

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

# ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ: НЕРЕШЕНИ ПРОБЛЕМИ

ДОКЛАД

ОТ

наблюдението на изборите за 43-то Народно събрание,  
проведени на 5 октомври 2014 година

София  
2014

## УВОД

Като национално представителство на международната антикорупционна организация Transparency International Асоциация „Прозрачност без граници” работи повече от петнадесет години в сферата по превенция и противодействие на корупцията в България. Противодействието на политическата корупция е едно от направленията, в които организацията осъществява изследвания и анализи от началото на 2001 година. Тогава за първи път експертен екип на организацията извърши наблюдение на финансирането на предизборната кампания за избиране на президент и вицепрезидент на Република България.

Резултатите от наблюденията на предизборните кампании, осъществени от Асоциация „Прозрачност без граници“ в периода 2001 – май 2014 година, показаха че нивото на прозрачност и контрол върху процеса на финансиране на политическата дейност в България все още остава изключително ниско<sup>1</sup>. В подкрепа на това са и данните от международното изследване на Transparency International – Световен корупционен барометър<sup>2</sup>, което определя политическата корупция като един от най-сериозните проблеми за страната.

В отговор на обществените очаквания за активно гражданско участие, което да съдейства за по-висока прозрачност, обществен контрол в изборния процес и за по-добра информираност на българските избиратели, Асоциация „Прозрачност без граници” извърши наблюдение на парламентарните избори, което обхваща максимално широк кръг от субекти в изборния процес – политически партии и коалиции, медии, изборната администрация, както и публични институции, които имат правомощия при подготовката, провеждането и контрола по законосъобразност на изборите.

Настоящият доклад отразява основните констатации, изводи и препоръки, формулирани от Асоциация „Прозрачност без граници” въз основа на осъществения мониторинг на изборите за народни представители в 43-то Народно събрание на Републиката България, проведени на 5 октомври 2014 година.

---

<sup>1</sup> Най-ниската стойност на индекса е отбелязана във връзка с кампанията за местни избори през 2007 година (1,82), а най-високата стойност е отбелязана по време на предизборната кампания за избиране на президент през 2011 година (4,85 пункта), при скала от 0 (показател за пълна липса на прозрачност и контрол) до 10 (максимално ниво на прозрачност и контрол върху финансирането на предизборната кампания). Източник: Асоциация “Прозрачност без граници, [http://www.transparency.bg/media/publications/Book\\_TI-Bulgaria\\_Report\\_Monitoring\\_Elections\\_2011.pdf](http://www.transparency.bg/media/publications/Book_TI-Bulgaria_Report_Monitoring_Elections_2011.pdf)

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

## **II. ОБХВАТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО НА АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”. НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

В началото на август 2014 година Асоциация „Прозрачност без граници” съвместно с други водещи български неправителствени организации предприе гражданска кампания за наблюдение на извънредните избори за народни представители в 43-то Народно събрание. Инициативата е основана изцяло върху подхода за независим граждански мониторинг и на обществените кампании „Сам избирам”, осъществени в периода май 2009 г. – май 2014 г.

Наблюдението на подготовката и провеждането на парламентарните избори бе реализирано от Асоциация „Прозрачност без граници”, като в изборния ден то бе осъществено в партньорство с 14 неправителствени организации от всички региони в страната<sup>3</sup> и със съдействието на 78 наблюдатели, които бяха официално регистрирани от Централната избирателна комисия<sup>4</sup>. Организацията – участници в неформалната Национална мрежа за наблюдение на изборния процес, както и доброволците в гражданската кампания, бяха обединени от основната цел – да съдействат за повишаване на прозрачността и почтеността в изборния процес, да предоставят информация на българските граждани за техните избирателни права и да окажат съдействие на институциите за ограничаване на злоупотреба с правата на гражданите и опорочаването на изборния процес.

Гражданската инициатива бе осъществена в периода август – октомври 2014 година, като наблюдението бе фокусирано върху два основни проблема в изборния процес: 1) демократични стандарти, почтеност и прозрачност в изборния процес; 2) прозрачност и отчетност при финансирането на предизборните кампании.

Осъществената инициатива се основаваше на три основни компонента на наблюдение и оценка на изборния процес:

- 1) дейност на институциите, свързана с подготовка и провеждането на парламентарните избори;
- 2) предизборна кампания на регистрираните партии, коалиции от партии и инициативни комитети, издигнали независими кандидати;
- 3) протичане на избирателния процес в изборния ден – 5 октомври 2014 година.

---

<sup>3</sup> Национална мрежа за наблюдение на изборния процес: Асоциация „Прозрачност без граници”; „Алтернативи 55” – Стара Загора; „Асоциация на неправителствените организации в регион Тракия – Ямбол; „Икар” – Хасково; „Инициативи за гражданско общество” – Русе; „Институт за регионално развитие и квалификация” – Шумен; „Клуб на НПО” – Търговище; „Майчин център “Българка” – Враца; „Нови хоризонти” – Смолян; „Паралел” – Силистра; „Пловдивски граждански клуб” – Пловдив; „Свободен младежки център” – Видин; Център за образователни програми и социални инициативи – Ямбол; „Читалищна асоциация за развитие “Юг” – Кърджали.

<sup>4</sup> На 19 септември 2014 година, с Решение на ЦИК № 996-НС/19.09.2014, Асоциация „Прозрачност без граници” бе регистрирана като официален наблюдател на изборите за народни представители в 43-то Народно събрание. Организацията регистрира 78 наблюдатели, които извършиха наблюдение в изборния ден, обхващашо всички нива на изборната администрация. Информацията за съответното решение е публикувана в регистъра на наблюдателите: <https://www.cik.bg/649?no=24>.



В наблюдението на изборния процес (наблюдение на предизборната кампания и наблюдение в изборния ден) бяха мобилизирани усилията на наблюдатели, които извършиха наблюдение на доброволен принцип в 21 града от страната, 7 града в чужбина (Великобритания, Германия, Италия и САЩ), разпределени на територията на 25 многомандатни изборителни райони.

Обект на наблюдение и оценка в настоящата инициатива бяха основните участници в изборния процес:

1) институции, които имат правомощия във връзка с изборния процес (изборна администрация – ЦИК, РИК и СИК; Министерски съвет; Министерство на регионалното развитие и благоустройството (Главна дирекция „ГРАО”); Министерство на външните работи; областни управи; органи на местната власт – кметове и общински администрации; МВР, Прокуратура на Република България и Сметна палата;

2) регистрираните участници в парламентарните избори (политически партии; коалиции от партии и независими кандидати, издигнати от инициативни комитети)

При реализирането на гражданското наблюдение бяха използвани три основни инструмента за наблюдение и оценка на изборния процес:

1) Пътна карта на изборния процес – инструмент за оценка на дейността на институциите, които имат правомощия при подготовката и провеждането на изборите;

2) Обществен договор за провеждането на свободни, честни и демократични избори в България – инструмент за ангажиране на партиите с прилагането на мерки срещу нарушенията в изборния процес и с осъществяването на законодателни инициативи срещу корупцията;

3) Включено наблюдение – пряко наблюдение на изборния процес чрез официално регистрирани наблюдатели, извършили мониторинг на дейността на изборната администрация на всички нива в страната.

