



София 1000, ул. "Струмица" 1А, ап. 2, e-mail: iped@iped.bg; web-site: www.iped.bg

Кръгла маса „Изборните правила – какво очакват гражданите и какво (не)направиха политиците“

София, 24 февруари 2014 г.

Институтът за развитие на публичната среда осъществи мониторинг на приемането на новия Изборен кодекс и води застъпничество за промяна на правилата. Предстои публикуването на доклад от оценка на въздействието на изборните правила за избор на народни представители, който ще представи действието на Изборния кодекс на предсрочните избори през май 2013 г. и новоприетите през февруари 2014г. правила.

Институт за развитие на публичната среда участва в Гражданския борд за свободни и честни избори – независима структура, съставена от НПО, която следеше организацията на предсрочните парламентарни избори.

Проектът за оценка и застъпничество за промяна в изборните правила е в рамките на Програма „Публична политика“ на Институт за развитие на публичната среда, подкрепен от Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.



Централна изборителна комисия

Новият Изборен кодекс не предвиди излъчване на професионална изборна администрация, а запази партийно-квотния принцип. Всички членове на ЦИК се предлагат от политическите партии, представени в народното събрание и Европейския парламент. НПО, които са участвали като наблюдатели на избори, могат да правят предложения до народните представители за назначаване на членове на ЦИК. Неясен е начинът, по който се изслушват предложените кандидати, за да се преценят професионалните им качества.

Съставът на комисията е от 19 души (предишен състав 21). Комисията става постоянно действащ орган с 5 годишен мандат.

Ръководството на ЦИК се избира от парламента – председател, двама зам.-председатели и секретар. Членовете на ЦИК се назначават с указ на президента.

При гласуването на второ четене, отпадна възможността за ротация на членовете на комисията - предвиждаше се да има жребий, чрез който да се обновят 7 от членовете - след първите 2, 5 г. от мандата

При сегашното разпределение между партиите и коалициите в парламента – съставът на ЦИК ще изглежда така:

ГЕРБ -7 членове, „Коалиция за България“ - 6, ПП „Атака“ - 2, ДПС - 2 , Синя коалиция -1, НДСВ -1



Изборният кодекс предвижда, членовете на новата ЦИК да се избераат и назначат в 15-дневен срок от влизане на кодекса в сила.

Според кодекса ЦИК трябва да избере Обществен съвет. Неясна остава неговата роля. Записано е, че в него влизат представители на граждански организации и движения, които подпомагат дейността на комисията.

За да не се превърне Общественият съвет, чийто състав, начин на формиране и функции се определят с правила, приети от ЦИК, в придатък на комисията, трябваше функциите му да са определени в самия кодекс.

Отрицателни ефекти:

1. Запазване на силното политическо влияние над ЦИК и ниско доверие в органа.
2. 15-дневният срок за избиране и назначаване на членовете на новата ЦИК (номинации, избор на ръководство от ЦИК от Народното събрание, издаване на Указ на президента) не осигурява условия за обсъждане и публичност на предложените кандидатури.
3. Ненужно голям брой членове на ЦИК, въпреки че е превърната в постоянно действащ орган.
4. Неясно формиран граждански консултативен орган към ЦИК, може да създаде множество колизии, свързани с независимостта на преценките и действията му, а от там и доверието в органа може да пострада.

Положителни нововъведения:

1. Решенията на ЦИК се приемат с поименно гласуване, което се отразява в протоколите от заседанията на ЦИК.
2. Поддържане на видео архив на заседанията на ЦИК на страницата на комисията.
3. Пълните стенографски протоколи от заседанията на ЦИК се публикуват „незабавно“.
4. ЦИК трябва да публикува на страницата си списък с избирателните секции, техните номера, адреси и броя на избирателите в тях.
5. Към ЦИК се създава обучително звено, което провежда обученията на изборната администрацията. Съставът, начинът на формиране и планът за обучение се определят с правила на ЦИК. Правилата се публикуват.
6. ЦИК изготвя предложение за план-сметката за организационно техническата подготовка на изборите, която се приема от МС.

