



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"
София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1
тел.: 02/ 986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg

Изх. № 45/1.09.2020 г.

| |
|-------------------------------------|
| НАРОДНО СЪБРАНИЕ |
| Вх. № <u>КП-004-00-1</u> |
| дата <u>01.09.</u> / <u>2020</u> г. |

ДО
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 44-ТО НАРОДНО
СЪБРАНИЕ

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

Г-ЖА ДАНИЕЛА ДАРИТКОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ПГ НА ПП ГЕРБ

Г-ЖА КОРНЕЛИЯ НИНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ПГ „БСП ЗА БЪЛГАРИЯ“

Г-Н ИСКРЕН ВЕСЕЛИНОВ
ПГ „ОБЕДИНЕНИ ПАТРИОТИ“

Г-Н ВАЛЕРИ СИМЕОНОВ
ПГ „ОБЕДИНЕНИ ПАТРИОТИ“

Г-Н МУСТАФА КАРАДАЙЪ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ПГ "ДВИЖЕНИЕ ЗА ПРАВА И СВОБОДИ"

Г-ЖА ГЕРГАНА СТЕФАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ПГ „ВОЛЯ – БЪЛГАРСКИТЕ РОДОЛЮБИЦИ“

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Във връзка с предложенията за промени в изборното законодателство, които се разглеждат в рамките на есенната сесия на Народното събрание, изпращаме становището на Асоциация „Прозрачност без граници“ относно Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, внесен на 17.08.2020 г. от ПП на ГЕРБ.

Към настоящото писмо е приложен текстът на становището.

Надяваме се, че народните представители ще вземат предвид изложените аргументи и ще съобразят позициите си при гласуване на законовите промени в тази област. Асоциация „Прозрачност без граници“ изразява готовност да участва в дискусиите по темата, за да даде своя принос за създаването на законодателство, което повишава прозрачността и честността в изборния процес.

С уважение:

КАЛИН СЛАВОВ
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР
АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“



СТАНОВИЩЕ
на Асоциация „Прозрачност без граници“
относно предложения Законопроект за изменение и допълнение на
Изборния кодекс, внесен за разглеждане на 17 август 2020 г. от ПГ „ГЕРБ“
(вх. № 054-01-85/17.08.2020 г.)

Настоящото становище е разработено въз основа на анализа на Законопроекта за изменение и допълнение на Изборния кодекс, внесен за разглеждане в Народното събрание на 17 август 2020 г. от 49 народни представители от ПГ „ГЕРБ“, действащия Изборен кодекс, международните стандарти на Съвета на Европа, анализите на експерти в областта на изборния процес, мониторинговите доклади на международни и национални организации, наблюдаващи изборния процес в България, в това число на наблюдението и експертизата на Асоциация „Прозрачност без граници“, акумулирана в тази област от 2001 г. до настоящия момент.

I. КОМПЮТЪРНА ОБРАБОТКА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГЛАСУВАНЕТО И ПРАВОВОМЪЩИЯ НА ЦИК

Проблемни въпроси: 1. Възлагане без конкурс на компютърната обработка на резултатите от гласуването. 2. Премахване на възможността за съдебно оспорване на процедурата по възлагане на тази дейност

Параграф 2 от предложения законопроект предвижда две съществени промени по отношение на компютърната обработка на данните от гласуването и издаването на бюлетин с изборните резултати.

1. Премахната е конкурсната процедура за избор на изпълнител на дейността по компютърна обработка на данните от гласуването¹.

Предложената редакция и допълнение в т. 33 от чл. 57, ал.1 задължава ЦИК да възложи пряко на „Информационно обслужване“ АД дейността по компютърна обработка на данните от гласуването, издаването на бюлетин с резултатите от изборите, включително от машинното гласуване.

2. Премахната е възможността за съдебно оспорване на решението на ЦИК относно възлагането на компютърната обработка на изборните резултати.

В тази връзка параграф 3 от законопроекта променя чл. 58, ал.1, като премахва т. 33 и т. 34² от чл. 57, ал.1, които дават основания за оспорване пред ВАС на решението на ЦИК за определяне на изпълнител на тази дейност.

¹ Бел.: сегашният текст на чл. 57, ал. 1, т. 34 е следният: „34. възлага компютърната обработка на данните от гласуването и издаването на бюлетин с резултатите от изборите, включително от машинното гласуване“.