## **II. ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

Предизборната кампания и предсрочните парламентарни избори бяха организирани по правилата на новия Изборен кодекс, който бе приет на 5 март 2014 г. от 42-то Народно събрание. Една от най-съществените последици от приемането на новия закон бе изборът на нова Централна избирателна комисия, която бе конституирана през март 2014 година, непосредствено преди изборите за Европейски парламент. Като опит за преодоляване на организационно-техническите дефицити в работата на изборната администрация, Кодексът предвиди създаване на обучително звено в ЦИК, а с цел повишаване на прозрачността в изборния процес бе създаден Обществен съвет от граждански организации към ЦИК.

Изборният кодекс въведе облекчени условия за регистриране на участниците, като намали депозита за участие и минималния брой на лицата, подкрепящи регистрирането на партии, коалиции и независими. Въпреки очакванията, че това ще доведе до значително повишаване броя на участниците, такава тенденция не бе констатирана.

Една от най-значимите положителни промени в изборното законодателство бе въвеждането на възможност за безплатно отразяване на предизборните кампании на участниците в обществените и в търговските медии, както и предоставянето на държавна субсидия за партии, коалиции и кандидати, които не получават годишна субсидия в подкрепа на своята политическа дейност.

Изборният кодекс предвиди гласуване с интегрална бюлетина, която съдържа последователни номера, подлежащи на откъсване преди пускане на бюлетината в избирателната урна. Въведена бе възможност за преференциално гласуване за кандидати, регистрирани в изборите за народни представители, за членове в Европейския парламент и за общински съветници.

В резултат на редица компромиси и политически договорености бе прието, че преференциалното гласуване няма задължителен характер, прагът за преференция в изборите за народни представители бе определен на 7%, като липсата на отразена преференция се счита като подкрепа за първия кандидат в листата. Така разписаното правило се различава от това в избори за Европейски парламент и дава определено преимущество на водача на листата. Последващите резултати от наблюдението показаха, че възможността за преференциално гласуване е използвана от 1/3 от избирателите, като това създаде усещане на гражданите, че могат да влияят на предложената подредба от партиите и доведе до разместване в листите на няколко партии (без да засяга водачите на листите).

В закона бе предвидено експериментално машинно гласуване, като във връзка с изборите за Европейски парламент то бе проведено в 100 секции, а във връзка с настоящите избори – в 300 секции, определени с решение на Централната избирателна комисия.

За съжаление, приетият Изборен кодекс не даде адекватен отговор на някои от най-съществените проблеми в изборния процес. В тази връзка следва да се отбележи запазването на подхода за съставяне на избирателни списъци по постоянен адрес, както и премахването на регионалните преброителни центрове.

### **III. ОРГАНИЗАЦИОННА ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ**

#### **ОБЩ КОНТЕКСТ, В КОЙТО СЕ ПРОВЕДОХА ИЗБОРИТЕ**

Извънредните парламентарните избори бяха насрочени след разпадане на управляващото коалиционно мнозинство в 42-то Народно събрание, вземането на решение за оставка на правителството и разпускане на парламента.

Предизборната кампания и изборите на 5 октомври 2014 година се проведоха на фона на остра политическа криза, намаляващо доверие на гражданите в политическите партии и в изборния процес, икономическа криза, породена от продължаващ застои в икономиката, недостиг на финансови ресурси в редица обществени сектори, както и от сътресения във финансовата сфера, свързани със затварянето на две банкови институции. Посочените вътрешно-политически теми, както и някои външно-политически теми, свързани с конфликти в близки до страната региони, доминираха и в основните дискусии в предизборната кампания.

#### **ДЕЙНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС.**

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНСКИЯ БОРД ЗА СВОБОДНИ И ПРОЗРАЧНИ ИЗБОРИ**

В началото на своята работа служебното правителство декларира ангажимент за по-добра организация на изборния процес, като вземе предвид негативните уроци от изборите, проведени през последната година и половина. С цел повишаване на прозрачността и осъществяване на граждански контрол върху работата на институциите бе инициирано създаването на Граждански борд за свободни и прозрачни избори към Министерски съвет.

Гражданският борд за свободни и прозрачни избори (Изборен борд) бе създаден по инициатива на президента на Републиката и по предложение на министър-председателя на Република България. Участие в него взеха 39 неправителствени организации – регистрирани наблюдатели на настоящите и на предходните избори, както и независими експерти – представители на академичните среди. В процеса на подготовка на парламентарните избори Гражданският борд проведе 6 заседания.

Институциите от изпълнителната власт, в лицето на представителите на Министерски съвет, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на външните работи, както и Прокуратурата на Република България, Съветът за електронни медии и Сметната палата демонстрираха своя ангажимент към установения формат на сътрудничество, като присъстваха на планираните дискусии, предоставяха исканата информация и даваха отговори на възникналите въпроси.

Представителите на Министерския съвет, участващи в заседанията на Гражданския борд, предоставяха редовно информация относно: организационно-техническите мерки по подготовка на изборите (в т.ч. проведени работни срещи, указания за организация на дейността на областните управи, взаимодействие с местните власти и т.н.), взаимодействието с институции от съдебната власт и с изборната администрация, провеждането на обществените поръчки за отпечатване на изборните книжа и др.

Една от най-активно дискутираните теми в заседанията на Гражданския борд се свързва с избирателните списъци. Представителите на неправителствените организации и експертите поставяха неколкостранно въпроса за актуалността и прецизността на данните. Представителите на МРРБ (служба „ГРАО“) и МВР предоставяха обобщена информация от информационните масиви, която има връзка с изработването на избирателните списъци. Въпреки уверенията на институциите, че списъците съдържат актуализирана и точна информация, в съответствие със законовите изисквания, значителна част от членовете на Гражданския борд запазиха своите критики и резерви както към данните, така и към подхода за съставяне на избирателните списъци. В тази връзка редица неправителствени организации и експерти подчертаха своите критики към законодателната уредба за съставяне на избирателни списъци въз основа на регистъра на гражданите по постоянен адрес и формулираха предложения за промяна.