Избирателна система

Пропорционална избирателна система със 7% праг за предпочитания - „бетонираща“ водача на листата за парламентарни и местни избори – гласът на неизползваните предпочитания се отчита за първия в листата.

На избори за Европейски парламент това правило няма да важи – въвежда се 5% праг за отчитане на предпочитанията (в предишния кодекс прагът е 6%).

Един кандидат-депутат може да се регистрира в партийната листа в най-много два МИР-а, както и досега.

Отново няма МИР „Чужбина“.

Гласува се освен със знак **X** и с **V**.

Отрицателни ефекти:

1. Обезсмисляне на предпочитанията – практически на местни избори и избори за народни представители, пренареждането започва от втория в листата. Особено силно е обезсмислянето в избирателни райони с „къси“ листи.
2. Могат да бъдат "насърчени" партиите да водят кампания да не се използва предпочитанията.
3. Приетите правила не подобряват вътрешнопартийната демокрация – фаворитите на ръководствата са „бетонирани“ на първите места и допълнително гарантирани чрез възможността да са в две листи.
4. Поставяне на българите в чужбина в неравностойно положение – не могат да гласуват за кандидати и да използват предпочитанията.

Бюлетина

Интегрална бюлетина, с възможност за отбелязване на номера на предпочитаната партия и кандидат.

Възможни отрицателни ефекти:

Традиционно зле организираната информационно - разяснителна кампания за избирателите може да затрудни разбирането как да се попълва правилно бюлетина и да доведе до невалидност на гласа им.

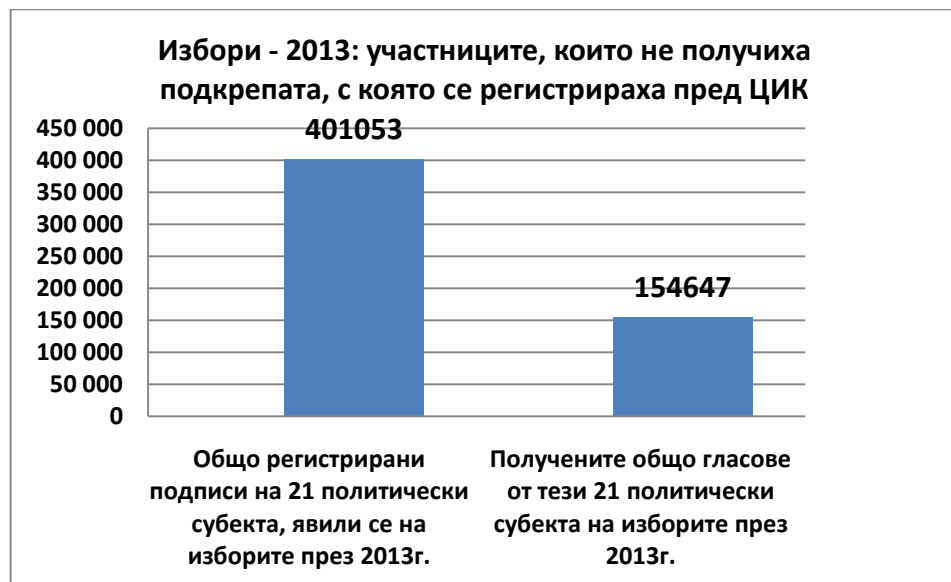
Регистрация и явяване на избори

Отпада двустепенната регистрация на коалициите пред ЦИК. Значително е намален броят на подписите, необходими за регистрация на партии и коалиции – от не по-малко от 7000 подписа на 2 500. Независим кандидат се регистрира, когато кандидатурата му е подкрепена най-малко от 1 на сто, но не повече от 1000 от избирателите с постоянен адрес на територията на района.

Създадена е възможност избирателите да проверят в ЦИК, фигурират ли в подписките на партии, коалиции и независими кандидати.

