурс, който бе реализиран в периода на предизборната кампания;
- в периода от края на 2008 година до провеждането на европейските и парламентарни избори в България бе регистрирано нарастване на политическия натиск от страна на управляващото мнозинство върху дейността на държавни структури и независими медии;
- дейността на законодателната и изпълнителната власт бе насочена към промяна на правилата за провеждане на изборите в последния възможен момент, при липса на необходимата степен на публичност и прозрачност.

Вторичният, **сравнителен анализ на решенията на ЦИК** по жалби имащи отношение към купуване на гласове и други форми на контролиран вот, представени в периода на предизборната кампания и в самия изборен ден на европейските и парламентарни избори, (съответно през 2007 и 2009 година, както и през 2005 и 2009 година):

- потвърждава основателността на съставената електорална карта на нарушенията, които са били предмет на жалби до ЦИК;
- регистрира висока степен на устойчивост на мотивите за жалбите, отправени към изборната администрация;
- установи определена динамика в броя на депозираните жалби и взетите по тях решения от страна на ЦИК, като през 2009 година общият брой на жалбите е по-голям;
- предостави необходима информация за възможна последваща *оценка на ефективността в действията на изборната администрация*.

Резултатите от **проучванията на обществените нагласи** по отношение на участието в избори и продаването на гласове, проведено през ноември – декември 2008 година от Националния център за изучаване на общественото мнение, (НЦИОМ) по

поръчка на Асоциация „Прозрачност без граници“ показват, че на директно зададен въпрос, 4,0 % от изследваните лица заявяват, че биха се съгласили да приемат пари срещу гласуване в полза на определена политическа сила.

Второто изследване на НЦИОМ, проведено в периода февруари – март 2009 година, показва, че 7,1 % от изследваните лица не се интересуват от това дали изборните резултати са фалшифицирани или не. Както и при първото изследване, социалният профил на лицата, декларирали висока степен на съгласие с практиката на купуване на гласове, е доминиран от хора с основно и по-ниско образование, представители на ромските групи, както и млади хора, на възраст до 29 години, които живеят в по-малки населени места.

Изследването на общественото мнение, проведено от екип на Институт „Отворено общество“ в периода март-април 2009 година, очертава по-детайлна картина на нагласите, свързани с продаване на гласове. Според 11,7 % от изследваните лица, купуването на гласове е нормален начин за привличане на избиратели, а за още 3,5 % от анкетираните, това е „европейска практика“. На директно формулиран въпрос, 4,8 % от изследваните лица посочват, че биха взели пари и биха гласували за политическата сила, която им ги е предложила, а 14,1 % са посочили, че биха взели пари, но ще гласуват по съвест. Още 5,5 % от анкетираните заявяват, че биха взели парите, но няма да гласуват.

Експресното изследване на НЦИОМ, проведено в края на месец май и приключило на 1 юни 2009 година, показва че вече 12,2 % от избирателите са заявили готовност да гласуват срещу заплащане. Повече от половината от тях (6,4 %) са заявили, че са готови да гласуват срещу заплащане, но само за партия, на която симпатизират, а 5,8 % са посочили, че биха гласували за всеки, който им предложи пари.

Независимо от различния изследователски инструментариум, използван в цитираните проучвания на обществените нагласи, резултатите показват наличието на специфична мобилизация сред избирателите, декларирали готовността си да гласуват срещу заплащане. Ако в края на миналата година „твърдото ядро“ на готовите да продадат гласа си е около 4 %, то в навечерието на изборите за Европейски парламент тази стойност достига почти 6 %. В същото време бързо се разширява и периферията на онези избиратели, които биха приели пари или някаква друга форма на „разплащане“, (от типа на назначаване на работа, осигуряване на изкупуването на земеделска продукция, и т.н.) срещу гласуване в полза на определена политическа сила.

На базата на тези проучвания бе определен относителният дял на активни избиратели, които при определени обстоятелства биха били готови да участват в схеми за купуване на гласове или контролиран вот. Неговата стойност е 12,2 % от всички имащи право на глас български граждани, живеещи постоянно на територията на страната.

#### **ВЕРОЯТНОСТНА ОЦЕНКА ЗА ДЕЛА НА КОНТРОЛИРАН ВОТ ПО ВРЕМЕ НА ИЗБОРИТЕ ЗА БЪЛГАРСКИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

Като относителен дял спрямо броя на избирателите, участвали в европейските избори (фиксиран от ЦИКЕП на 2 601 677 души), тази стойност представлява малко повече от 425 000 избиратели или 16,4 % от онези, които са участвали в избирането на членове на Европейския парламент от Република България. *Коефициентът на мобилизация спрямо общия дял на избирателите, изразили в една или друга степен*

*готовност да продадат гласа си, е равен на 53% от дела на избирателите, намиращи се в риск.*

На изборите за Народно събрание, регистрираният коефициент на мобилизация бе по-висок – *65 % от дела на избирателите, намиращи се в риск.* В същото време, по-високата регистрирана избирателна активност намали общата относителна тежест на контролирания вот върху крайните изборни резултати. *Така, независимо от по-високата мобилизация на контролиран вот, неговата относителна тежест намаля спрямо изборите за Европейски парламент от 16,4 % на 14,5 %.*

Специфичната социална структурираност на групите от избиратели, намиращи се в зоната на корупционен риск, предполага по-висока степен на мобилизация сред част от тях в сравнение с останалите. Най-вероятно пълна мобилизация на този специфичен сегмент в българския електорален корпус не е възможна, но тази стойност отразява широката периферия, спрямо която е възможно да бъде упражняван натиск за подмяна на свободното право на избор.

Анализът на риска, основан на вторичен анализ на купуването на гласове на предходни избори, показва убедително, че в избирателните райони и населени места, където е имало най-висока концентрация на купуване на гласове, бе регистрирана висока избирателна активност. На тази основа, както и при окончателното обработване на резултатите от наблюденията в изборния ден, бе съставен Индекса за установяване на контролиран вот.

#### **ИНДЕКС НА УСТАНОВЕНИЯ КОНТРОЛИРАН ВОТ**

Стойността на Индекса за установяване на контролиран вот се определя на базата на обобщената информация от анализа на жалбите, подадени пред РИК и установените нарушения в наблюдаваните СИК в изборния ден. Пропорцията между установените проявления на купуване на гласове и контролиран вот, от една страна, както и оценката на степента на неговата мобилизация на базата на социологическите изследвания – от друга, формират основата на този измерител за степента на почтеност и свобода на изборния процес.

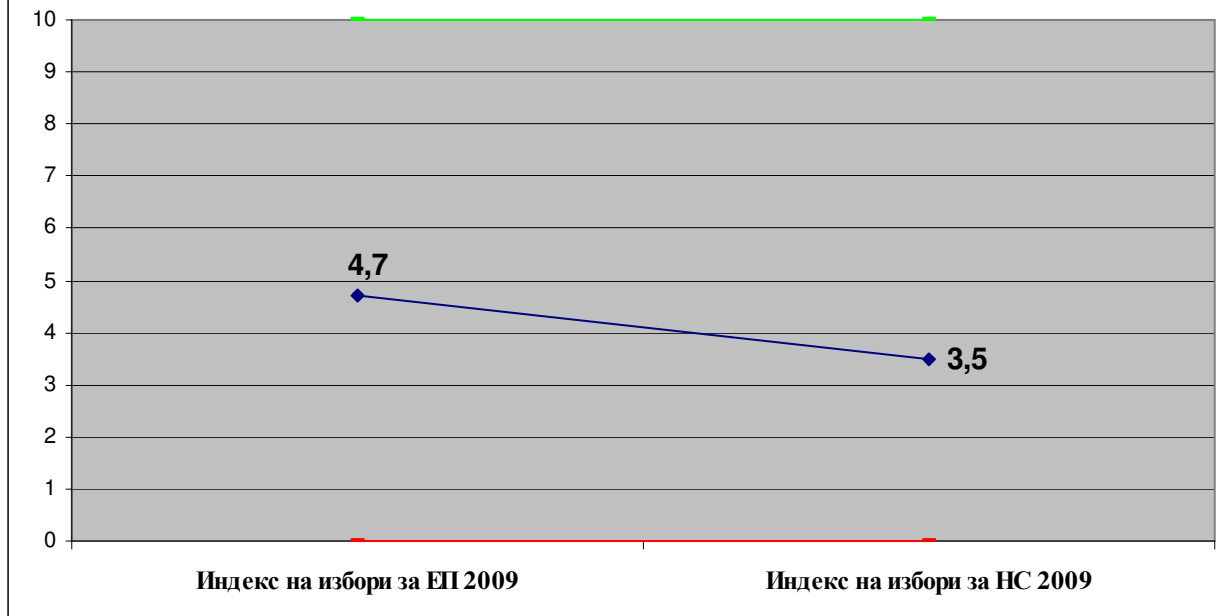
*Измерената стойност на Индекса за установяване на контролиран вот по време на изборите за Европейски парламент в България е 4,7* при скала от 0 – изцяло контролиран вот и 10 – изцяло гарантирана свобода на избора. Тази стойност остава в зоната на висок корупционен риск (отнасяща се до всички стойности под 5,0). Определящо значение за крайната стойност на Индекса има обхватът на нарушенията, включващи в една или друга степен дейността на изборната администрация при противодействието на опитите за купуване на гласове и контрола върху поведението на избирателите.

Стойността на Индекса за изборите за Народно събрание е по-ниска поради по-високият коефициент на мобилизация. *При парламентарния вот тя е 3,5*, при скала от 0 – изцяло контролиран вот до 10 – изцяло гарантирана свобода на избора. По-ниската регистрирана стойност на Индекса буди основателна тревога по отношение на почтеността и прозрачността на изборния процес.

## ИНДЕКС НА КОНТРОЛИРАНИЯ ВОТ - 2009

Избори за Европейски парламент

Избори за Народно събрание



### Изводи

За първи път в България се провежда цялостно наблюдение върху характера на жалбите за нарушения в изборния процес. Анализът на набраната информация, освен характеристиките на контролирания вот, позволява да бъде изследвана и дейността на изборната администрация. Установените тенденции, както и тяхното сравнение с резултатите от установяването на контролиран вот по време на предстоящите парламентарни избори, ще позволи изграждането на цялостна платформа за промени в изборното законодателство, способстващи ограничаването и неутрализирането на политическата корупция в изборния процес.

Високата степен на обществено внимание, което предизвика темата за купуването на гласове, очевидно е довело до промяна в стратегиите на част от посредниците в осигуряването на легитимно политическо влияние и електорално присъствие. Установените форми на контролиран вот, както в жалбите, представени пред РИК, така и при нарушенията в СИК, показват, че е налице преориентиране към други форми на зависимост и осигуряване на нелегитимно предимство, основано преди всичко на икономическа и социална зависимост в условията на нарастваща обществена тревожност, породена от развитието на стопанската криза.

Паралелните наблюдения върху хода на предизборната кампания показват, че все по-често ключова роля в реализирането на корупционни схеми в изборния процес придобиват сравнително нови фигури, които подпомагат търговията с влияние. От една страна, става въпрос за представители на местни структури на организираната престъпност, а от друга – за застъпници и активисти на политически партии, които поемат все повече значение при контролирането на вота и купуването на гласове.



Анализът на получената информация потвърждава основателността на предложенията на Гражданската коалиция за свободен и демократичен избор за промени в законодателната основа на изборителния процес. Съществена част от установените нарушения в изборния процес са породени от липсата на политическа воля за изграждане на надеждна законова рамка, която на свой ред предполага и развитието на специфичен административен капацитет в структурите на изборната администрация.

Специфичното райониране на проявите на купуване на гласове и контролиран вот, налага преоценка на ефективността на институциите, ангажирани с гарантирането на политическите права на българските граждани. Ниското равнище на социална компетентност способства развитието на условия, в които трайно може да бъде подменен вот на българските граждани.

За първи път на отминалите избори за Европейски парламент и Народно събрание на Република България бяха установени системни случаи на контрол върху поведението на изборителите чрез инструментариума на икономическата принуда. Тази форма на *корпоративен вот* не подлежи на достатъчно надеждна регистрация чрез изследвания или наблюдения, основани на извадкови статистически методи поради специфичните условия за съществуването си. Районите, в които бяха регистрирани случаи на заплахи, отправяни към служители на частни предприятия, свързани с подкрепа за определена политическа сила, следват структурата на собственост върху предприятия, които имат структуроопределящ характер за определени, относително изолирани райони на страната.

Сред установените типове контролиран вот, доминират поне три *форми на принуда, основана на икономическа зависимост*. Първата от тях е свързана със запазването на работното място. Втората се проявява най-често в аграрни райони и е свързана с възможностите за изкупуване на селскостопанската продукция. Третата е най-разпространена сред ромските групи и е свързана с практиката на лихварство. Чрез мрежите на местни лихвари и отделни части от регионални и местни структури на организираната престъпност, имаме основания да твърдим, че е оказван натиск върху сравнително големи групи от изборители, да подкрепят една или друга политическа партия или коалиция.

