



## ПОЗИЦИЯ

на

### **Асоциация „Прозрачност без граници“ относно извършените промени в Изборния кодекс**

Настоящата позиция е изработена във връзка с промените в Изборния кодекс, приети на 14.02.2019 г. от Народното събрание и се основава на дългогодишния опит на организацията от наблюдение и оценка на изборния процес в страната.

Преди оценката по същество, Асоциация „Прозрачност без граници“ изразява своето несъгласие с подхода, при който бяха извършени промените.

*На първо място*, законът бе гласуван в нарушение на международните стандарти за минимум шестмесечен срок преди датата на избори, което води до непредвидимост на условията както за политическите партии, така и за изборната администрация и останалите институции; Законодателят пренебрегна възприетата като стандарт времева граница от шест месеца преди провеждане на избори за промяна в правилата, по които те ще се извършват. Това е утвърден международен стандарт от организации като Съвета на Европа и ПАСЕ.

*На второ място*, прокарването на предложения в последния момент, между две гласувания, противоречи на принципа на правовата държава и на сроковете, предвидени в Правилника на Народното събрание. Предвидимостта на законодателството е елемент от схващането за правова държава, за каквато Република България е прогласена в Преамбюла и чл. 4, ал. 1 на Конституцията. Адресатите на една правна норма, в това число изборната администрация и участниците в изборите, следва да имат достатъчно време и възможност да съобразят поведението си с изискванията на закона. като наред с това липсваха ясни мотиви и оценка на въздействието върху организацията на изборния процес и върху доверието в политическите партии и в институциите.

*На трето място*, съществени промени в закона бяха приети в условията на непрозрачност и хаотичност в работата на ресорната парламентарна комисия, което не позволи дори на народните представители да осмислят ефекта от финалните текстове, които гласуват в пленарна зала. Липсата на ясни мотиви за тези предложения и на оценка на въздействието върху организацията на изборния процес и върху доверието в политическите партии и в институциите, са фактор, който води до изкуствено повишаване на градус на обществената дискусия и допълнително накърнява доверието в изборния процес.

*На четвърто място*, но не и по значение, отново бяха игнорирани съществени проблеми в изборния процес и предложения за тяхното преодоляване. В тази връзка, като дългогодишен наблюдател на изборния процес в страната, Асоциация „Прозрачност без граници“, неколkokратно е формулирала предложения, които могат да окажат съществено въздействие върху честността и прозрачността на изборния процес. На първо място тук следва да се отбележи проблемът с избирателните списъци и отказът от създаване на регистър на избирателите по настоящ адрес, който може да изчисти избирателните списъци от т. нар. „мъртви души“ и същевременно не лишава българските избиратели от право на участие в изборите.



По съществото на приетите промени в Изборния кодекс, Асоциация „Прозрачност без граници“ изразява следната позиция:

## **1. ПРОМЕНИ В ПРАГА ЗА ВАЛИДНОСТ НА ПРЕФЕРЕНЦИЯТА НА КАНДИДАТИТЕ**

През последното десетилетие въвеждането на преференциално гласуване за кандидати в партийните листи извървя дълъг процес на обсъждане, което водеше до увеличаване или намаляване на прага за пренареждане на партийните листи. Действащите прагове за валидност на преференциите в Изборния кодекс<sup>1</sup> осигуриха възможност за възприемане на така желаната от избирателите възможност да гласуват за политически лица и да влияят върху решенията на партийните ръководства. По този начин бе въведен мажоритарен елемент в пропорционалната система, като същевременно се избегнаха негативните ефекти от чистата мажоритарна система (висока степен на непредставеност на значителна част от избирателите в парламента, свиване на партийната система до две или три големи партии, ограничаване на възможностите за избор между малък брой политически алтернативи, улеснено купуване на гласове и др.).

Промяната на прага на валидност на преференциите бе извършена в последния момент, между двете гласувания на Изборния кодекс. Проблематичен е не само начинът, по който тя бе приета<sup>2</sup>, но най-вече са проблематични последствията от тази промяна.

По своята същност вдигането на прага за валидност на преференциите до избирателната квота<sup>3</sup> представлява имитация на мажоритарен елемент в избирателната система и практически отказ от прилагането на преференция. Това решение лишава избирателите от правото да изразят своите предпочитания към политическите лица, които желаят да ги представляват. Високият праг на преференциите не съдейства за обновяване на политическите партии с представители, които са способни да генерират обществена подкрепа, като последиците от това са изхвърляне на подкрепата за партиите като основен субект в политическия живот, търсене на алтернативи в нови политически субекти, които често са и антисистемни.