Таблицата представя информация за партиите, в чиито подписки за участие в предсрочните парламентарни избори през май 2013 г., се установи присъствие на лица без избирателни права:

Постъпила за регистрация партия	Проверени записи	Установени коректни записи	Лица без избирателни права	Съотношение между брой проверени от ГРАО подписи и такива на лица без избирателни права
Национал-демократична партия	11 071	7 239	464	4,19%
Единна народна партия	9 092	7 147	351	3,86%
Комунистическа партия на България	9 938	7 276	382	3,84%
Национално движение Единство	11 031	7 366	403	3,65%
Демократична алтернатива за национална обедин	10 394	7 723	333	3,20%
Кауза България	9 906	8 593	317	3,20%
Солидарност	7 963	5 453	253	3,18%
Християн-социален съюз	10 779	7 624	332	3,08%
Българска национално-патриотична партия	12 040	6 567	360	2,99%
Национално патриотично обединение	9 238	7 347	275	2,98%
Политическо движение Еврорوما	10 983	7 972	321	2,92%
Партия на българските комунисти	9 144	6 346	238	2,60%
Българска социалдемократия	10 606	7 140	276	2,60%



Депозитите за явяване на избори на партии и коалиции са намалени от 10 000 на 2 500 лв. За независим кандидат депозитът е свален от 10 000 на 100 лв.

Положителни тенденции:

1. Лесен достъп до изборите на нови и по-малки играчи.
2. Възможност за всеки избирател да провери дали подписът му фигурира в подписките, депозирани от партии, коалиции и кандидати в ЦИК – условие за ограничаване на злоупотребата с лични данни на избирателите, при включването им в подписки без тяхно съгласие.

Възможни отрицателни ефекти:

1. Силно облекченият достъп обаче може да доведе до разпиляване на гласове между множество формации и независими кандидати – резултатът ще е ниска представителност – ефект, **наблюдаван 2013 г.:**



Предизборна кампания

Финансиране на кампанията

Намален е таванът на финансирането на кампании от партии и коалиции – от 4 млн. лв. на 3 млн. лв. за парламентарни избори.

Структура на приходите на партиите и коалициите в предизборната кампания за предсрочните парламентарни избори през май 2013 г.:

Структура на приходите на коалициите - 8 090 200,94 лв.

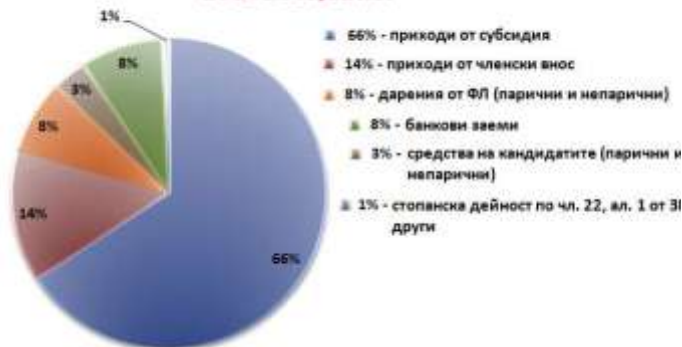
Предсрочни
парламентарни избори
май 2013 г.



Дял на субсидията в приходите на партиите:

ГЕРБ – 100 %
ЛИДЕР – 100 %
РЗС – 100 %
АТАКА – 99.93 %
ДПС – 68.82 %

Структура на приходите на партиите – 10 238 217,21 лв.



Възможен положителен ефект:

По-скромни и не толкова медийно-ориентирани кампании.