В рамките на заседанията на Гражданския борд бяха предоставени обобщени данни относно сигналите за злоупотреба с избирателните права на гражданите и мерките, които са предприети от страна на МВР, ПРБ и ДАНС (в съответствие с компетенциите на съответната институция). Представители на Министерство на външните работи предоставяха периодично информация относно организационно-техническата подготовка на избирателния процес в чужбина. Във връзка с правилата за отразяване на медийната кампания на кандидатите, както и правилата за публикуване на данни от социологически изследвания, в заседанията на Гражданския борд взеха участие и представители на обществени и търговски медии, на Съвета за електронни медии и на Сметната палата.

Следва да се подчертае, че Централната избирателна комисия не демонстрира последователно усилие за включване в работата на Гражданския борд. Въпреки че според Изборния кодекс ЦИК носи основна отговорност за подготовката и провеждането на изборите, Комисията подходи формално към участието си в този формат на сътрудничество между държавните институции и гражданското общество. ЦИК не демонстрира готовност за ефективна комуникация с Гражданския борд, като

Комисията не предостави своевременно информация на поставените въпроси, а представители на Комисията взеха участие само в две от планираните заседания на Гражданския борд<sup>5</sup>.

Общата оценка е, че с активното участие на неправителствените организации инициативата съдейства за постигането на своите основни цели: повишаване нивото на прозрачност в действията на институциите и осъществяване на граждански контрол върху тяхната работа. Наблюдателите се възползваха от възможността да изискват информация от институциите, да формулират предложения, както и да сигнализируют за констатирани/очаквани проблеми в изборния процес.

### **ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ НА УЧАСТНИЦИТЕ В ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ**

Като цяло, предизборната кампания премина вяло, за пореден път без задълбочен съдържателен дебат по приоритетни политически и икономически въпроси. Както за националните, така и за международните наблюдатели и експерти бе създадено впечатление за всеобща умора от политиката и изборния процес.

По общи оценки на експертите, политическите партии не демонстрираха особено интензивен стремеж да повишат интереса на гражданите към участие в изборите. Сравнително ограничено бе разпространението на предизборни плакати, билбордове и други агитационни материали, както и провеждането на концерти с участието на известни изпълнители.

Наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници“ показва, че въпреки изричните забрани за разпространение на агитационни материали преди официални старт на кампания (бел.: 30 дни преди датата на изборите), все още има участници, които не спазват това изискване. Въпреки че ЦИК бе сезирана за констатираното нарушение, не последва никаква реакция на подадения сигнал<sup>6</sup>.

Наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници“ показва също, че все още не се спазва стриктно изискването за публичност на финансовите взаимоотношения между медиите и участниците в изборите. Предвидените законови разпоредби са въведени като допълнителен инструмент, предоставящ информация относно финансирането на предизборните кампании на участниците. Резултатите от мониторинга на 180 национални, регионални и местни медии показаха, че едва 37,7% от тях са изпълнили изискванията и са публикували в срок своите тарифи и условия са отразяване на предизборната кампания.

---

<sup>5</sup> В рамките на настоящия доклад не може да бъде представена задоволителна оценка и на взаимодействието между Централната избирателна комисия и Обществения съвет към Комисията, създаден по силата на чл. 55 от Изборния кодекс. Липсата на готовност за реално сътрудничество, неизползването на експертната на гражданските организации-членове на Съвета, както и формализмът във взаимоотношенията мотивираха Асоциация „Прозрачност без граници“ да напусне Обществения съвет през м. май 2014 година.

<sup>6</sup> С открито писмо до ЦИК Асоциация „Прозрачност без граници“ информира Комисията, че две седмици преди официалния старт на предизборната кампания по основни магистрали на страната и в редица големи градове (магистрала „Тракия“, магистрала „Хемус“, гр. София, гр. Бургас и др.) са разпространени билбордове на регистрирани участници в изборите, а също така не са отстранени билбордове на участници в изборите за Европейски парламент, проведени през м. май 2014 година.



Графика: Публичност на тарифите и условията за отразяване на предизборната кампания



Партиите и кандидатите, които не разполагат с финансова субсидия по Закона за политическите партии, се възползваха от възможността да получат субсидия за отразяване на своите предизборни кампании. Предварителните резултати от наблюдението показват, че средствата са били приоритетно използвани за участие в медийни формати на национални електронни медии, които имат по-широка аудитория.

Сравнението с предходните избори за Европейски парламент показва, че като цяло участниците се въздържаха от своевременно деклариране на информация за даренията, свързани с финансирането на предизборните си кампании в Единния регистър по Изборния кодекс. Това поставя въпрос доколко установените правила действително съдействат за постигане на прозрачност и публичност.

#### **ДОГОВОР ЗА СВОБОДНИ, ЧЕСТНИ И ДЕМОКРАТИЧНИ ИЗБОРИ**

В началото на предизборната кампания Асоциация „Прозрачност без граници“ разработи и предложи на политическите партии да се присъединят към Обществен договор за свободни, честни и демократични избори<sup>7</sup>. Документът бе създаден от ТИ-България като израз на стремежа да ангажира политическите партии не само с краткосрочни действия за ограничаване на нередностите в изборния процес, но и с дългосрочни мерки за противодействие на политическата корупция в законодателната дейност на 43-тото Народно събрание.

<sup>7</sup> Общественят договор за свободни и честни избори – 2014 година е публикуван на официалния сайт на Асоциация „Прозрачност без граници“: [http://www.transparency.bg/media/cms\\_page\\_media/141/Obshtestven\\_Dogovor\\_Parlamentarni\\_Izbori\\_TI-BG.pdf](http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/141/Obshtestven_Dogovor_Parlamentarni_Izbori_TI-BG.pdf), както и на сайта на инициативата за наблюдение за изборния процес [www.samizbiram.bg](http://www.samizbiram.bg).

Основните ангажименти, които поеха 16 партии и коалиции, регистрирани за участие в парламентарните избори<sup>8</sup>, са в следните насоки: 1) отказ от компрометиране статута на независимото гражданско наблюдение, и отказ от регистриране на партийни членове, симпатизанти или „платени гласоподаватели“ като наблюдатели от името на граждански организации; 2) въвеждане на вътрешнопартиен и взаимен контрол между партиите и сигнализиране институциите при купуване на гласове и упражняван натиск върху избирателите; 3) повишаване компетентността на представителите на партиите в избирателните комисии чрез провеждането на допълнителни обучения; 3) своевременно предоставяне на достоверна информация за получените дарения пред Сметната палата. В контекста на бъдещата законодателна дейност на 43-тото Народно събрание, 16-те партии и коалиции поеха ангажименти в две насоки: 1) приемане на пакет от законодателни промени, които да ограничат нарушенията в изборния процес, в това число да променят начина на съставяне на избирателните списъци и да въведат регионални преброителни центрове; 2) осъществяване на законодателни инициативи, които да изведат „на светло“ взаимоотношенията между политика и бизнес, в това число да въведат правила за ограничаване на негативните лобистки практики.