² Бел. сегашният текст на чл. 58, ал. 1 гласи: „Решенията на Централната избирателна комисия по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45 може да се обжалват пред Върховния административен съд чрез Централната избирателна комисия в тридневен срок от обявяването им. Централната избирателна комисия изпраща незабавно жалбата и преписката към нея на съда.“.



Измененията в параграф 2 и параграф 3 на ЗИДИК относно компютърната обработка на изборните резултати отнемат възможността на ЦИК да взема самостоятелни решения за избора на изпълнител на тази дейност. В допълнение, поради премахване на конкурентния характер на процедурата е премахната и възможността за нейното оспорване по съдебен път пред Върховния административен съд.

II. МАШИННО ГЛАСУВАНЕ

Проблемни въпроси: 1. Запазване на съществуващия ред за паралелно гласуване с хартиени бюлетини и с машини в секциите. 2. Ограничаване на правомощията на ЦИК за упражняване на контрол върху изпълнителите на техническата и софтуерната части. 3. Премахване на възможността наблюдателите да извършват проверка на софтуера на машините за гласуване. 4. Определяне на отговорни институции за одит, тестване и сертифициране на машините за гласуване. 5. Неясни разпоредби относно машинното във връзка с евентуално предстоящи избори за Велико народно събрание. 6. Замяна на типа електронна карта за гласуване.

В разрез с декларациите от вносителите, че се извършват малки промени в закона, които ще запълнят някои законови дефицити, които възпрепятстват широкото приложение на машинното гласуване, в законопроекта са предложени редица съществени изменения, които имат не само технически характер. Част от предложените текстове предвиждат съществени промени относно правомощията на институциите и възможностите за използване на електронно машини в изборния процес, а част от тях създават процесуални препятствия пред използването им при избори за Велико народно събрание.

1. Запазена е възможността за паралелно гласуване с хартиени бюлетини и с електронни машини в секциите, в които такива машини ще бъдат осигурени.

Параграф 5 от законопроекта предлага редакционна промяна, която не променя по същество практиката през последните години, а представлява различен стилистичен изказ. Действащият текст на чл. 206, ал 1 гласи следното: „В избирателната секция избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, ако секцията е определена за машинно гласуване“.

Параграф 5 предлага следната промяна: „В избирателната секция избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5“. Препратката към чл. 212, ал. 5 всъщност определя кои са секциите, в които не се провежда машинно гласуване³. Тя не представлява нов критерий за машинно гласуване и не променя съществуващото положение.

Така записаната формулировка на чл. 206, ал. 1 е подвеждаща. Тя създава впечатлението, че има някаква промяна, която гарантира широкото приложение на машинното гласуване като единствена технология в големите секции. Въпреки обявеното, че в големи секции ще се гласува с хартиени бюлетини само при повреда на машините, в

³ Чл. 212 (5) (Нова – ДВ, бр. 21 от 2019 г., в сила от 12.03.2019 г.) Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции с по-малко от 300 избиратели, при гласуване с подвижна избирателна кутия, в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме и в избирателни секции извън страната.



действителност предложеният текст на чл. 206, ал. 1 гарантира паралелно прилагане на две различни технологии за гласуване и броене на бюлетините, обезсмисля машинното гласуване и увеличава проблемите в изборния процес.

Този извод намира основания в резултатите от наблюдението на изборния процес през последните години. Запазването на възможността за избор на електронно или хартиено гласуване в една секция запазва два съществени проблема, които бяха констатирани при изборите за Европейския парламент от май 2019 г.: а) оказване на въздействие върху избирателите да не гласуват с машини⁴ и б) затрудняване на секционните комисии при броенето на бюлетините в края на изборния ден и попълването на протоколите, тъй като те обработват ръчно два масива от информация – електронен и хартиен.

В допълнение, негативните последици от предложеният текст на параграф 5 ще бъдат мултиплицирани, тъй като при електронни машини за гласуване се очаква да бъдат използвани в около 9000 секции (бел. при изборите за ЕП те бяха 3000).

2. Ограничени са правомощията на ЦИК да упражнява контрол върху процеса по доставяне/изработване на машините и изработване на софтуера.

С параграф 6 от законопроекта е съкратен текст на чл. 213, ал.3⁵, като се предлага премахване на правомощието на ЦИК да „дава задължителни указания на изпълнителите на техническото и програмното осигуряване“.

По този начин правомощията на ЦИК са ограничени и регламентирани по противоречив начин, като от една страна Комисията запазва правото да определя най-общо „техническите изисквания към апаратната и програмната част на електронната система“, а от друга страна ЦИК е лишена от възможността да дава задължителни указания за изпълнителите в процеса на изпълнение на възложената дейност. С това е нарушено принципното положение при изпълнението на договорите за обществените поръчки, посредством което възложителят си гарантира съответствие между предвидения резултат и изпълнението.

