

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ВРЕМЕННА КОМИСИЯ ЗА ОБСЪЖДАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА НОВ
ИЗБОРЕН КОДЕКС

ДОКЛАД

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	453 - 58 - 5
Дата	04 / 03 2014 г.

Относно: Указ № 31 от 28 февруари 2014 г. на президента на републиката за връщане за ново обсъждане на Изборния кодекс, приет от Народното събрание на 21 февруари 2014 г., и мотивите към указа

13.05
@

На свое заседание, проведено на 4 март 2014 г., Временната комисия за обсъждане и приемане на нов Изборен кодекс обсъди Указ № 31 от 28 февруари 2014 г. на президента на републиката за връщане за ново обсъждане на Изборния кодекс, приет от Народното събрание на 21 февруари 2014 г., и мотивите към указа.

Председателят на комисията Мая Манолова докладва указа на президента и мотивите към него. На основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията, президентът връща за ново обсъждане в Народното събрание Изборния кодекс, като оспорва чл. 46, ал. 4, ал. 7 и ал. 8, 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. 2 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 и точка 4.5.1. от Приложение № 1 към чл. 248.

В началото на мотивите президентът изразява становището, че правилата на изборното състезание имат значим ефект не само за отделните кандидати, но 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 и затова 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 - създаване на

Обществен съвет, публичност в дейността на органите, които са ангажирани с изборния процес, обжалваемост на актовете на комисиите, въвеждане на явно гласуване при вземане на решенията, създаване на видеоархив на заседанията, незабавно публикуване на пълните стенографски протоколи, предоставяне от държавата на средства за медийни пакети, въвеждане изискванията на Директива 2013/1/ЕС. Като основна слабост в приетия Изборен кодекс президентът изтъква, че не е постигнато устойчиво решение, което да отразява напълно обществените очаквания и смята, че не съществуват аргументи за отмяната на правната уредба за електронното гласуване, за отлагането на решаването на проблема с избирателните списъци и има отстъпление от създаването на преброителни комисии в общини с население до 30 000 избиратели. Според президента препоръчителният характер за вида образование на членовете на Централната избирателна комисия (ЦИК) и липсата на изискване за професионален опит не гарантират, че ще се конституира професионален орган. Президентът смята, че намерението на законодателя членовете на ЦИК да бъдат пълноценно ангажирани в изборния процес не е проведено докрай, тъй като няма забрана членовете на ЦИК да упражняват свободна професия. На следващо място в мотивите президентът изтъква, че липсват аргументи за промяната на подхода при конституирането на ЦИК. Относно правната уредба на гласуването с преференция за кандидат за народен представител и общински съветник на партия или коалиция посочва, че законодателното решение, когато избирателят не е отбелязал преференция за кандидат в избраната от него кандидатска листа да се зачита преференция за кандидата, посочен на първо място в листата не отговаря на исканията на българските граждани – гласът им да има значение при определяне на личностите, които ще ги представляват в Народното събрание и в Общинския съвет. По отношение по-високия размер на преференцията при изборите за народни представители и общински съветници смята, че няма причина да се прави разлика в прага на преференцията при произвеждане на различни видове избори. Според президента при машинното гласуване липсват норми, които напълно да гарантират тайната на вота на отделния избирател. Изтъква, че ако волята на законодателя е била контролната разписка да съдържа информация за вота на избирателя трябва да има разписани правила, които да гарантират, че информацията от тази разписка няма да достигне до трети лица. Президентът отбелязва в мотивите си, че с § 22 от преходните и заключителните разпоредби 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. Според президента, 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. На последно място в мотивите към указа президентът отбелязва, че е допусната фактическа грешка в броя на многомандатните изборни райони в точка 4.5.1. от Приложение № 1 към чл. 248, което ще създаде трудности при тълкуването.

При обсъждането на указа на президента мнозинството от народните представители се обединиха около становището, че мотивите за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на разпоредби на Изборния кодекс са неоснователни и необосновани, поради следните съображения:

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

Създаването на ЦИК като държавен и независим професионален орган удовлетворява дългогодишни препоръки на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и на Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права. Новият начин на конституиране е в съответствие и с част от предложенията на гражданските организации, движения и граждани, постъпили по време на обсъжданията на новия Изборен кодекс, за регламентирано участие в този процес на законодателната власт и президента. В съвместното становище на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и на Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права от 2011 г. е посочено, че на всички нива избирателните комисии се назначават след номинации от политическите партии, но не съществуват гаранции, че номинираните от опозицията ще бъдат включени в ръководните позиции на избирателните комисии, което води до опасения относно възприемани пристрастия на комисиите. Създаването на ЦИК с 5 годишен мандат, която да администрира всички видове избори е приветствана стъпка. Въпреки това Венецианската комисия в становището си от 2011 г. отбелязва, че трябва да бъде обмислено „осигуряването на постоянен състав на ЦИК, който да работи на пълен работен ден, както и независим бюджет.“ Подобна теза е застъпена и в Кодекса за добрите практики по изборните въпроси, приет от Венецианската комисия, като там е посочено, че изборната администрация не трябва да бъде политически поляризирана. Именно в синхрон с тези препоръки в новия Изборен кодекс е възприето ръководството на ЦИК да се избира от Народното събрание, а останалите членове да се назначават от президента на републиката. Този начин на конституиране ще гарантира спазването на принципа, че в ръководството на комисията ще бъдат равно представени парламентарно представените партии и коалиции, без да се допусне доминиране на една или друга партия или коалиция. В проекта за съвместно становище от 7 февруари 2014 г. относно създаването на ЦИК съгласно проекта на нов Изборен кодекс, изработен във Временната комисия за изработване на проект на нов Изборен кодекс, Венецианската

комисия и Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права посочват балансирането на лидерските позиции в изборителните комисии като положителна промяна в изборното ни законодателство. Също така препоръчват да се гарантира балансирано представителство в ЦИК на всички парламентарни групи, което да допринесе за осигуряване на безпристрастност.

Участието на законодателния орган и на президента при формирането на състава на ЦИК е продиктувано и от обстоятелството, че комисията ще осъществява правомощията си за всички видове избори, които се насрочват с различен акт. Например изборите за народни представители се насрочват с указ на президента, а изборите за президент и вицепрезидент на републиката се насрочват с решение на Народното събрание. Включването на Народното събрание като орган, който избира ръководството на ЦИК не следва да се тълкува като отнемане на правомощия на президента, а начин да се гарантира, че комисията няма да бъде политически поляризирана и ще има балансирано участие на институциите. По подобен начин се формира този орган и в редица други европейски държави. Практиката показва, че в повечето случаи органът, аналогичен на Централната изборителна комисия, се избира от парламента или се назначава от правителството. Така например в Швеция централният изборителен орган е постоянна агенция към правителството и се управлява от съвет, състоящ се от председател, четирима членове и трима заместници. Членовете на съвета се назначават от правителството за срок от 4 години. В Австрия част от членовете на Централната изборителна комисия се назначават от партиите, представени в парламента, а друга част се назначава от министъра на правосъдието. В Германия за произвеждането на избори отговарят Федералната изборителна комисия и Федерален упълномощен служител, които се назначават от Федералното министерство на вътрешните работи за неопределен период от време. В Унгария членовете на Националната изборителна комисия се избират от парламента по предложение на министъра, отговарящ за провеждането на изборите, като се вземат под внимание препоръките на партиите. В Словения Държавната изборителна комисия се избира от Народното събрание за срок от 4 години. В Португалия има Национална изборителна комисия, която е постоянно действащ орган, като част от членовете ѝ се предлагат от парламентарно представените партии, а останалите се назначават от правителството.

Относно въвеждането в чл. 50, ал. 1, т. 2 на изискване за образование, което е препоръчително да е придобито в определени направления, практиката показва, че има случаи, при които едно лице може да има богат опит и качествена експертиза в изборния процес, но да притежава висше образование, което не предполага професионална ангажираност с избори. Липсата на висше образование в област, свързана с

произвеждане на избори не трябва да възпрепятства участието в изборната администрация и да представлява формална пречка за опитни в изборния процес лица. Видът на образованието е препоръчителен и за да не се създават дискриминационни предпоставки при номинирането на членовете на ЦИК. Изискването за професионален опит от минимум 7 години за членовете и 10 години стаж за председателя на ЦИК гарантира, че в комисията ще работят професионално подготвени и опитни хора в определена област. В редица други нормативни актове са въведени по-ниски изисквания към годините професионален опит при назначаване или избиране в държавен орган - в повечето случаи се изискват 5 години професионален опит.

Въпреки че в кодекса няма изрична забрана членовете на ЦИК да упражняват свободна професия, специалните закони регламентират ограничения за работа в държавни органи. Например в чл. 9, ал. 1, т. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност има забрана нотариус да заема длъжност в държавен орган. Същата несъвместимост е налице и за частните съдебни изпълнители в чл. 6, ал. 1, т. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители. Подобна забрана има и в другите специални закони.

2. По чл. 278, ал. 5 и систематично свързаните чл. 279, ал. 2, чл. 280, ал. 2 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“

В новия Изборен кодекс за първи път се въвеждат преференции при всички видове избори, при които се прилага пропорционална изборна система, чиито размер ще доведе до ефективно пренареждане на листите. Предимството на пропорционалната изборна система с мажоритарен елемент е нейната представителност, като с преференциално гласуване избирателят има право на предпочитание към кандидат от листа на партия или коалиция, което позволява да се гласува и за личности в рамките на листата. Тази система удовлетворява обществените очаквания, тъй като дава възможност в управлението да влязат лица, които са получили персонално одобрение на избирателите.

За изборите за членове на Европейския парламент от Република България ще се прилага преференция от 5 на сто, чрез която избирателите ще имат възможност да пренаредят кандидатите в листите, предложени от партии или коалиции. Прагът на това предпочитание е най-ниският приеман досега в изборното ни законодателство. С размер на преференцията от 5 на сто ще се получи реално пренареждане на кандидатските листи.

Действително има различие в установените правила за прилагане на преференцията при изборите за народни представители и за общински съветници спрямо правилата при изборите за членове на Европейския парламент от Република България. Разликата е по отношение размера на преференцията и въвеждане на правилото, че ако избирателят не е отбелязал преференция за кандидат в избраната от него кандидатска листа се зачита преференция за кандидата, посочен на първо място в листата. При тези два вида избори преференциалният праг е 7 на сто, който е разумен при надпревара между кандидати в регионални листи. По-ниска преференция, особено при избори за общински съветници, може да доведе до абсурдна ситуация, при която гласовете на едно по-голямо семейство може да бъдат достатъчни, за да се пренареди листата за общински съветници в някой от по-малките изборни райони. Това ще изкриви представителността на избирателите в местния парламент. Аналогична е ситуацията и при избори за народни представители. За различния размер на преференцията са от значение и изборните райони - при избори за членове на Европейския парламент от Република България има един многомандатен изборен район, при избори за народни представители 31 многомандатни изборни района, а при избори за общински съветници 264 многомандатни изборни района. Традиционно избирателната активност е по-висока при избори за народни представители и при избори за общински съветници и кметове. Разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс не следва да се разглеждат като обезмислящи отбелязването на предпочитание, а напротив - като възможност за по-активно участие на избирателите в пренареждането на листите. Това решение по никакъв начин не ограничава избирателите да изразят своето предпочитание, а напротив само би активизирало участието им в изборите и би ги мотивирало да гласуват, като отбележат преференция за предпочитания от тях кандидат и по този начин пренаредят кандидатската листа. Преференцията разширява правата на избирателите и ги прави по-ангажирани в изборния процес. Решаваща и много важна ще бъде провежданата чрез средствата за масово осведомяване разяснителна кампания. От избирателите изцяло ще зависи окончателното пренареждане на листите и ако мнозинството от избирателите упражнят правото си на преференция, водачът на листата няма да е защитен и ще има реална конкуренция между отделните кандидати.

3. По чл. 268, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение първо

В чл. 268, ал. 4, изречение второ изрично е посочено, че контролната разписка съдържа отразения вот и е безспорно, че това е начинът на гласуването. По отношение, обаче, на самото пускане на разписката в кутията при гласуването в пленарна зала на чл. 268, ал. 4, изречение второ и на чл. 212, ал. 4, изречение първо от председателя на Временната комисия е объранато внимание и е обяснено, че текстът следва да бъде

така разписан, че да позволява ЦИК да вземе най-доброто решение относно защитата на контролната разписка в съответствие с вида на машината. В този смисъл е и направената редакционна поправка в зала и текстът, че избирателят получава контролна разписка е заменен с текста, че се отпечатва контролна разписка от машината. По този начин ако е технически възможно специалната кутия може да бъде част от машината и разписката да се пуска автоматично в кутията без да се получава от избирателя. Що се отнася до нормата на чл. 268, ал. 5, изречение първо е видно, че едва след пускането на разписката в кутията избирателят връща магнитната карта на членовете на секционната избирателна комисия. Очевидно е, че кутията трябва да бъде част от машината или в непосредствена близост до нея. Не може да се приеме, че не е уредена тайната на вота ако избирателят получава контролната разписка, тъй като съгласно чл. 206, ал. 4 за гласуването с бюлетина за машинно гласуване се прилагат съответните правила, които се отнасят до гласуването с хартиена бюлетина. В този случай, както при хартиената бюлетина и хартиената разписка с отразения вот трябва да бъде сгъната, така че за да не се разкрие тайната на гласуването и след това пусната в специалната кутия.

Законодателят в чл. 57, ал. 1, т. 29 изрично е предвидил, че условията и реда за машинното гласуване, включително вида на специалната кутия за машинното гласуване, се определят от ЦИК. Задача на Централната избирателна комисия е да изработи изискванията за машинното гласуване при спазване на основните принципи, заложен в чл. 3 и следващите от Изборния кодекс. Този акт на ЦИК подлежи и на съдебен контрол.

Нормите на Изборния кодекс следва да бъдат тълкувани в тяхната логическа последователност и взаимосвързаност, а не всяка норма да се тълкува отделно и извън целостта на нормативния акт.

4. По § 22, т. 1, 2, 3 и 4 от преходните и заключителните разпоредби

Не може да се приеме, че измененията и допълненията в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление създават съществени пречки пред осъществяването на формите на пряка демокрация. С новия Изборен кодекс се въвежда изискване всички списъци да се предават и в структуриран електронен вид, което не се оспорва от президента. Тази промяна е продиктувана от настояване на граждански организации и движения за въвеждане на по-строг контрол при изготвянето на подписките. Изготвянето на подписките и в структуриран електронен вид ще даде възможност всеки български гражданин да може да прави справка в подписките по единен граждански номер, съответно по личен номер за всеки избирател - гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, при избори за членове на Европейския парламент от Република България и за общински съветници и кметове, включително на безплатен телефонен номер. Измененията и допълненията, направени в Закона за пряко участие на гражданите в

държавната власт и местното самоуправление следват пряко от нормите, приети в Изборния кодекс и всеки гражданин ще може да извършва справка дали коректно фигурира в подписа. Още повече, че съгласно § 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление за всички неуредени в закона въпроси се прилагат съответните разпоредби на Изборния кодекс. Правната уредба няма за цел да улесни работата на администрацията, а по-скоро има за цел да ускори процеса по проверка на подписките с оглед кратките срокове и да защити правата на гражданите от злоупотреби с техните данни.

5. По отношение на т. 4.5.1. от Приложение № 1 към чл. 248 следва да се отбележи, че тя не се нуждае от повторно обсъждане. Както е посочил и президентът в мотивите към вето налице е фактическа грешка, поправката на която се извършва по реда, предвиден в чл. 71 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Народните представители от парламентарната група на ПП ГЕРБ заявиха становище, че ще подкрепят вето на президента и изразиха критики по отношение конституирането на ЦИК, преференциалното гласуване и машинното гласуване по начина, по който са приети в кодекса. Според тях няма причини досегашният ред за назначаване на ЦИК да бъде променен. Заявиха позиция, че преференциалното гласуване не осигурява мажоритарността, искана от гражданите. Относно машинното гласуване споделиха притесненията на президента за нарушаване тайната на вота.

Народният представител Цецка Цачева заяви, че дебатът е безсмислен, тъй като гласуването по вето е предрешено.

След приключване на разискванията и проведено гласуване Временната комисия за обсъждане и приемане на нов Изборен кодекс, прие следното становище:

Предлага на Народното събрание да приеме повторно Изборния кодекс, приет от Народното събрание на 21 февруари 2014 г.

Становището е прието с 12 гласа "за", 4 гласа "против" и 0 гласа "въздържал се".

Мая Манолова
Председател на Временната
комисия за обсъждане и
приемане на нов Изборен кодекс