

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

ДОКЛАД

ОТ

наблюдението на частичните местни избори,
проведени през май 2012 година



Настоящата публикация е издадена с любезното съдействие на Фондация „Америка за България“ като резултат от дейността по проект „Ефективният граждански контрол като фактор за повишаване на почтеността в политическия и изборния процес“. Мненията и позициите, изразени в нея, не отразяват позицията на Фондация „Америка за България“.



Фондация „Америка за България“ подпомага развитието и растежа на динамичен частен сектор в полза на свободна и демократична България. Основана през 2008 година, Фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от Правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които Фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.



АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС: ДОКЛАД ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ЧАСТИЧНИТЕ ИЗБОРИ ЗА КМЕТ В ОБЩИНА СЪЕДИНЕНИЕ И ЗА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ В ОБЩИНА КЮСТЕНДИЛ

София, юни 2012

ISBN: 978-954-2999-03-4

Автори: Ваня Кашукеева-Нушева, Боряна Самарджиева, Николета Кузманова, Калин Славов

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000, ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
Методология и обхват на граждански мониторинг на изборния процес	6
Обобщени резултати от наблюдението	8
Заклучение	13
Препоръки: предложения за промени в изборното законодателство	15
Приложение: Нарушения, констатирани в резултат от наблюдението на изборния процес в секционните избирателни комисии и на сигналите, постъпили в общинските избирателни комисии	27

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 политическата корупция в България, като през октомври 2011 година проведе най-мащабната и комплексна инициатива за наблюдение на изборния процес. В рамките на проекта за повишаване на почтеността и прозрачността в изборния процес, организацията продължи усилията си в тази насока и осъществи наблюдение в изборния ден на частичните местни избори, проведени на 13 и 20 май 2012 година. За тази цел бяха избрани две общини, в които бе извършен мониторинг на изборите за общински съветници (в община Кюстендил) и на изборите за кмет (в община Съединение).

Наблюдението на частичните местни избори предостави възможност на Transparency International – България да осъществи един по-задълбочен анализ на проблемите, свързани с подготовката и осъществяването на изборите, да проследи процесите, свързани с формирането и изразяването на волята на гражданите, както и да формулира предложения за промени в изборното законодателство.

Като особено обезпокоително се откри фактът, че и на тези избори, както и през октомври 2011 година, повече от половината констатирани нарушения бяха свързани с недостатъчно ефективния начин за подготовка и реализиране на изборния процес. Анализът на резултатите още веднъж потвърди позицията на Асоциация „Прозрачност без граници“, че е особено наложително формулирането и прилагането на комплекс от стратегически приоритети и мерки за преодоляване на основните фактори, които ограничават прозрачността и почтеността в изборния процес и накърняват доверието на гражданите в демократично избраните институции.

МЕТОДОЛОГИЯ И ОБХВАТ НА ГРАЖДАНСКИЯ МОНИТОРИНГ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Асоциация “Прозрачност без граници” осъществи наблюдение на частичните местни избори в общините Кюстендил и Съединение, проведени на 13 и 20 май 2012 година, въз основа на потвърждение на официалната регистрация, получена на 27 април 2012 година, с Решение на ЦИК № 1088-ПВР/МИ/06.10.2011.

Мониторингът на частичните местни избори през месец май 2012 година бе реализиран в партньорство с три местни неправителствени организации и общо 36 наблюдатели - представители на обществени организации, на академичната общност, студенти и независими експерти.

Наблюдателите, участващи в неформалната Гражданска коалиция за свободен и демократичен избор, бяха обединени от основната цел – да съдействат за повишаване на прозрачността и почтеността в изборния процес, да предоставят информация на българските граждани за техните изборителни права, да окажат въздействие на обществените нагласи и да окажат съдействие на институциите за ограничаване на злоупотреба с правата на гражданите и опорочаването на изборния процес.

Обхватът на наблюдението бе дефиниран в съответствие с методологията за наблюдение на изборния процес. Това бяха общинските изборителни комисии и повече от 15 секционни изборителни 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. Както представителите на партньорските неправителствени организации, така и официално регистрираните наблюдатели бяха обучени в приложението на методологията за наблюдение, разработена от Асоциация “Прозрачност без граници”. 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, в началото на месец май 2012 година наблюдателите бяха обучени от експерти и представители на Асоциация “Прозрачност без граници”.

Асоциация “Прозрачност без граници” организира наблюдението в изборния ден чрез своя централен координационен екип, разположен в София.

ЗАСТЪПНИЧЕСКА КАМПАНИЯ ЗА ПРОЗРАЧНИ И ПОЧТЕНИ ИЗБОРИ

В началото на май 2012 година, Асоциация „Прозрачност без граници“ стартира застъпническа кампания, информираща българските граждани за техните права и отговорности като гласоподаватели. В рамките на инициативата, озаглавена „Сам избирам“, организацията разпространи информационни материали и представи функционирането на сайта www.samizbiram.bg, както и на безплатната телефонна линия за подаване на сигнали за нарушения по време на изборния ден.