От гледна точка на изборния процес чрез предложената промяна ЦИК ще бъде поставена в невъзможност да осъществява ефективен контрол върху въвеждането на машинното гласуване. Оказва се, че органът, който ръководи цялостния процес и носи отговорност, няма да разполага с правомощия да осъществява реален контрол върху изпълнението на този съществен специализиран компонент от технологията за гласуване и за отчитане на изборните резултати.

Предвиденото орязване на правомощията на ЦИК е неприемливо и поставя въпрос кой ще осъществява ръководство върху изпълнението на машинното гласуване. Този въпрос придобива още по-голямо значение предвид още две промени в изборния кодекс: параграф 4, който премахва правото на независимите наблюдатели „извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване“, както и параграф 7, който определя че държавната агенция „Електронно управление“ извършва едновременно „одитът, тестването и сертифицирането на техническите устройства за машинно гласуване.

⁴ Така например, при наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници“ на изборите за Европейски парламент през май 2019 г. във Велико Търново бяха констатирани значителни вариации в процента на избиратели, гласували с електронни машини: от 21% (в секция, в която членовете на избирателната комисия са насочвали избирателите към хартиените бюлетини) до 74,5% (в друга секция, в която не е упражнявано въздействие върху гласуващите).

⁵ Действащата разпоредба на чл. 213, ал. 3 гласи следното: „Централната избирателна комисия определя техническите изисквания към апаратната и програмната част на електронната система и дава задължителни указания на изпълнителите на техническото и програмното осигуряване“.



Анализът на параграфи 4, 5, 6 и 7 от законопроекта за изменения на Изборния кодекс води до извод, че центърът на ръководство на процеса по въвеждане на машинно гласуване се измества от колективния орган ЦИК към държавни административни структури, попадащи под контрола на изпълнителната власт – Държавната агенция „Електронно управление“, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология.

3. Премахната е възможността за граждански контрол от страна на наблюдателите върху системата за машинно гласуване.

В параграф 4 са предложени две промени в чл. 114, който регламентира правомощията на наблюдателите. С едната е допълнен текста на т. 3⁶, която осигурява физическа възможност за присъствие в изборните помещения при доставяне на изборните книжа и подготовката на изборното помещение. Допълнението, според което наблюдателите присъстват „и при поставяне на техническите устройства за машинно гласуване“ е логично, тъй като инсталирането на машините за гласуване е част от подготовката на изборните секции.

Втората промяна премахва т. 11, според която сега наблюдателите имат право да „извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване“. По този начин се премахва възможността за независим външен граждански контрол над съществена част от изборния процес, която в същото време се нуждае от максимално високо обществено доверие.

4. Регламентирано е кои са институциите, извършващи одита, тестването и сертифицирането на машините за гласуване.

Параграф 7 от законопроекта предвижда създаване на нов чл. 213а с две алинеи. С ал. 1 се определя, че ЦИК осигурява машините „чрез наемане или закупуване“; в ал. 2 е предвидено че „одитът, тестването и сертифицирането на техническите устройства за машинно гласуване се извършва от Държавна агенция „Електронно управление“ съвместно с представители на Българския институт за стандартизация и на Българския институт по метрология“.

По този начин е запълнен дефицит в изборния процес, открит при изборите за Европейски парламент през май 2019 г., когато ЦИК срещна трудности при намирането на съдействие от държавни институции за извършване на одит и сертифициране на доставените машини за гласуване.

Наред с положителната оценка тук е необходимо да се отправи и критична бележка относно липсата на яснота дали Държавна агенция „Електронно управление“ извършва трите типа дейности – одит, тестване и сертифициране, или ще бъде предвидено разпределение на дейностите между трите отделни институции.

5. Гласуването с машини при евентуално предстоящи избори за Велико народно събрание е формулирано по неясен начин в преходните и заключителни разпоредби на закона.

⁶ Действащият текст на чл. 114, ал. 1, т. 3 определя, че наблюдателите имат право да: „присъстват при получаването на изборните книжа и материали и подготовката на помещенията за гласуване“.