Ефективното противодействие спрямо тези форми на контролиран вот предполага много по-висока степен на съгласуваност в действията на разследващите и правоохранителните органи, както и трайно установяване на екипния принцип при разследването на подобни престъпления срещу политически права на българските граждани. В това отношение, предприетите мерки от страна на Главния прокурор на Републиката, представляват стъпка в правилна посока, но поне засега, наказателната практика по подобни обвинения остава по-скоро рядкост.

## **ПРЕПОРЪКИ**

Същественият брой случаи, при които са налице организационни нередности и нарушения в изборния ден, налага вниманието да бъде насочено в много по-голяма степен към процедурите за подбор, дейността и възможностите за упражняване на ефективен контрол върху работата на секционните изборителни комисии. Определянето на техния състав, както и гарантирането на необходимата компетентност, представляват изключително важен фактор за ограничаване на случаите на купуване на гласове и контролиран вот. Получените резултати, както и наблюденията в изборния ден, налагат ЦИК да се ангажира в по-голяма степен, както с контрола върху

съставянето на секционните изборителни комисии, така и с обучението на техните членове.

Налице е тенденция към разширяване и усъвършенстване на формите за оказване на въздействие върху политическия избор на българските граждани. Необходимо е повишаване на компетентността и информираността на разследващите органи, ангажирани с установяване на престъпления срещу политическите права на българските граждани. Съществена част от усилията в тази насока би трябвало да бъдат координирани и с органите, които имат отношение към отчетността, публичността и прозрачността на финансирането на предизборните кампании, както и на дейността на политическите партии.

Необходими са допълнителни усилия и административен капацитет за извършването на необходимите проверки, чрез които може да бъде установена почтеността на проведените избори. Законодателното решение за вписване на ЕГН от представители на секционните изборителни комисии може на свой ред да създаде проблем при удостоверяването на тяхната достоверност. Все още липсват и ефективни механизми за санкциониране на нарушенията, свързани както с дейността на изборната администрация, така и на активисти и застъпници на политически сили, които компрометират почтеността и свободата на вота.

Установяващата се практика за изграждане на съвместни екипи от представители на разследващи органи, под ръководството на съответните районни прокуратури и специализирани звена за разследване на корупционни престъпления, както и на престъпления срещу политическите права на българските граждани, представлява най-ефективната форма за противодействие на политическата корупция в изборния процес. Техният капацитет би трябвало да бъде повишен, както и да бъде осигурена необходимата степен на координация и съгласуваност между техните действия.

Характерът на феномена “контролиран вот” предполага не само провеждането на предварителни разследвания и наблюдения в самия изборен ден, но и на проверки и анализ на ситуацията непосредствено след обявяването на изборните резултати, когато практически завършва процесът на търговия с електорално влияние.

# ЧАСТ V

## НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

### СЪОТВЕТСТВИЕ НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С МЕЖДУНАРОДНИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗБОРИ

#### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

##### 1.1. Международни стандарти

Нормативните документи на международното право, цитирани в настоящия раздел, са приети от Европейския съюз (ЕС), Съвета на Европа (СЕ), Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и Организацията на обединените нации (ООН).

ЕС, СЕ и ООН са юридически лица по смисъла на международното право. Държавите участнички в ОССЕ се договориха ОССЕ да не бъде юридическо лице по смисъла на международното право.

Договорите, конвенциите и споразуменията, или по-общо казано договореностите на ЕС, СЕ и ООН са юридически обвързващи по смисъла на международното право, ако са подписани и ратифицирани от държава-членка. В такъв случай те стават част от националното законодателство.<sup>5</sup> Прилагането обаче може да бъде забавено до официалното обнародване на съответните документи за ратификация. Ако ратификацията все още е висяща, конвенциите не са правно обвързващи, макар че, ако са подписани от съответното правителство, то поема задължението да не предприема стъпки, които противоречат на разпоредбите на конвенцията или противодействат на целите ѝ.

Декларациите на Общата асамблея на ООН са част от обичайното или “меко” международно право, което включва също и съдебната практика, и са политически обвързващи. Бележките и коментарите на ООН и СЕ представляват официални тълкувания на съответните разпоредби на международното право и описват добрите практики.<sup>6</sup> Документите на ОССЕ са политически обвързващи за участващите държави, което се подсилва и от факта, че всички решения на ОССЕ се вземат с консенсус и като цяло следват разпоредбите на международното право.

##### 1.2. Българската конституция и международното право

България е пълноправен член на ЕС, СЕ, ОССЕ и ООН. В този контекст Конституцията на Република България постановява<sup>7</sup> че: “Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.” Следователно,

<sup>5</sup> В някои случаи международното право може да бъде директно приложимо, или алтернативно – държавите могат да инкорпират разпоредбите на договора в националното законодателство.

<sup>6</sup> Наръчник за наблюдение на изборите в Европейския съюз, второ издание, Европейска комисия, 2008 г., Раздел 2.2, стр.16.

<sup>7</sup> Член 5(4).

съблюдаването на международното право е ключов елемент от законовия ред в България.

### **1.3 Изборите в България след 1989 година**

В периода между октомври, 1991 г. и ноември, 2007 г. изборите в България се провеждаха при цялостно спазване на международните стандарти и добрите изборни практики. Макар че винаги има място за подобрения на правната рамка за изборите, Централната избирателна комисия (ЦИК) беше в състояние да наложи практика, която спомагаше за провеждането на като цяло прозрачни и отговорни избори, обществеността имаше доверие в изборният процес. Това беше признато от международните наблюдатели на изборите, в частност в издадения през 2001 г. Окончателен доклад на Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права (ОССЕ/СДИЧП).<sup>8</sup>

Въпреки тази положителна оценка, след 2001 г. се прояви една отрицателна тенденция, свързана с грозното явление, наричано в обществото “купуване на гласове”. Първоначално “купуването на гласове” означаваше изплащането на суми<sup>9</sup> непосредствено преди или на самия изборен ден, с които гласоподавателите бяха подтиквани да гласуват за определени партии. Тъй като държавата в голяма степен игнорира тази тенденция, нейният мащаб нарасна и формите се разнообразиха. Това беше отбелязано и в по-късните доклади на наблюдателите от ОССЕ/СДИЧП.<sup>10</sup>

Преди изборите за президент и вицепрезидент през 2006 г. “купуването на гласове” беше криминализирано, но прилагането на новата разпоредба не отговори на очакванията на обществото. Макар че наказателната отговорност в впоследствие беше неколкостранно изменяна и засилвана, мащабът на “купуването на гласове” нарастваше, заплашвайки основните принципи на демокрацията. Това често неправилно се приписваше на “разочарованието” на гласоподавателите от установения “политически модел” в България. Преди парламентарните избори от 5 юли, 2009 г. гражданското общество засили усилията си в борбата срещу “купуването на гласове”.

## **2. Ключови международни стандарти**

### **2.1. Стандарти на Европейския съюз**

От ключово значение за пълноправното членство в Европейския съюз са така наречените политически критерии, познати също и като Копенхагенски критерии от 1993 година. Копенхагенските критерии изискват “... стабилност на институциите гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, човешките права, уважение и защита на малцинствата”. Политическите критерии трябва да са спазени, за да може Европейският съвет да реши да отвори преговори за присъединяване на дадена страна.

### **2.2. Стандарти на Съвета на Европа**

Конвенцията на СЕ за защита на човешките права и основни свободи (КЗЧПОС)<sup>11</sup> закрепва в закон редица индивидуални права и свободи и осигурява

<sup>8</sup> Може да се намери на [http://www.OSCE.org/documents/СДИЧП/2001/08/1411\\_en.pdf](http://www.OSCE.org/documents/СДИЧП/2001/08/1411_en.pdf).

<sup>9</sup> Първоначално “купуването” става с малки суми пари в брой и/или “почерпка” като кебапчета и бира.

<sup>10</sup> Например, Окончателният доклад на ОССЕ/СДИЧП за президентските избори през 2006 г. може да се намери на [http://www.OSCE.org/documents/СДИЧП/2007/02/23404\\_en.pdf](http://www.OSCE.org/documents/СДИЧП/2007/02/23404_en.pdf).

<sup>11</sup> Конвенция за защита на човешките права и основни свободи, Рим, 4.XI.1950, налична на <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457->

международен съдебен инструментариум за тяхната защита – Европейската комисия и Съда по човешките права. Конвенцията беше изготвена на базата на Декларацията на ООН за човешките права. Тя влезе в сила през 1953 г. и сега е обвързваща за всички държави-членки на Съвета на Европа. България ратифицира Конвенцията и ратификацията влезе в сила на 7 септември, 1992 г.

Допълнителният (Първи) Протокол към (КЗЧПОС), който беше подписан през март 1952 г., добавя следното към списъка с основни права, защитени от Конвенцията: правото на собственост, правото на образование и правото на свободни избори чрез таен вот. Този Протокол е в сила във всички държави-членки, освен Андора и Швейцария (която го е подписала).

КЗЧПОС съдържа разпоредба<sup>12</sup>, че “При определяне на гражданските му права и задължения или [...], всяко лице има право на справедливо и публично изслушване в разумен срок от независим и безпристрастен съд.” Освен това, там се съдържа и разпоредба<sup>13</sup>, че “Всяко лице, чийто права и свободи, определени от настоящата Конвенция са нарушени, трябва да разполага с ефективни средства за съдебна защита пред национален орган, независимо от факта, че нарушението е извършено от хора действащи в качеството им на официални лица.”

По-нататък, съгласно Член 3 на Първия Протокол към КЗЧПОС<sup>14</sup> “Договарящите се страни се задължават да провеждат свободни избори на разумни интервали от време с тайно гласуване, при условия, които да гарантират свободната волеизява на хората при избора на законодателното тяло.” Така беше определено, че правото на свободни избори е човешко право.

През 2002 г. Комисията за демокрация чрез законност на СЕ (Венецианската комисия) публикува Кодекс на добрите практики в изборните дела.<sup>15</sup> Този Кодекс обхваща широк кръг въпроси свързани с изборите, отразяващи текущите добри практики и възможните приемливи изключения при специални обстоятелства. Според Кодекса европейската традиция при провеждането на демократични избори се основава на пет стълба: (а) всеобщо избирателно право; (б) равно избирателно право; (в) свободно избирателно право; (г) тайно гласуване (д) директно гласуване.

### **2.3. Стандарти на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа**

Епохалният Копенхагенски документ на ОССЕ от 1990 година<sup>16</sup> съдържа ангажименти по отношение на широк спектър въпроси на човешките права. Така например, в алинея 2, се подчертава, че “[...] върховенството на закона не означава просто формална законност, която осигурява редовност и последователност в постигането и прилагането на демократичен ред, а означава справедливост, основана на признаването и пълното приемане на човешката личност като върховна ценност, гарантирана от институции, които осигуряват рамката за нейната най-пълна изява.” Специфичните ангажименти, поети по отношение на провеждането на избори, са

---

[9014916D7A/0/EnglishAnglais.pdf](#). Тази конвенция често се нарича “Европейска конвенция за човешки права”.

<sup>12</sup> Член 6.1.

<sup>13</sup> Член 13.

<sup>14</sup> Протокол към Конвенцията за защита на човешките права и основни свободи, Париж, 20.III.1952 г., може да се намери на уеб-сайта на Конвенцията.

<sup>15</sup> Може да се намери на [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

<sup>16</sup> Документ на Срещата от Копенхаген на Втората конференция по човешкото измерение на ОССЕ, Копенхаген, 5-29 юни, 1990 г., публикуван на: [www.OSCE.org/CDL/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.OSCE.org/CDL/1990/06/13992_en.pdf).

изброени в Алинея 7 и те в голяма степен се основават върху международното право на ООН и СЕ.

Ключов елемент на мандата за човешкото измерение на ОССЕ/СДИЧП е утвърждаването на демократичните избори. По силата на Алинея 8,<sup>17</sup> на ОССЕ/СДИЧП държавите членки възлагат уникалния мандат за наблюдение на изборите. Тази алинея представлява първото и единствено междуправителствено споразумение за предоставяне на постоянна покана за наблюдение на избори, при което участващите държави взаимно наблюдават изборите си.

Целта на наблюдението на изборите в контекста на ОССЕ е да се установи дали даден изборен процес съответства на ангажиментите в ОССЕ<sup>18</sup> съгласно Копенхагенския документ от 1990 г., да се идентифицират областите за евентуални подобрения на процеса и да се дадат препоръки за постигането на тези подобрения.