Към настоящия момент може да бъде направен извод, че партиите не следват стриктно поетия ангажимент за отказ от регистриране на свои привърженици като наблюдатели в изборния процес<sup>9</sup>.

Проверката на данните в регистъра на Сметната палата показва тенденция за отказ от своевременно деклариране на получени дарения, както и като цяло – отказ на партиите от получаване на дарения при условие, че разполагат с държавна субсидия за своята дейност. Пряк ефект от това е публикуването на сравнително ограничена информация относно ресурсите, получените в рамките на предизборната кампания.

Цялостното изпълнение на ангажиментите, поети в Договора, ще бъде предмет на оценка във финалния доклад от наблюдението на изборите, както и на периодичен анализ, предвид бъдещата законодателна дейност на 43-то Народно събрание.

#### **IV. КОНСТАТАЦИИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО В ИЗБОРНИЯ ДЕН**

Наблюдението бе извършено по методология, разработена от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2009 година, в която основен обект на внимание е спазването на утвърдените демократични стандарти за протичане на изборния процес и гарантирането на възможност за свободен и демократичен избор на гражданите. В съответствие с този подход, наблюдателите на организацията следяха за нарушения, категоризирани в 4 основни групи: организационни нарушения, нарушения на правилата за агитация, купуване на гласове и контролиран вот.

---

<sup>8</sup> Договорът бе подкрепен на 8 септември 2014 година от: ПП ГЕРБ, БСП лява България, Движение за права и свободи, Реформаторски блок - БЗНС, ДБГ, ДСБ, НПСД, СДС, Левицата и Зелена партия, ПП Нова България, ПП Новото време, ПП Нова сила, Обединена България, НДСВ, ЗЕЛЕНИТЕ, Коалиция АБВ - (Алтернатива за българско възраждане), ПП Българска социалдемократия, ПП Движение 21, ПП Общество за нова България и КП Десните.

<sup>9</sup> Данните от регистъра на наблюдателите са публикувани на сайта на ЦИК: <http://www.cik.bg/649?>.

Официално регистрираните наблюдатели на организацията извършиха мониторинг на работата на Централната изборителна комисия, на 24 районни изборителни комисии и на 120 рисковни секционни изборителни комисии, разположени на територията на 25 изборителни райони в страната. Наблюдатели на Асоциация „Прозрачност без граници“ бяха разположени и в изборителни секции извън страната – на територията на Великобритания (Лондон, Бирмингам, Глазгоу), Германия (Берлин, Манхайм), Италия (Милано), САЩ (Питсбърг).

#### **ДОСТЪП НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ ДО РАБОТАТА НА КОМИСИИТЕ**

Като цяло, наблюдатели на организацията имаха възможност да извършват безпрепятствено наблюдение на изборния процес в секционните и районните изборителни комисии. В един случай наблюдател на Асоциация „Прозрачност без граници“ не бе допуснат да наблюдава пряко работата на РИК и му бе указано, че може да наблюдава заседанията официалните брифинги, но не и текущата дейност (24 РИК София). Регистрирани бяха отделни случаи на недопускането на наблюдатели или немотивираното отстраняване от секция (София 25 МИР). На наблюдател на организацията е било задържано удостоверението за регистрация и той е бил отстранен от изборителната секция. В същата секция всички застъпници са били отстранени от председателя на секционната комисия. Впоследствие работата на наблюдатели и застъпниците е била възстановена.

Регистрирани бяха случаи на липсващ списък за вписване на наблюдатели (Смолян).

Прави впечатление фактът, че често членовете на секционните комисии не са добре запознати с характера на работата на наблюдатели, застъпниците и представителите на партии и коалиции в изборния ден. В някои секции наблюдатели на организацията бяха критикувани от членове на СИК, че не са се регистрирали в секцията при откриване на изборния ден (24 МИР София). Очевидно е непознаването на законовата разпоредба, която дава право на наблюдатели да присъстват в повече от една секция. Наблюдава се и неяснота относно принципните различия в статута на застъпника и на гражданския наблюдател. Това от своя страна създава предпоставки за нарушения, като например присъствие в изборното помещение на лице с бадж „наблюдател коалиция“ (Силистра).

#### **ПУБЛИЧНОСТ В РАБОТАТА НА ЦЕНТРАЛНАТА ИЗБОРИТЕЛНА КОМИСИЯ И НА РАЙОННИТЕ ИЗБОРИТЕЛНИ КОМИСИИ**

С цел да се създаде среда на публичност и прозрачност в работата на Централната и районните изборителни комисии и да се гарантира пряк достъп на гражданите до работата на изборната администрация, в Изборния кодекс залегна изискването ЦИК и РИК в страната да поддържат публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК/РИК и решенията по тях.

Резултатите от наблюдението показаха сериозно negliжиране на законовите изисквания за своевременно публикуване на сигналите, жалбите и решенията на ЦИК относно нарушения в изборния ден. В изборния ден ЦИК не поддържаше в реално време публичния регистър. Няколко дни след това на интернет страницата на ЦИК бяха публикувани два отделни документа „Регистър на жалбите, постъпили в ЦИК на 05.10.2014 година“ и „Регистър на сигналите, постъпили в ЦИК на 05.10.2014 година“. Не става ясно какви са основанията на ЦИК жалбите и сигналите в изборния ден да бъдат предмет на самостоятелно регистриране, извън общия „Електронен публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК и решенията по тях“<sup>10</sup>. Нещо повече, за разлика от Електронния регистър, двата самостоятелно публикувани файла не дават възможност да се проследи информацията, получена от жалбоподателите. Същевременно, доколкото по значителен брой от сигналите и в самия Електронен публичен регистър липсва обратна информация за взетите от ЦИК решения по сигналите и жалбите, то следва да се направи изводът, че все още са налице съществени пропуски в работата на ЦИК по отношение регистрирането и публикуването на сигнали и жалби.

Противоречива е и практиката на РИК – част от РИК спазваха частично законното изискване за навременно публикуване на информация за постъпили жалби и сигнали, други практически се отказаха от неговото изпълнение. В някои РИК дори 5 дни след изборния ден Електронният регистър не беше попълнен с информация за постъпилите жалби и сигнали (24 РИК София).

Наблюдението показва, че като цяло РИК дават адекватна и навременна информация на наблюдателите на Асоциация „Прозрачност без граници“ за постъпващите сигнали в изборния ден и работата по тях. Липсва обаче публичност и прозрачност на регистрите на жалбите и сигналите, поддържани от ЦИК и РИК в изборния ден. Очевидно все още изборната администрация не е създавала механизми за рутинна отчетност и публичност на работата си по регистриране и отстраняване на нередностите в изборния ден.