Параграф 21 от законопроекта предлага следния текст на параграф 39, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Изборния кодекс: „След общите избори за общински съветници и кметове през 2019 г. машинното гласуване се произвежда само на избори за народни представители, на избори за президент и вицепрезидент на републиката и на избори за членове на ЕП на РБ, като във всяка секция се осигурява техническо устройство за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5“

Сравнителният анализ на действащата разпоредба⁷ и на предложената редакция дава основание за две критични бележки.

На първо място, **предложената промяна гарантира паралелното използване на хартиени бюлетини и машини.** Тя затвърждава подхода за прилагане на две паралелни технологии за гласуване и отчитане на изборните резултати, който е закрепен и при предложените промени в чл. 206. В тази връзка са валидни изводите по този въпрос, представени в настоящото становище.

На второ място, доколкото в съдържанието на текста са посочени всички типове избори, **възниква въпросът дали машинно гласуване следва да се провежда и при избори за народни представители в обикновено Народно събрание, и при избори за народни представители във Велико народно събрание.** За да не възникват колебания по този въпрос би следвало да бъдат използвани точните понятия, с които борави Изборният кодекс. Това се налага и поради необходимостта да бъдат съобразени и всички последващи действия на институциите и всички алгоритми в програмните продукти.

Тук е мястото да се припомни, че през 2019 г. законодателят реши, че при местните избори е изключително трудно да се одитира софтуерен продукт за машинно гласуване, който се прилага в 265 общини. При условие, че законопроекът предлага провеждане на избори и в 200 едномандатни района, без да е уточнено дали изборите са в един тур, цялата тази проблематика повдига повече въпроси, отколкото отговори може да даде.

6. Замяна на термина/вида на електронна карта, с която се гласува

Параграф 10 от законопроекта предвижда замяна на вида на електронната карта, с която се гласува. Предложена е промяна в чл. 268, където думите „магнитна карта“ се заменят със „смарткарта“.

В тази връзка следва да бъдат направени два коментара – единият относно конкретната редакция на термина, а другият – от принципна гледна точка. Относно замяната на термина с друг следва да се отбележи, че технологията с магнитни карти не се използва отдавна, тя не е била прилагана и при предходните избори в страната поради липсата на подобни технологични решения. В този смисъл промяната коригира неправилно използван термин в действащия закон.

От принципна гледна точка обаче тази формулировка представлява ограничение пред участието на кандидати, които могат да предложат различен тип технологични решения за гласуване с електронни машини.

⁷ За сравнение вж. действащият в момента текст на параграф 39, ал. 3, който гласи следното: „(3) (Изм. – ДВ, бр. 61 от 2019 г., в сила от 2.08.2019 г.) След общите избори за общински съветници и кметове през 2019 г. машинното гласуване се произвежда само на избори за народни представители, на избори за президент и вицепрезидент на републиката и на избори за членове на Европейския парламент от Република България и на тези избори не се допуска гласуване с хартиени бюлетини, освен в случаите по чл. 212, ал. 5.“



7. Регламентирани са изисквания за отчитане на изборните резултати в случай на повреда на машините за гласуване.

Параграф 11 и параграф 12 от законопроекта регламентират правила за гласуване и за отчитане на резултатите от машинното гласуване, в случаите на техническа повреда или блокиране на устройствата. Допълнението в чл. 268, ал. 5 предвижда, че „гласовете от техническото устройство за гласуване се отчитат, като се преброяват контролните разписки“. Предложената разпоредба, както и тази в чл. 271, ал. 2 запълват празнота в действащото законодателство, което до този момент определяше, че се преминава към гласуване с хартиени бюлетини⁸, но не предвиждаше ред за отчитане на подадените гласове с електронното устройство.

Предложенията за основателни и запълват вакуум, установен в действащия Изборен кодекс при провеждане на изборите за Европейски парламент през 2019 г.

III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРОТОКОЛИТЕ С РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗБОРИТЕ

Параграфи 13 и 14 регламентират промени в съдържанието на протоколите с резултатите от изборния ден.

Параграф 13 се отнася до чл. 275, ал. 1 и предлага опростяване съдържанието на съдържанието на протоколите, като се премахват данни относно: броя на избирателите по допълнителен списък, броя на избирателите, гласували машинно, броя на грешно попълнени бюлетини, на попълнени бюлетини, които не съответстват на образца, на бюлетини с разкрита тайна на вота, неизползвани бюлетини.

В параграф 14 се предлага заличаване на броя на недействителните гласове за отделните кандидатски листи (чл. 281, ал. 1, т. 2)

До определена степен предложенията са рационални, тъй като отговарят на оценките, че протоколите съдържат твърде много ненужни данни, затрудняват членовете на комисиите при попълването и създават условия на неволни грешки.