#### 2.4. Стандарти на Организацията на обединените нации

Член 1 на Всеобщата декларация за човешките права от 1948 година<sup>19</sup> гласи “[...] Всички човешки същества се раждат свободни и равни по достойнство и права” а член 21(3) гласи, че “Волята на народа трябва да бъде основата на властта на правителството.. [...]”

Международната спогодба за гражданските и политическите права (МСГПП) гарантира основните граждански и политически права без разлика<sup>20</sup> на пола, цвят на кожата, език, религия, национален или социален произход. МСГПП влиза в сила на 23 март, 1976 г. след като достатъчен брой държави членки на ООН са подписали Спогодбата. България е подписала МСГПП на 21 септември, 1970 г.<sup>21</sup>

От ключово значение за настоящия доклад е член 25 на МСГПП, който гласи:

##### Член 25

Всеки гражданин има правото и възможността, без оглед на никое от различията, упоменати в член 2 и без нерезонни ограничения:

- (а) Да участва в осъществяването на обществените дела, пряко или чрез свободно избрани представители;
- (б) Да гласува и да бъде избран на истински, периодично провеждани избори при спазване на **всеобщото изборително право и тайно гласуване, което гарантира свободното волеизявление на гласоподавателите;**

<sup>17</sup> Алинея 8 на Копенхагенския документ от 1990 година разпорежда, че “Участващите държави смятат, че присъствието на наблюдатели, както вътрешни, така и външни, може да подсили изборния процес в държавите, в които се провеждат изборите. Затова те канят наблюдатели от всяка друга държава участничка в ОССЕ и от всяка подходяща частна институция и организация, която може да пожелае да наблюдава хода на националните изборни процедури в степеня, позволена от закона. Те ще се стремят да улесняват сходен достъп до изборния процес, осъществяван на под-национално ниво. Тези наблюдатели се задължават да не се намесват в изборния процес.”

<sup>18</sup> По специално в алинеи 6, 7 и 8 на Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г.. Анализът на съответствието обаче не се свежда само до изпълнението на тези конкретни ангажименти.

<sup>19</sup> Може да се намери на: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

<sup>20</sup> Член 2.

<sup>21</sup> Според:[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec). По ирония на съдбата България се оказва една от тези държави членки на ООН, които допринасят за постигането на минималния брой ратификации нужни за прилагането на МСГПП.

(в) Да има достъп, при общите условия за равенство, до държавната служба в своята страна.

Добра практика в изпълнението на МСПП беше въведена чрез Общите бележки към Спогодбата. Релевантни към разсъжденията по-долу са точки 20 и 21 на Общите бележки 25, приети на 57-та сесия на Комитета на ООН по човешките права, проведена на 12 юли, 1996 г.<sup>22</sup> Поради важността на разпоредбите на Раздели 3.2 и 3.3 по отношение на основните безпокойства, породени от парламентарните избори в България, проведени на 5 юли, 2009г., те са възпроизведени напълно тук:

#### МСПП Обща бележка 25

20. Трябва да се изгради независим изборен орган, който да надзирава изборния процес и да осигурява неговото провеждане справедливо, безпристрастно и в съответствие със закони, съвместими със Спогодбата. **Държавите следва да предприемат мерки, с които да гарантират изискването за тайния вот по време на изборите, включително и при гласуването от разстояние, когато съществува такава система. Това означава, че гласоподавателите трябва да бъдат защитени от всякаква форма на принуда или натиск са разкрият как възнамеряват да гласуват или как са гласували, както и от всякакво неправомерно и незаконно вмешателство в процеса на гласуване.** Отказът от тези права е несъвместим с член 25 от Спогодбата. Сигурността на урните трябва да бъде гарантирана и бюлетините трябва да се преброят в присъствието на кандидатите или техни представители. Трябва да има независим контрол върху процеса на гласуване и преброяване и достъп до съдебен преглед или друг еквивалентен процес, така че избирателите да имат доверие в сигурността на бюлетината и на преброяването на гласовете. Помощта, предоставяна на хора с увреждания, на незрящи или неграмотни, трябва да бъде независима. Гласоподавателите трябва да бъдат напълно информирани за тези гаранции.

21. Макар че Спогодбата не налага някоя конкретна избирателна система, всяка система, използвана в държава, страна по Спогодбата, трябва да бъде съвместима с правата, защитени по силата на член 25 и трябва да гарантира и осъществява свободното волеизявление на гласоподавателите. **Принципът за един човек – един глас трябва да се прилага и в рамките на избирателната система на всяка държава гласът на един гласоподавател трябва да бъде равен на гласа на друг гласоподавател.** Очертаването на границите на избирателните райони и метода на разпределяне на гласовете не трябва да изкривяват разпределението на гласоподавателите или да дискриминират някоя група и не трябва да изключват или ограничават нерезонно правото на гражданите да избират свободно своите представители.

### **3. ИЗБОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2009 ГОДИНА И КЛЮЧОВИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ**

#### **3.1. Приемане на Закон за избора на народни представители (избирателния закон)<sup>23</sup>**

Законът за избор на народни представители беше приет окончателно по-малко от 3 месеца преди изборите. Парламентът направи изменения в избирателния закон в края на април, 2009 г. Измененията включваха някои основни въпроси, като

<sup>22</sup> Може да се намери на:

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?)

<sup>23</sup> Закон за избор на народни представители, Държавен вестник, № 31/2009, в сила от 24.04.2009.

въвеждането на нова избирателна система<sup>24</sup>, която стана предмет на дълбоки политически несъгласия.

Измененията бяха направени от парламентарното мнозинство, съставено от народни представители, избрани с бюлетината на Българската социалистическа партия (БСП)<sup>25</sup> и на Движението за права и свободи (ДПС. Парламентарната опозиция не подкрепи новата система.

Приемането на важни промени в избирателната система по-малко от три месеца преди деня на изборите и без широко политическо съгласие за същността на измененията не е добра изборна практика.<sup>26</sup> Тя подкопава доверието на обществото и поражда безпокойство, свързано с политическите намерения да се осигури победата преди да е започнало състезанието.

### **3.2. Тайната на вота и “купуването на гласове”**

Както Конституцията<sup>27</sup>, така и избирателният закон<sup>28</sup> възпроизвеждат част от Член 25(б) на МСГПП, Раздел 2.4 Това е частично в съответствие с международния стандарт. Обаче българското законодателство мълчи по въпроса за гаранциите за свободното волеизявление на гласоподавателите, така както се изисква от МСГПП.

Тайната на вота е предмет на по-широка интерпретация, касаеща тайната на политическия избор в цялостния изборен процес, а не само в акта на гласуване. Това е начинът да се разбира т. 20 от Общата бележка 25, която изисква гласоподавателите да бъдат защитени “от всякаква форма на принуда или натиск да разкрият как възнамеряват да гласуват”. Това изискване разкрива необходимостта от държавни гаранции, включително и от разпоредба в Конституцията за свободното волеизявление на гласоподавателите, което да изключва “купуването на гласове”. За съжаление, в началния етап на изборната кампания има политически партии (включително и сред управляващите), които се въздържат от ясен ангажимент да се борят с “купуването на гласове”.

Според неправителствените организации и медиите гласоподавателите не са защитени в съответствие с изискванията на Комитета на ООН за човешки права. Докладват се случаи на:

(а) Събиране на лични данни, включително и чрез (копия на) лични карти, които да се използват неправомерно в изборния ден,

(б) Преки плащания (включително и безплатна бира и скара) срещу обещанието да се гласува по определен начин и/или доказателство за такова гласуване (напр. чрез снимки на маркираните бюлетини с мобилни телефони) и

(в) Принуда чрез икономически средства по месторабота, прикрити като “любезна молба за подкрепа” от страна на работодателя.

Последното напомня на изборните кампании по месторабота в началото на 90-те години.

---

<sup>24</sup> Формулата за разпределяне на гласовете за партиите в места в парламента

<sup>25</sup> Един представител на БСП гласува срещу новата избирателна система.

<sup>26</sup> СЕ Кодекса на добри практики в изборните дела на Комисията от Венеция, II.2.б, стр. 10.

<sup>27</sup> Член 10.

<sup>28</sup> Член 2.



Държавата криминализира<sup>29</sup> някои форми на “купуването на гласове”. Това грозно явление обаче продължава да подкопава основите на демокрацията. Държавата въведе в изборителния закон и изискването<sup>30</sup> текстът “Купуването и продаването на гласове е престъпление” да се изписва на всякакви рекламни материали по време на кампанията.

За съжаление “сделките с гласове” трудно се доказват и засягат преобладаващо икономически уязвимите сегменти от населението, които е малко вероятно да са чули нещо за МСГПП. Освен това, тънка е разделителната линия между по-общото “търгуване с влияние” и провеждането на обичайната политическа кампания на базата на т.нар. “обещания в кампанията”, които се очаква да сработят добре при конкретни избори.

Наказателните разпоредби могат да се разширят и формулировката може да се прецизира. Може да се обмисли и въвеждането на “изслушване по бързата процедура” при дела за обвинения за “купуване на гласове”. Правозащитните органи остават длъжници на обществото.

В борбата срещу “купуването на гласове” правозащитните органи могат да обмислят използването на правни разпоредби от закони, които не са пряко свързани с изборите. Например, член 11 от Закона за документите за самоличност гласи: “Никой няма право да дава или приема като депозит, или да ползва, или предоставя на други за ползване българския документ за самоличност на друго лице”. Тази разпоредба дава възможност в някои случаи да се наказва събирането на лични данни за гласоподавателите, което ще освободи правозащитните органи от необходимостта да намират доказателства за “купуване на гласове” в контекста на материалната изгода. Достатъчно би било санкцията за нарушаване на горната разпоредба да се изравни със санкцията предвидена в Раздел 3.ІІІ на Наказателния кодекс.

### **3.3. Избирателна система**

Според международното право изборът на избирателна система е суверенен въпрос, дотолкова доколкото този избор е в съответствие с Член 25(б) на МСГПП. Конституцията на България не конкретизира типа избирателна система и оставя този въпрос да се реши с избирателния закон.

От 1991 г. избирателната система в България е основана на пропорционалното представителство с регионални затворени партийни листи и 4% праг за влизане в парламента, изчисляван в национален мащаб. Според правните разпоредби могат да се кандидират и независими кандидати. В този контекст предишната избирателна система отговаряше на международните стандарти. Системата, която се използваше в периода от 1991 до 2009 г. беше една от най-добрите системи с оглед на гарантирането на пропорционално представителство, макар че когато една регионално силна партия преминеше 4 процентовата бариера, тя получаваше повечето от местата си в географския регион, в който има подкрепа.

Изменението на закона от април 2009 година предвижда 31 народни представители да се избират чрез мажоритарно представителство в едномандатни избирателни райони<sup>31</sup>, а 209 народни представители да се избират чрез пропорционално представителство от кандидатските листи на политическите партии и коалиции,

---

<sup>29</sup> Раздел 3.ІІІ от Особена част на Наказателния кодекс.

<sup>30</sup> Член 58 (2).

<sup>31</sup> Член 6 (2).

регистрирани в многомандатни изборителни райони.<sup>32</sup> Законът също така възлага на ЦИК задачата да определи броя на мандатите в многомандатните райони на базата на **единна норма на представителство** за цялата страна в зависимост от броя на населението.

Нововъведената система създаде два проблема, свързани със съответствието с международните стандарти:

#### Проблем 1

Две различни категории места бяха създадени в Народното събрание, които бяха неравнопоставени по отношение на определянето и броя на представляваните граждани:

- 209 места, разпределени в многомандатните изборителни райони (ММИР) на **базата на единната норма на представителство**, и
- 31 места, за които такава норма не важи и всеки мажоритарно избран народен представител представлява между три и дванадесет пъти повече граждани отколкото който и да било представител, избран по пропорционалната система.

Няма друга унитарна държава с установена демократична традиция, в която да има еднокамарен парламент съставен от две категории места неравностойни по отношение на представителството.

#### Проблем 2

Гласовете, подадени за кандидатите в едномандатните изборителни райони, имат различна тежест (до 4 пъти) в различните райони и затова са неравнопоставени. Този факт е в противоречие с Член 25 (б) на МСГПП в контекста на т. 21 от Общите бележки по този член, Раздел 2.4. Освен това, Венецианската комисия на Съвета на Европа препоръчва разлика до 15% между отделните едномандатни изборителни райони.<sup>33</sup> Накрая, това е нарушение и на алинея 7.3 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 година.<sup>34</sup> Такова неравенство създава потенциална възможност народните представители, избрани от едномандатните изборителни райони да претендират, че те представляват повече граждани в сравнение с другите представители и следователно са “по-равни” от своите колеги. Тази хипотеза още повече засилва опасенията, породени от Проблем 1.