Наред с това, високият праг на преференциите не съдейства за утвърждаването на демократичните принципи за вземане на решения вътре в партиите. През последните години преференцията при гласуване бе един от малкото инструменти на гласоподавателите, който принуждаваше партийните ръководства да се съобразяват с волята на избирателите и който позволяваше да бъдат коригирани неадекватни партийни решения.

В заключение, промените в ИК от 14.02.2019 г. представляват сериозно отстъпление от демократичните принципи в изборния процес. Дългосрочните негативни последици от драстичното завишаване на прага за валидност на преференциите ще доведат до още по-голямо отдръпване на избирателите от политически живот и още по-голяма стагнация на

<sup>1</sup> Бел: 7% от гласовете за кандидат в изборите за народни представители, 5% от гласовете за кандидат в изборите за Европейски парламент и 7% от общинската избирателна квота в изборите за общински съветници.

<sup>2</sup> Принципно положение в законодателния процес е между двете четения на законопроекта да не се извършват съществени промени, а промяната в избирателната система, в частност – праговете за представителство и за валидност на преференциите са именно такива съществени промени.

<sup>3</sup> Бел: национална квота за евроизбори, регионална квота за парламентарни избори и общинска квота за местни избори. Опитът от почти 30-годишния изборен процес показва, че избирателната квота е практически непреодолимо препятствие – единственият случай за успешно преодоляване на подобна бариера за Народното събрание например е изборът на двама независими народни представители във Великото Народно събрание през 1991 г.

партийната система в България. Поради посочените причини промените следва да бъдат отменени и да се възстановят сега действащите правила.

## **2. ОБХВАТ НА МАШИННОТО ГЛАСУВАНЕ**

Експерименталното гласуване с машини се провежда от 2009 година досега, като до този момент показва следните преимущества: отчита точно резултатите от гласуването и ограничава целенасочените манипулации при броенето; на практика изключва техническите грешки и улеснява работата на секционните комисии; ускорява процеса по броене в секции с голям брой гласоподаватели; улеснява отчитането на предпочитанията.

Същевременно, машинното гласуване не може да се разглежда като абсолютна гаранция срещу злоупотреби. За да работи ефективно, машинното гласуване трябва да се осъществява при постоянен контрол от страна на застъпници и наблюдатели, в секции с по-голям брой избиратели и застъпници, където съществува обществен контрол върху действията на комисии. Наред с това е необходимо да се отчита обстоятелството, че подобна технология не може да се прилага безпроблемно в подвижни избирателни секции, секции в болнични заведения и в секции на плавателни съдове, като причините за това произтичат от техническата невъзможност или затруднения при пренасянето на техническите устройства.

В случай че машинното гласуване се прилага като паралелна технология на хартиените бюлетини, то трябва да се прилага в секции с голям брой избиратели, като обхваща съществена част от избирателните секции във всички типове населени места. От тази гледна точка е удачен подходът, при който машинно гласуване се прилага в секции с над 300 избиратели, като за изборите за Европейски парламент през 2019 г. секциите с машини са 3000, а на местните избори през 2019 г. – 6000.

Досегашният опит от работата на ЦИК показва, че когато липсват изрично записани в закона критерии (например при експериментално машинно гласуване или експериментален преброителен център), ЦИК избира най-удобното решение, от гледна точка на администриране на изборния процес, и то в секции, където рискът от нарушения е минимален. Обикновено това са секции в централните части на големи градове, където не съществува натиск върху избирателите и гражданският контрол върху избирателните комисии е осезаем. Същевременно, секции с голям брой избиратели (над 200 или 300) има не само в големите градове, но и в малките градове и в селата.

ЦИК е правоприлагащ орган и не е удачен подходът тя да взема решения, които по същество дописват Изборния кодекс. В тази връзка е необходимо, освен критерия за повече от 300 избиратели в секция, в закона да се дефинират още три изисквания, от които да се ръководи ЦИК: 1) секциите да бъдат равномерно разпределени на територията на цялата страна; 2) да обхващат както големи, така и малки населени места; 3) да се определят секции, в които броят на избирателите в избирателния списък за различните типове избори винаги надхвърля 300 избиратели, предвид факта, че при различните видове избори броят на избирателите в избирателния списък варира.

В заключение, при преценката дали в бъдеще машинното гласуване да се използва като единствена технология, която замества хартиените бюлетини, следва да се вземат предвид две изисквания: 1) да бъде направена експертна оценка на резултата от нейното прилагане в широк мащаб (такава е възможно да се направи при използване в повече от половината секции по време на местните избори през 2019 г.); 2) да функционира избирателен регистър на избирателите по настоящ адрес, който изключва възможността „мъртви души“ да гласуват с електронни машини.