Наред с информационната кампания, на 3 май 2012 година Асоциация „Прозрачност без граници“ организира и дискусия в община Кюстендил, на която бяха представени резултатите от наблюдението на местните и президентски избори, проведени през октомври 2011 година. Участие във форума взеха експерти на Асоциация „Прозрачност без граници“, местни неправителствени организации, представители на политически партии и медии, които имаха възможност да изразят своите оценки за изминалите избори и очаквания относно предстоящите избори за общински съветници в община Кюстендил.

И този път съществен акцент в застъпническата кампания бе поставен върху взаимодействието с институциите, които имат правомощия, свързани с организирането, провеждането и контрола за законосъобразност на изборния процес. Базисна предпоставка бе разбирането, че ефективното приложение на изборното законодателство и противодействието на злоупотребите с избирателни права на гражданите са невъзможни без активната работа на институциите в тези насоки.

В тази връзка през месец май 2012 година ТІ – България поднови своята регистрация пред ЦИК като наблюдател на произвеждането на частични избори за общински съветници, кметове на общини и кметства с Решение № 1088-ПВР/МИ от 06.10.2011. Също така, бе уточнена рамката за сътрудничество с Министерство на вътрешните работи, което регламентира реда, по който организацията да търси съдействие по сигналите за нарушения, подадени от граждани.

ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО

Общият брой на регистрираните сигнали от първия и втория тур на частичните местни избори през месец май е 52. Те са получени въз основа на пряко наблюдение на изборителните секции и ОИК. В съответствие с методологията за наблюдение нарушенията са класифицирани в четири основни типа:

- организационни нарушения;
- различни форми на контролиран вот;
- незаконна реклама и агитация и
- купуване на гласове.

Обобщението на статистическите данни от наблюдението показва, че и сега, както и по време на изборите през октомври 2011 година, най-значителен остава дялът на **организационните нарушения**, които съставляват 52,17% от всички нередности. Втората група от най-често констатирани нарушения е свързана с **различните форми на контролиран вот** (32,61%), който е индикатор за опитите за оказване на нерегламентирано въздействие върху волята на изборителите или за купуване на техните гласове. Остава сравнително висок и дялът и на **незаконната реклама и агитация** – 10,87%. Четвъртата група от нарушения се отнася до случаите на директно **купуване на гласове** – 4,35%.

ТИПОЛОГИЯ НА НАРУШЕНИЯТА

Частични местни избори за общински съветници в Кюстендил, проведени на 13 май 2012 година



Частични местни избори за кмет в община Съединение, проведени на 13 май (20 май) 2012 година

Община Съединение	
Типология на нарушенията	Брой
организационни нарушения	1
незаконна реклама	2
купуване на гласове	1
контролиран вот	2

ОРГАНИЗАЦИОННИ НАРУШЕНИЯ

И на частичните местни избори, както и на тези, проведени през месец октомври 2011 година, организационните нарушения продължават да заемат най-висок дял. Следва да се подчертае фактът, че по своя характер част от нарушенията са от естество, което може да окаже пряко влияние върху изборните резултати, което от своя страна е изключително тревожен сигнал за работата на изборната администрация и нивото на провеждане на избори.

Едно от най-сериозните организационни нарушения на изборите за общински съветници в Кюстендил бе грешното изписване в бюлетините на имената на две от участващите формации – абривиатурата на политическа партия ГЕРБ бе изписана като коалиция от партии в част от допълнително отпечатаните бюлетини (КП ГЕРБ вместо ПП ГЕРБ), а презимето на кандидата за общински съветник Мая Йорданова Шишкова бе изписано като Мая Иванова Шишкова. Макар и чисто технически, по оценките на експерти тези нарушения биха могли да бъдат повод за ново оспорване на изборите, което би превърнало новите избори по-скоро във фарс, отколкото в израз на гражданско право.

Сериозен казус предизвика и присъствието на непокрити или непремахнати камери за видео наблюдение, разположени срещу училища, в които се намират секционни комисии. Макар и с позакъсняла реакция и след сезирането на ЦИК, Общинската избирателна комисия взе решение камерите да бъдат премахнати или покрити.

В процеса на наблюдение на работата на ОИК и секционните изборителни комисии в Кюстендил и Съединение са констатирани следните основни изразни форми на организационни нарушения:

- проблеми с коректността на забранителните списъци: жалба от гражданка, вписана без основание в забранителния списък;
- проблеми с коректността на изборителните списъци: вписване в допълнителния списък на лице, включено в забранителния списък;
- неправилно обявен адрес на изборителна секция;
- грешно отпечатани бюлетини в част от секциите;
- застъпници без обозначителни знаци;
- късно изнесени информационни материали, указващи начина на гласуване (X) в бюлетините;
- присъствие на кандидати в изборните помещения;
- гласоподавател с лична карта с изтекъл срок е допуснат да гласува;
- бюлетини без втори печат;
- арогантно поведение и спорове между активисти на политически партии и членове на комисиите;
- обявяване на глас на лични данни на граждани.