Същевременно това опростяване ограничава възможността за публичност на данни, които имат важно значение за обществения контрол върху работата на секционните комисии. Такива са например данните за броя на неизползваните бюлетини (т. 12 от цитирания чл. 275, ал. 1, т. 12).

IV. ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ИЗБОРНИЯ ДЕН

Предвидено е удължаване на изборния ден до 48 часа в случаите на извънредна епидемична обстановка, при пълна липса на детайли относно организацията на изборния процес

Параграф 22 от законопроекта предлага „При обявена извънредна епидемична обстановка в страната гласуването да се проведе в два последователни дни“, като след тази лаконична формулировка възлага на ЦИК да определи условията и реда за това.

⁸ Чл. 269 гласи следното: „В случаите, когато поради възникнали непреодолими външни обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно, секционната избирателна комисия уведомява незабавно районната избирателна комисия и Централната избирателна комисия. Гласуването продължава с хартиени бюлетини.“



Предложеният текст създава рискове за изборния процес, които изразяват пълно неразбиране на проблемите в тази област и създават условия да разрушат изцяло общественото доверие към изборите в страната. Предложението не държи сметка за отражението върху двата основни проблема, констатирани в изборния процес: а) организационните нарушения и б) купеният и контролираният вот.

Не са съобразени редица въпроси, като например: 1) кой съхранява изборните книжа през нощта (включително избирателни списъци, празни бюлетини, унищожени бюлетини, бюлетини в урните, печати, смаркарти за машините, кутии с хартиени разписки от машинното гласуване и други изборни материали), 2) дали след 48-часова ангажираност членовете на секционните комисии ще бъдат в състояние да преброят правилно бюлетините и да попълнят правилно протоколите, особено като се има предвид, че се запазва паралелното хартиено и машинно гласуване, а също така се гласува с бюлетини за многомандатни райони и бюлетини за едномандатни райони; 3) ще има ли изобщо желаещи да се ангажират с тази дейност и дори това да така, дали на втория ден ще се наложат промени в състава на комисииите поради отказ на някои членове да присъстват; 4) какъв ще бъде натискът върху избирателите през тъмната част на денонощието между двата изборни дни, упражнявано от местни лидери на общности, особено като се има предвид значението на всеки глас за крайния изборен резултат (изключително важен детайл при мажоритарна система, без да е уточнено дали в един или два тура); 5) ще бъдат ли в състояние да се справят с правомощията си служителите в институциите, ангажирани с този процес (това важи не само за изборната администрация в лицето на РИК и ЦИК, но и за МВР, местни власти и областни управи); 6) не на последно място – колко голяма е територията на страната и какъв е избирателният корпус, че да предположи гласуване в продължение на няколко дни.

V. ИЗБОРИ ЗА ВЕЛИКО НАРОДНО СЪБРАНИЕ: ПРОМЯНА В ИЗБИРАТЕЛНАТА СИСТЕМА И В ГРАНИЦИТЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ РАЙОНИ

Проблемни въпроси: 1. Нарушение на стандартите на Съвета на Европа за стабилност на законодателството и предвидимост на условията в изборния процес. 2. Радикална смяна на избирателна система за ВНС от пропорционална в механично смесена избирателната система, която не дефинира какъв е типът на мажоритарния компонент (избор в един тур или в два тура). 3. Промяна в границите на избирателните райони в противоречие със стандартите на Съвета на Европа, която определя невъзможни за изпълнение условия при районирането в едномандатните райони и въвежда норми на представителност, основани на различни данни за избирателния корпус при многомандатните и при едномандатните избирателни райони. 4. Липса на яснота относно състава на ВНС при евентуално прекратяване мандата на народни представители в едномандатните избирателни райони.

1. Нарушени са стандартите на Съвета на Европа за стабилност на законодателството и предвидимост на условията в изборния процес, които са предпоставка за честни и демократични избори.



Преди да бъдат коментирани по същество конкретните детайли в предложението законопроект е необходимо дебело да се подчертае, че са нарушени стандартите на Съвета на Европа, изискващи стабилност на законодателството и предвидимост на условията в изборния процес. Уточнението е необходимо предвид конкретните обстоятелства, провокирали предложенията за промени в изборното законодателство: 1) предложението за обсъждане на нова конституция и свързаните с това потенциални избори за Велико народно събрание; 2) обосновката на вносителите за промени в конституцията с препоръки на Венецианската комисия, която е орган на Съвета на Европа⁹.