Медийна кампания

Изборният кодекс включва важни нововъведения:

1. Маркиране на платената политическа реклама в медиите – разграничаване на платено от редакционно съдържание.
2. Предвидено е безплатно време за агитация в обществените медии.
3. Информацията за сключените договори между участници в изборите и медии се публикува на страниците на медиите в структуриран вид, определен от Изборния кодекс.
4. Тази информация се пази на сайтовете на медиите до обявяване на резултатите от изборите.
5. Партиите, които нямат субсидия, ще имат достъп до „медийни пакети“ от 40 000 лв., осигурени от държавния бюджет, с които да обезпечават отразяването си в кампанията. Същият размер е предвиден и за

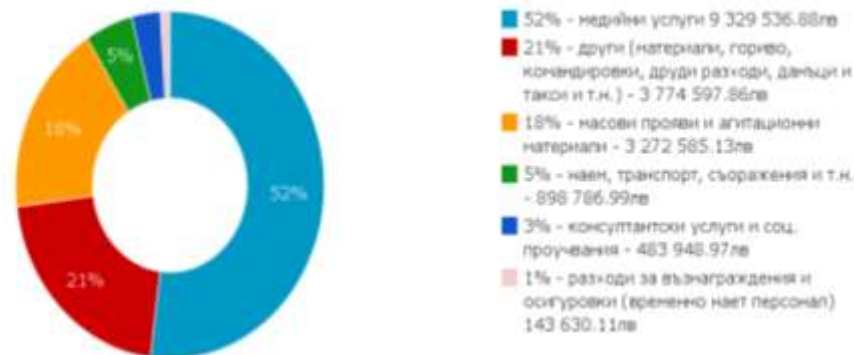
инициативните комитети, издигнали кандидати на избори за президент и вицепрезидент. Инициативни комитети, които са регистрирали кандидати за избори за народни представители и избори за Европейски парламент и избори за президент, ще имат достъп до „медийни пакети“ на стойност от 5 000 лв.

Положителен ефект:

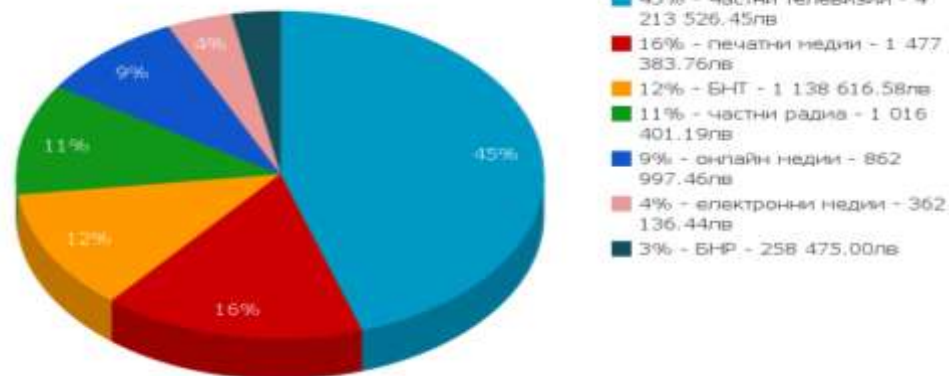
1. Подобрен достъп на новосъздадени и по-малки формации до медиите по време на кампания – чрез безплатните форми в обществените медии и получаването на медийни пакети.

2. Увеличена е прозрачността на договорите между медиите и партиите. Прозрачността на парите в медиите е от ключово значение за честността на кампанията. Най-голямото перо от разходите в предизборните кампании на политическите формации е за медийно отразяване.

Структура на разходите в предизборната кампания 2013г.



Структура на разходите за медийно отразяване в предизборната кампания 2013г.



Избирателни списъци

Няма въведена активна регистрация на избирателите и/ или регистър на избирателите.

Идеята за създаване на регистър на гласувалите на изборите за Европейски парламент, който да бъде основа за избирателните списъци за следващи избори - отпадна в зала, при гласуването на второ четене на Изборния кодекс. Ако ЦИК няма да поддържа такъв регистър, значителният състав на комисията още повече се обезсмисля.

Заложени са възможности за изваждане от т.нар. „забранителен списък“ в изборния ден, с удостоверения, издавани освен от кметовете на общини и от кметовете на райони, населени места и кметските наместници.

Запазена е уседналостта за местни избори и избори за Европейски парламент, така както е уредена в предишния Изборен кодекс.