Например, ЦИК<sup>35</sup> разпредели на многомандатен изборителен район № 3 (Варна) 12 места, а за многомандатен изборителен район № 5 (Видин) - 3 места в съответствие с единната норма на представителство, предвидена в закона. Това значи, че населението на район № 3 е приблизително четири пъти повече от това в район 5. Обаче, съответните едномандатни изборителни райони № 3 и № 5 следваше да изберат по един народен представител чрез мажоритарния вот. Следователно, тежестта на гласовете на гласоподавателите в едномандатния район № 3 е четири пъти по-малка отколкото в едномандатния район № 5 по отношение на мажоритарния избор.

---

<sup>32</sup> Член 6 (3).

<sup>33</sup> Кодекс на добрите практики по изборните въпроси на Венецианската комисия на СЕ, Глава 2, стр.6.

<sup>34</sup> [...] Участващите държави ще [...] гарантират всеобщото и равно изборително право на пълнолетните граждани. [...]

<sup>35</sup> Решение НС-10/06.05.2009.

Измененията на изборния закон от 24 април 2009 г. по отношение на изборната система са в противоречие с международните стандарти, като например член 25(б) на МСГП, алинея 7.3 на Копенхагенския документ от 1990 г. на ОССЕ и Кодекса на добрата изборна практика на Венецианската комисия на Съвета на Европа по отношение на равното изборно право.

Освен това, някои изменения на изборния закон, които са последици от въвеждането на 31 одномандатни изборни района, не са в съзвучие с неписаните принципи на мажоритарните избори. Това може да се илюстрира с примери като (а) възможността да се гласува извън собствената изборна секция, включително и в друг одномандатен изборен район, само на базата на удостоверение за гласуване на друго място; и (б) принципа за попълване на освободените места от народните представители, избрани мажоритарно, с друг кандидат от партийната листа. В допълнение, конституционната разпоредба, че народните представители представляват целия народ, а не само своите избиратели, Член 67(1) не може да бъде в пълно съответствие с принципа на мажоритарните избори.

За съжаление политически инициатор на новата изборна система, която противоречи на международните стандарти, на задълженията на България по силата на международното право и на добрата изборна практика, беше държавният глава. Той настойчиво поставяше въпроса за необходимостта от мажоритарно представителство на базата на каквито и да е одномандатни изборни райони, пренебрегвайки уместните предложения за въвеждането на мажоритарни елементи в съществуващата система, предлагани от експертите по изборния процес в страната.

### **3.4. Решението на Конституционния съд**

След окончателното приемане на изборния закон 70 депутати от парламента внесоха молба в Конституционния съд за обявяване за “неконституционни” на редица разпоредби, съставляващи изменения в изборния закон. Ключовите въпроси бяха (а) да се отмени нововъведената 8% бариера за коалициите от политически партии, която според мнението на вносителите противоречеше на принципа на политическия плюрализъм, (б) да се отменят нововъведените 31 одномандатни изборни района, съвпадащи географски със съответните многомандатни изборни района, което нарушаваше равенството в изборното право, както и редица разпоредби, произтичащи от тези одномандатни изборни райони, и (в) да се отменят някои разпоредби, регламентиращи заместването на избрани членове на парламента в случай, че местата им се овакантят.

Конституционният съд реши на 12 май, 2009 г.<sup>36</sup>:

- (а) Обяви за “неконституционен” нововъведеният 8%-ов праг за влизане в парламента на коалициите от политически партии. Един съдия изрази особено мнение по този въпрос.
- (б) Отхвърли молбата за отменяне на нововъведените 31 одномандатни изборни района и разпоредбите, произтичащи от това изменение, при което шест съдии подкрепиха молбата, а останалите шест не я подкрепиха.
- (в) Отхвърли молбата за отменяне на разпоредбите регламентиращи попълването на овакантените места в парламента. Пет съдии подписаха с особено мнение по отношение на тази молба.

<sup>36</sup>

Решение по конституционно дело № 5 от 12 май, 2009 г..

Докато въвеждането от парламентарното мнозинство на 8% праг за влизане в парламента беше политически мотивирано, регламентирането на различни прагове за отделните политически партии и за коалиции е практика в редица държави в Европа, включително и държави-членки на ЕС. То не противоречи на международните стандарти в контекста на наличните правни инструменти.

По отношение на нововъведените 31 едномандатни избирателни района решението на Съда поражда безпокойство, тъй като то противоречи на международните стандарти, най-вече на изискването за равенството на гласовете, гарантирано от МСГПП, Копенхагенския документ от 1990 на ОССЕ, Кодекса на добри практики по избирателните въпроси на Венецианската комисия на СЕ. В това отношение Съдът не защити основни граждански и политически права на българските граждани. Незачитането на международните стандарти е равностойно на незачитане на копенхагенските критерии на ЕС от 1993 г., което поставя под заплаха членството на България в ЕС.

### 3.5. Оспорване законността на избора

МСГПП изисква<sup>37</sup> “Всяка държава, страна по настоящата Спогодба, се задължава да гарантира, че лице чиито права и свободи, признати с настоящото, са нарушени ще разполага с ефективни средства за съдебна защита, независимо от факта, че нарушението е извършено от хора, действащи в качеството им на официални лица.”

Освен това КЗЧПОС предвижда<sup>38</sup> защита на правото чрез справедлив съдебен процес “[...] всеки човек има право на справедливо публично изслушване в разумен срок от независим и безпристрастен съдебен състав, изграден по силата на закон.”

Накрая, Кодексът на добри практики в изборните въпроси на Венецианската комисия на СЕ предвижда<sup>39</sup> “[...] апелативният орган по изборните дела трябва да бъде или електорална комисия или съд. [...] Във всички случаи трябва да има възможност за окончателно обжалване в съда.”

Българската Конституция съдържа разпоредба, че<sup>40</sup> “законността на изборите може да се оспори пред Конституционния съд по реда, определен със закон” и че<sup>41</sup> “Конституционният съд действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.”

Избирателният закон предвижда<sup>42</sup> че “Кандидатите за народни представители и централните органи на партиите и коалициите могат да оспорят законността на изборите чрез институциите, посочени в член 150 (1) на Конституцията на Република България пред Конституционния съд в срок от 14 дни след обявяване на резултатите от Централната избирателна комисия.”

Избирателният закон не съдържа конкретна разпоредба за оспорване на решение на ЦИК за обявяване на резултатите от изборите. В този контекст административното решение не е предмет на съдебен надзор. Това противоречи на МСГПП,

---

<sup>37</sup> Член 2.3(а).

<sup>38</sup> Член 6.1.

<sup>39</sup> Член 3.3.

<sup>40</sup> Член 66.

<sup>41</sup> Член 150 (1).

<sup>42</sup> Член 112.

Копенхагенския документ от 1990 на ОССЕ, Кодекса на добри практики по изборителните въпроси на Венецианската комисия на СЕ.<sup>43</sup>

Има обстоятелства, при които потенциален ищец<sup>44</sup> може да не е в състояние да се обърне към Конституционния съд в съответствие с Член 150 (1) на Конституцията, дори и да има сериозни причини да оспори законността на изборите. Такъв ищец трябва да разчита на съгласието на някоя държавна институция или на най-малко 48 народни представители от (новия) парламент, които да подкрепят жалбата му.<sup>45</sup>

Разбираемият подход да се сведат до минимум необоснованите жалби срещу изборните резултати, обявени от ЦИК, създава потенциална възможност за нерезонно ограничаване на правото на правосъдие, което противоречи на МСГПП и КЗЧПОС.

### **3.6. Изборна администрация**

Като цяло няма международни стандарти за конкретна организация на състава на изборната администрация. Има няколко принципа за състава и дейността на централните административни изборни органи. Всеки от тях може да работи в среда, при която има политическа воля да се провеждат изборите в съответствие с международните стандарти и добра практика.

Точка 20 на Общите бележки 25, подчертава необходимостта от “независима” изборна администрация; обаче тя не развива по-нататък прилагателното “независима”. Общото схващане, изразено и в Кодекса на добри практики по изборителните въпроси на Венецианската комисия на СЕ, е че изборната администрация трябва да изпълнява задълженията си по отношение на прилагането на закона по професионален и ефективен начин и да бъде свободна от неправомерна намеса от страна на класическите три типа власти.

По ограничен брой случаи българската ЦИК отстъпваше от изискването за професионализъм и ефективност. Но по време на тези избори съществуваше усещането, че на моменти ЦИК работеше под политическия контрол на отиващите си власти. Например, всички говорители на ЦИК бяха свързани с отиващото си парламентарно мнозинство; в повечето случаи по телевизията можеше да се видят тези говорители, които бяха номинирани за членове на ЦИК от страна на БСП. В допълнение към това, компютърната обработка на изборните резултати беше възложена на компания, чието ръководство беше пряко свързано с БСП. Това създаде впечатлението, че изборите се провеждаха от БСП. Факти като тези са източник на безпокойство, тъй като почти двадесетгодишния опит и добри практики бяха поставени на карта при тези избори.

### **3.7. Международните наблюдатели на изборите**

Алинея 8 на Копенхагенския документ от 1990 г. на ОССЕ представлява политически ангажимент на всички участващи в ОССЕ държави да канят наблюдатели от други страни-участнички, които да наблюдават техните избори. Неписано правило, основаващо се на установената практика, е държавите членки на СЕ също да канят парламентаристи от Парламентарната асамблея, които да наблюдават националните избори.

---

<sup>43</sup> Алинея 5.10.

<sup>44</sup> Например, политическа партия с по-малко влияние в надпреварата в дадени избори, или пък независим кандидат.

<sup>45</sup> По времето на изготвяне на доклада Конституционният съд беше приел да разгледа жалбата на политическа партия, представена в новия парламент срещу официалните резултати на парламентарните избори от 5 юли, 2009 г.. Тази жалба обаче беше внесена в Конституционния съд от Главния прокурор.

До парламентарните избори на 5 юли, 2009 г. България винаги е спазвала своя ангажимент да кани наблюдатели и ги е посрещала с добре дошли в страната. За съжаление, при тези избори от страна на държавния глава и на представители на БСП дойде посланието, че като държава членка на ЕС не се нуждаят от наблюдатели на изборите. Макар наблюдателите от ОССЕ и СЕ да дойдоха в България в хода на изборите, демонстрираното отношение на държавния глава поражда безпокойство, тъй като то пренебрегва политическия ангажимент на страната към тези две организации.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Парламентарните избори в България, проведени на 5 юли, 2009 г., не отговориха на няколко международни стандарти и добри практики. Това постави на карта законността в България, което от своя страна, означаваше неспазване на копенхагенските критерии от 1993 г. на ЕС и хвърли сянка върху членството на страната в Европейския съюз.

Докато някои изменения в избирателния закон отразиха добрата практика от изминалите години, други въведоха сериозни недостатъци, които поставиха на риск репутацията на страната като държава-членка на Европейския съюз.

Основния проблем беше в това, че избирателният закон създаде изборна система, която влезе в противоречие с Член 25(б) на МСГПП поради липсата на равенство в избирателното право на гражданите.

Освен това, правната рамка не осигурява гаранции за тайния вот и свободното волеизявление на гласоподавателите. Това беше усложнено от изпълнението на закона, който не предотвратяваше “купуването на гласове”, въпреки разпоредбата в Наказателния кодекс, която третира “купуването на гласове” като престъпно деяние.

В допълнение, правната рамка не е достатъчна за гарантиране на ефективни средства за съдебна защита за тъжителите срещу официалните изборни резултати.

Късното приемане от парламента, без широко съгласие, на важни изменения в нормативната уредба, включително и на избирателната система, не съответства на добрата изборна практика. Това подкопа обществено доверие в изборния процес и подхрани подозрения за намерения “да се осигури победата още преди началото на играта”.

Някои аспекти на работата на ЦИК създаваха усещането за политическа пристрастност на комисията в полза на тогавашната изпълнителна власт и това хвърли сянка върху нейната независимост и политическа безпристрастност.

Макар че България получи международни наблюдатели в съответствие с нейните политически ангажименти, този процес беше белязан от спорните послания, излъчени от Държавния глава и висши представители на тогавашното парламентарно мнозинство.

## **АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, ПРЕДВИЖДАЩА САНКЦИИ ЗА “КУПУВАНЕ НА ГЛАСОВЕ”: ПРИЛОЖЕНИЕ И НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ**

Превенцията и противодействието на различните проявни форми на контролиран вот, които все по-често и по-сериозно застрашават нормалното протичане на изборния процес и разклащат доверието на гражданите в легитимността на органите на държавна власт и управление и във възможността им да осигурят свободно и демократично развитие на общественно-политическите процеси, без съмнение изисква задълбочено познаване и безпристрастен анализ на избирателните закони и процедури и открито посочване на слабостите в нормативната уредба и възможностите за отстраняването им.