КОНТРОЛИРАН ВОТ

Изключително тревожен е фактът, че относителният дял на този тип нарушения нараства до 32,61% от всички случаи (в сравнение на изборите през октомври 2011 година – 18,75%). Това донякъде може да се обясни с предприятия през 2011 година по-широк кръг от мерки от страна на правоприлагащите институции, което от своя страна доведе до прилагане на нови по-гъвкави схеми за натиск и контролирано въздействие върху волята на изборителите за сметка на прякото купуване на гласове.

Сред най-често наблюдаваните форми на контролиран вот на тези избори са:

- присъствие на голям брой застъпници в/пред изборните помещения;
- присъствие на застъпници и лица без обозначителни баджове, които наблюдават поведението на изборителите;

- граждани, придружаващи неколнократно групи от избиратели до избирателните секции;
- групово гласуване на лица, които очевидно не са роднини или близки помежду си, както и превозване на групи от избиратели до изборните секции.

НЕЗАКОННА РЕКЛАМА И АГИТАЦИЯ

Третата група от констатирани нарушения е извършването на незаконна реклама и агитация. Техният относителен дял е 10,87%. Основните наблюдавани форми на частичните местни избори са:

- поставяне на агитационни материали в близост до избирателните секции;
- представители на партии с обозначителни символи;
- изпращане на sms с призив за гласуване за определена партия;
- устна агитация пред избирателни секции;
- отказ от страна на местна медия (в гр. Кюстендил) да даде право на отговор на един от кандидатите за листа за общински съветници.

КУПУВАНЕ НА ГЛАСОВЕ

Четвъртата група от нарушения е свързана с купуването на избирателни гласове. Нейният относителен дял е сравнително най-малък сред всички останали нарушения на изборния процес. Както споменахме вече, на изборите през октомври 2011 година бе констатирано изключително съсредоточаване на общественото внимание именно върху купуването на гласове, което отчасти остави встрани други форми на въздействие върху свободната воля (Асоциация „Прозрачност без граници“ наложи термина контролиран вот за първи път през 2009 година).

Най-честата изразна форма, наблюдавана по време на тези избори, бе оповестяването на „тарифа“ за гласуване.

Тук следва да се отбележи и по-широкото разпространение на една относително нова практика: официализираната форма на купуване на избиратели, която се извършва чрез заплащане на възнаграждение на избиратели, които се регистрират като застъпници. Само в община Кюстендил бяха регистрирани повече от 1500 застъпници при избирателна активност от 33-34%. Това е практика, която

налага допълнителен анализ на причините, довели до този феномен, включително и в контекста на правилата за отчитане на официално допустимите разходи за финансиране на предизборните кампании, тъй като се оказва че партиите, коалициите и инициативните кометите не декларират разходите за застъпници.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като цяло, резултатите от наблюдението на частичните местни избори през месец май 2012 година илюстрират същите тенденции и изразни форми на нарушения, установени и по време на изборите през октомври 2011 година.

Отново най-висок дял имат административните нарушения, което за пореден път поставя на дневен ред неразрешения въпрос за недостатъчно развитият капацитета на изборната администрация, който дава своето отражение върху целия изборен процес. В тази насока и въз основа на проведеното наблюдение Асоциация „Прозрачност без граници“ формулира препоръки за промени в Изборния кодекс, целящи постигането на достатъчно гаранции за функционирането на една политически независима и професионално подготвена администрация.

Друг проблем, който се превърна в основен фокус на наблюдението по време на частичните местни избори, бе свързан с многообразните форми на контролиран вот над избирателите (вторият най-голям дял нарушения, равняващ се на 32,61%). През 2009 година Асоциация „Прозрачност без граници“ за първи път въведе понятието „контролиран вот“ и го приложи като индикатор от съществено значение при оценката за почтеността на изборния процес. Следва да се отбележи, че тази категория придобива все по-голямо значение с оглед на факта, че през 2011 година бяха предприети по-широк кръг от мерки от страна на правоприлагащите институции, а медиите и редица граждански организации допринесоха за създаване на атмосфера на обществена нетърпимост към купуването на гласове. Това на свой ред доведе до разгръщането на тенденции за търсене и прилагане на нови и все по-гъвкави схеми за натиск и контролирано въздействие върху волята на избирателите, което бе особено видно по време на изминалите избори.

Въз основа на извършеното наблюдение и на анализа на резултатите от него, Асоциация „Прозрачност без граници“ потвърждава своята позиция, че е особено наложително формулирането и прилагането на комплекс от стратегически приоритети и мерки за преодоляване на основните фактори, които ограничават прозрачността и почтеността в изборния процес и накърняват доверието на демократично избраните институции. Този процес следва да продължи дискусиата, започната от началото на 2009 година, и да гарантира включването и отчитането на

позициите и оценките на максимално широк кръг участници – политически партии, неправителствени организации, експерти, представители на академичните среди, международни организации и медии.

ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на извършения мониторинг на изборите за президент и вицепрезидент на република България и на изборите за общински съветници и кметове, проведени на 23 и 30 октомври 2011 година (респективно на частичните местни избори, проведени на 13 и 20 май 2012 година), ТП-България изготви аналитичен доклад с обобщения, изводи и препоръки, който бе представен на вниманието на държавните институции, политическите партии, медиите и широк кръг от граждански организации.

На базата на извършеното наблюдение, както и с оглед на предстоящите избори за народни представители през 2013 година, Асоциация „Прозрачност без граници“ формулира препоръки за промяна в изборното законодателство. Те биха могли да допринесат за спазването на демократичните стандарти, повишаване на прозрачността в изборния процес, както и за повишаване на общественото доверие в легитимността на изборните институции в страната.

1. ПРОМЯНА В МОДЕЛА НА СТРУКТУРИРАНЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

За Асоциация „Прозрачност без граници“ основен приоритет е функционирането на **постоянно действаща изборна администрация, основана на принципите на професионализма, политическата безпристрастност, прозрачност и отговорност в нейната работа.**

Цялата изборна администрация в страната (от централно ниво, до най-ниското ниво – секционните избирателни комисии) е конституирана на принципа на политическото представителство. С оглед на изключителното значение, което почти всички политически партии отдават на този принцип, както и с оглед на констатираните сериозни дефицити в работата на всички нива на изборната администрация, предлагаме

- 1) допълване на принципа на политическото назначение с принципа за професионално, експертно назначение в изборната администрация.**

В тази връзка предлагаме:

- създаване на звено от експерти към Централната изборителна комисия, които са постоянно ангажирани в подготовката и провеждането на изборния процес. Тези експерти следва да подпомагат дейността на ЦИК, като участват в: подготовката и изработването на изборната документация; взаимодействието с институциите, които са непосредствено ангажирани в изборния процес; разработване и реализиране на широки обучителни програми, предназначени за всички нива на изборната администрация; иницирането и осъществяването на информационни кампании за изборителите.
- на регионално ниво – възможни са два подхода: 1) назначаване на експерти към РИК, които са част от изборната администрация на регионално ниво. Лицата, които заемат тези длъжности, следва да бъдат професионално подготвени. За правилното осъществяване на тяхната дейност е необходимо да им бъдат законово предоставени правомощия за осъществяване на дейности на регионално ниво, свързани с произвеждането на избори, включително за взаимодействие с органите на администрацията, които са ангажирани в подготовката и произвеждането на изборния процес; или 2) обособяване на функции за определени експерти в областните управи/общини, които са професионално подготвени и разполагат с ясно дефинирани правомощия и отговорности при взаимодействие с институциите, ангажирани в подготовката и провеждането на изборния процес
- на ниво секционни изборителни комисии – 1) въвеждане на принципа на професионализма, при който партиите предлагат приоритетно за членове на комисииите професионално компетентни кадри¹; 2) по-всеобхватно и задълбочено обучение на членовете на СИК².
- ясно разписване на правомощия на отделните структури, осъществяване на контрол и осъществяване на взаимодействие между тях.

¹ В тази връзка би било удачно и да се проучат моделите на някои южноевропейски държави, в историята на които са се натрупвали дефицити в работата на изборната администрация, като например Испания и Гърция.

² В тази връзка следва да се вземе предвид факта, че на предстоящите избори за народни представители членовете на СИК следва да изготвят без грешки самостоятелни протоколи от гласуването, отчитащи преференциалното гласуване за кандидатите във всяка отделна кандидатска листа.

2) Развитие на административния капацитет на изборната администрация, основан на бюджетна самостоятелност и финансова осигуреност.

Във връзка с провеждането на изборите през 2011 година дейността на ЦИК беше подложена на сериозна критика. Една от причините за това бе и липсата на бюджетна самостоятелност на ЦИК. Изключително важна предпоставка за развитието на капацитета на изборната администрация, както и за ефективното изпълнение на нейните функции, е осигуряването на достатъчно финансови ресурси и бюджетна самостоятелност.

В тази връзка предлагаме в Изборния кодекс да се предвиди изрично, че ЦИК е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. По този начин ще бъде осигурена възможност още със Закона за държавния бюджет за 2013 г. ЦИК да придобие самостоятелен бюджет и да планира своите разходи.

3) Създаване на допълнителни законови гаранции за прозрачност и отговорност в работата на изборната администрация

В тази връзка нашите предложения са следните:

- Въвеждане на изрични разпоредби, осигуряващи публичност на заседанията на ЦИК. Тази възможност може да бъде реализирана с различни подходи и средства, като сред тях следва да се отбележат онлайн излъчване или на монитори, които позволяват възможност за пряко наблюдение на заседанията на ЦИК.
- Въвеждане на изрично задължение за публикуване на протоколите от заседанията на ЦИК на страницата им в интернет. Въпреки, че ЦИК вече извършва това, за да се избегне преценката по целесъобразност дали, кога и до кога да продължава публикуването на протоколите, Изборният кодекс следва да възложи изрично това задължение на ЦИК.
- Регламентиране на възможност за наблюдение от страна на независимите наблюдатели на работата на РИК/ОИК и ЦИК през периода на подготовката на изборите, а не само в изборния ден, което съответства на международните стандарти за наблюдение на изборния процес.

2. СЪЗДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНО ДОСТЪПЕН ЦЕНТРАЛИЗИРАН ЕЛЕКТРОНЕН РЕГИСТЪР НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Един от ключовите елементи за организиране на честни избори и за възвръщане на доверието на избирателите е промяната в подхода, по който се съставят избирателните списъци. Особено важен приоритет е изчистването на списъците от така наречените „мъртви души”, отстраняване на грешки, несъответствия и други технически пропуски.

В тази връзка предлагаме **създаване на постоянно действащ публично достъпен регистър на избирателите, осигуряващ възможност за:**

- проверка на актуалния статус на избирателите по електронен път;
- подаване на обратна информация към институциите за установени грешки и несъответствия;
- реализиране на възможност за контрол на всеки избирател върху коректността на индивидуалния запис на неговите данни.

Правилното разбиране на предложението изисква да се направи предварително уточнение, че то се изразява в създаването на информационна база данни под формата на постоянно достъпен общ списък на всички лица, които имат право да гласуват, а не е насочено към създаване на регистрационен режим за упражняване на активно избирателно право.

Съществен елемент от съдържанието на това предложение е **осигуряването на прозрачност и публичен достъп на избирателните списъци.** По този начин всеки гласоподавател, включително и с настоящ адрес в чужбина, може да провери своевременно дали данните, отразени в списъка, са верни, а при констатирани неточности – да подаде заявление за тяхното коригиране³.

При създаването на публично достъпен регистър на избирателите са възможни два подхода:

- 1) съставяне въз основа на данните на избирателите по постоянен адрес;
- 2) съставяне въз основа на данните на избирателите по настоящ адрес, отразяващ актуалното местопребиваване на избирателите.

³ Пълнотата на уредбата в тази ѝ част изисква и създаване на процедура за подаването на заявлението за корекция, включително и по електронен път, срок за произнасяне по него от страна на ГД“ГРАО” и за отразяване на направените корекции. Такъв механизъм съществено ще улесни гражданите, тъй като комуникацията ще се осъществява директно с администратора на общия списък и ще се избегне прехвърлянето на отговорности между различните държавни институции.

При реализирането на първия подход регистърът на избирателите се съставя по постоянен адрес.

Реализирането на втория подход – регистър на избирателите, съставен по настоящ адрес, позволява:

- с оглед на нарастващата мобилност на избирателите предоставя възможност за по-пълноценно реализиране на избирателните права на гражданите, чието местопребиваване е в друго населено място;
- преодолява проблема с неточностите в избирателните списъци, в които присъстват български граждани, които не живеят в настоящия момент в страната, и съответно – осигурява по-ефективна възможност за създаване на надеждни и коректни списъци на българските граждани, живеещи в чужбина;
- предоставя възможност за публично проследяване на динамиката в движението на избирателите между населените места (при условие, че е зададено изискване за редовното актуализиране на тези данни, например на тримесечна или едномесечна база);
- наличието на окончателни списъци, които не подлежат на допълване в изборния ден, осигурява предвидимост и устойчивост на информацията в тях (това условие изключва допускането на технически фактически грешки при вписването в списъците в рамките на изборния ден; следва да се отбележи, че в подобна насока са и препоръките в докладите на международните наблюдатели).

При обсъждането на промени относно съставянето на избирателните списъци следва да се обърне внимание и на правомощията на институциите при определяне на населените места в чужбина, в които се формират избирателни секции. Това, на първо място, изисква законодателно да бъдат уредени:

- критерии за разкриване на секциите в чужбина,
- да бъде въведена симетрия в правилата за формиране на избирателните секции в страната и чужбина;
- българските граждани, които желаят да гласуват в чужбина, следва да могат да заявят това свое желание в един достатъчно голям срок преди изборния ден;

- в избирателните списъци да бъдат включвани само тези граждани, като по този начин може да се въведе общо правило, че списъците не се уточняват и допълват от СИК в деня на гласуването.

Във връзка с предложението за създаване на избирателен регистър би било удачно да се разгледа подход, предоставящ на ЦИК възможност за контрол и методическо ръководство в процеса на неговото съставяне и актуализиране.

3. АКТУАЛИЗИРАНЕ РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО НА МАНДАТИТЕ В ИЗБИРАТЕЛНИТЕ РАЙОНИ В СЪОТВЕТСТВИЕ С АКТУАЛНИТЕ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ОТ ПОСЛЕДНОТО ОФИЦИАЛНО ПРЕБРОЯВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО

През изминалите 20 години демографската картина в почти всички райони на страната претърпя сериозни промени. Същевременно не бяха извършени никакви съществени промени в разпределението на броя на мандатите, което деформира конституционно закрепения принцип за равенство на вота, както и принципа за равна „тежест“ на мандатите от различни избирателни райони. С цел отстраняване на този дефицит, е необходимо да бъдат предприети промени в разпределението на мандатите, които да съответстват на актуалните статистически данни от последното официално преброяване на населението, извършено през 2011 година.