### **ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО: ТИПОЛОГИЯ НА НАРУШЕНИЯТА**

Общият брой на регистрираните нередности и нарушения в изборния ден е **269**. Данните са получени въз основа на пряко наблюдение на избирателните секции и районните избирателни комисии, както и на сигнали от граждани. В съответствие с методологията за наблюдение нарушенията са класифицирани в четири основни типа:

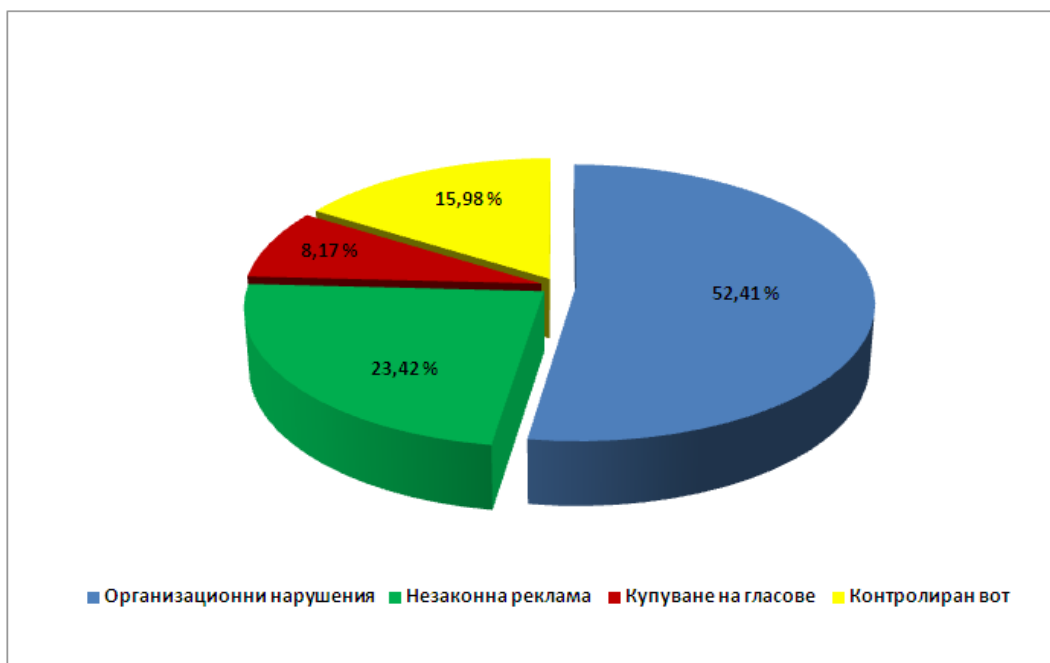
- организационни нарушения;
- незаконна реклама и агитация;
- купуване на гласове и
- други форми на контролиран вот.

---

<sup>10</sup> Електронен публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК и решенията по тях, <https://www.cik.bg/624?>

Обобщението на статистическите данни показва, че най-значим е броят на организационните нарушения. Те възлизат на **52,41%** от общо регистрираните сигнали за нередности и нарушения. Втората група от най-често констатирани нарушения се отнася до извършване на незаконна агитация в изборния ден – **23,42%**. Третата група от нарушения е свързана с различни форми на т.нар. контролиран вот – **15,98%** от сигналите се отнасят до незаконно въздействие и контрол върху избирателите при упражняване на техните избирателни права. В тази категория се включват всички преки и непреки форми на натиск върху гласоподавателите да упражнят правото си на глас в подкрепа на дадена партия, коалиция или на даден кандидат. Четвъртата група от нарушения се отнася до случаите на директно купуване на гласове – нейният дял е – **8,17%**.

*Графика: Типология на нарушенията в изборния процес (избори за народни представители – 5 октомври 2014 година)*



### **ОРГАНИЗАЦИОННИ НАРУШЕНИЯ**

В работата на **секционните комисии** най-често срещаните сигнали за нарушения са свързани с *противоречивата практика на СИК по отношение на боравенето с бюлетината*. Те касаят на първо място проблеми със *сгъването на бюлетината* и опасения за нарушена тайна на вота (гр. Добрич, гр. София 23 и 25 МИР, гр. Ботевград, гр. Стара Загора). Наблюдението показва, че в част от секциите преди гласуването бюлетината се подава на гражданите без да бъде сгъната, в част от секциите се сгъва от член на СИК предварително, а в някои случаи членовете на СИК дават допълнително указание на гражданите да прегънат повторно бюлетината след гласуването.

Второ по значимост нарушение е практиката да *не се сверяват номерата на бюлетините с номера от кочана* пред пускането на бюлетината. Наблюдението показва

твърде противоречиви практики на СИК по боравене с отрязъка с пореден номер на бюлетината. Най-притеснителните нарушения са свързани с *предварително откъсване на отрязъка с номер на бюлетината*, пропуски при откъсването на отрязъка преди бюлетината да бъде пусната в урната, както и масовата практика да не се сверява номера на отрязъка с поредния номер в кочана, преди гласоподавателят да пусне бюлетината в избирателната урна след гласуването.

По отношение на отрязъка с номер на бюлетината, следва да се отбележи и регистриран опит за гласуване с *отбелязан знак върху отрязъка с номера на бюлетината* (гр. Манхайм, Германия). Така маркираната бюлетината е била анулирана от секционната комисия и на гражданина е предоставена възможност да гласува отново.

Наблюдават се и случаи на *предварително откъснати номера на бюлетини*, което представлява сериозно нарушение на изборното законодателство (гр. София, гр. Добрич, гр. Търговище). Въпреки изричните разпоредби на изборното законодателство, все още се регистрират и случаи на предварително поставяне на втори печат върху бюлетината.

Въпреки строгите разпоредби на ЦИК по отношение на работата на членовете на секционни комисии с лични документи и данни на граждани, все още се наблюдават случаи на изчитане на лични данни на гласоподаватели (гр. София, гр. Добрич). В секция в 24 МИР София от членове на СИК беше въведена практика гласоподавателите да съобщават на глас собственото си име преди влизане в изборното помещение под претекст ускоряване работата по вписване в избирателния списък.

Внимание заслужават и нередности в поведението на членове на секционни комисии, които представляват както процедурно нарушение, така и кореспондират с друга категория нарушения на изборния процес, а именно натиск и контрол върху гласоподаватели (контролиран вот). Такива са например случаите, в които *кандидат за народен представител е допускан от секционните комисии да наблюдава вота на избирателите*, докато протича избирателния процес (с. Буковлък, Плевенско) или членове на СИК си позволяват действия като застъпници на политическа партия (Добрич). Регистрирани бяха и случаи на *неправомерна намеса в работата на секционни комисии от страна на други членове на СИК* (гр. Търговище).