В редица случаи обаче набелязването на достатъчно по обхват мерки за усъвършенстване на изборното законодателство и дори възприемането им от законодателя и наличието на политическа воля за промяна, не са достатъчни за всеобхватна превенция и преустановяване на възможните форми на посегателство срещу свободното и нормално упражняване политическите права на гражданите.

Ето защо, с не по-малко значение за гарантиране законосъобразното и демократично протичане на изборния процес се явяват и санкционните мерки за въздействие върху нарушителите на установения правопорядък.

Чрез тази категория механизми за въздействие се цели да се окаже възпиращо въздействие по отношение на всички граждани, като им се укаже, че при осъществено забранено от закона поведение им се следва предвидената в закона санкция, както и индивидуално санкционно въздействие по отношение на лица, вече осъществили общественноопасно деяние.

Анализът на санкционните мерки за въздействие изисква да се направи теоретичен анализ на съществуващите до момента санкционни институти, както се посочат както достиженията, така и слабостите в уредбата им, и да се разгледат основните проблеми и трудности при прилагането им.

Обществените отношения, в рамките на които се гарантира свободното и нормално упражняване на политическите права на българските граждани, признати и гарантирани им от Конституцията и законите на страната, и по-конкретно – пасивните и активни избирателни права, получават правната си закрила от различни санкционни институти, които най-общо биха могли да бъдат подразделени на две основни групи – наказателни и извъннаказателни мерки за въздействие.

Наказателноправната закрила на обсъжданата категория обществени отношения се осъществява посредством въздигането на редица деяния, със сравнително висока степен на обществена опасност, в престъпления, в Глава III “Престъпления против правата на гражданите”, Раздел III “Престъпления против политическите права на гражданите” в Особената част на Наказателния кодекс (НК) и предвиждането на санкции за осъществяването на тези престъпни състави.

Прегледът на наказателноправните норми, уредени на цитираното систематично място в НК, позволява обособяването на престъпните състави против политическите права на гражданите в няколко подгрупи, въз основа на различни класификационни критерии.

Така, с оглед спецификите на наказателноправно защитеното обществено благо, наказателноправните норми по Глава III, Раздел III от Особената част на НК могат да се подразделят на:

А. Норми, осигуряващи закрила от общественоопасни посегателства против изборителните права на гражданите (тези по чл. 167 – 169а НК) и

Б. Норми, осигуряващи закрила от общественоопасни посегателства против други, конституционнорегламентирани, политически права на гражданите (тази по чл. 169б НК).

Първата голяма група норми, регламентиращи състави на престъпления и следващите се за осъществяването им санкции, която е предмет на разглеждане в настоящия анализ, позволява вътрешно подразделение въз основа на различни допълнителни критерии.

В зависимост от естеството на конституционно признатото и гарантирано от законите на страната изборително право, те биват:

А. Престъпления против активното изборително право (по чл. 167, ал. 1, пр. 1 и по ал. 2 и 3, по чл. 167а и по чл. 169 НК) и

Б. Престъпления против пасивното изборително право (по чл. 167, ал. 1, пр. 2 и по чл. 169а НК).

В зависимост от изборения от дееца начин за отрицателно въздействие върху изборителните права на гражданите се различават:

А. Престъпно въздействие върху гражданите, посредством въвеждането им в заблуждение или формирането на неверни представи относно факти и обстоятелства от обективната действителност (по чл. 167, ал. 1 и по чл. 169а НК);

Б. Престъпно въздействие върху гражданите посредством упражняване на физическа или психическа принуда върху личността им, която да ги мотивира да упражнят изборителното си право в определена насока или да се въздържат от упражняването му (по чл. 167, ал. 1 и по чл. 169а НК);

В. Престъпно въздействие върху гражданите посредством предлагане или предоставяне на наследваща се имотна облага (т. нар. “купуване и продаване на гласове”) – по чл. 167, ал. 2 и 3 и по чл. 167а НК.

В зависимост от спецификите на субекта на престъпно посегателство се различават:

А. Посегателства от лица, упражняващи изборителните си права (по чл. 167а и по чл. 168 НК);

Б. Посегателства от лица, заети с организацията и провеждането на изборите (по чл. 169 и по чл. 169в вр. с чл. 169а НК);

В. Посегателства, които могат да се извършат от всяко наказателно отговорно лице (по чл. 67 и по чл. 169а НК).

Разбира се, предложените класификации не изчерпват многообразието на предвидените в закона престъпни състави, предвид обективните и субективните им признаци, но позволяват едно възможно тяхно систематизиране.

След няколкото последователни изменения в наказателното ни законодателство (съответно, със ЗИДНК, обн., ДВ, бр. 103 от 2004 г., бр. 75 от 2006 г., бр. 85 от 2007 г. и



бр. 19 от 2008 г.), понастоящем в Глава III, Раздел III от Особената част на НК са регламентирани следните основни видове престъпни посегателства против изборителните права на гражданите:

**А.** Престъпно препятстване упражняването на активно или пасивно изборително право, чрез насилие, измама, заплашване или по друг незаконен начин (по чл. 167, ал. 1 и по чл. 169а НК).

Тук попадат случаите на ограничаване свободата на придвижване в пространството на гласоподавателя, за да не упражни правото си на глас, упражняване на физическа или психическа принуда по отношение на личността му, за да упражни правото си на глас в определена насока, подаване на заблуждаваща информация относно реда и условията за упражняване правото му на глас или естеството на изборния процес, или качествата на кандидата, неправомерния отказ да бъде допуснат да упражни правото си на глас и други подобни.

Следва да се посочи, че уредбата на разглежданите престъпни състави е сравнително прецизна откъм законодателна техника, но доколкото наблюдението над изборния процес показва, че в повечето случаи тъкмо длъжностни лица от съответните изборителни комисии осуетяват възможността гражданите да упражнят правото си на глас, изглежда уместно да бъде предвидена засилена наказателна отговорност по отношение на тези лица, чрез препратка към разпоредбата на чл. 167 НК в съществуващата разпоредба на чл. 169в НК.

**Б.** Престъпно склоняване към упражняване активни изборителни права в полза на определен кандидат, чрез наследваща се имотна облага (т.нар. “купуване на гласове”) – по чл. 167, ал. 2 и 3 НК.

Посочените законови разпоредби предвиждат наказание за всеки, който предложи или даде на друго имотна облага, с цел да го склони да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат, както и за всеки, който организира предлагането или даването на друго на имотна облага със същата цел.

Цитираните разпоредби бяха приети, за да осигурят наказателноправна закрила на обсъжданата категория обществени отношения от едно явление, което с всеки следващ избор набира все по-голяма популярност и за съжаление – значимост от гледна точка на изборния резултат, а именно предлагането или предоставянето на парични средства или услуги с паричен еквивалент, за да бъде мотивиран българският гласоподавател да упражни правото си на глас в полза на определен кандидат.

Въпреки че са сравнително нови за българското наказателно законодателство, санкционните разпоредби на чл. 167, ал. 2 и л. 3 НК вече разкриват известна ограниченост в сравнение с обхвата и проявите форми на явлението, по отношение на което целят да осигурят превантивно въздействие. Това налага предприемане на мерки за усъвършенстване на редакцията на разпоредбите в няколко насоки:

- **да се предвиди наказателна отговорност и в случаите, в които облагата се предоставя след упражняване правото на глас и задето това право е упражнено в полза на определен кандидат или политическо формирование;**
- **да се предвиди отговорност в случаите, в които на гласоподавателя се обещава, предлага или предоставя облага, която няма имуществен характер;**

- да се разшири обхвата на разпоредбите, като в съставомерна цел се въздигне не само противоправното склоняване към гласуване в полза на определен кандидат, но и в полза на определена политическа формация;
- да се предвиди като допълнителна санкция отнемането в полза на държавата на предмета на престъплението;
- да се стесни приложното поле на поощрителната разпоредба по чл. 167, ал. 4 НК, като приложението ѝ се обвърже с такова поведение на престъпния деец, което облекчава процеса на доказване на престъплението.

**В.** Престъпно упражняване на активно изборително право. Тук попадат случаите на искане или получаване на имотна облага, за да се гласува в полза на определен кандидат (по чл. 167а НК), както и упражняване на изборителни права без да са налице предпоставките за това (по чл. 168 НК).

Разглежданите престъпни състави вероятно ще намират все по-широко приложно поле, предвид засилващите се крайно отрицателни тенденции гражданите да очакват срещу гласи си да се облагодетелстват (т. нар. “продаване на гласове”) или да участват в така наречения “изборен туризъм”.

От усъвършенстване се нуждае разпоредбата на чл. 167а НК, в следния смисъл:

- да се предвиди наказателна отговорност и в случаите, в които облагата се иска или получава след упражняване правото на глас и задето това право е упражнено в полза на определен кандидат или политическо формирование;
- да се предвиди отговорност в случаите, в които гласоподавателят иска или получава облага, която няма имуществен характер;
- да се разшири обхвата на разпоредбите, като в съставомерна цел се въздига гласуването не само в полза на определен кандидат, но и в полза на определена политическа формация;
- да се предвиди като допълнителна санкция отнемането в полза на държавата на предмета на престъплението;
- да се стесни приложното поле на поощрителната разпоредба по чл. 167а, ал. 2 НК, като приложението ѝ се обвърже с такова поведение на престъпния деец, което облекчава процеса на доказване на престъплението.

**Г.** Нарушаване тайната на гласуването и преправяне резултата от изборите от длъжностно лице или лице от състава на изборителна комисия (по чл. 169 НК).

В диспозицията на разглежданата наказателноправна норма се обхващат най-често срещаните нарушения на изборителните закони и процедури, осъществявани от лица, заети с организацията и провеждането на изборите.

Същевременно се наблюдават нарушения на изборителните закони и процедури, извършвани от членове на изборителните комисии, които разкриват сравнително висока степен на обществена опасност, но все още не са инкриминирани.

Освен неоснователното недопускане на гласоподавател да упражни правото си на глас и по-ранното затваряне на изборителните секции, които биха могли да се подведат под диспозицията на чл. 167, ал. 1 НК, такива са още: включването на

избиратели в списъците, без да са налице условията за това; изнасяне на изборни книжа извън секциите; обявяване на резултатите преди приключване на изборния ден; умишлено опорочаване вота на избирателите чрез опорочаване или незавършване на фактическия състав, необходим за надлежно упражняване правото на глас и други такива. Уместно изглежда тази празнота в изборното законодателство да бъде отстранена чрез разширяване приложното поле на разпоредбата на чл. 168 НК.

Като обща препоръка към законодателя следва да се посочи и диференциацията на наказанията, предвидени за осъществени състави на престъпления против политическите права на гражданите, съобразно характера и степента на обществена опасност на инкриминираните деяния.

Понастоящем, с едно единствено изключение (по чл. 169в НК), престъпленията по Глава III, Раздел III от Особената част на НК, са наказуеми с лишаване от свобода до три години или други, по-леки наказания, което, в големия брой случаи, обуславя задължителното освобождаване на извършителите им (ако са неосъждани до момента) от наказателна отговорност с налагане на административно наказание. Това намалява превантивния ефект на разглежданите наказателноправни норми и демотивира разследващите органи и гражданите да съдействат за разкриване на тези престъпления и извършителите им. По смисъла на чл. 93, т. 7 НК престъпленията не са тежки и това пречатства възможността за разкриването им да се ползват специални разузнавателни средства (арг. от чл. 12, ал. 1, т. 1 ЗСРС).

Наред с наказателните мерки за въздействие срещу извършителите на общественоопасни посегателства срещу нормалното протичане на изборния процес и законосъобразното упражняване избирателните права на гражданите, **действащото законодателство предвижда и извъннаказателни такива мерки.**

На първо място, това е възможността, предвидена в Глава X от ЗИНП спрямо лица, нарушили разпоредбите на закона, да се въздейства посредством методите и средствата на административното наказване. Разпоредбата на чл. 116 ЗИНП е бланкетна, поради което и има максимално широко приложно поле, а санкциите, предвидени за нарушителите, са сравнително високи и биха имали сериозен, както превантивен, така и превъзпитателен, ефект. Все още, обаче, и съвсем неоснователно, тази възможност за бързо и ефективно санкциониране на нарушителите неоснователно се negliжира от административнонаказващия орган.

На второ място, това е възможността имуществения предмет (при изменения в закона) и придобитото от престъплението да се отнемат в полза на държавата, по реда на чл. 53 НК, независимо от това дали наказателната отговорност на престъпния деец е реализирана или не. По този начин би се пречатствала възможността за извличане на облаги от осъществената престъпна дейност.

\*\*\*

В заключение следва да се отбележи, че и понастоящем е предвидена сериозна по обхват закрита на обществените отношения, в рамките на които се гарантира свободното и нормално упражняване на политическите права на българските граждани, признати и гарантирани им от Конституцията и законите на страната, нуждаеща се от незначително усъвършенстване с оглед предимно разширяване приложното ѝ поле.

