

**СТАНОВИЩЕ**  
на  
**Асоциация „Прозрачност без граници“**  
относно законопроекта за Изборен кодекс,  
внесен за разглеждане в 41-то Народно събрание

Изработеният проектозакон за Изборен кодекс регламентира унифицирани правила и процедури за провеждането на различните избори, което следва да се оцени като положителна предпоставка за по-доброто протичане на изборния процес. В документа са възприети част от предложенията на експертната общност за повече прозрачност при финансирането на предизборните кампании и са заложили мерки, които са насочени срещу купуването на изборителни гласове. Същевременно, следва да се отбележи, че в законопроекта не са цялостно развити санкционните механизми спрямо участниците в изборния процес, които не спазват правилата за прозрачност и отчетност при финансирането на предизборните кампании.

Предложенията в становището на Асоциация „Прозрачност без граници“ са структурирани в три основни насоки:

- I. Предложения относно мерките срещу злоупотребите с изборителни права (мерки срещу контролирания вот и купуването на изборителни гласове).
- II. Предложения относно финансирането на предизборните кампании (прозрачност и контрол при финансирането на предизборни кампании).
- III. Предложения относно други разпоредби в проектозакона.

**I. МЕРКИ СРЕЩУ КОНТРОЛИРАНИЯ ВОТ И КУПУВАНЕТО НА ИЗБОРИТЕЛНИ ГЛАСОВЕ**

**1. СЪЗДАВАНЕ НА РЕГИОНАЛНИ ПРЕБРОИТЕЛНИ КОМИСИИ**

В параграф 10, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта е предвидено експерименталното създаване на преброителна комисия, която да извърши преброяването на гласовете, подадени за съответните видове избори на територията на една община с население до 20 000 избиратели, избрана чрез жребий от ЦИК.

Оценяваме положително възприемането на елементи от предложението за въвеждане на нов модел за отчитане на резултатите от изборителния процес. Това предложение на Асоциация „Прозрачност без граници“ бе подкрепено през 2009 година от 20 политически партии, представени в Народното събрание и Европейския парламент, както и от повече от 50 неправителствени организации в

цялата страна. Моделът на регионалните преброителни центрове е един допълнителен механизъм за ограничаване на злоупотребите в изборния процес, който заедно с други мерки (актуализиране на избирателните списъци, ограничаване на издаването на удостоверения за гласуване на друго място, публичен регистър за издадените удостоверения за гласуване на друго място, санкции за разкриване тайната на вота и др.) би могъл да съдейства за провеждането на честни и демократични избори.

С оглед на това е изключително важно да бъде създаден регламент, който да гарантира неговото коректно приложение. Считаме, че така формулираното предложение за „експериментално“ създаване на преброителна комисия само в една община с население до 20 000 избиратели не дава възможност за качествена оценка на ефекта от прилагането на тази мярка и в последствие – за въвеждането ѝ в национален мащаб и на другите видове избори. За да може да се осъществи надежден и коректен анализ на резултатите от въвеждането на преброителните комисии (изключващ влиянието на фактори като специфика на местния политически живот или дефицит на административния ресурс), следва да се осигури възможност за съпоставяне на резултатите от поне три избрани населени места. С оглед недопускането на влияние на местна специфика и други субективни фактори предлагаме към разпоредбата на този параграф да се добави и изискването избраните общини да са разположени в три различни района на страната.

В тази връзка предлагаме разпоредбата на параграф 10, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби да бъде изменена, както следва:

**(1) „При произвеждане на всички видове избори се създава пилотно преброителна комисия, която да извърши преброяването на гласовете, подадени за съответните видове избори на територията на три общини с население съответно до 20 000 избиратели, до 75 000 избиратели и до 160 000 избиратели. Общините, в които се извършва преброяването на гласовете от преброителна комисия, се определят чрез жребий от Централната избирателна комисия не по-късно от 60 дни преди изборния ден, като тези общини отговарят на изискването да са разположени в три различни района на страната.”**

Предложението за мащаба на избраните общини (до 20 000 избиратели, до 75 000 избиратели и до 160 000 избиратели) е формулирано, като за отправна точка е свързано с разпоредбите на чл. 19, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

## **2. УДОСТОВЕРЕНИЯ ЗА ГЛАСУВАНЕ НА ДРУГО МЯСТО**

Ограниченията при издаването на удостоверения за гласуване на друго място са една от мерките срещу злоупотреба с избирателни права, които следва да бъдат оценени положително. В тази връзка считаме за удачно ясното дефиниране на кръга от лица, които могат да гласуват с такива удостоверения – по смисъла на закона

това са „служебно заети“ лица в провеждането на изборите: кандидатите, членове на ЦИК, РИК, ОИК и наблюдатели. Според досега съществуващите разпоредби наблюдателите не разполагаха с такава възможност, която се явяваше препятствие пред реализирането на техните избирателни права.