В тази връзка следва да бъдат обсъдени и включени в законодателството мерки, които да гарантират принципа на равното избирателно право. В случая се засяга не само равната норма на представителство. В следващите парламентарни избори по необходимост ще се появят повече избирателни райони, които ще разпределят по четири мандата, докато в големите градове и в частност в София ще има райони, които ще разпределят 14, 15, 16 мандата. Определените с Изборния кодекс райони за избиране на народни представители (чл.67, ал.1от ИК) ще разпределят различен брой мандати, като в някой от тях ще се избират три/четири пъти повече народни представители от други. Това въвежда много силен персонализиращ компонент в избора на народни представители, който следва да намери своето адекватно решение.

4. МЕТОДИКА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГЛАСУВАНЕТО

Включването на ясни правила относно изчисляването на изборните резултати в Изборния кодекс би могло да даде допълнителни гаранции срещу вземането на решения в последния момент, както и срещу надделяването на конюнктурни решения от ЦИК.

Възприемането на една или друга методика за определянето на изборния резултат съдържа важни политически мотиви. Ето защо тя трябва да бъде уредена законодателно, а не да бъде поставена в зависимост от волята на едно или друго мнозинство в ЦИК. Необходимо е всички политически субекти далеч преди началото на изборния процес да разберат и да бъдат наясно по какви правила ще бъде изчислен изборният резултат.

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

5. РАЗШИРЯВАНЕ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА МОДЕЛА НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПРЕБРОИТЕЛНИ ЦЕНТРОВЕ

По предложение на Асоциация „Прозрачност без граници” в Изборния кодекс бе експериментално въведен нов модел за установяване на резултатите от гласуването. При провеждането на местните избори в община Бобошево този подход бе приложен и, съответно, оценен от експертния екип на организацията.

В резултат на извършеното наблюдение на работата на Експерименталната преброителна комисия се потвърди, че предложеният модел е работещ и има редица предимства, изразяващи се в:

- гарантиране тайната на вота и обезсмисляне на опитите за оказване на натиск и контрол върху избирателите, особено в малки населени места и изолирани общности;

- прозрачно установяване на резултатите от гласуването, което премахва възможностите за умишлени манипулации и/или технически грешки в работата на секционните комисии;
- въвеждане на нов ефективен механизъм за контрол върху работата на членовете на секционните изборителни комисии, който извежда публично на преден план личната отговорност на членовете на секционните изборителни комисии;
- придаване на нова визия на изборния процес и запазване/повишаване доверието в демократичните процедури за избор и в институциите на представителната демокрация;
- моделът има силен дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комисии.

Въз основа на извършеното наблюдение и оценка Асоциация „Прозрачност без граници“ предлага разширено прилагане на модела на регионалните преборителни центрове.

Моделът би могъл да се прилага успешно в населени места до 20000 изборители, като Асоциация „Прозрачност без граници“ има готовност да предложи експертни решения относно: 1) по-ефективно организиране на работата на преборителната комисия с ясно функционално разпределение на ролите на нейните членове; 2) по-детайлни и точни правила и процедури за вземане на решения.

6. ОСИГУРЯВАНЕ НА БЕЗПЛАТЕН ДОСТЪП НА РЕГИСТРИРАНИТЕ УЧАСТНИЦИ ДО ОБЩЕСТВЕНИТЕ МЕДИИ

Достъпът до медиите в предизборната кампания следва да се ръководи от два водещи принципа: 1) спазване на принципа на политическия плурализъм и осигуряване на равен шанс между конкурентите в политическата надпревара; 2) реализиране на основната функция на обществените медии – а именно да предоставят възможност за информиран избор на гражданите и да насърчават тяхното участие в обществено-политическия живот.

Практиката, установена в предизборните кампании на кандидатите в местните и президентските избори през 2011 година, не способства в пълнота за реализирането на тези принципи.

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

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

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

- 2) Необходимо е обособяване на платените агитационни материали от другите информационни и коментарно-аналитични предавания, както и разграничение между редакционната политика на медиите и платените изяви на участниците.

Във връзка с така формулираните предложения в тази насока са необходими и промени в разпоредбите на законодателството, регламентиращо дейността на медиите.

7. ИЗИСКВАНИЯ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Изискването за наличие на значителен брой подписи (за народни представители – 5000 подписа и не по-малко от 3% от избирателите, Европейски парламент – 7000 подписа) в подкрепа на кандидат по своя характер представлява ограничение за потенциалните кандидати, но също така е и предпоставка за злоупотреби с лични данни на граждани. Така например, във връзка с провеждането на местните избори през 2011 година, по неофициални данни повече от 1 млн. граждани са се включили в подписки, издигнали кандидати за местните органи на самоуправление.

В тази връзка предлагаме облекчаване на изискванията за регистриране на кандидати в изборната надпревара, в това число на изискванията за необходим минимален брой на граждани, изразили подкрепа за определен кандидат чрез

включване в подписка, както и на изискванията за размер на депозита за участие в изборите. Наред с това е необходимо унифициране на правилата за издигане и регистрация на кандидатите от партийните листи и независимите кандидати, което би съответствало на принципа на равното изборително право.