Не състоянието на законодателството, следователно, а нивото на разкриваемост и проблемите при доказването на тези престъпления пречат приложимостта на обсъдените санкционни разпоредби.

Те са в няколко насоки:

- **продължава да липсва добро и бързо взаимодействие между институциите, натоварени с функции по разкриване и разследване на тази категория общественоопасни посегателства, както и между тях и неправителствените организации, които гражданите, гласувайки им по-голямо доверие, биха сезирали с информация за нарушения;**
- **не се използват ефективно доказателствени източници като “служители под прикритие” и специални разузнавателни средства;**
- **все още голяма част от сигналите (включително и получените в Асоциация “Прозрачност без граници”) продължават да са анонимни или да се подават от лица, които не желаят данни за самоличността им да бъдат изнасяни пред компетентните държавни органи, поради страх от изтичане на информация и корупция в структурите им и последваща саморазправа;**
- **все още е сравнително малък броят на лицата, които биха сезирали институциите с подобни сигнали, тъй като обикновено “купуването на гласове” е в полза и на двете страни в процеса; не са малко и случаите, в които се съобщава за подобни деяния от политически противници на определена политическа партия, за да се уронва престижа ѝ;**
- **все още битова е разбирането, че тези, а и други типове престъпления, ще могат да бъдат разследвани, а извършителите им – санкционирани, без участието на гражданите в процеса по сигнализиране за нарушенията и доказване на престъпленията;**
- **изключително трудно се определя виновното длъжностно лице, тъй като то обикновено е част от колективен орган (РИК, СИК), като често други лица, евентуални свидетели, се намират в зависимост от него, която им пречи да изнесат информация за нарушенията.**

Все пак, на изминалите избори се забелязва ясно тенденцията за засилване на контрола върху изборния процес от страна на институциите, за по-своевременно отреагиране на постъпилите сигнали, и за включване на все по-голям брой организации, в т.ч. и от неправителствения сектор, в борбата с това особено опасно политическо явление.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданската инициатива за почтени и прозрачни избори „Сам избирам” постигна резултати, съизмерими с най-добрите постижения на гражданското общество в Централна и Източна Европа. България е общество, в което независимата гражданска дейност, насочена срещу институциите на властта се разглежда като поведение на обречен идеализъм. Толкова по-важно стана – особено в годините на пост-комунистическия преход – гражданските организации непрекъснато да доказват на обществото, че те имат потенциал да променят обществото и държавата и трябва да бъдат активно подкрепяни от обикновените граждани.

Първото сериозно постижение на коалиция „Сам избирам” бе нашият успех да убедим мнозинството български граждани, че демократичната система е в опасност и че само масовото гласуване на изборите е в състояние да преодолее тази опасност. Купуването на гласове в относително масов порядък е в състояние да промени съществено изборните резултати само при ниска избирателна активност. Не е случаен фактът, че купуването на гласове в България започна и се разпространи преди всичко при избори за общинска власт. На тези избори гласуват относително най-малко хора – около 30 на сто – и закупуването на гласове в малки относителни дялове често е в състояние драматично да промени крайния резултат.

Но спаданият относителен дял на гласуващите в българската политика е характерен далеч не само за общинските избори. Разочаровани от резултатите на пост-комунистическия преход и от циничния подход към потребностите на обществото от политическите елити, все по-малко български граждани се решават да се явят пред урните през десетилетието след 1999 година (когато за първи път относителният дял на разочарованите и нежелаещите да гласуват надхвърли 50 на сто). Относително niskият брой гласуващи подпомогна новосформираната българска политико-икономическа олигархия в реализацията на нейната основна цел – формирането на слаби, безволеви коалиционни правителства от брокери на олигархични интереси, подпомагащи фактическото разграбване на националния ресурс и държавата. В навечерието на изборния сезон на 2009 година пропагандата на олигархичния елит бе фокусирана върху внушението: „Бойкотирайте изборите, на изборите няма алтернатива”. Тази хитроумна „опозиционна” стратегия на тройната коалиция и подкрепящите я олигарси преследваше валидизирането на стария принцип на Бай Ганьо – в политиката „всички са маскири”.

Изборният резултат, получен с гласовете на под 50 на сто от гласоподавателите би бил със сигурност изгоден за олигархичното статукво – той би произвел един парламент, в който правителство би могло да се състави като коалиция на 3-4 партии, чиито различия могат уверено да бъдат манипулирани зад сцената в полза на олигархичните интереси. Гражданската коалиция „Сам избирам” категорично и ясно отправи системно послание към обществото – пътят към възстановяване на демократичното представителство в политиката е масовото гласуване на гражданите. Това наше послание постигна респектиращ успех – над 60 на сто от българските граждани пуснаха гласа си на националните парламентарни избори на 5 юли 2009 година, които създадоха предпоставки за формиране на правителство с ясна политическа физиономия, подкрепено от много голям брой избиратели.

Второто голямо постижение на гражданската коалиция бе поставянето на ясна граница в общественото съзнание между легитимното поведение на партиите и

гражданите в демократичната политическа система и практиките на купуване на гласове и оказване на натиск върху избирателите да гласуват под страх, подкуп или други накърняващи гражданската им свобода влияния. Обществената атмосфера на олгархичния пост-комунизъм се характеризира с нарастващ цинизъм по отношение на най-базисните ценности и принципи на демократично политическо устройство. Покупко-продажбата на гласове, разширяващо се като практика през последното десетилетие, се основава именно на този циничен подход към гражданина и неговата държава. Една от основните интерпретации, „легитимиращи“ покупко-продажбата на гласове, е рекламирането на „пазарния принцип“ в политиката. Така както купуваме и продаваме хляб, сапун, дрехи или автомобили, така купуваме и продаваме гласовете си. Пазарът си е пазар. За коалиция „Сам избирам“ основна цел бе разграничаването на пазара от процеса на демократичната политика. За разлика от пазара, ние всички сме равни в правото си на политическо представителство. Гласуването е акт на граждански дълг и отговорност, а не пазарна транзакция. Ако пазарът бе всесилен – включително в политиката – то самата демокрация би била безсмислена – всички демократични институции щяха да се формират автоматично, на принципа на търсенето и предлагането. Личната гражданска воля в акта на гласуване е свещена и тя не подлежи на купуване, насилване или отнемане. Ние не се уморихме да повтаряме тези простички истини на демократичното устройство, за да стигнат те до всеки български гражданин. Нямаме претенциите да сме изгласали циничния пазарен възглед върху политиката от съзнанието на обществото като цяло, но определено променихме мисленето на голям брой хора. Останалото е продължаваща битка в обозримото бъдеще.

Третото голямо постижение на гражданската коалиция „Сам избирам“ е компрометирането и частичното осуетяване на експанзиращото „късо съединение“ между нелегитимните частни и олгархични интереси, от една страна, и процеса на политическо представителство, от друга страна. Разпространението на практиките на купуване на гласове през последното десетилетие на практика доведе на редица места и на различни етажи на публичната власт до реалната подмяна на принципа за публично представителство с практическото назначаване за съветници, кметове и депутати на служители на мутренските групировки и престъпните олгархични кланове. Тази практика на пълзящ корпоративен авторитаризъм бе на път окончателно да превземе държавата, ако на изборите победа бяха удържали силите на олгархичното статукво. Днес ние нямаме сигурност, че тази практика ще бъде прекратена, но имаме реална победа на мнозинството граждани срещу опита тяхната воля да бъде подменена с волята на мафията и олгархията. Битката за почтено и прозрачно гражданско представителство няма да бъде едноактна драма – тя ще продължава и ще бъде част от усилията за укрепване и развитие на демократичната система в България.

Последно, но не и по значение, коалицията постигна значим резултат в разработката и разгръщането на гражданска стратегия за подкрепа на демократичното представителство, за борба срещу организираната корупция в избирателния процес. Тази стратегия е конвертируема в условията на всички общества, които срещат подобни предизвикателства. Практическите резултати от нашата кампания придобиват стратегическа добавена стойност в контекста на глобалните усилия за разширяване на териториите на представително демократично управление.

## АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ, ЦЕЛЯЩИ ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРАКТИКИТЕ ЗА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ВОТА НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

### 1. Наказателно-правна защита

1.1. Една от насоките, в която трябва да се търси промяна на законодателството е усъвършенстване на НК в частта относно криминализирането на всички форми на нерегламентирано въздействие върху вота на избирателите. Критичният поглед върху чл.167 и 167а от НК показва, че кодексът оставя много широка врата за ненаказуемост на голяма част от формите за въздействие върху вота. В общи линии, инкриминираните действия се ограничават до две големи групи:

1.1.1. *незаконно въздействие с цел да се попречи на упражняване на вота и*

1.1.2. предлагане или даване на *имотна облага, за да се склони някой да упражни* избирателното си право.

1.1.3. Не е обявена за престъпление най-често срещаната у нас практика, представляваща съчетание от горните две – *незаконно въздействие, с цел да се склони избирателят да упражни правото си на глас*. Именно това е практиката, която масово се използва от някои от старите партии по отношение на собствените им избиратели, а в последните години тя беше възприета и от други партии и инициативни комитети, които имат за цел официално да въведат новоизлюпени бизнесмени в местната и в централната власт.

1.1.4. Съставите на НК трябва да се формулират по максимално широк начин, за да може е несъмнено, че всяка форма на нерегламентирано/незаконно въздействие върху волята на избирателя, независимо дали в насока да гласува или да не гласува, представлява престъпление.

1.1.5. Необходимо е също така да се завиши предвиденото наказание по всички отделни състави, защото в сегашния му вариант наказанието не може да осъществи превантивната си функция. Адекватно на условията у нас е възможно наказание до 5 години лишаване от свобода, за да може поне теоретично да съществува и възможността за налагане, съответно изтърпяване и на ефективна присъда.

1.2. Вторият проблем, произтичащ от съзнателно поддържаната несъвършена уредба на НК е, че смешно ниските наказания са едни и същи както за конкретния извършител на престъплението срещу избирателното право, така и за тези които организират извършването на масови такива престъпления. Практиката показва, че незаконосъобразното въздействие върху вота на избирателите се осъществява от стройна организация от хора и засяга наведнъж множество граждани. В престъпната верига са включени много лица, които си имат строго определени места в йерархията. Според основните принципи на НК, подобни организирани и добре структурирани сдружавания, целящи извършване на множество престъпления срещу различни граждани, по правило са наказвани значително по-тежко в сравнение с индивидуални престъпни прояви, дори и когато се отнася до еднакви по вид и последици престъпления. В отклонение от тези основни принципи понастоящем еднаква

отговорност носят както лицето, което еднократно е предало определена сума пари на конкретен избирател, изпълнявайки поръчка да повлияе върху вота му, така и организаторът, който поръчва и плаща такъв вид влияние да бъде упражнено върху стотици или хиляди избиратели. Струва ми се, че наказанието за организаторите на незаконосъобразното въздействие върху вота на избирателите трябва да бъде завишено още повече, до степен, че тяхното поведение да се счита за “тежко” престъпление по смисъла на НК, т.е. да се предвижда наказание поне до 6 години лишаване от свобода.

1.3. Доколкото явлението “криминално контролиран вот” представлява безспорна заплаха за националната сигурност на страната, тъй като осигурява “легитимиране” във властта, а и на ниво Европейски парламент, на представители на организираната престъпност, както и безпрепятствен достъп на тези лица до парите на българските и на европейските данкоплатци, несъмнена е възможността за използване на специални разузнавателни средства срещу организаторите на явлението. Законът за специалните разузнавателни средства предвижда използване на такива средства за разследване или предотвратяване на престъпления срещу националната сигурност, независимо дали те са “тежки” престъпления по смисъла на Наказателния кодекс. Отделно от това, във всички случаи на “тежки” престъпления използването на специални разузнавателни средства е също допустимо. Затова със завишаване на наказанието за организаторите на незаконосъобразното въздействие върху вота до размер над 5 години не би имало съмнения за възможността да се използват такива средства за предотвратяване на явлението, при това от всички органи, които законът допуска да поемат инициативата за използването им, а не само от ДАНС.

## **2. Защита чрез усъвършенстване на изборното законодателство**

2.1. Усъвършенстването на изборното законодателство предполага на първо място неговото унифициране и кодифициране. Понастоящем в страната действат общо 6 различни избирателни закона (5 закона за различни видове избори и Законът за допитване до народа, който предвижда идентична процедура), които, макар и да уреждат един и същ процес, съдържат различни, в някои случаи и противоречиви правила. Създаването на единна и стройна уредба е наложително. Проект за цялостен Избирателен кодекс беше създаден в периода 1997-1998г. от екип от експерти и не е загубил своята актуалност и сега. Този проект може да послужи като основа за кодификация на изборното законодателство.