Особено тревожен е фактът, че имаше случай на присъствие на кандидат в изборното помещение, като съответните избирателни комисии не предприеха действия за неговото отстраняване. Чл. 232, ал. 1 от ИК дефинира изчерпателно кръга от лицата, които имат това право да присъстват по време на гласуването (само застъпници, наблюдатели и представители на медиите). Въпреки това съответната Районна избирателна комисия (Плевен) обяви жалбата на Асоциация „Прозрачност без граници” за неоснователна, позовавайки се на текст от Изборния кодекс, който няма отношение по казуса.

В няколко избирателни секции в гр. Русе е констатирано *присъствие на повече от един застъпник* и представител на партия в изборното помещение.

Налице са и случаи на *конфликт на интереси* по отношение на членове на секционни комисии: например, член на секционна комисия се намира в съпругески отношения с кандидат (гр. Шумен); едно и също лице действа като член на комисия и като застъпник (гр. Добрич), кметове от едно населено място са застъпници в съседно населено място (гр. Сливен). Подобни практики ерозират доверието на гражданите в изборната администрация и в законността на изборния процес като цяло.

В рамките на няколко избирателни района (Перник, 23 МИР София, 26 МИР София област – Ботевград, Божурище) бяха получени сигнали за *надраскани указателни табла в тъмните стаички*. Това наложи замяна на таблата с други, а в случаи на липса на резервни табла – прекъсване на избирателния процес, докато бъдат осигурени резервни табла от съответната районна избирателна комисия.

Наред с това, бяха получени сигнали, чийто характер съдържа данни както за организационно нарушение, така и за въздействие върху избирателите. Така например, в секция в с. Алтимир, Враца, *липсата на указателни табла и образци на бюлетини* е „компенсирана” от присъствие на лице без обозначителни знаци, което указва пред тъмната стаичка как следва да гласуват избирателите.

### ***КОНТРОЛИРАН ВОТ***

Наблюдението на парламентарните избори на 5 октомври 2014 година показва, че контролираният вот запазва относителния си дял спрямо Европейските избори през месец май 2014 година. Докато на изборите за членове на Европейски парламент през 2014 година основните проблеми бяха свързани с неправомерно поведение на наблюдатели и с натиск от страна на работодатели върху служители, то сега, както и при предишните парламентарни избори, тези практики са допълнени със *засилващ се натиск от страна на представителите на местната власт*. Такива са както преките опити на кметове, секретари и кметски наместници да въздействат върху вота (гр. Стара Загора), така и случаите, при които *кметове и кметски наместници действат като застъпници в друго населено място* (масова практика в селата в Сливенско).

За първи път беше регистриран и *работодателски натиск върху избиратели, изразяващ се в ограничаване правото на глас*: в гр. Русе фирма бе обявила извънреден работен ден, с което възпрепятства служителите да гласуват.

Сред най-често срещаните сигнали, касаещи форми на контролиран вот, са сигналите за *лица без обозначителни знаци*, които се намират в или в близост до избирателни секции (в коридорите между секции, в дворовете на училища) и *наблюдават поведението* на избирателите, както и *организирано транспортиране на гласоподователи, които са съпровождани от лица с необозначен статут*.

Отново са регистрирани и явни опити за въздействие, като *указване на вота върху образеца на бюлетината* (с. Рударци, Перник; гр. Варна) и върху указателните табла в тъмните стаички (с. Царимир, Пловдивско; 23 МИР София, 26 МИР София област, Божурище и гр. Ботевград).



Новост в рамките на тези парламентарни избори са и опитите за контролиран вот в подкрепа на конкретен кандидат (София 23 МИР, Перник, Монтана).

Други форми на контролиран вот:

- застъпник на политическа партия отбелязва в списък кои фамилии са гласували (село Мечка, Плевенско);
- лица без обозначителни знаци проследяват процеса на гласуване (Перник, Сливен, 23 МИР София);
- лица без обозначителни знаци влизат в изборното помещение и дават указания на застъпниците (24 МИР София);
- застъпник на партия проследява как гласуват избирателите (село Буковлък, Плевенско);
- масирано присъствие на застъпници на политически партии, които осъществяват контрол и пряко въздействие върху гласоподавателите (гр. Варна, гр. Русе, гр. Силистра, гр. Добрич);
- организирано извозване на гласоподаватели (гр. Хасково, гр. Лом, гр. Монтана, гр. Смолян, гр. Сливен, Пловдивско). Практиката се наблюдава и в чужбина – съмнения за организирано водене на избиратели да гласуват са регистрирани и в Манхайм, Германия;
- ангажиране на служители да гласуват в подкрепа на определена политическа формация (гр. Русе);
- допускане от секционните комисии на кандидат за народен представител да наблюдава вота на избирателите (гр. Плевен).

Събирането на лични карти на лица в дом за стари хора в опит да се гласува от тяхно име (Русе), както и гласуване по списък и привикване на гласоподаватели (Брегово) са други грозни страни на изборния процес у нас, които отблъскват избирателите и подкопават доверието в изборния процес.

### ***КУПУВАНЕ НА ГЛАСОВЕ***

Третата група от констатирани нарушения е свързана с купуването на избирателни гласове. Относителният дял на този сериозен изборен проблем е **8,17%**. Този този тип нарушения бележи значителен ръст спрямо наблюденията от парламентарните избори през 2013 година – относителният им дял се е увеличил повече от два пъти (3,1% през 2013 година).

Обезпокоителен е и фактът, че сигнали за купуване на гласове постъпваха в Асоциация „Прозрачност без граници“ още в деня за размисъл и в началото на изборния ден, в контраст с тенденцията до този момент сигналите в първата половина на деня да са концентрирани върху организационно-технически проблеми и нередности. Конкретни сигнали за купуване на гласове бяха регистрирани от гр. Дупница, гр. Лом, гр. Карнобат, гр. Своге, гр. Септември, село Бело поле, Врачанско, гр. Роман.



Особено драстичен е случаят в Лом (кв. Стадиона), където беше установена схема за купуване на гласове чрез заплащане в магазини и заведения. Сигнали бяха подадени за организиране на *купуване на гласове от лице, стопанисващо питейно заведение* в с. Шумата, община Севлиево, за *раздаване конкретни суми* за гласуване в подкрепа на определена политическа сила в района на жк. „Славия”, гр. София, гр. Хасково.

Получени бяха и сигнали за раздаване на хранителни продукти (гр. Хасково), както и на зимно работно облекло пред изборителна секция (гр. Дупница).

Новост в рамките на кампанията бяха и сигналите за схема за *купуване на гласове на принципа на „пирамидата“* – на гражданин се обещава да получи парична сума, ако подаде имена и телефонни номера на още петима потенциални гласоподаватели (гр. Дупница). Нов аспект на проблема с купуването на гласове е и купуването на преференции – купуване на гласове в полза на конкретен кандидат в листата на политическа сила.

