



## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ В ИЗБОРНИЯ КОДЕКС И В ПРАКТИКАТА ПО НЕГОВОТО ПРИЛАГАНЕ**

Настоящите предложения за промени в изборното законодателство и в практиката по неговото прилагане са изработени от Асоциация „Прозрачност без граници“ въз основа на предварителните резултати от наблюдението на предизборната кампания и на изборите, проведени на 5 октомври 2014 година. Те са формулирани като израз на стремежа на организацията да даде своя принос за повишаване на прозрачността и почтеността в изборния процес.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ**

**1. Създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес,** който се поддържа и актуализира от ЦИК, въз основа на данните от регистрите на държавни институции, разполагащи с необходимите данни.

Процесът по съставяне на регистъра включва и още две стъпки: провеждане на информационна кампания сред гражданите за проверка на валидността на данните и еднократно верифициране на данните от страна на избирателите. Предложеният подход осигурява реализиране на изборителното право на всички избиратели, живеещи в страната и извън нея, като не позволява злоупотреби в изборния ден.

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

Експерименталното прилагане на модела през 2011 година доказва, че преброителните центрове могат да функционират ефективно в малки населени места, като имат силно дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комисии и отслабват натиска върху избирателите от страна на местни икономически и политически фактори и контрол за начина, по който гласуват в конкретна секция. Моделът е приложим включително и при машинно гласуване.

**3. Обособяване на избирателен район „Чужбина“,** който позволява на избирателите, живеещи зад граница да гласуват освен за партии и коалиции, и за конкретни кандидати. Създаването на такъв район ще съдейства за гарантиране на равното изборително право на гражданите, живеещи в страната и в чужбина. Наред с това ще ограничи ефекта на изкривяване на резултатите от гласуването, които се



констатира при механичното разпределение в останалите избирателни райони от страната.

**4. Въвеждане на законови критерии за регистрирането на наблюдателите,** които се основават на политическа необвързаност, безпристрастност и наличие на експертиза в областта по наблюдение на изборния процес.

Противоречивата практика на ЦИК по регистриране на наблюдатели на изборите следва да бъде преустановена, като за това могат да бъдат предприети както конкретни законодателни промени (които да осигурят ясна законова база относно условията за регистриране на наблюдатели), така и да бъдат реализирани възможностите, които чл. 57, ал. 1, т. 14 предоставя на ЦИК, а именно – ЦИК „определя условията и реда за регистриране на наблюдателите”.

При осъществяване на наблюдението, законодателството следва да бъде усъвършенствано в посока защита на лицата, притежаващи статут на наблюдатели, регистрирани от ЦИК.

**5. Законово регламентиране на механизъм за взаимодействие и обмен на информация между Съвета за електронни медии и Сметната палата,** въз основа на който данните от мониторинга на СЕМ служат като информационен източник при извършването на последващ контрол на финансирането на предизборните кампании.

**6. Въвеждане на ясни законови правила, изключващи възможността за едно и също лице да изпълнява повече от една роля в изборния процес:** кандидати, членове на комисии, застъпници, наблюдатели, представители на партии, анкетьори.

Данните от наблюдението показват, че липсата на изрично регламентирани забрани в Изборния кодекс се интерпретира като възможност в изборния ден едно и едно и също лице да присъства едновременно в качеството на застъпник и на член на комисия, в качеството на член на комисия и на застъпник (тук не следва да се отминава и случаят, при който на изборите за ЕП едно и също лице е било регистрирано едновременно като наблюдател и заместник-председател на комисия).

**7. Въвеждане на допълнение в закона, въз основа на което бюлетина с неоткъснат пореден номер в долния десен ъгъл се счита за недействителна.**

Въвеждането на пореден номер на бюлетините (според новия Изборен кодекс) бе аргументирано с необходимостта да се противодейства на злоупотреби като подмяна на бюлетини, изнасянето им от изборното помещение и т.н. То може да даде положителен резултат, ако се спазват стриктно процедурите. В противен случай запазването на поредния номер може да се използва като инструмент за оказване на психологически натиск и за разкриване тайната на вота.

Методическите указания на ЦИК се основават на разпоредбите на чл. 278, ал. 3, но същевременно влизат в противоречие с изрични разпоредби на чл. 265, ал. 4. Противоречивата практика на ВАС (по дела, заведени във връзка с методическите указания за изборите за ЕП и за настоящите избори за 43-то НС) потвърждава, че липсата на изрично записано законово основание за невалидност на бюлетини със запазен отрязък в чл. 278, ал. 3 следва да бъде отстранена.