2.2. Необходимо е да се преустанови закрепената във всички изборни закони практика всички избирателни комисии да бъдат силно политически повлияни и в тях надмощие да вземат управляващите в момента политически партии. Тази практика благоприятства възможностите за въздействие върху и манипулиране на вота на избирателите. На ниво секционни избирателни комисии, които имат пряко отношение към упражняването на правото на глас, партиите поставят за членове на комисииите свои кадри, които често имат за задача именно да въздействат незаконосъобразно върху познатите им избиратели от конкретната секция и/или върху определянето на изборния резултат. Местата в избирателните комисии се раздават като награда за верни партийни членове, а практиката показва, че в секционните избирателни комисии попадат голям процент неграмотни хора, които се затрудняват при преброяването на гласовете и съставянето на правилни и валидни протоколи. Необходимо е най-после да бъде създадена единна и постоянно действаща изборна администрация от ниво Централна комисия до секционните комисии. В тази насока препращам изцяло към споменатия проект за Избирателен кодекс, изработен от екип експерти. Създаването на постоянна изборна администрация на първо място би осигурило достатъчно квалифицирани хора на всички нива, свързани с подготовката и провеждането на изборите, а освен това би



прекратило възможностите за оказване на въздействие върху избирателите на местна почва. То би създавало увереност у избирателите, че изборният резултат не зависи от желанията на местните партийни велможи, а се определя от независими експерти. Единствено за избирателните секции в чужбина би могло да се мисли за назначаване на членове, които не са част от единната изборна администрация, но при всички случаи не са и партийни предложения.

2.3. Повсеместното въвеждане на интегрални бюлетини също би затруднило незаконосъобразното въздействие върху вота. Такива бюлетини, особено когато се гласува без пликове, по-трудно могат да бъдат изнасяни извън избирателните секции, а освен това за тях е по-трудно да се изработват “шаблони” за гласуване – практика, широко използвана в секциите с преобладаващо малцинствено население.

2.4. Необходимо е навсякъде в избирателните закони да се преустанови наричането на мястото за гласуване с термина “избирателна кабина”. Този термин предполага самото гласуване да се извършва в обособено и отдалечено помещение, където никой не е в състояние да проследи дали избирателят извършва незаконосъобразни действия. В изборното законодателство трябва да се предложат други термини, например “място за гласуване”, “избирателен пулт” или др.под., които да подсказват, че макар и подаването на гласа да е тайно, самият избирател не може да остава скрит от секционната комисия, докато упражнява избирателното си право.

2.5. Съкращаване на избирателния ден. По традиция у нас избирателният ден официално трае 13 часа – от 6 сутринта до 19 вечерта. Негативните последици от това разрешение са много. На първо място, това удължава и затруднява неимоверно много изборния процес, без по някакъв начин да улеснява гражданите. Преброяването на гласовете започва едва през нощта, когато умората, съчетана с ниския интелект на част от секционните комисии води до множество грешки, случайни или не, при определяне на изборните резултати. Вторият силно негативен аспект на дългия изборен ден е по-голямата възможност да се следи упражняването на правото на глас във всяка отделна секция и да се предприемат конкретни действия за постигане на желан от дадения кандидат/партия резултат, като мобилизиране на избиратели, принуждаването им да отидат да гласуват, организиране на изборни екскурзии и т.н. Практиката показва, че подобни злоупотреби винаги се извършват в края на изборния ден, във времето между 18 и 19 часа, но те често имат за последица сериозно преобръщане на вота в конкретната секция. Изборен ден с такава огромна продължителност има смисъл само ако бъде възприета идеята за въвеждане на задължително гласуване. Доколкото такава задължение у нас все още няма, свиването на изборния ден в рамките на 7-8 часа, например от 8 до 16 часа, е оправдано. Това едновременно ще улесни изборния процес и ще сведе до минимум времето за реакция на организаторите на незаконно въздействие върху вота. То ще улесни и ускори преброяването на гласовете, а със съкращаването на времето за определяне на резултатите ще се намалят и възможностите да се влияе незаконно върху тези резултати чрез фалшифициране на протоколи и др.

2.6. Трябва да бъде изцяло подкрепено предложението за създаване на регионални центрове за броене на гласовете. Това е още един от аспектите на създаването на единна и постоянно действаща ефективна изборна администрация. Това предложение обаче не бива да бъде мотивирано с факта, че подобна практика съществува в други държави. В основата на тази практика стои разумът. Докато създаването на множество избирателни секции има за предназначение да улесни максимално избирателите, като направи мястото за гласуване възможно най-близо и лесно достъпно, такава логика не е приложима при последващия етап след гласуването

– преброяването на гласовете. Тази дейност не само, че няма нужда да се извършва близо до домовете на избирателите, нещо повече, тя не може да се извърши достатъчно ефективно там. Преброяването на гласовете трябва да става от независими и квалифицирани експерти при условия, позволяващи бърза и лесна обработка на бюлетините при пълна прозрачност на този процес и недопускане на възможности за злоупотреби. Избирателните секции не предлагат такива условия, докато нарочни регионални преброителни центрове биха имали точно такова предназначение. Допълнителна полза от това разрешение е, че ще отпадне нуждата от съставяне на секционни протоколи, което ще позволи на секционните избирателни комисии да се съсредоточат само и единствено върху законосъобразното протичане на изборния ден. Тази мярка се допълва добре с предложението по предходната точка – съкратената продължителност на изборния ден ще позволи навременно превозване на избирателните урни и изборните книжа до съответните регионални центрове.

2.7. Практиките за незаконно въздействие върху вота до момента показват, че организаторите са значително улеснени от безконтролният достъп до лични данни, които им предоставят избирателните списъци в сегашния им вариант. Ето защо те трябва да бъдат коренно променени. Ако се запази досегашният им вариант на оповестяване – чрез разлепване, от тях трябва да отпаднат всякакви лични данни освен имената на избирателите. Присъствието на тези лични данни в списъците, разлепени публично, освен че противоречи на закона и улеснява организаторите на незаконни въздействия върху вота, не помага на самите избиратели. Понастоящем съществува процедура, която има за цел отстраняване на грешки в избирателните списъци. Тя е изцяло ненужна и практически има незначително приложение. Освен това не е и в състояние да даде ефективно средство за поправка на такива грешки – отказът на административния орган се обжалва пред районен съд, а при над 12 000 избирателни секции в страната и едва около 140 районни съдилища, от които тези в най-големите градове – с извънредна натовареност, е съмнително дали в посочените в закона кратки срокове за съдебното производство би се постигнал някакъв резултат. Ако спрямо конкретен избирател е допусната някаква грешка в избирателния списък, тя трябва да може да се коригира в деня на гласуването, като избирателната комисия направи съответни отбелязвания в списъците. По-удачен е вариантът да се откриват компютъризирани информационни центрове, където избирателните списъци да могат да се видят от/или покажат на желаещия гражданин с информативна цел безплатно. В този случай трябва да се отказва (и по-лесно ще бъде да се отказва) достъп до списъците на лица, които не могат да докажат някакъв законен интерес от получаването на тази информация. Така би се ограничил и достъпът до списъците на случайни лица или на такива, занимаващи се с купуване на гласове.

2.8. Ограничаване или пълно премахване на гласуването на друго място с удостоверение. Тази вратичка в закона напоследък се използва много находчиво за десант на големи групи избиратели в секции, където е необходимо да се промени резултатът от гласуването. Принципът, възприет в българското законодателство е, че гражданите имат постоянен адрес, на който осъществяват взаимоотношенията си с държавата. На базата на този принцип трябва да се приеме като стриктно правило гласуването по постоянен адрес. Изключение може да се допуска единствено за длъжностни лица, които са заети с изборите и в деня на изборите не могат да пребивават в населеното място, където е постоянният им адрес.

## РЕГИОНАЛНИ ПРЕБРОИТЕЛНИ ЦЕНТРОВЕ

*Предложението за създаването на регионални преброителни центрове е един от основните акценти в Общественния договор, предложен на политическите партии от коалицията от неправителствени организации и експерти. Договорът съдържа пакет от законодателни мерки и механизми за повишаване на прозрачността, които да ограничат купуването на избирателни гласове на предстоящите избори за Европейски парламент и за 41-во Народно събрание.*

Преброителните центрове са обичайна част от технологията на администриране на избори, когато те се провеждат в едномандатни избирателни райони. Затова е изключително важно да бъде установена еднаква и надеждна процедура за отчитане на волята на избирателя. Британската традиция е в избирателните участъци да се назначава „returning officer”, функциите на който са да снабди избирателите с бюлетини и да достави използваните бюлетини за преброяване в избирателната комисия, където се установява резултата (т.е. извършва се преброяване на подадените бюлетини). Създаването на преброителни центрове е универсална мярка, която се препоръчва от експертите в случаите на натрупване на проблеми с администрирането на изборния ден, независимо от това каква е избирателната система. Експлозивното развитие на разнообразни практики на купуване на гласове и контролирано гласоподаване у нас може да бъде превантивно обезсмислено, като се промени начинът на администриране на изборния ден и бюлетините се преброяват в преброителни центрове.

Аргументи в подкрепа на създаването на регионални преброителни центрове:

1. **За секционните избирателни комисии (СИК)** – свеждане на задълженията до опростени, и в този смисъл, достатъчно еднообразни действия, които надеждно могат да бъдат проконтролирани. Загубва значение възможният натиск върху членовете на СИК да полагат усилия за постигането на резултат от гласуването, благоприятен за определена партия. Превантивно това прави безсмислено корумпирането на секционните избирателни комисии. Минутите след приключване на гласуването комисииите ще могат да подготвят материалите и документите за транспортиране в преброителния център.
2. **За избирателите** – премахва възможността да бъде проследяван индивидуалния или колективен избор (за малките общности). Обезсмисля съществуването на посредници, които разпределят финансови потоци и получават материални или други блага на основата на постигането на определени изборни резултати.
3. **За участниците (партии и коалиции)** – премахва зависимостта от посредници, предлагащи услуги, свързани с купуването на гласове или постигането на определен резултат в даден избирателен участък.
4. **За доверието в демократичните процедури** – не съществува по-точен (надежден) начин на установяване на изборен резултат. Последващ съдебен контрол ще е на практика излишен, защото казусите, в които начинът на

администриране на изборния ден е повлиял на изборния резултат ще са единични. При определяне на изборния резултат в СИК например и използване на преференциален вот (изборите за Европейски парламент), партиите предпочитат да насърчават неизползването на преференция и заради основателното съмнение, че тя може еднообразно и надеждно да бъде отчетена във всяка от 12 000 секционни избирателни комисии.

5. **За визията за прозрачност** – публичното преброяване създава стандарти на прозрачност, които са непостижими при други технологии. Радикално се променя „образът“ на изборния ден.

#### **Финансова тежест и организационни усилия**

Технологично, окрупняването на избирателните центрове предвижда осигуряване на специални пластмасови контейнери с пластмасови пломби за еднократна употреба и скрити уникални номера, които да заменят сегашните прозрачни урни. Разходите за подмяна на сегашните прозрачни урни с пластмасови контейнери са пренебрежимо малки. Ако преброителите са доброволци, разходите за труд ще се увеличат с възнаграждението на членовете на преброителни комисии, което също е пренебрежима величина. (Еднодневно възнаграждение на примерно 1 800 - 2000 членове, ако преброителните комисии са 160-180 и всяка комисия се състои от приблизително 12 члена). Ако преброителите са платен персонал, разходите биха били по-големи. (Всяка бюлетина би трябвало да се обработи ръчно многократно, примерно 8-10 пъти, веднъж при приемането на съдържанието на урната и няколко пъти при сортирането и преброяването).

#### **Въпроси на сигурността на изборните материали**

При използване на пластмасови пломби за еднократна употреба (тези пломби имат скрити уникални номера, които при пломбирането се откриват и съответно записват в протокола на секционната комисия преди началото на гласуването) сигурността на контейнера (урната) е практически абсолютно гарантирана. Подмяната на пломбите е невъзможна. За нарушаването на целостта им трябва да бъде предвидено тежко наказание (умишлен опит за фалшифициране на изборните резултати). За достатъчна сигурност всяка урна (контейнер) се пломбира с 4 или 5 пломби.

Схемата за транспортиране на материалите след приключване на изборния ден до преброителния център е идентична с тази, по която материалите се предават от общинските комисии на СИК при сегашната схема на администриране на изборния ден. Бюлетините трябва да бъдат еднакво защитени както преди, така и след използването им.