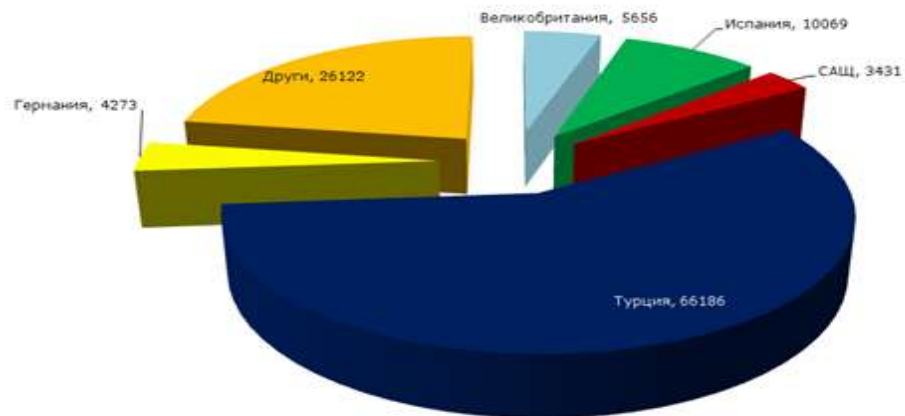
Отрицателен ефект:

1. Остават „мъртвите души“ в списъците.
2. Съдържа се риск от злоупотреба на представители на местната власт при издаване на удостоверения в изборния ден, тъй като на това ниво на администрация не навсякъде има пряк достъп до регистрите на населението. След приключване на изборите може да се установи, че с такива удостоверения са дописвани хора в списъците, без правно основание, но тези гласове вече ще са отчетени.

Гласуване в чужбина

На проведените на 12 май 2013 г. избори за народни представители гласуваха 115 737 български граждани в чужбина (около 3% от общо 3 632 953 гласували). Общият брой на заявите предварително желание за участие, чрез регистрация през електронната страница на Централната избирателна комисия или със заявления до българските консулски представителства, е 83 885. Подадените заявления по електронен път, чрез сайта на ЦИК са 11 359, а на хартиен носител - 72 526.

В кои държави гласуваха най-много българи на предсрочните парламентарни избори през май 2013 г.?



В новия Изборен кодекс се предвижда:

1. Избирателните секции извън страната ще се образуват в дипломатически или консулски представителства при наличие на не по-малко от 20 заявления. Прави се положителна промяна във връзка с условията за разкриване на секции извън консулските и дипломатически представителства – 1) при наличие на не по-малко от 40 избиратели, подали заявление; 2) при не по-малко от 100 избиратели, гласували в съответната секция извън страната, на избори проведени в последните 5 години; 3) по преценка на ръководителите на дипломатическите и консулските представителства въз основа на общия брой подадени заявления или на общия брой на гласувалите на предходни избори, включително и когато броят на подадените заявления за определено място е по-малък от 40.

Заявленията трябва да бъдат подадени не по-късно от 25 дни преди изборния ден.

2. Заявления могат да бъдат подавани на хартиен носител - лично или по куриер до консулските и дипломатическите представителства, като промяната е, че в новия кодекс се разрешава в един плик да бъдат изпратени повече от едно заявления. Заявления отново ще могат да бъдат подавани и по електронен път, чрез специално създадена страница на сайта на Централната избирателна комисия.

Положителен ефект:

По-облекчен режим за създаване на изборни секции в чужбина.

ПРЕПОРЪКИ

Избор и състав на Централната избирателна комисия

Препоръчваме ЦИК да се състои от 9 членове. Такъв състав и добре обучена администрация, ще осигури добра оперативност в работата на органа, който е постоянно действащ.