Според базисни документи на Съвета на Европа, какъвто е например Кодексът на добрите практики по изборни въпроси, е недопустимо поне една година преди избори да бъдат извършвани промени в три съществени области: 1) избирателната система; 2) границите на избирателните райони; 3) моделът на формиране на избирателните комисии. Мотивите¹⁰ за подобен тип забрани са свързани с необходимостта от стабилност на законодателството и предвидимост на условията за участие в изборите, които са съществени предпоставки за честни и демократични избори.

В случая с предложението законопроект са нарушени две от тези три изрични изисквания. В допълнение следва дебело да се подчертае, че промените се отнасят до избори за Велико народно събрание – учредителната власт, която може да променя всички условия на съвместния живот в обществото и на правилата, по които функционират институциите и си взаимодействат с гражданите.

2. Пропорционалната избирателна система за ВНС се променя в механично смесена избирателната система, като не е дефинирано какъв е типът на мажоритарния избор (в един тур или в два тура).

В предложението законопроект е предвидено създаването на чл. 306в, с който се въвежда смесена избирателна система. В ал. 2 на чл. 306в се предвижда избор на 200 представители по пропорционална система в многомандатни райони чрез „регистрирани листи на 1.партии и коалиции; 2.инициативни комитети“. В ал. 3 е предвидено че „двеста народни представители се избират по мажоритарна система в едномандатни избирателни райони“.

Коментар относно предложената формулировка:

Текстът на ал. 1 предвижда, че в многомандатните райони се регистрират „кандидатски листи на: „1.партии и коалиции, 2.инициативни комитети“. От анализа на текста е възможно да бъде направен извод, че инициативните комитети също могат да регистрират листи с кандидати – подобна идея няма аналог в историята на българските избирателни системи, а и в съвременните избирателни системи в Европа. Тук са възможни две интерпретации. Според едната вероятно е допусната стилистична грешка, която всъщност трябва да бъде коригирана, като се посочи, че партиите и коалициите регистрират кандидатски листи, а инициативните комитети – кандидати.

⁹ Венецианската комисия (с официално име Европейска комисия за демокрация чрез право) е консултативен орган на Съвета на Европа – най-голямата общоевропейска организация, в която България членува от създаването ѝ до настоящия момент и чиито доклади, препоръки, становища и други официални документи поражда задължителни ангажменти на държавите-членки.

¹⁰ Venice Commission. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. Venice Commission. Venice Commission, Strasbourg, 2003 (CDL-AD (2002) 23), p. 26.



Според другата обаче е възможно да бъде направен извод, че спонтанно сформирани комитети могат да издигат листи. Подобна формулировка изглежда привидно привлекателна, тъй като ще позволи широко участие на граждански обединения в изборния процес наравно с партиите. По своите последици обаче тя ще стимулира роенето на толкова голям брой инициативни комитети, че създава риск от негативни последици в две посоки: 1) разпръскване на гласове, така че да бъде обезсмислено участието именно на тези инициативни комитети и свеждането на шансовете им за успех до нула; 2) източване на финансов ресурс под формата на безплатни медийни пакети (злоупотреба, която беше констатирана при провеждането на последния национален референдум).

Коментар по същността на предложения модел на избирателна система:

С предложението се въвежда механично смесена избирателна система, при която дори не е дефинирано дали мажоритарният избор се извършва в един тур или в два тура. Пропускът е съществен, тъй като мажоритарните системи се подразделят в две големи групи по признак „мнозинство на гласовете, необходими за избор“¹¹. **Изборът на един от двата вида мажоритарна система (в случая компонент на механично смесената система) изисква различна технология на организацията на изборния процес и води до различни резултати.**

От анализа на останалите разпоредби в Изборния кодекс, включително и на разглеждания законопроект за изменение, може да се направи предположение, че намерението е за въвеждане на мажоритарна система в един тур¹². При нея най-ясно се извяват следните негативни ефекти: **а)** предоставяне на изкуствен бонус на водещата партия, на двете най-големи партии или на регионално значими партии; **б)** намаляване на представителността на големи групи от избиратели, като при разпръскване на предпочитанията между много кандидати хипотетично дори 70-80% от избирателите могат да не бъдат представени в парламента; **в)** намаляване на шансовете за участие в парламента на малки политически партии, на нововъзникнали политически партии и на независими кандидати; **г)** намаляване на представителността на парламента и на доверието в него; **д)** увеличаване на поляризацията на политическия живот в парламента и извън него. По същество, мажоритарната система в един тур ограничава политическия плюрализъм. Основният позитив от подобна система се изразява в увеличаване на шансовете за формиране на по-стабилни парламентарни мнозинства.