#### **Гласуване в чужбина**

За да бъдат гласовете подадени в чужбина преброени по общия ред – т.е. в национален преброителен център за обработка на гласовете от чужбина) е необходимо или гласуването извън страната да се проведе една седмица преди изборния ден или ако се гласува на същата дата, преброяването на подадените в чужбина гласове да стане с до два дни закъснение (след транспортирането им в страната). Преброяването на тези бюлетини ще създаде допълнителни възможности за контрол върху избирателните списъци. Ако се използва технологията „двоен плик“, обичайна при гласуване по пощата, всеки подаден в чужбина глас може да бъде използван за корекция на избирателните списъци в страната (ако се гласува предварително) или за проверка на евентуална злоупотреба с името на присъстващи в списъка избиратели, когато те са гласували в чужбина (когато се гласува в един ден).

**АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ ЗАКОНОПРОЕКТИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ИЗБОР НА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ С ОГЛЕД СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ПОЕТИТЕ ОТ ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ АНГАЖИМЕНТИ В ОБЩЕСТВЕНИЯ ДОГОВОР ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СВОБОДНИ И ДЕМОКРАТИЧНИ ИЗБОРИ\***

**1. Предмет на анализа**

Предмет на настоящия анализ е съответствието на предложените от политически партии и народни представители проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избор на народни представители с поетите от политическите партии ангажменти в Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори.

Целта на анализа е да се установи реалното изпълнение на законодателните ангажменти на политическите партии по обществения договор, поети с неговото подписване.

**2. Методи на анализ**

При изготвянето на анализа са възприети два метода:

**2.1. Метод на аналогията**

Оценява съответствието на поетите ангажменти по обществения договор с предложените законодателни текстове. Степените на съвпадение на предложените механизми се оценяват до голяма степен механично, като се анализира изключително предложените проекти за разпоредби.

**2.2. Метод на систематичното тълкуване**

Систематичното тълкуване оценява смисъла и приложимостта на предложените законодателни разрешения, като ги разглежда като система и оценява съответствието на предложените механизми с целта на обществения договор и приложението на предложените текстове, както като взаимна връзка между тях, така и като систематично съответствие в системата от правни норми, регулиращи обществените отношения за избор на народни представители.

За изясняване на механизмите на анализ се подлагат и мотивите, предложени към съответните законопроекти.

Не на последно място се търси връзка между отделните законопроекти за изясняване на евентуални координирани действия на партиите, подписали обществения договор за неговото изпълнение, в частта на поетите от тях законодателни ангажменти.

**3. Обхват на анализа**

Анализът обхваща внесените от политическите партии и народни представители, подписали Обществения договор проекти за закони за изменение и допълнение на

---

\* Анализът е изработен в началото на март 2009 година въз основа на постъпилите към този момент предложения за промени в изборното законодателство.

Закона за избиране на народни представители. Не се разглежда проекта за изменение и допълнение на същия закон на бившия народен представител Владимир Кузов, поради липса на отношение на последния към Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори и липса на връзка на внесения от него законопроект със законодателните ангажименти, поети по обществения договор.

#### **4. Законопроект на ДСБ**

4.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Предвижда се завишаване на наказателната отговорност, както и глоба от 100 000 лева. (§ 38).

4.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Предвижда се изграждане на регионални преброителни центрове.

4.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

4.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

4.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

4.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заключение. От изложените мотиви и предложените текстове е видно, че проектът на ДСБ е фокусиран върху създаването на преброителни центрове, които в него са получили подробна регламентация.

На второ място е завишаването на наказателната санкция и въвеждането на адекватни на обществената опасност на престъплението финансови санкции.

Оригинален е и предложеният механизъм при доказан по съдебен ред инкриминиран контролиран вот, облагодетелстваната от него политическа партия или кандидат да се лишават от гласове в съответния преброителен център.

Присъства също така и забрана за внасяне в изборните секции на технически средства за доказване на упражняването и на контролирания вот.

## **5. Законопроект на ОДС**

5.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции. В същото време в проект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс на ОДС се предлага драстично занижаване на наказателната отговорност за купуване на гласове и глоба в размер от 50 000 до 200 000 лева. Предвижда се и наказателна отговорност до 5 години и глоба от 5000 до 20000 лева за лица, продаващи гласа си. Трябва да се подчертае, че предложените от ОДС санкции са систематически правилно предложени в изменение на НК.

Приемането на законопроекта на ОДС за изменение на НК може да се отчете като първата значителна победа на обществената кампания срещу купуването на гласове.

5.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

5.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

5.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

5.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

5.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заклучение. От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен почти три месеца преди подписването на общественения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “контролиран вот”, като са предвидили:

- премахване на тъмните стаички и замяната им с изборни места;

- предвидено е гласуването в чужбина да става само в дипломатическите и консулските представителства;
- ревизия на изборителните списъци.

След подписването на обществения договор не са внесени съответните изменения в предложения законопроект.

## **6. Законопроект на НДСВ**

Разгледаният в настоящия анализ законопроект е внесен два месеца преди подписването на Обществения договор. Този факт следва да се вземе предвид при оценката на предложените текстове за промени.

6.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на изборителни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции.

6.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните изборителни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

6.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение. Въпреки това, поставянето на такъв текст се прилага от НДСВ на последните частични избори.

6.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Предвижда се финансирането на предизборната кампания да се извършва единствено по банков път по специално създадена и регистрирана в ЦИК и сметната палата банкова сметка. Забраняват се предизборните дарения от чуждестранни физически лица, както и от български и чуждестранни юридически лица.

6.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции. Вместо това се предвижда перманентен контрол от Сметната палата, което обаче се извежда чрез тълкуване.

6.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.



Не се предвижда създаването на такъв орган. Вместо това се предвижда перманентен контрол от Сметната палата, което обаче се нуждае от по-развита уредба, както беше изтъкнато и по-горе.

Заключение: От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен два месеца преди подписването на обществения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “контролиран вот”, като след подписването на обществения договор са внесени съответните изменения в предложения законопроект, с които са предвидили:

- премахване на тъмните стаички и замяната им с изборни места;
- забрана за използване на образно възпроизвеждаща техника в момента на гласуването;
- забрана за нарушаване на тайната на вота в изборното помещение;
- обявяване на недействителността на изборна бюлетина при нарушаване на тайната на вота с цел получаването на имотна облага;
- отнемане на мандат и предсрочно прекратяване на пълномощията на народни представители при съдебно доказване на контролиран вот;
- разширяване брой на наказуемите състави за контролиран вот, въвеждане на квалифицирани престъпни състави включително и от организирани групи, както и завишаването на наказателната отговорност за тези престъпления, включително и наказуемост на приготвянето за тях.

## **7. Законопроект на БСП**

7.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции.

7.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

7.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

7.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

7.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

7.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заклучение. От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен след подписването на Обществения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “купуване на гласове”, но са предвидили единствено отпадането на личните данни от избирателните списъци – задължение, произтичащо впрочем и от Закона за защита на личните данни.

Към датата на изработване на настоящия анализ нито един от поетите ангажименти по Обществения договор не е вписан в предложения законопроект. В мотивите е направена уговорката, че могат да се приемат други подходящи текстове и механизми, предложени в други законопроекти, в които са залегнали поетите от политическите партии законодателни ангажименти.

## **8. Законопроект на “Атака”**

Партия “Атака” не е подписала Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори в България. Предвид обстоятелството, че неин законопроект, макар и от 2006 година е внесен за разглеждане в Народното събрание, той е обект на анализ. В краткият текст на законопроекта се предвижда единствено кандидатите за народни представители при регистрацията си да представят свидетелство за съдимост, удостоверение за липса на висящи дела и удостоверение от психодиспансер (при това не е уточнено съдържанието на последното удостоверение – т.е. воденето на лицето на отчет в психодиспансер според законопроекта не възпрепятства избирането му за народен представител, след като е удостоверило този факт – едно наистина твърде демократично, макар и екзотично разрешение).

В частта си за чисто съдебно на кандидатите за народни представители минало този законопроект може да има косвено отношение към явлението “Контролиран вот”.

## **9. Законопроект на народните представители Нено Димов и Антонела Понева**

Предложеният законопроект на двамата народни представители е фиксиран само върху въвеждането на сравнително опростена мажоритарна избирателна система. Като предлагани законодателни текстове той няма връзка с явлението “контролиран вот”, но в мотивите към него то се споменава под формата “купуване на избори” и “мутризация”.

Вносителите считат, че предлаганата от тях мажоритарна избирателна система по своето естество ще затрудни и ограничи явлението – твърдение, което може би не е в състояние да издържи на обективен анализ.

## **10. Законопроект на Филип Димитров**

Предложеният законопроект на народният представител Филип Димитров е разглежда единствено смяната на съществуващата сега изборителна система със системата “Хер – Ниймайер”, съдържаща реален мажоритарен елемент. Той е внесен през 2007 година и няма отношение към явлението “Контролиран вот”, но доколкото предлаганата система гарантира личната представителност на избраните кандидати може да има косвено отношение и към разглеждания проблем.

## **11. Общо заключение**

От разглежданите законопроекти е видно, че политическите партии, подписали Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори в България могат да бъдат разделени на две групи според законодателната им активност. В първата група, предложили законопроекти са ДСБ, ОДС, НДСВ и БСП, както и някои отделни народни представители. Останалите парламентарно представени партии не са предложили законопроекти.

При системен анализ на действията на партиите, изпълняващи ангажменти по Обществения договор се вижда, че докато ДСБ се ангажира с регламентацията на преборителните центрове и със завишаване на финансовите санкции за купуване на гласове, НДСВ се концентрира върху финансирането на предизборните кампании и контрола върху него, докато ОДС предлага преди всичко ограничаване на контролирания вот чрез рязко завишаване на наказателноправната санкция и ревизия на изборителните списъци и упражняването на вота в чужбина само в дипломатическите и консулските представителства. ГЕРБ има само един народен представител и партията е преценила да концентрира действията си в изпълнение на Обществения договор в собствената си изборна практика. Въпреки това ГЕРБ и НДСВ спазват още на частичните избори поетия ангажмент да поставят на всичките си агитационни материали съобщението, че купуването на гласове е престъпление. Така очертаното фиксиране на действията на всяка от партиите върху определен ангажмент по договора и частичното припокриване между тях създават благоприятни условия за съвместни законодателни действия в бъдеще.

Анализът на законопроекта на БСП, разглеждан в контекста на политическите изявления на представители на партията, както и на ДПС и на ЛИДЕР очертава полюс на демонстративно неспазване на поетите ангажменти, прикрито от изразяване на определени резерви или на палиативни предложения. Това дава основание за безпокойство от оформянето на група на политически субекти, способни да игнорират поетите писмено от тях пред обществеността ангажменти, в името на конюнктурен и обществено неприемлив политически интерес.

## **12. Препоръки**

Проблемът “Контролиран вот” е отбелязан в съдържанието или в мотивите на всички законопроекти, касаещи темата за изборите, внесени в края на 2008 и началото на 2009 година. Това може да се смята за закономерно, защото явлението е споменато и в междинния доклад на Европейската комисия и игнорирането му от българските политици вече е невъзможно.

Всяка от политическите партии, предложили едни или други законодателни разрешения на проблема, е концентрирала политическата си разработка върху Обществения договор само върху един ангажимент – очевидно недостигът на време и капацитет на неголемите десни и центристски партии ги е накарал да преследват по една възможност.

В такъв случай остава възможността политическите партии да опитат в процеса на разглеждане на законопроектите в комисиите на Народното събрание, да сглобят разработките си в интегриран общ законопроект, който да обхване едновременно следните механизми:

- създаване на преброителни центрове;
- контрол над финансирането на предизборните кампании;
- ревизия на избирателните списъци и изборната технология;
- въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление.

Буди недоумение фактът, че в нито една от политическите разработки не присъства създаване на публичен регистър на дарителите в предизборните кампании, по който даренията да могат да се проследяват от обществеността ежедневно. Разработването на регламентацията на такъв регистър би било възможно до края на разглеждането на законопроекта на първо четене, но поради относителната му сложност то трябва да започне незабавно, успоредно с работата по интегриран законопроект.

София, 11 март 2009 година



## **ГРАЖДАНСКА КОАЛИЦИЯ ЗА СВОБОДЕН И ДЕМОКРАТИЧЕН ИЗБОР**



## **АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**

### **ДОКЛАД ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРИТЕ ЗА ИЗБИРАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ИЗБОРИТЕ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В 41-ВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

#### **1 ЧАСТ: КУПУВАНЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИ ГЛАСОВЕ И КОНТРОЛИРАН ВОТ**

София, септември 2009 година

#### **ПРИНОС В ИЗРАБОТВАНЕТО НА ДОКЛАДА ИМАТ:**

доц. д-р Антоний Гълъбов

д-р Алексей Пампоров

Ваня Кашукеева-Нушева

Диана Ковачева

Димитър Димитров

Катя Христова-Вълчева

Марин Божков

Николай Вълчанов

Николай Енчев

доц. д-р Огнян Минчев

Ралица Илкова