8. ВЪВЕЖДАНЕ НА ПО-ЯСНИ ПРАВИЛА И ПУБЛИЧНОСТ ОТНОСНО РЕГИСТРАЦИЯТА НА ЗАСТЪПНИЦИТЕ

Като мониторираща организация Асоциация „Прозрачност без граници” отчита важната роля на застъпниците в изборния процес, особено при провеждането на мажоритарни избори и при реализирането на възможност за преференциален избор на кандидати в общите листи. Наред с това, наблюдението на изборите през 2009 и през 2011 година разкри обстоятелства, които са показателни и за негативното измерение на участието на застъпниците в изборния ден. В някои наблюдавани общини броят на застъпниците за една политическа сила надвишаваше общия брой на нейните кандидати за общински съветници и/или представляваше значим процент от общия брой избиратели. Мащабът на проблема буди сериозно безпокойство поради това, че фигурата на застъпниците може да бъде използвана: (1) като форма за осъществяване на контрол върху вота на избирателите (особено в по-малки населени места или изолирани райони) или (2) като легална форма за купуване на гласове.

В тази връзка е удачно да бъдат търсени възможности за **ограничаване на броя на застъпниците** (в тази връзка следва да бъде търсен баланс с факта, че те изпълняват важната роля на представители на кандидатите в изборния ден), както и въвеждане на **допълнителни правила относно режима на тяхната регистрация**.

За ограничаване негативните измерения на установените дефицити предлагаме:

- 1) Ограничаване на броя на застъпниците до 1 във всяка изборителна секция;
- 2) Въвеждане на изрични разпоредби в Изборния кодекс, с които се създава **регистър на застъпниците**, по аналогия на регистъра за партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в изборите.

Съществени характеристики на такъв регистър следва да бъдат:

- осигурена **възможност за публичен (интернет) достъп** до информацията в него;

- **унифициран стандарт за съдържанието на регистъра** (определянето на съдържанието би могло да се възложи на ЦИК), който включва задължителна информация относно: 1) общ брой на регистрираните застъпници; 2) разпределението им по избирателни райони/населени места; 3) кандидат, когото представляват;
- **администрирането на регистъра** следва да бъде възложено на РИК, съответно на ОИК.

3) Въвеждане на **краен срок за регистрация на застъпниците** – до три дни преди изборния ден, аналогичен на срока за регистрация на наблюдателите.

9. РЕГЛАМЕНТИРАНЕ СТАТУТА НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ

Извършването на независимо наблюдение на изборния процес чрез наблюдатели е проява на граждански контрол върху тази дейност без да се осъществява намеса в изборния процес. Въпреки че тази практика е отдавна позната и призната у нас, прави впечатление, че законодателството създава уредба на един доста тесен периметър за осъществяване на наблюдението – в рамките на изборния ден, в изборните помещения, при преброяване на гласовете и удостоверяване на резултата. Така уредбата ограничава наблюдението само до дейността на СИК.

Съчетанието ѝ с някои организационни спънки, като например създаването в последния момент на правилата за участие на наблюдателите от ЦИК, липсата на реакция от страна на ОИК при сигнали за недопускане на наблюдатели в изборните помещения и други, създава сериозни пречки за провеждането на независимо наблюдение. За преодоляване на дефицитите в тази насока, предлагаме Изборният кодекс да уреди изрично:

- 1) Регламентиране на **възможност за наблюдение работата на РИК/ОИК и ЦИК през целия период на подготовка и провеждане на изборите**, а не само в изборния ден, което съответства на международните стандарти за наблюдение на изборния процес.
- 2) Допускане на **възможност за наблюдение на дейността на РИК, съответно ОИК в изборния ден**. Реализацията на тази възможност ще позволи обхватът на наблюдението да включи и механизмите за взаимодействие със СИК и ЦИК, както и дейността по изпълнението на

задълженията на избирателните комисии по повод жалбите и сигналите за нарушения.

- 3) **Прецизиране на разпоредбите на параграф 1, т. 18 от допълнителните разпоредби в Изборния кодекс, според в която „наблюдатели са ... упълномощени членове на български неправителствени организации”.** По-удачната формулировка е „упълномощени представители на български неправителствени организации”.
- 4) **Решението на ЦИК, свързано с правилата за участие на наблюдатели, следва да се приема и обявява преди началната дата на регистрацията на партиите, коалициите и инициативните комитети за съответния вид избор.** Това ще позволи неправителствените организации, които биха искали да участват като наблюдатели, да предприемат необходимите дейности във връзка с поставените от ЦИК условия за участие.
- 5) **Началната дата на регистрацията на българските неправителствени организациите, които извършват наблюдение, следва да предхожда или съвпада с началната дата на регистрацията на партиите, коалициите и инициативните комитети за участие в съответния вид избори.** Така наблюдателите могат да придобият активна легитимация на наблюдение на цялостния процес на организация на изборите, включително по финансиране на кампаниите, да комуникират с щабовете на участниците в изборите, както и да наблюдават дейността на изборната администрация през целия период на предизборната кампания.