Предлагаме в ЦИК 5 членове да се избират от парламента, а 4 –ма да се назначават от президента. Не възприемаме предложението всички членове на комисията да се предлагат само от депутати и парламентарни групи. Необходимо е да има и квота на президента, каквато има например в Конституционния съд, Съвета за електронни медии и други колегиални органи. Включването на президентска квота ще осигури по-добър баланс на интереси и по-висока степен на доверие в органа, ще даде възможност за подбор на хора извън номинациите на парламентарно представените партии.

Необходимо е Изборният кодекс да регламентира прозрачна процедура за определяне на състава на ЦИК. Процедурата трябва да гарантира условия за излъчване на кандидати с безспорни професионални качества и независимост, като включва ясен регламент за номиниране и публично изслушване.

Избирателна система

Поддържаме позицията си за пропорционална избирателна система с преференции. След последните изменения в Изборния кодекс преференцията за избори за Европейски парламент стана 6%. – в новия кодекс е намалена на 5%.

Прагът за отчитане на преференции следва да се фиксира между 0 –до 5%, за да проработи.

Смятаме, че преференцията следва да е „задължителна“, за да изпълни своята функция. Гласуване без отразена преференция за конкретен кандидат в партийната листа да се отчита като недействителен глас. Задължителният характер на преференцията ще ангажира и тези, които подкрепят подредбата на листата - като за целта трябва да го посочат еднозначно, гласувайки за първия в нея. Така при задължителна преференция и нисък или нулев праг, подредбата на кандидатите ще отчете ясно и волята на тези, които приемат предложената листа и водач. Този подход ще „смекчи“ ефекта от отчитане на преференции с нисък праг – а именно кандидатът, покрил необходимия праг няма да „изскача“ веднага на първо място в листата, а ще се конкурира с първия.

Ако преференцията не е задължителна, ще сме свидетели на кампания, в която партиите ще убеждават своите симпатизанти да не използват преференция, за да запазят подредбата, направена от партийната централа.

Всеки кандидат следва да се кандидатира само в една партийна листа. Кодексът е запазил възможността това да става от две места. Запазването на категорията на „привилегировани кандидати“, за които се осигурява гарантирано избиране е несправедливо, поставя кандидатите в неравноправно положение един спрямо друг. При използване на преференция, тази възможност подвежда избирателите, които показват предпочитания за определен кандидат, който може да влезе от друг избирателен район.

Регистър на избирателите

Да се въведе електронен регистър на избирателите, където всеки избирател може да посочи един изборен адрес, при наличието на основания. Регистърът да се администрира от ЦИК.

Дейност на изборната администрация

Необходимо е Изборният кодекс да гарантира ясни процедурни правила за разглеждане на жалби и сигнали, свързани с неправилно прилагане на изборните правила, начина на протичане на предизборната кампания, отразяването на предизборната кампания в медиите и др. В правилника за дейността на ЦИК трябва да има отделна глава, която да описва тези процедури, за да могат заинтересованите да са запознати с тях. Да се въведат гаранции за задължително произнасяне от ЦИК и другите нива на изборна администрация по жалби и сигнали на граждани, наблюдатели, застъпници.

Необходим е ясен регламент за водене на публичните регистри на жалбите и сигналите от изборната администрация – какви реквизити съдържат и как се попълват.

Регионални преброителни центрове

Изборният кодекс не предвижда въвеждане на преброителни центрове.

Чрез централите се гарантира висока степен на публичност и прозрачност в работата на изборната администрация и е необходимо да се въведат.

Регионалните преброителни центрове имат отношение и към подобряване на администрирането на изборния процес. Въвеждането им позволява да се проведе преброяване на гласовете при еднакви стандарти. Ограничава се възможността за грешки при отчитане на резултатите от гласуването, за

укриване на пропуски, както и за съзнателно манипулиране на резултатите от изборния процес. Особено важно става това за коректното отчитане на предпочитанията.

При провеждането на местните избори в община Бобошево през 2011 г. този подход бе приложен и оценен от експертите като работещ.

Преброителни центрове са една от най-сигурните мерки срещу купения и корпоративен вот и срещу сплашване на избирателите.

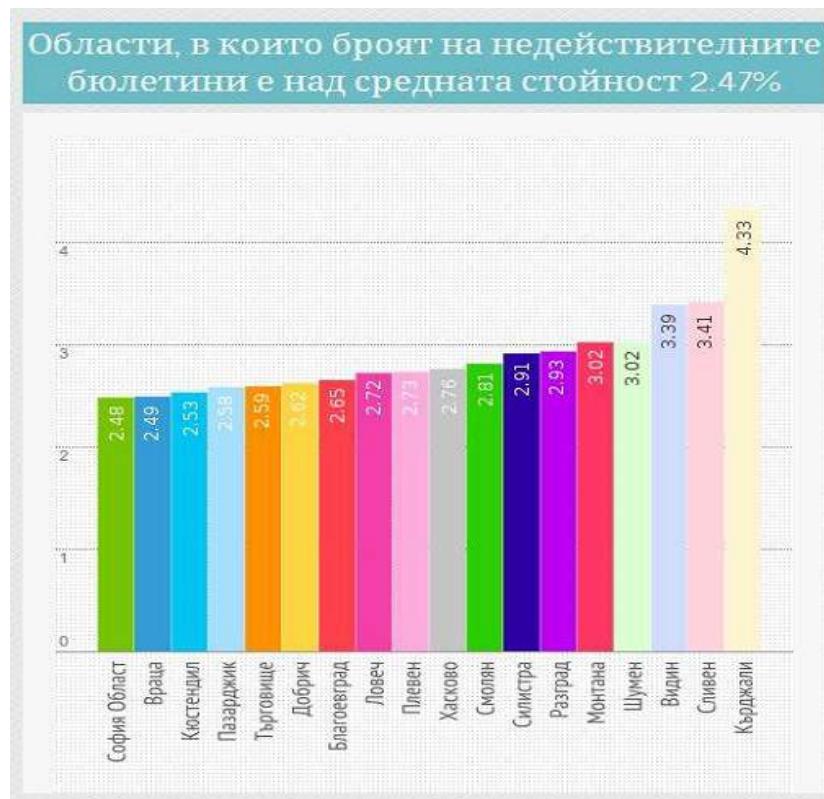
Информационно-разяснителната кампания

Необходимо е информационно - разяснителната кампания на ЦИК да се фокусира силно върху образование на избирателите за техните права и стимулиране на активността - да включва обяснения на същността на изборния процес - какво и как се случва след подаването на гласа на всеки един избирател и как гласовете на избирателите се преобразуват в мандати. Това изискване следва да се запише в Изборния кодекс.

Недействителни гласове

Препоръчваме въвеждане на повторно преброяване на бюлетините в секции, в които има отчетени недействителни гласове два пъти над средното за страната. Изследване на Институт за развитие на публичната среда показва, че има цели региони с отчетени недействителни гласове, които значително се отклоняват от средните стойности и е възможно да са извършени нарушения и манипулации при отчитането на гласовете.

Недействителни бюлетини от предсрочните парламентарни избори в проценти спрямо средното за страната (12 май 2013 г.):



Гласуване в чужбина

Да се обособи самостоятелен многомандатен избирателен район „Чужбина“. Да се дефинира понятието „населено място“, когато става дума за секции в чужбина, за да се предотвратят проблемите, които традиционно се създават при откриване на секции в чужбина (пример парламентарните избори 2013 г. – разкриване на секции във Великобритания).

Гласуване през интернет

Въвеждане на електронно гласуване от дистанция - първо за българите, живеещи в чужбина. Такъв опит има Франция - на последни парламентарни избори бяха избрани 11 представители по този начин. За да се гарантира безпроблемното гласуване в мрежата, бе организирана мащабна разяснителна кампания за гражданите зад граница. Френските граждани зад граница трябваше да се регистрират предварително чрез специален сайт. На всеки регистриран гласоподавател се изпраща уникален акаунт, за който допълнително се предоставят и две пароли – съответно за първия и втори тур на изборите.