3. Промяната в границите на избирателните райони се основава на (а) невъзможни за изпълнение условия при районирането в едномандатните райони и (б) въвежда норми на представителност, основани на различни данни за броя на избирателите при многомандатните и при едномандатните избирателни райони.

Чл. 306г е озаглавен „Правомощия на Централната избирателна комисия по тази глава“, като наред с правомощия за регистриране и заличаване на кандидати, за обявяване

¹¹ Бел: Класификацията на мажоритарните система според типа необходимо мнозинство за избор ги разделя в две групи: 1) мажоритарна система с избори в 1 тур с относително (или наричано още „обикновено“) мнозинство, като при нея печели кандидатът, спечелил най-много гласове в сравнение с всеки един от останалите кандидати. Системата се нарича „FPTP“ (First past the post), като при множество кандидати може да доведе до избор на кандидат, който е получил дори един глас повече от следващия участник. 2) мажоритарна система с избори в два тура, с абсолютно мнозинство (откъдето идва наименованието ѝ „Two-round System“). Тя предполага селекция на кандидатите от първия тур, като изисква провеждане на втори тур, където е необходимо постигане на абсолютно мнозинство (над 50% от подадените гласове).

¹² Тук е мястото да се отбележи, че предложението за избори за ВНС в един тур няма аналог с избирателната система за VII Велико народно събрание, която предвижда мажоритарен избор в два тура, проведени на 10 и на 17 юни 1990 г.



и обнародване на резултатите от изборите и за прекратяване на пълномощията на народен представител, са разписани и правила за определяне границите на изборителните райони.

В тази връзка в чл. 306г, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЦИК е задължена да определи броя на мандатите, като приложи различен подход при определяне на мандатите в многомандатните и в едномандатните райони. ЦИК следва да използва различни изходни данни за броя на населението, които търпят съществени разлики в периода 2011 – 2019 г.:

1) при определяне на многомандатните райони е заложено изискване за използване на данни на НСК от 2011 г.: ЦИК определя броя на мандатите „въз основа на единна норма на представителство за цялата страна в зависимост от броя на населението по данни, предоставени от НСИ на база резултатите от последното преброяване на населението“.

2) при определяне на броя на едномандатните изборителни райони (ЕИР) е предложена формулировка, която не посочва от коя година са тези данни: „Едномандатните райони са с приблизително еднакъв брой население според данните на Националния статистически институт“.

Анализът на предложените текстове откроява неяснота във формулировките, което едва ли е само стилистичен проблем. При определянето на законови текстове, особено относно правилата за определяне на мандати и граници на изборителни райони, всяка дума им съществено значение, тъй като може да доведе до различни решения при определяне броя на мандатите в многомандатните райони.

Тук е мястото да се отбележи, че Националният статистически институт публикува всяка година актуални данни за броя на населението. На периодична база ЦИК е използвала тези данни, за да извършва актуализация в броя на мандатите в многомандатните райони, така че да съответстват на броя на населението. В тази връзка се налага логичният извод, че при едномандатните райони ЦИК следва да използва актуални данни за населението, с които НСИ разполага.

При определяне на мандатите в многомандатните райони обаче ЦИК ще бъде задължена да използва данните на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г. Тези данни не са актуални и не отразяват миграционните процеси през последното десетилетие от малки населени места към по-големи областни градове и към столицата. **Чрез предложената формулировка в чл. 306г, ал. 1, т. 1 на практика големите градове ще бъдат ошетени при определяне на броя на мандатите в многомандатните райони.**

В допълнение, **налице е недомислие при определяне на границите на едномандатните изборителни райони и нормата на представителност в тях.** В изречение първо на чл. 306г, ал.1 т. 2 е посочено следното: „в един едномандатен район не може да има секции от различни общини“, като същевременно трябва да се спазва изискването за „приблизително еднакъв брой население по данните на Националния статистически институт“.

Едновременното изпълнение на тези две условия е неизпълнимо, като се вземе предвид обстоятелството, че: общините са 265, мандатите в ЕИР са 200, а разликата в броя на населението в различните общини варира от хиляда до няколко стотин хиляди жители. **Не е възможно да се съставят едномандатни изборителни район с приблизително еднакъв брой на изборителите, ако някои от районите не обхващат по няколко общини.**

Наред с това, в текста на чл. 306г не съществува предвидена формулировка относно гласуването в едномандатни изборителни райони за българските изборители, живеещи в чужбина. **Няма отговор на въпроса дали се обособяват няколко едномандатни изборителни райони за изборителите в чужбина или ще бъде нарушен основен**



принцип в Конституцията¹³, че българските граждани имат равно изборителното право.