София, юни 2012 година

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

ПРИЛОЖЕНИЕ

НАРУШЕНИЯ, КОНСТАТИРАНИ В РЕЗУЛТАТ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС В СЕКЦИОННИТЕ ИЗБИРАТЕЛНИ КОМИСИИ И НА СИГНАЛИТЕ, ПОСТЪПИЛИ В ОБЩИНСКИ ИЗБИРАТЕЛНИ КОМИСИИ

I. ОРГАНИЗАЦИОННИ НАРУШЕНИЯ

- грешно отпечатани бюлетини (вместо ПП ГЕРБ – КП ГЕРБ): ОИК Кюстендил;
- грешно отпечатани бюлетини с презиме на кандидат от БСП (вместо Мая Йорданова Шишкова – Мая Иванова Шишкова): ОИК Кюстендил;
- монтирани камери пред училища със секции 1, 23, 19, 20, 14, 15, 16, 17, 50, 58, 59 и 60: ОИК Кюстендил;
- монтирани камери пред училища със секции 51, 54, 55, 56, 57: ОИК Кюстендил;
- закъснение или неявяване на председател, секретар или член/членове на комисията: Кюстендил, СИК 8, СИК 19, СИК 23;
- грешно отпечатани бюлетини: Кюстендил, СИК 8, СИК 10, СИК 12, СИК 016, СИК 19, СИК 23, СИК 46;
- арогантно поведение и спорове между активисти на политически партии и членове на комисииите: Кюстендил, СИК 10;
- неправилно обявен адрес на избирателна секция: Кюстендил, СИК 19
- проблеми с коректността на избирателните списъци: вписване в допълнителния списък на лице, включено в забранителния списък: Кюстендил, СИК 19;
- допускане в избирателната секция на лица във видимо нетрезво състояние, дрогирани или въоръжени: Кюстендил, СИК 19;
- късно изнесени информационни материали, указващи начина на гласуване (X) в бюлетините: Кюстендил, СИК 23;
- некоректно вписване на избиратели в изборните списъци: Кюстендил, СИК 23;
- член на комисия дава информация на трети лица по телефона във връзка с присъствие на определени лица в избирателния списък на висок глас: Кюстендил, СИК 23;
- нарушения, свързани с печата на избирателната секция: Кюстендил, СИК 23; ОИК Съединение;
- присъствие на кандидати в изборните помещения: ОИК Кюстендил;
- застъпници без обозначителни знаци: Кюстендил, СИК 23;
- проблеми с коректността на забранителните списъци: жалба от гражданка, вписана без основание в забранителния списък: ОИК Кюстендил;
- гласоподавател с лична карта с изтекъл срок е допуснат да гласува: Кюстендил, СИК 23.

II. ФОРМИ НА КОНТРОЛИРАН ВОТ

- присъствие на голям брой застъпници в/пред изборните помещения: Кюстендил, СИК 23;

- граждани, придружаващи неколнократно групи от избиратели до избирателните секции: ОИК Кюстендил, СИК 23;
- групово гласуване на лица, които очевидно не са роднини или близки помежду си: ОИК Кюстендил, СИК 016;
- превозване на групи от избиратели до изборните секции: ОИК Кюстендил, СИК 016; ОИК Съединение;
- присъствие на застъпници и лица без обозначителни баджове, които наблюдават поведението на избирателите: Кюстендил, СИК 8, СИК 10, СИК 016, СИК 19, СИК 23, СИК 46; ОИК Съединение;
- разкриване тайната на вота на избирател: Кюстендил, СИК 016;
- масово присъствие на автомобили с различна от местната регистрация в квартали на населеното място или пред избирателните секции: ОИК Съединение.

III. НЕЗАКОННА РЕКЛАМА И АГИТАЦИЯ

- поставяне на агитационни материали в близост до избирателните секции: ОИК Кюстендил; ОИК Съединение
- представители на партии с обозначителни символи: ОИК Кюстендил;
- изпращане на sms с призив за гласуване за определена партия: ОИК Кюстендил;
- устна агитация пред избирателни секции: Кюстендил, СИК 1; ОИК Съединение;
- отказ от страна на местна медия да даде право на отговор на един от кандидатите за листа за общински съветници – Кюстендил.

IV. КУПУВАНЕ НА ГЛАСОВЕ

- обявяване на „тарифа“ за гласуване: ОИК Кюстендил.
- сигнали за конкретни суми, предлагани за гласуване – ОИК Кюстендил

**ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНOST В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС:
ДОКЛАД ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА НАБЛЮДЕНИЕТО НА ЧАСТИЧНИТЕ МЕСТНИ
ИЗБОРИ, ПРОВЕДЕНИ ПРЕЗ МАЙ 2012 ГОДИНА**
София, 2012 г.



АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000, ул. “Бистрица” №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

София 1000, ул. “Бистрица” № 3, ет. 4
тел. 02/9867713, 9867920
тел./факс 02/9867834
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg