



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Указ № 01-00-13/4/
СОУМЯ 01.03.2014г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх.№ 401-00-5
Дата 01.03.2014г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
XLII НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Г-Н МИХАИЛ МИКОВ

16.53

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложен изпращам Ви препис от Указ № 31 от 28 февруари 2014 г. на Президента на Република България заедно с Мотивите за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на **Изборния кодекс.**

С уважение,



Петя Тянкова

СЕКРЕТАР ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗИДЕНТ

У К А З

№ 31.....

На основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България

ПОСТАНОВЯВАМ:

ВРЪЩАМ за ново обсъждане в Народното събрание Изборния кодекс, приет от XLII Народно събрание на 21 февруари 2014 г.

Издаден в София на 28 февруари 2014 г.

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА: /п/ Росен Плевнелиев

Вярно с оригинала,
ДИРЕКЦИЯ "ПРАВОСЪДИЕ,
НОРМОТВОРЧЕСТВО И ПРОЕКТИ"
ГЛАВЕН ЮРИСКОНСУЛТ:

(Любомир Диме



МОТИВИ

за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на разпоредби на Изборния кодекс, приет от Народното събрание на 21 февруари 2014 г.

Уважаеми госпожи и господа народни представители,

С Изборния кодекс, приет от Народното събрание на 21 февруари 2014 г., се определят условията, организацията и реда за произвеждане на изборите в Република България, оспорването на резултатите от изборите, както и условията и редът за попълване на мандати.

Създаването на изборно законодателство е предизвикателство пред парламентарното мнозинство. Правилата на изборното състезание имат значим ефект не само за отделните кандидати. Тези правила оказват съществено въздействие върху партийната система, доверието в институциите и легитимността на държавниците, които управляват.

Изборите и изборният процес са важен механизъм за функционирането на представителното управление. Ето защо изборното законодателство трябва да предвижда устойчиви правила и механизми, които да бъдат гарант за произвеждането на изборите в страната.

Приетият от 42-то Народно събрание Изборен кодекс установява правила, на които може да се даде положителна оценка. Сред тях е въвеждането, макар и със закъснение, на останалите за транспониране текстове на Директива 2013/1/ЕС на Съвета от 20 декември 2013 г. за изменение на Директива 93/109/ЕО по отношение на някои от условията и реда за упражняване на правото на граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, да бъдат избирани в избори за Европейски парламент (срокът за транспониране на изменителната директива бе 28 януари 2014 г.).

Позитивният опит от дейността на Изборния борд към служебното правителство през 2013 г., позволяващ на гражданското общество да изрази своето становище по организацията на изборния процес, да дава препоръки,

да поставя въпроси и да изисква информация от държавните органи е възприет в Кодекса чрез разпоредбата, предвиждаща създаването на Обществен съвет към Централната изборителна комисия /ЦИК/. Надявам се, че създаването на Обществен съвет, включващ представители на български неправителствени организации, които са участвали като наблюдатели в изборите, ще допринесе за осигуряване на прозрачност, демократичност и честност в изборите.

Публичността в дейността на органите, които са ангажирани с изборния процес на централно ниво, би трябвало да подобри организацията на изборите. Като положителни стъпки могат да бъдат посочени обжалваемостта на актовете на комисиите, въвеждането на явното гласуване при вземане на решенията, създаването на видео архив на заседанията и незабавното публикуване на пълните стенографски протоколи на интернет страницата.

Положително е предоставянето от държавата на средства за медийни пакети, макар и в недостатъчен размер, за заплащане на различните форми за отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги. Това може би ще спомогне предизборните послания на партиите и коалициите, които нямат право на държавна субсидия по Закона за политическите партии, и инициативните комитети, които ще участват в изборите за президент и вицепрезидент, за членове на Европейския парламент от Република България и при избора на народни представители, да достигнат до избирателите.

Въпреки положителните стъпки, направени със законодателната уредба на изборния процес, считам, че не е постигнато устойчиво решение, което да отразява напълно обществените очаквания.

Неясен остава въпросът защо беше поискано становище от Европейската комисия за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианската комисия), а кодексът бе приет непосредствено преди насрочване на изборите за членове на Европейския парламент от Република България и преди да имаме окончателното ѝ становище.

С изменение и допълнение на Изборния кодекс през 2013 г. е предвидено при произвеждане на предстоящите избори през 2014 г. да бъде проведено експериментално електронно гласуване по интернет. В приетия от 42-то Народно събрание Изборен кодекс законодателят не предвижда такава възможност за които и да било бъдещи избори.

Не считам, че съществуват аргументи за отмяната на правната уредба за електронното гласуване. Съображенията, изтъквани от противниците на

дистанционното електронно гласуване, че би могло да се застраши тайната на вота, в още по-голяма степен може да се отнесе и до машинното гласуване, което е въведено с настоящия кодекс. С въвеждането на машинно гласуване се обръщаме към стари технологии, вместо да гледаме в перспектива напред към бъдещето.

Дебатът за електронното дистанционно гласуване се води вече няколко години. За да бъде реализиран успешно този начин на гласуване, е необходимо неговото въвеждане в реална изборна среда, макар и експериментално в началото, за да бъдат отчетени технологично неговите възможности и да бъдат създадени гаранции за тайната на вота и свободното формиране на волята на избирателите. Електронното дистанционно гласуване ще повиши избирателната активност, ще даде по-голяма възможност на българите зад граница да упражняват правото си на глас, ще улесни и хората с трайни увреждания по време на избори.

Не приемам тезата за противоречие на електронното гласуване с Конституцията. Много често се споменава, че този начин на гласуване е обявен от Конституционния съд за противоконституционен. Решение № 4 от 2011 г. на конституционната юрисдикция не казва това. В мотивите си съдът отбелязва: „Само за себе си електронното гласуване не е противоконституционно, бидейки вид дистанционно гласуване, каквото е отдавна практикуваното в други държави гласуване по пощата; принципно не е в противоречие с международни договори, по които Република България е страна.“

„Конституционният съд е наясно, че електронното гласуване е адекватна на съвременните реалности възможност, която разширява и улеснява участието на гражданите в изборите, но само ако ефикасно е гарантирана тайната на вота.“

Отново се отлага решаването на проблема с избирателните списъци. Една от възможностите за преодоляване на този проблем е да бъде направена крачка към активна регистрация на избирателите. Не съм съгласен с това, че не беше възприета идеята на Обществения съвет към Временна комисия за обсъждане и приемане на нов Изборен кодекс за създаването на регистър на избирателите. Държавните и местните органи могат да създадат този регистър като използват за основа информацията за гласувалите български граждани от последните няколко национални избора за народни представители и за президент и вицепрезидент. Този списък на избирателите може да бъде актуализиран чрез подаване на заявления от гражданите за включването им в него.

Воденето от ЦИК на публичен регистър на избирателите, който се припокрива с информацията на Националния регистър на населението на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“, няма да реши въпроса с избирателните списъци.

Не могат да бъдат споделени тезите, застъпвани в публичното пространство, че не бива да правим стъпки в посока активна гражданска регистрация, тъй като по този начин щял да бъде нарушен принципът на тайно гласуване. Трябва да правим разлика между гласуването и тайната на вота. Тайната на вота гарантира анонимността за кого си гласувал, а не дали си упражнил правото си на глас.

Отстъпихме и от създаването на преброителни комисии в общини с население до 30 000 избиратели. Тази мярка е добра и беше въведена, за да се преодолее контролирането на вота в малките населени места.

Въпреки стъпките в правилната посока, поради значимостта на обществените отношения, които са предмет на правна уредба в Изборния кодекс, не могат да бъдат подминати недостатъци в конкретни текстове. За да бъде прецизирана правната уредба, връщам за ново обсъждане в Народното събрание следните разпоредби на Изборния кодекс:

1. Член 46, ал. 4, ал. 7 и ал. 8, чл. 47, чл. 50, ал. 1, т. 2 и т. 3 и ал. 3.

Приетият Изборен кодекс предвижда нов начин на формиране на състава на ЦИК. Промяната на правилата за конституиране на ЦИК се мотивира с превръщането ѝ в независим и професионален държавен орган. Като позитив мнозинството в парламента изтъква въвеждането за пръв път на изисквания относно професионализма на кандидата. Липсва логика при заявена воля за превръщане на ЦИК в професионален орган изискването за вида образование да е препоръчително. Към този недостатък следва да се добави и липсата на изисквания кандидатите да притежават специализиран професионален опит. Според нормата на чл. 50, ал. 1, т. 3 професионалният опит не е задължително да е свързан с придобиване на експертни познания, които да допринасят за компетентно осъществяване на правомощията от Комисията. Съществува многообразие от професии, упражняването на които няма общо с изборния процес. Професионализацията на ЦИК може да бъде постигната посредством установяването на изисквания за притежаването от нейните членове на определено образование и минимален стаж по специалността или опит в организацията или произвеждането на избори. Липсата на експертиза може да възпрепятства законосъобразното протичане на изборния процес.

Намерението на законодателя членовете на ЦИК да бъдат пълноценно ангажирани в изборния процес не е проведено докрай. Кодексът предвижда забрана те да са наети по трудово или служебно правоотношение освен като преподаватели. Няма забрана членовете на ЦИК да упражняват която и да е свободна професия. По този начин те могат да бъдат неравнопоставени.

Препоръчителният характер за вида образование на членовете на ЦИК и липсата на изискване за професионален опит не гарантират, че ще се конституира професионален орган. Този законодателен подход поражда подозрение, че предприетите законодателни промени са мотивирани единствено от желанието да бъдат сменени членовете на ЦИК и да се отнемат конститутивни правомощия на държавния глава.

През последния четвърт век българският президент е назначавал целия състав на централните комисии след консултации с политическите партии. Тази процедура се е наложила, тъй като досега не е имало съмнение, че именно при конституирането на ЦИК политическата система в най-голяма степен се нуждае от баланс. Такава е ролята на държавния глава – да бъде равно отдалечен от разделените власти и от политическите партии. Президентската институция е призвана да търси баланс и консенсус между политическите субекти.

Конституирането на ЦИК от държавния глава се е превърнало в традиция. Липсват аргументи кое налага промяната на подхода в момента и защо се въвежда изключение за ръководството на Комисията. Правомощието на президента да назначава членовете на ЦИК по никакъв начин не създава пречки то да бъде предхождано от публична процедура, в която да бъдат проверени познанията, репутацията и обществения авторитет на бъдещите членове.

2. Относно правната уредба на гласуването с предпочитание (преференция) за кандидат за народен представител и общински съветник, включен в кандидатска листа – подреждането в кандидатската листа и валидността на предпочитанията:

- чл. 278, ал. 5 и систематично свързаните чл. 279, ал. 2, чл. 280, ал. 4 и чл. 298, ал. 1 относно „чл. 278, ал. 5“ и Приложение № 1 към чл. 248, т. 5.2 относно „чл. 278, ал. 5“;

- чл. 437, ал. 5 и систематично свързаните чл. 438, ал. 2, чл. 439, ал. 6 и чл. 454, ал. 1 относно „чл. 437, ал. 5“ и Приложение № 5 към чл. 453, ал. 1, т. 5.1 относно „чл. 437, ал. 5“;

- чл. 298, ал. 2 и систематично свързаната т. 5.3 от Приложение № 1 към чл. 248 относно израза „7 на сто“;

- чл. 454, ал. 2 и систематично свързаната т. 5.2 от Приложение № 5 към чл. 453, ал. 1 относно израза „7 на сто“.

С разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 на Изборния кодекс се предвижда в случая, когато избирателят не е отбелязал предпочитание (преференция) за кандидат в избраната от него кандидатска листа, да се зачита предпочитание (преференция) за кандидата, посочен на първо място в листата. Това законодателно решение не отговаря на исканията на българските граждани – гласът им да има значение при определяне на личностите, които ще ги представляват в Народното събрание и Общинския съвет.

Смисълът на всяка реформа в изборното законодателство е да се активизира участието на гражданите в демократичния процес. Недоверието към политиците и политическите партии се отразява негативно и на цялостното отношение към държавните институции. Засилването на мажоритарния елемент в изборителната система дава възможност да се гласува за личности. По този начин гражданите могат да влияят ефективно при избора на кандидати. Мажоритарният елемент не само засилва конкуренцията между партиите при подбора на кандидатите, но ще мотивира партийните ръководства да номинират онези, които ще заслужат в най-голяма степен общественото доверие.

Установените правила за прилагане на преференцията в изборите за народни представители и общински съветници се различават от правилата при изборите за членове на Европейския парламент от Република България. При парламентарните и местните избори гласовете на всички, които не са упражнили преференция, се отчитат като предпочитание за водача на партийната листа. Това законодателно решение няма принципна основа и третира по различен начин волята на избирателя да персонифицира гласа си. Кодексът трябва да въвежда еднакъв подход и за мен е неприемлив различният начин, по който се урежда гласуването с предпочитание. Различието в правилата разколебава и обърква избирателите в тяхното намерение да гласуват за личности.

Намаляването на преференцията на 5% при изборите за членове на Европейския парламент от Република България е стъпка, която дава възможност на избирателите да пренареждат партийната листа. Пред обществеността не бяха представени мотиви за въвеждането на по-висок праг от 7% при изборите за народни представители и общински съветници.

Не смятам, че има причина да се прави разлика в прага на преференцията при произвеждане на различни избори. Връщам уредбата, за да се обсъди намаляването на преференциалния праг за избори за народни представители и общински съветници от 7 на 5 на сто.

3. Член 268, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение първо.

Кодексът въвежда машинно гласуване в изборните помещения. Така и не стана ясно защо при по-стара технология на машинно гласуване се приема, че може да се запази тайната на вота, а при съвременните технологии и електронно гласуване не може.

В чл. 268, ал. 4 е предвидено, че гласът на избирателя след потвърждаване на избора се записва и съхранява в електронна избирателна кутия, която не позволява разкриване на самоличността на избирателя и на начина на гласуване. Избирателят получава съобщение за приключване на гласуването, отпечатва се контролна разписка с отразения вот, която се пуска в специална кутия за машинното гласуване. АLINEЯ 5 на същия член предвижда след пускане на разписката в кутията избирателят да връща магнитната карта, да полага подпис в избирателния списък, да получава обратно документите си и да напуска помещението.

Въвеждането на машинно гласуване е мотивирано от вносителите като преодоляване на субективизма при работата на секционните избирателни комисии, като предотвратяване контролирането на вота и като избягване на изборни фалшификации. Как ще бъде постигнато това след като липсват норми, които напълно да гарантират тайната на вота на отделния избирател.

Въпреки подробната уредба на машинното гласуване, законодателят не предвижда каква информация съдържа контролната разписка по смисъла на ал. 4. Тази разписка съдържа ли информация за кого е гласувал избирателят или само факта, че той е упражнил избирателното си право? От текстовете не става ясно дали пускането на разписката от гласувалия ще се извършва пред секционната комисия. В зависимост от информацията в контролната разписка, законодателят е трябвало да предвиди и вида на специалната кутия за машинно гласуване (прозрачна или непрозрачна) и евентуалното поставяне на разписката в непрозрачен плик.

Ако волята на законодателя е била контролната разписка да съдържа информация за вота на избирателя за кандидатска листа и евентуално упражненото предпочитание за кандидат от избраната кандидатска листа, то трябва да има разписани правила, които да гарантират, че информацията от

тази разписка няма да достигне до трети лица. Трябва да се отчита, че в изборното помещение имат право да присъстват членовете на комисията и други избиратели, наблюдатели, застъпници, представители на политически партии и коалиции и инициативни комитети.

Един от основополагащите принципи на изборителното право е тайната на гласуването. На законово ниво трябва да бъдат уредени достатъчно гаранции за избирателя, че ще остане тайна за кого е дал гласа си. Липсата им е в несъответствие с разпоредбата на чл. 10 от Конституцията на Република България, която предвижда, че изборите се произвеждат при тайно гласуване.

4. Параграф 22, т. 1, 2, 3 и 4 от Преходните и заключителни разпоредби, с които се изменят и допълват разпоредби на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

Напоследък публично бяха поети ангажименти от висши представители на парламентарната група, с чийто мандат е съставено правителството, че ще бъдат предложени законодателни промени, улесняващи възможността гражданите да инициират референдуми и формите на пряка демокрация да имат ефект, като се намали изискването за валидността им.

В същото време с § 22 от Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса са приети изменения и допълнения в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, които създават съществени пречки пред осъществяването на формите на пряка демокрация.

Гражданите, които инициират различни форми на пряко участие – национален и местен референдум, национална и местна гражданска инициатива, общо събрание на населението, ще бъдат длъжни да внасят подписката за съответната форма на пряко участие и в структуриран електронен вид с данните на гражданите, положили саморъчен подпис в последователността, в която са вписани в подписката.

Установяването на изискване за внасяне на подписката и в структуриран електронен вид ще създаде допълнителни трудности при реализация на формите на пряко участие на гражданите при осъществяване на държавната власт и местното самоуправление. Въвеждането на това утежняващо изискване ще увеличи времето, необходимо за внасяне на подписката и може да възпрепятства реализацията на формите на пряка демокрация.

Законодателната уредба на пряката демокрация трябва да улеснява гражданите при упражняване на правото им на участие в допитвания до народа. Държавната администрация, според Конституцията на Република България, е призвана да изпълнява волята и интересите на нацията. Недопустимо е създаването на правна уредба, чрез която се улеснява работата на администрацията за сметка на допълнителни задължения за членовете на инициативните комитети, които работят за изразяване на волята на гражданите за реализация на формите на пряка демокрация. Няма по-истинска форма на демокрация от това - да бъде попитан народът. Приетите норми създават пречка пред реализацията на народния суверенитет.

5. Точка 4.5.1. от Приложение № 1 към чл. 248

В Приложение № 1 към чл. 248 е посочено, че ЦИК извършва изчисленията по разпределение на мандатите във всички 32 многомандатни избирателни района. При гласуване на второ четене в пленарна зала в чл. 249, ал. 1 е предвидено, че за произвеждане на избори за народни представители, територията на страната се разделя на 31 многомандатни избирателни района. Видно е, че става дума за фактическа грешка, но това ще създаде трудности при тълкуването и прилагането на Кодекса. Поради това връщам текста за отстраняване на допуснатата грешка.

Уважаеми госпожи и господа народни представители,

Предвид изложените по-горе мотиви, воден от желанието да бъдат създадени по-добри гаранции за реализация на правата на гражданите да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа, и на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България, връщам за ново обсъждане в Народното събрание следните разпоредби на Изборния кодекс:

- чл. 46, ал. 4, ал. 7 и ал. 8 и чл. 47;
- чл. 50, ал. 1, т. 2 и т. 3 и ал. 3;
- чл. 278, ал. 5 и систематично свързаните чл. 279, ал. 2, чл. 280, ал. 4 и чл. 298, ал. 1 относно „чл. 278, ал. 5“ и Приложение № 1 към чл. 248, т. 5.2 относно „чл. 278, ал. 5“;
- чл. 437, ал. 5 и систематично свързаните чл. 438, ал. 2, чл. 439, ал. 6 и чл. 454, ал. 1 относно „чл. 437, ал. 5“ и Приложение № 5 към чл. 453, ал. 1, т. 5.1 относно „чл. 437, ал. 5“;

- чл. 298, ал. 2 и систематично свързаната т. 5.3 от Приложение № 1 към чл. 248 относно израза „7 на сто“;

- чл. 454, ал. 2 и систематично свързаната т. 5.2 от Приложение № 5 към чл. 453, ал. 1 относно израза „7 на сто“;

- чл. 268, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение първо;

- § 22, т. 1, 2, 3 и 4 от Преходните и заключителни разпоредби.

- Точка 4.5.1. от Приложение № 1 към чл. 248

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА: /п/ Росен Плевнелиев

Вярно с оригинала,
НАЧАЛНИК НА ОТДЕЛ
„ДЕЛ. И ТЕХН. ОБСЛУЖВАНЕ“

(Райна Иванова)