4. Липсва яснота относно състава на ВНС при евентуално прекратяване мандата на народни представители, избрани в едномандатните изборителни райони.

Въпросът за прекратяване пълномощията на народните представители от Великото Народно събрание е предмет на предложения в параграфи 15 и 16.

Параграф 15 отменя чл. 303, определящ условията, при които предсрочно се прекратяват пълномощията на народен представител от Великото народно събрание. Причината за това е че с параграф 16 се създава нова глава XVa с наименование „Избори за народни представители за Великото народно събрание. В текста на чл. 306д, ал. 1 са посочени същите условия¹⁴. В чл. 306 д, ал. 2 е посочено, че решението се взема от ВНС.

Не става ясно обаче какво се случва с овакантиеното място, в случай че то е било заето от народен представител, избран в едномандатен район. В чл. 306г т. 7 („Правомощия на ЦИК по тази глава“) е записано следното че ЦИК „обявява за народен представител следващия в съответната листа кандидат“.

Налице е законов вакуум, който не дава ясен отговор за последиците от предсрочно прекратяване на мандата на народен представител от ВНС, избран по мажоритарна система – дали ЦИК организира нови избори или мястото остава вакантно до края на ВНС. Това е дефицит, който не дава яснота за необходимите действия от страна на ЦИК и може да доведе до различни изводи. Доколкото не са предвидени други действия по провеждане на частични избори по тази глава, следва логичният извод, че депутатското място ще бъде овакантиено до края на мандата на ВНС. Което на свой ред създава друг сериозен проблем – за кворума при вземането на решения от ВНС, което е учредителната власт на държавата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложеният законопроект е в крещящо противоречие с международните стандарти за провеждане на честни и демократични избори. Той не само не отговаря на съществуващите значими проблеми в изборния процес, констатирани от експерти в тази област, международни и български наблюдателски организации, но и създава условия за хаос в действията на институциите (особено на изборната администрация) и за разрушаване на остатъците от обществено доверие в изборния процес в страната. Единственото рационално действие е неговото оттегляне.

Необходимите промени в изборното законодателство следва да бъдат в свършено различна насока. Те трябва да бъдат приети въз основа на експертна дискуссия и постигнат широк политически консенсус, и да дават отговор на (а) задълбочаващите се проблеми в изборния процес, както и (б) на нововъзникващи предизвикателства във връзка с разпространението на епидемията от Covid-19.

¹³ Чл. 10 от Конституцията на Република България гласи: „Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване“.

¹⁴ Според чл. 303 от действащия Изборен кодекс това са: „1. подаване на оставка пред ВНС; 2. влизане в сила на присъда, за която е наложено наказание лишаване от свобода за умислено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено; 3. установяване на неизбираемост или несъвместимост; 4. смърт.“



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

*Асоциация "Прозрачност без граници"
София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1
тел.: 02/986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg*

Въз основа на експертните анализи и резултатите от наблюдението на изборния процес, осъществявано от национални и международни наблюдатели следва да бъдат посочени следните необходими промени:

1. Изработване на избирателен регистър на избирателите по настоящ адрес, съчетаващ елементите на служебна и активна регистрация (служебно генериране на данни от институциите и последващо потвърждение на коректността от гражданите).
2. Гарантиране качество в работата на изборната администрация (включващо ангажиране на експерти, изработване на бази данни с обучени членове, качествено обучение, забрана за замяна на членове на комисиите в последния момент).
3. Създаване на регионални преброителни центрове, оборудвани с оптични скенери, които отчитат коректно изборните резултати и обезсмислят купения и контролирания вот.
4. Създаване на условия за дистанционно гласуване по пощата за гражданите, поставени под карантина, и за гражданите, живеещи в чужбина.
5. Разширяване на безплатния достъп на регистрираните участници до обществените медии (особено важна мярка на фона на ограниченията заради Covid-19 пряка предизборна комуникация и провеждане на големи събрания).
6. Промяна в правилата за финансиране на политическите партии и предизборните кампании в съответствие с международните стандарти (с особено важен акцент върху забраните за финансиране от определени юридически лица, ограниченията в размера на даренията и размера за държавно съфинансиране).

София, 1 септември 2020 г.

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - BULGARIA**