Във връзка с изразени критични коментари в медиите, че поради естеството на своята дейност, журналистите също са възпрепятствани да участват в изборния процес, намираме за удачно **журналистите също да бъдат включени сред кръга от лица, които имат право да гласуват с удостоверение за гласуване на друго място.**

В тази връзка предлагаме да бъде изменена разпоредбата на чл. 49, ал.2 от Глава трета ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ, Раздел I, както следва:

**(2) „При произвеждане на избори за народни представители, за президент и вицепрезидент на републиката и за членове на Европейския парламент от Република България удостоверения за гласуване на друго място се издават само на лицата, служебно заети в произвеждането на изборите, както и на журналисти, след подаване на заявление по образец...”**

## **II. ПРОЗРАЧНОСТ И КОНТРОЛ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ**

### **1. УДОСТОВЕРЕНИЯ ЗА ПРЕДСТАВЕНИ ФИНАНСОВИ ОТЧЕТИ**

В Раздел III, чл. 82, ал. 3, т. 8, както и в Раздел IV, чл. 89, ал. 3, т. 6 от Глава шеста „Партии, коалиции от партии и инициативни комитети“ (относно регистрацията на партиите и коалициите при различните избори) е залегнало облекчено изискване, съгласно което при регистрация за избори е необходимо „удостоверение от Сметната палата по чл. 37, ал. 1 от Закона за политическите партии за внесени финансови отчети на партията за всяка от последните две години, а за новорегистрираните партии – от датата на съдебната им регистрация”.

В така цитираните разпоредби е облекчено изискването за представяне на отчет, което до настоящия момент следваше да се отнася за период от последните 3 години. Считаме, че няма съществени основания за облекчаване на това изискване – по своята същност то се явява една дисциплинираща мярка за участниците в политическия процес и бе оценено (както от експертната общност, така и от представители на Сметната палата) като ефективен санкциониращ фактор, който в предходните години изигра своята положителна роля.

С оглед на това предлагаме в цитираните текстове да се предвиди действащото и към момента изискване за представяне на финансови отчети за последните три години, като разпоредбите се изменят както следва:

**б. „удостоверение от Сметната палата по чл. 37, ал. 1 от Закона за политическите партии за внесени финансови отчети на партията за всяка от**

последните три години, а за новорегистрираните партии – от датата на съдебната им регистрация”.

## 2. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Прозрачността и отчетността относно финансирането на предизборните кампании са водещи принципи при финансиране на политическата дейност на съвременното демократично общество. Следва да се отбележи, че през изминалите години бяха извършени редица промени в българското законодателство, като една съществена част от тях изиграха своята положителна роля в политическия живот на България.

Във връзка с предложения законопроект имаме предложения за изменения и допълнения, както следва:

### 2.1. ЛИМИТ НА СРЕДСТВАТА ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ, ПРЕДОСТАВЯНИ ПО БАНКОВ ПЪТ

Предложеният законопроект възпроизвежда нормата от Закона за избиране на народни представители и Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, съгласно която се определя лимит от 5000 лв. за даренията, които следва да се предоставят само чрез извършване на банков превод. Въз основа на сравнителен преглед на практиката, прилагана от редица държави на ЕС, както и въз основа на други финансово-икономически показатели (средно ниво на доходите на гражданите, жизнен стандарт, усреднен размер на даренията за обществено полезни каузи и т.н.) следва да се подчертае, че така определен лимит значително надхвърля размера на една минимална работна заплата (към настоящия момент – 240 лв., което на практика се равнява на повече от 20 минимални работни заплати). Така определенията размер от 5000 лв. не може да изпълнява ефективно същинския замисъл на ограничението – да служи като ефективно препятствие срещу зависимостта на политическите партии от корпоративни дарители с големи финансови възможности и като бариера срещу вливането на средства с неясен произход.

В допълнение към представените аргументи бихме искали да подчертаем ангажимента, поет от почти всички парламентарно представени политически партии от 40-то Народно събрание с подписването на Договора за провеждането на свободен и демократичен избор в България. Точка 7 от него гласи: „Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.”