Обезпокоителна е тенденцията в няколко поредни свои наблюдения Асоциация „Прозрачност без граници“ да регистрира купуване на гласове в едни и същи населени места. Такива са например кв. „Кошарник”, Монтана и кв. „Нов път”, Видин. Тези тенденции са най-отчетливото доказателство за липсата на адекватна институционална реакция на противопоставяне на това престъпление.

Същевременно, окуражителен сигнал дава фактът, че граждани сигнализираха на безплатната телефонна линия на Асоциация „Прозрачност без граници“, че вече са уведомили органите на реда за случаи на купуване на гласове. Подобна проактивна позиция следва да се оцени положително.

### ***НЕЗАКОННА АГИТАЦИЯ В ИЗБОРНИЯ ДЕН***

В рамките на целия изборен ден бяха констатирани множество нарушения на правилата за агитация в изборния ден, включващи както форми на устна агитация и разпространение на агитационни материали, така и сигнали за намиращи се агитационни материали, предимно плакати и билбордове, в близост до изборителни секции (на отстояние по малко от 50 метра съгласно законовата разпоредба). Относителният дял на този вид нарушение в изборния ден беше **23,42%**.

Сигнали за конкретни форми на неправомерна агитация в изборния ден:

- координатор на политическа партия раздава торбички с агитационни материали (гр. Белоградчик);
- кола с агитационни материали пред училище, в което се помещават изборителни секции (гр. Пловдив);
- билбордове на политически партии на отстояние по-малко от 50 м. от изборителни секции (гр. Силистра, гр. Сливен);
- агитация от страна на общински съветници (гр. Смолян);
- банери на политически сили в социалните мрежи (гр. София);

- агитационни материали в изборния ден в пощенските кутии на граждани (гр. Варна);
- лице с шапка с наименования на политическа партия пред изборното помещение (гр. Манхайм, Ханхайм).

### **ТЕНДЕНЦИИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС: СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“ 2009 – 2014**

През 2009 година водещи проблеми, установени при прякото наблюдение в изборния ден, бяха изборният туризъм и купуването на гласове. През 2011 година това бяха неточните избирателни/забранителни списъци, неправилно попълнените бюлетини и организационният хаос в работата на секционните и районните избирателни комисии. През 2013 година доминираха разнородни практики, свързани с неспазване на правила за боравене с бюлетини и за регистриране на наблюдатели и застъпници в избирателните секции, както и несанкционираното разрастване на практики за контролиран вот, а на европейските избори през 2014 година фокусът на внимание беше съсредоточен върху компрометирането на фигурата на независимия наблюдател. *Наблюдението на парламентарните избори през м. октомври 2014 година показва, че ключови проблеми в изборния процес остават несанкционираното купуване на гласове, както и контролираният вот, изразяващ се в пряк и косвен натиск върху избирателите да гласуват в полза на определена партия или кандидат.*

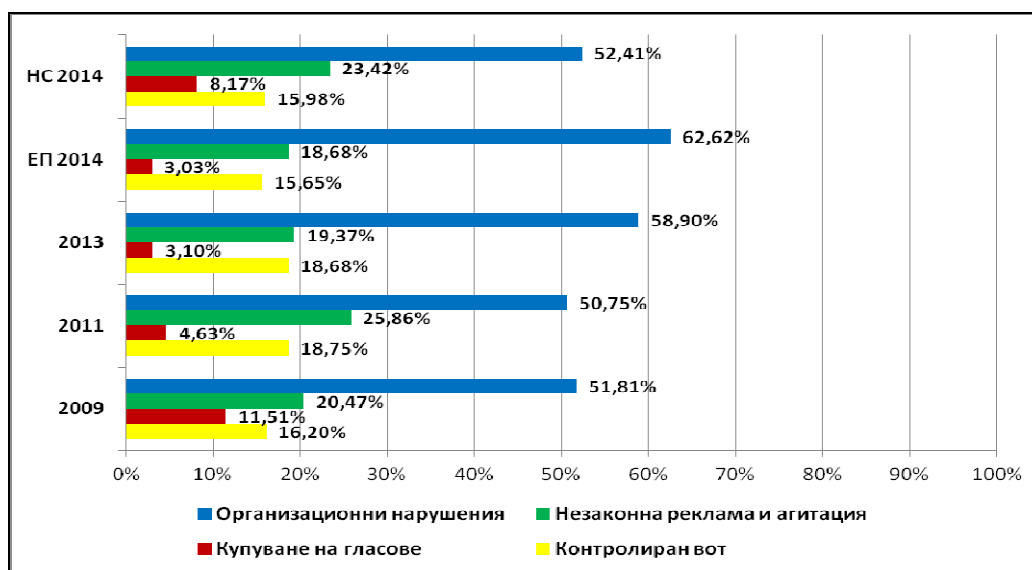
Наблюдението на парламентарните избори, проведени на 5 октомври 2014 година, показва тревожна нова динамика спрямо тенденциите, регистрирани в предходни наблюдения. Контролираният вот и купуването на гласове отбелязват значителен ръст спрямо нивата, регистрирани до момента. В периода 2009-2014 година контролираният вот запазва стабилни нива от около 16-18%. В рамките на изборния ден на парламентарните избори през 2014 година делът на сигналите за контролиран вот възлизаше на 30,22%.

Понятието „контролиран вот“ беше въведено от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2009 година за да опише практиките на оказване на незаконен натиск, който цели да принуди гласоподавателите да гласуват за партия или кандидат, в противоречие с тяхната воля и политически предпочитания. При разглеждане на този проблем следва да се взема предвид фактът, че контролираният вот може да представлява както самостоятелна форма на злоупотреба с политическите права на гражданите, при която не се предоставя материална облага, така и да е съпътстващ компонент на прякото купуване на гласове. В този случай този инструмент се използва като гаранция, че гласоподавателите ще гласуват за партията/кандидата, за когото са получили материална облага (най-често – парична сума).