### **3. ЕЛЕКТРОННО ДИСТАНЦИОННО ГЛАСУВАНЕ**

При въвеждането на този метод за гласуване е необходимо да се подходи с ясна концепция относно търсения резултат, както и с ясна оценка на позитивите и на рисковете. Дистанционното гласуване има потенциал да включи огромен брой български граждани, живеещи извън страната. Същевременно, опитът от наблюдението на изборния процес показва, че то може да се използва като инструмент за натиск върху икономически зависими избиратели и да улесни купуването на гласове и контролирания вот в страната.

Моделът на електронното дистанционно гласуване следва да се основава на две характеристики: 1) сигурност и 2) обхват за гражданите, живеещи извън страната. В тази връзка като подходящ пример може да се посочи практиката на Франция, която осигурява възможност за дистанционно гласуване само за гражданите в откъснатите територии.

При всички случаи е необходимо да бъдат създадени гаранции за опазване тайната на вота на избирателите и недопускане на намеса както в личния избор, така и при обработката на резултатите. Поради тази причина едно от ключовите условия за сигурно дистанционно електронно е и наличието на лични документи за електронна самоличност.

В заключение, по отношение на дистанционното електронно гласуване, считаме, че позитивите и негативите на електронното гласуване трябва да бъдат подложени на открита и задълбочена дискусия, която разглежда проблема в неговата цялост и комплексност.

### **4. ИЗИСКВАНИЯ ЗА МНОЗИНСТВО ПРИ РЕШЕНИЯТА НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ КОМИСИИ СЛЕД ОБЖАЛВАНЕ ПРЕД СЪДЕБНА ИНСТАНЦИЯ**

Опитът от досегашната практика на ЦИК и РИК показва, че в редица случаи участници в изборите, граждани и наблюдатели се обръщат към ЦИК с молба или жалба за отстраняване на нередности, съответната комисия не може да вземе решение поради липса на мнозинство от 2/3. Действително, поради отказ от вземане на решение, по този начин се блокира възможността за обжалване на решенията на избирателните комисии пред съдебна инстанция.

Този дефицит в практиката, обаче, не трябва да бъде решаван чрез търсене на решения с по-ниска степен на съгласие между партиите, а чрез затвърждаване практиката за прилагане на съдебните решения. Този принцип произтича от характера на разпоредбите в ИК, според които избирателните комисии действат в условията на обвързана компетентност. След като съдът се е произнесъл, институциите следва да приложат закона и да се съобразят със съдебните решения. В допълнение, няма правна логика, когато едно решение е върнато за преразглеждане, то да бъде преразгледано с по-малко мнозинство.

### **5. ОТПАДАНЕ НА ВТОРИЯ ОРИГИНАЛ НА ПРОТОКОЛА**

Разпоредбите, с които се премахва втория оригинал от протокола с резултатите от гласуването, бяха приети в последния момент от народните представители, като последиците от това решение предизвикват нееднозначни оценки. От една страна, това е утвърдена практика, при която избирателите, живеещи в дадено населено място, могат да видят какъв е резултатът от гласуването в тяхната секция. От тази гледна точка вторият



оригинал осигурява определена прозрачност на процеса. Наред с това той може да служи като доказателство при съдебно оспорване на изборния резултат, в т. ч. и предоставя възможност за извършване на експертиза за съответствие между подписите в двата протокола.

От друга страна, наличието на втори протокол създава предпоставки за определени съмнения. Това се отнася до случаите, когато вторият протокол не е попълнен в изборното помещение или когато в протокола са нанесени поправки поради пропуски, установени при предаването на изборните книжа в РИК или СИК.

В заключение, броят на протоколите не създава автоматични гаранции срещу злоупотреби. Въпросът дали оригиналите на протокола с изборните резултати следва да бъдат един или два екземпляра няма пряка връзка със законовите разпоредби, а с практическите действия на членовете на секционните комисии.

Асоциация „Прозрачност без граници“ счита, че изборните правила и начинът на тяхното приемане не са обикновена формалност. Те са основата, на която се гради целия демократичен процес и доверието на гражданите в институциите. Промените в изборното законодателство, извършвани в последния момент, без адекватна обосновка и без висока степен на консенсус, винаги са водели до незадоволителни, често и до обратни на целените резултати – не само за обществото, но и за политиците и политическите партии.

Считаме, че народните представители трябва да бъдат на висотата на заеманата от тях позиция, като насочат своето внимание към прилагането на действащите правила и изпълнението на техния ангажимент за установяване на норми, които създават условия за честни и прозрачни избори. Промяната в Изборния кодекс в движение и без необходимата степен на консенсус създава основания за взаимни политически нападки, води до безсмислено повишаване на градус на обществената дискусия и руши доверието в институциите.

**София, 21 февруари 2019 година**

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**