С оглед на изложените аргументи предлагаме разпоредбата на чл. 150, ал. 6 от Раздел VI Финансиране на предизборната кампания, Глава осма ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ да бъде изменена, както следва:

**(6) „Приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, на стойност над две минимални работни заплати се извършват по банков път.”**

## 2.2. ДЕКЛАРИРАНЕ НА ПРОИЗХОДА НА СРЕДСТВАТА НА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

С оглед на гореизложените аргументи предлагаме разпоредбите на чл. 150, ал. 4 и ал. 5 от Раздел VI Финансиране на предизборната кампания, Глава осма ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ да бъде изменена, както следва:

**(4) Дарителите представят декларация за произхода на дарените средства, в случаите когато дарението е в размер над две минимални работни заплати.**

**(5) Когато кампанията се финансира със собствени средства на кандидата, той представя декларация за произхода на средствата, в случаите когато дарението е в размер над две минимални работни заплати.**

## 2.3. САНКЦИИ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА НОРМАТА, РЕГЛАМЕНТИРАЩА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ПУБЛИЧЕН ДОСТЪП ДО ОТЧЕТИТЕ ОТНОСНО ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Една от положителните промени, залегнали в предложения законопроект, е свързана в изрично регламентираното изискване политическите партии, коалициите от партии и инициативните комитети за водят публичен регистър на даренията за предизборната кампания и да предоставят достъп чрез интернет до тази информация. В разпоредбите на Глава шеста ПАРТИИ, КОАЛИЦИИ ОТ ПАРТИИ И ИНИЦИАТИВНИ КОМИТЕТИ, Раздел III Регистрация на партиите и коалициите от партии при избори за народни представители, за президент и вицепрезидент на републиката и за членове на Европейския парламент от Република България, Чл. 82, ал. 3, т. 12, чл. 84, ал. 3, т. 6 и чл. 89, ал. 3, т. 10 и Раздел V Регистрация на инициативните комитети, чл. 97, ал. 8, т. 6 е записано изискването, според което лицето, представляващо партията/коалицията от партии/инициативния комитет представя подписана „декларация по образец, ... в която се декларира интернет страницата, чрез която ще се осигури публичността на регистъра по чл. 150, ал. 7.”

С оглед създаването на гаранции, че цитираните разпоредби ще бъдат ефективно изпълнявани, следва да се предвиди механизъм за последващ контрол с ясно определен орган, който има правомощията да налага санкции за неизпълнението на изискването за публичност на финансовите отчети. Опитът от наблюдение на Асоциация „Прозрачност без граници“ показва, че мнозинството от политическите партии не спазват това изискване, и 100% от инициативните комитети и от коалициите от партии не изпълняват тези разпоредби.

С оглед на принципа, заложен в Закона за политическите партии, както и в настоящия законопроект, логичният подход е подобни правомощия да бъдат предоставени на Сметната палата. Друг подход за определяне на орган за контрол на финансирането на предизборни кампании би могъл да бъде търсен в предоставянето на правомощия на независима институция или обособено звено в Централната избирателна комисия, което да осъществява контрол относно:

- a) предоставянето на публичност относно финансирането на предизборните кампании на партиите, коалициите и независимите кандидати;
- b) поддържането на регистър на отчетите на партиите политическите партии, коалициите и кандидатите, подкрепени от инициативни комитети.

#### **2.4. САНКЦИИ ПРИ НЕСПАЗВАНЕ НА ИЗИСКВАНЕТО ЗА ОТЧЕТНОСТ ОТНОСНО ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

Опитът на Асоциация „Прозрачност без граници“ през изминалите 10 години показва, че един от най-проблемните пунктове в законодателството относно финансирането на политическата дейност е контролът по неговото приложение и пряко произтичащите от това механизми за санкциониране.

В допълнение към това бихме искали да подчертаем ангажимента, поет от почти всички парламентарно представени политически партии от 40-то Народно събрание с подписването на Договора за провеждането на свободен и демократичен избор в България. Точка 8 от него гласи: „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.”

В тази връзка считаме, че към нормата на чл. 154, ал. 4 (чл. 154, ал. 4 „Сметната палата проверява за съответствие декларираните приходи и реално извършените разходи във връзка с предизборната кампания”) следва да се предвидят допълнителни разпоредби, които предвиждат механизъм за налагане на санкции на партии, коалиции и кандидати, подкрепени от инициативни комитети, които:

- a) не са предоставили в срок своите отчети относно финансирането на предизборните кампании;
- b) не са предоставили отчети, съответстващи на законовите изисквания (непълни отчети, неточни отчети, отчети без приложени финансово-счетоводни документи, отчети в които не са отразени непаричните дарения).