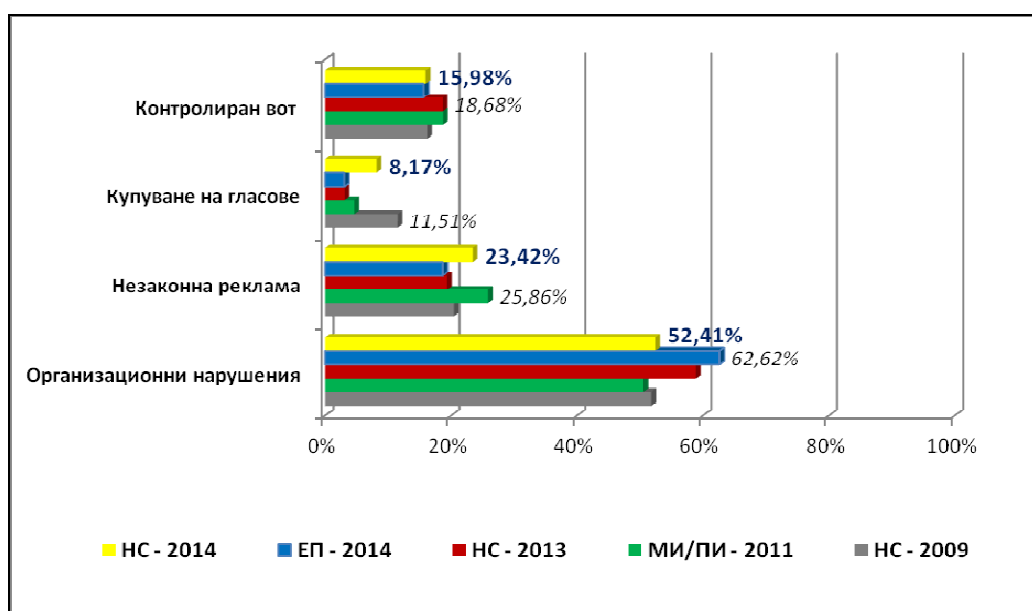
Резултатите от мониторинга на предизборната кампания, както и данните от наблюдението в изборния ден подкрепят извода, че контролираният вот е един от най-съществените проблеми в изборния процес.

| <b>ТИПОЛОГИЯ НА НАРУШЕНИЯТА</b>  |             |             |             |                |                |
|--|-------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| <b>Сравнителни данни от изборите през 2009, 2011, 2013 и 2014 година</b> |             |             |             |                |                |
|  | <b>2009</b> | <b>2011</b> | <b>2013</b> | <b>ЕП 2014</b> | <b>НС 2014</b> |
| Организационни нарушения   | 51,81%      | 50,75%      | 58,9%       | 62,62%         | <b>52,41%</b>  |
| Незаконна реклама и агитация   | 20,47%      | 25,86%      | 19,37%      | 18,68%         | <b>23,42%</b>  |
| Купуване на гласове  | 11,51%      | 4,63%       | 3,1%        | 3,03%          | <b>8,17%</b>   |
| Контролиран вот  | 16,2%       | 18,75%      | 18,68%      | 15,65%         | <b>15,98%</b>  |

Графика: Тенденции при нарушенията в изборния процес (2009 – 2014)



Графика: Тенденции при типовете нарушения (2009 – 2014)



Резултатите от наблюдението дават основание за тревога от нарастването на относителния дял на сигналите за купуване на гласове. След 2009 година, когато този дял бе малко над 10% от всички данни за нарушения, купуването на гласове представляваше относително по-малък процент от общият обем сигнали (вариращ около 3%). На парламентарните избори през октомври 2014 година купуването на гласове значително нараства като относителен дял и се доближава до нивата от 2009 година.

Данните показват известно намаляване на относителния дял на организационните нарушения спрямо регистрираните нива на изборите за Европейски парламент. До определена степен това се дължи на факта, че изборите за народни представители на 5 октомври 2014 година бяха вторите поредни избори, които се провеждат по правилата на новия Изборния кодекс.

Нарушенията, свързани с неправомерна агитация и реклама в изборния ден запазват своя относителен дял от около ¼ от всички регистрирани нередности, като нивата им са съпоставими с тези в периода 2009-2014 година.

#### **РЕАКЦИЯ НА ПОДАДЕНИТЕ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ**

Съществен елемент от дейността на Асоциация „Прозрачност без граници“ по наблюдението на изборния процес е сътрудничеството с институциите, които имат правомощия да предприемат действия по сигнали за престъпления, свързани с избирателните права на гражданите – МВР и ПРБ. Изпълнението на тази правомощия, макар и без да са пряко свързани с изборния процес, има съществено значение като гаранция за законосъобразното му протичане.

В рамките на *предизборния период* Асоциация „Прозрачност без граници“ изпрати 3 сигнала за нарушения, свързани със злоупотреби с избирателните права на гражданите – 1 за грешка в избирателните списъци (починало лице, включено в списъка) и 2 за купуване на гласове.

В рамките на *изборния ден* Асоциация „Прозрачност без граници“ изпрати 16 сигнала за нарушения – 14 до Централната избирателна комисия и съответните районни избирателни комисии и 2 сигнала до МВР.

Сигналите бяха свързани преди всичко със значими организационни проблеми (представляващи сериозно нарушение на правилата и процедурите, установени в закона) или с престъпления срещу избирателните права на гражданите. По-конкретно, те се отнасят до: недопускане на наблюдател; задържане на удостоверението на наблюдател; неспазване на процедурите за боравене с бюлетините (несверяване на серийния номер на бюлетината, с която е гласувал избирателят с номера от кочана, предварително откъснати бюлетини от кочана), присъствие на кандидат за народен представител в изборното помещение; отстраняване на застъпници от избирателна секция; наличие на образец на бюлетина с указан вот; допускане в изборното помещение на лица без обозначителни знаци, които осъществяват въздействие върху

гласоподавателите; предварително направени копия на последната страница от протоколите, допуснати представител на местната власт и представител на органите на реда по време на броенето на бюлетините; липса на информационни табла и образци на бюлетини, като информацията за начина на гласуване се предоставя устно от лице без идентифициран статут; неизпълнение на изискванията за своевременно публикуване на сигналите в електронните регистри за жалби и сигнали, които поддържат изборителните комисии.

Като цяло районните изборителни комисии реагираха на подадените сигнали за нередности, констатирани от наблюдателите на Асоциация „Прозрачност без граници“, като осъществяваха своевременно проверки на изнесените данни. Като правило, институционалната реакция по отстраняване на нередности е най-бърза и адекватна, когато се касае за нередности от технически характер.

Правоприлагащите институции предприеха мерки за разследване на сигналите, подадени от Асоциация „Прозрачност без граници“. До настоящия момент е постановен 1 отказ от образуване на досъдебно производство поради липса на достатъчно доказателства. Няма данни за санкционирани лица.

Прави впечатление, че на безплатната телефонната линия за сигнали сигнализираха предимно граждани, които настояваха да бъде запазена тяхната анонимност. Този факт следва да се интерпретира като свидетелство за разочарованието и недоверието на гражданите в ефективността на противодействието на нарушенията в изборния процес.

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

Въз основа на предварителните резултати от наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници” на предизборната кампания и на изборите, проведени на 5 октомври 2014 година, могат да бъдат очертани предложения за промени в изборното законодателство и в практиката по неговото прилагане в няколко основни насоки.

### **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 изборното 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 изборно право на гражданите, живеещи в страната и в чужбина. Наред с това ще ограничи ефекта на изкривяване на резултатите от гласуването, които се констатират при механичното разпределение в останалите изборни 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, анкетъори.

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 отказаха 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**