**8. До съставянето на РИК/ОИК контролът по спазването на правилата за забрана за провеждане на агитация преди официалния старт на предизборната кампания следва да бъде осъществяван от ЦИК.**

Резултатите от наблюдението показват, че ЦИК и РИК не осъществяват ефективен контрол за спазването на тази забрана и не вземат своевременно решения, въз основа на които областните управители, съответно кметовете, могат да санкционират участниците, които са нарушили правилата. В някои от случаите не е възможно да бъде осъществен контрол от страна на РИК поради това, че нарушението в определен изборителен район е извършено преди нейното конституиране. В този случай би било удачно в Изборния кодекс да се регламентира, че до съставянето на РИК/ОИК контролът по спазване за забраната се осъществява от ЦИК.

**9. За извършването на действия, които представляват престъпления по смисъла на Наказателния кодекс, кандидатите не следва да се ползват от имунитет.** Резултатите от наблюдението показаха, че дори при предлагане на пари от кандидати, органите на реда не са сигурни дали имат законово основание да предприемат действия спрямо извършителите.

**10. Взаимодействието между ЦИК, администрацията на изпълнителната власт и неправителствените организации – наблюдатели следва да бъде регламентирано така че да интегрира техните действия в рамките на общ формат на сътрудничество.** То следва да обхваща планирането, подготовката, изпълнението, контрола и анализа на действията, свързани с провеждането на избори.

## **ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ПРАКТИЧЕСКОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

**1. Формализъм и неефективно взаимодействие на ЦИК с организациите наблюдатели на изборния процес.** Наблюдението на взаимодействието между Обществения съвет към ЦИК и Гражданския борд показват, че е необходима промяна в подхода на ЦИК за взаимодействие с гражданските организации, които имат експертиза и готовност да дадат своя принос в изборния процес.

**2. Липса на публичност и прозрачност на регистрите на жалбите и сигналите, поддържани от ЦИК и РИК в изборния ден.** Резултатите от наблюдението показаха negliжиране на законовите изисквания за своевременно публикуване на сигналите, жалбите и решенията на ЦИК относно нарушения в изборния ден. Противоречива е и практиката на РИК – част от РИК спазваха това изискване, други практически се отказваха от неговото изпълнение.

**3. Недостатъчно познаване на изборните правила от членовете на СИК.** Необходимо е провеждането на задълбочено обучение на членовете на СИК, което дава детайлни познания относно правилата и процедурите в изборния ден. В тази връзка един от основните акценти следва да бъде поставен върху спазването на указанията за боравене в бюлетините в процеса на гласуване – последователността на процедурите е създадена в отговор на опити за манипулации в изборния процес и констатирани пропуски в предходни избори. Резултатите от наблюдението показаха, че указанията не



се спазват, защото членовете на комисиите не са достатъчно добре запознати със смисъла и значението на тези процедури.

**4. Членовете на СИК и РИК продължават да отнемат и задържат удостоверенията на наблюдателите**, въпреки че фигурата на независимия наблюдател е въведена преди 25 години. В методическите указания следва изрично да бъде записано, че СИК/РИК нямат право да задържат и отнемат удостоверението на наблюдателите. На този проблем е обръщано многократно внимание през последните години; предоставяни са уверения, че СИК и РИК са инструктирани да не задържат удостоверенията на наблюдателите, защото те не са ограничени в наблюдението в конкретни избирателни секции. Резултатите от наблюдението показват, че е необходимо това правило да бъде изрично включено в методическите указания за работата на комисиите.

**5. Липсата на изрична забрана в методическите указания относно присъствието на кандидатите в изборните помещения** създава прецедент и може да доведе до противоречива практика. Резултатите от наблюдението показват, че СИК допускат кандидати да присъстват в изборното помещение, докато протича избирателният процес, а една от районните комисии отказа да даде указание на СИК да преустанови тази практика. В тази връзка е необходимо прецизиране на методическите указания относно това кои лица могат да присъстват в изборното помещение по време на гласуването. Прецизирането следва да бъде извършено в съответствие с чл. 232, ал. 1, който дефинира изчерпателно кръга от лицата, които имат това право (*само* застъпници, наблюдатели и представители на медиите). Сред тях не фигурират кандидатите, които могат да присъстват единствено при откриването на изборния ден (чл. 230, ал. 2) и при броенето на бюлетините.

**София, 16 октомври 2014 година**

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL – BULGARIA**