С оглед на принципа, заложен в Закона за политическите партии, както и в настоящия законопроект, логичният подход е подобни правомощия да бъдат предоставени на Сметната палата чрез създаването на нови алинеи в чл. 154 (в допълнение към извършването на проверка за съответствие между декларираните приходи и реално извършените разходи), регламентиращи правомощия за:

- a) налагане на санкции на политически партии, коалиции и кандидати, подкрепени от инициативни комитети, които не спазват изискването за предоставяне на отчети относно финансирането на предизборната

кампания, или чиито отчети не отговарят на законовите изисквания (удържане на депозита за участие в изборите);

- b) издаване на удостоверения (респективно неиздаването на удостоверения) за предоставени отчети от финансирането на предизборните кампании, които следва да бъдат включени в списъка от документи, които се предоставят при регистриране за следващи избори.

Другият подход за определяне на орган за контрол на финансирането на предизборни кампании би могъл да бъде търсен в предоставянето на правомощия на независима институция или обособено звено в Централната изборителна комисия, което да осъществява контрол по изпълнението на изискванията за отчетност при финансирането на предизборните кампании.

## **2.5. САНКЦИИ ПРИ НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

Един от сериозните проблеми, констатирани при наблюдението на последните предизборни кампании, е липсата на определен орган, който да следи за изпълнението на правилата за финансиране на предизборната кампания *по време на самата предизборна кампания* и за санкционирането на извършените нарушения. Съгласно действащото законодателство Сметната палата осъществява последващ контрол, но няма правомощия в предизборния период.

С оглед запълването на този законов дефицит, предлагаме допълнение към чл. 26 от Раздел II ЦЕНТРАЛНА ИЗБОРИТЕЛНА КОМИСИЯ, в който се разширяват правомощията на **ЦИК да съблюдава за изпълнението на правилата за финансиране на предизборната кампания, санкционира и издава задължителни предписания на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, които не изпълняват законовите норми.**

## **3. ДЕПОЗИТ ЗА УЧАСТИЕ В ИЗБОРИТЕ**

Разпоредбите на чл. 79, ал. 1 и ал. 2 от Глава шеста ПАРТИИ, КОАЛИЦИИ ОТ ПАРТИИ И ИНИЦИАТИВНИ КОМИТЕТИ, Раздел II Депозит за участие в изборите, определят размера на депозитите за участие в изборите и условията, при които партиите, коалициите и кандидатите, подкрепени от инициативни комитетите получават обратно внесените суми.

На първо място следва да се подчертае, че предложените разпоредби „утежняват“ условията, при които средствата се връщат на партиите, коалициите независимите кандидати и това по същество се явява препятствие пред участието в изборната надпревара. В тази връзка предлагаме промяна в разпоредбата на чл. 79, ал. 2, според която се облекчават и се унифицират условията за връщане на депозит за участие в предизборната кампания:

(2) „В срок 7 дни от обявяване на окончателните резултати от изборите с решение на Централната избирателна комисия депозитът се възстановява на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, чиито кандидати са получили не по-малко от едно на сто от действителните гласове“.

На следващо място, с оглед на факта, че депозитът за участие по същество е финансов разход, пряко свързан с предизборната кампания, предлагаме да **отпадне разпоредбата на чл. 80, ал. 2, според която „Сумите от депозити по чл. 79 не се смятат за разходи на партиите и инициативните комитети, свързани с финансирането на предизборната кампания.“**

### **III. ДРУГИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

#### **1. НАБЛЮДАТЕЛИ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

##### **1.2. ПРАВОМОЩИЯ НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ**

Опитът на Асоциация „Прозрачност без граници“ от наблюдение на изборния процес в последните години показва наличието на значителен субективизъм при взаимодействието на районните и общинските избирателни комисии с наблюдатели и представители на граждански сдружения. В тази връзка бихме искали да подчертаем, че по време на наблюдението на изборите през 2009 година имаше поредица от прецеденти, при които представители на районни избирателни комисии не допускаха до заседанията си официално регистрираните наблюдатели на Асоциация „Прозрачност без граници“, като се позоваваха именно на ограничителните разпоредби на закона. Същевременно с тази правна възможност разполагат застъпниците на партиите.

За да бъде осигурена реална възможност наблюдателите да извършват наблюдение на изборния процес във всички негови аспекти, в това число и на работата на районните и общински избирателни комисии (където всъщност е фокусиран най-големият поток от информация за нарушения) предлагаме да бъде променена разпоредбата на чл. 20, ал. 6 от Глава втора ИЗБИРАТЕЛНИ КОМИСИИ, както следва:

**(6) „На заседанията на районните и общинските избирателни комисии може да присъства по един застъпник от всяка партия, коалиция от партии или инициативен комитет, както и наблюдатели, регистрирани съгласно изискванията на този закон. Изказаните от тях становища, мнения и възражения се записват в протокола.“**

##### **1.2. СТАТУТ НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ**

В параграф 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби е определена правната дефиниция на наблюдател на изборния процес. В досега действащата нормативна база има няколко различни определения относно статута на наблюдателите от



български неправителствени организации: съгласно Закона за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката те са „упълномощени представители на български юридически лица с нестопанска цел“, съгласно Закона за избиране на народни представители и на Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България те са „упълномощени членове на български неправителствени организации“, съгласно Закона за местните избори те са „упълномощени членове на Българското сдружение за честни избори и граждански права и на Гражданската инициатива за свободни и демократични избори“.

В тази връзка следва да се подчертае, че статутът на малка част от неправителствените организации в страната предполага мобилизирането на значителна членска маса, каквато е необходима при провеждането на наблюдение на изборния процес. Въпреки че до настоящия момент Централната изборителна комисия не е създавала пречки при регистрирането на наблюдателите, посочени от неправителствените организации, с оглед на необходимостта от максимално точна и адекватна дефиниция, предлагаме разпоредбата на параграф 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби да бъде изменена, както следва:

**17. „Наблюдатели са: ...**

**б) упълномощени представители на неправителствени организации“.**

## **2. ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ**

Въвеждането на електронно гласуване чрез интернет е възможност, която с оглед на съвременното ниво на мобилност на гражданите и развитието на информационните технологии следва да бъде положително оценена. Този начин на гласуване ще предостави възможност за ефективно упражняване правото на глас на български граждани, които живеят извън страната, работят и живеят на значителна дистанция от дипломатическите представителства и консулства на България в чужбина, където биха могли да гласуват по традиционния начин. Наред с това, следва да се отчете, че този начин създава и нови възможности за злоупотреба с изборителните права на гражданите (проблеми, които бяха неколккратно установявани при наблюдението на изборния процес през 2009 година – контролиран вот, купуване на гласове, натиск от страна на работодатели върху подчинените им работници).

**С оглед предотвратяването на опити за злоупотреби с изборителни права и компрометирането на този начин на гласуване, е необходимо да бъде създадена добра технологична организация на електронното гласуване.**

## **3. ПРЕФЕРЕНЦИАЛЕН ПРАГ**

В предложения законопроект (чл. 256, ал. 2 и чл. 263, ал. 2) е определен така нареченият праг за преференция, при достигането на който е възможно пренареждането на кандидатските листи – при изборите на народни представители

той е 20 на сто, при изборите за представители в Европейския парламент – 10 на сто, при местните избори подобна възможност не е предвидена. В мотивите към внесеня законопроект е посочено, че „...наличието на такъв праг, дори и много висок, би могло да доведе до сериозни изкривявания на изборните резултати, да стимулира купуването на гласове и създаването на сериозни проблеми вътре между самите кандидати в листата на съответната партия ии коалиция.”

В тази връзка следва да се подчертае, че няма пряка връзка между прага на преференция и създаването на предпоставки за злоупотреби с избирателни права. Нещо повече – въвеждането на нисък преференциален праг, освен че изпълнява функциите на коректив на недостатъците на пропорционалната избирателна система, предоставя възможност за по-непосредствено и по-значително ангажиране на гласоподавателите в изборния процес и за повишаване на избирателната активност.

#### 4. ТЕРМИНОЛОГИЧНИ БЕЛЕЖКИ

##### 4.1. НАДПИСИ НА АГИТАЦИОННИТЕ МАТЕРИАЛИ

В чл. 134, ал. 1, т. 2 от Глава осма ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ от предложения законопроект е постановено изискването всеки агитационен материал съдържа информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Доколкото купуването и продаването на избирателни гласове са две отделни престъпления (макар и взаимосвързани в рамките на един процес), за които са предвидени съответните норми в Наказателния кодекс, предлагаме в окончателния текст на закона да бъде използвана по-коректната от правна и от стилистична гледни точки формулировка **„купуването и продаването на гласове са престъпления”**.

Наред с това, следва да се подчертае, че ефективното прилагане на една законово въведена норма следва да бъде съпътствано от предвиждането на механизъм за наблюдение на изпълнението и на санкции, които да бъдат налагани от орган, който има тези правомощия.

В тази връзка предлагаме допълнение към чл. 26 от Раздел II ЦЕНТРАЛНА ИЗБИРАТЕЛНА КОМИСИЯ, в който се разширяват правомощията на **ЦИК да съблюдава за изпълнението на разпоредбите на чл. 134, ал. 1, т. 2, санкционира и издава задължителни предписания на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, които не изпълняват законовата норма.**