Оценка на въздействието на изборните правила – стари и нови норми

Институт за развитие
на публичната
среда

София, 2014

Екип: Антоанета Цонева, Ива Лазарова, Диана Ефтимова, Ясен Лазаров, Елена Андонова

Съдържание:

Въведение 3

Изследвани области 3

Нормативна уредба 4

Предсрочни избори 2013 4

Срокове за организация на предсрочни избори 4

Бюджет на изборите 4

Изборна администрация 4

Публичност и отчетност в дейността на Централната избирателна комисия 6

Районни избирателни комисии 9

Секционни избирателни комисии 10

Избирателни секции 11

Обучение на изборната администрация 11

Информационно - разяснителна кампания на ЦИК 12

Жалби и сигнали, свързани с нарушения на изборния процес 13

Избирателни списъци 17

Регистрация на кандидати и партии 18

Избирателна система 19

Бюлетина 21

Предизборна кампания – финансиране 21

Медии 29

Гласуване в чужбина 33

Наблюдение на изборите 34

Застъпници 36

Отчитане на резултатите 36

Препоръки на ИРПС за подобряване на изборното законодателство 38

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за развитие на публичната среда и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Въведение

Институтът за развитие на публичната среда осъществи мониторинг на приемането на новия Изборен кодекс и води застъпничество за промяна на правилата.

Настоящото изследване прави оценка на въздействието на правилата за избор на народни представители, въз основа на мониторинг на предсрочните избори за парламент, проведени през май 2013 г.

Докладът представя заключения от предварителна оценка на въздействието на регламентите, приети в изцяло новия Изборен кодекс, обнародван на 06 март 2014 г. – в частта за произвеждане на парламентарни избори.

През май 2013 г., Институтът участва в Гражданския борд за свободни и прозрачни избори – независима структура, съставена от неправителствени организации (НПО), която следеше организацията на предсрочните парламентарни избори. Участието в Гражданския борд ни предостави възможност да съберем информация и данни за дейността на институциите и тяхната практика при произвеждане на избори.

Институтът е организация - наблюдател на изборите и имаше на терен 109 независими наблюдатели на изборите за народни представители на 12 май 2013 г. , включително и в чужбина.

Освен анализиране на информация от прякото наблюдение на организацията и провеждането на изборите, бяха извършени и следните дейности:

- Дълбочинни изследователски интервюта със заинтересовани – участници в изборите; участници в предизборни щабове; специалисти връзки с обществеността, включени в кампанията; журналисти; наблюдатели; членове на ЦИК и изборна администрация на регионално ниво и секционни изборни комисии; членове на обществения съвет към временната парламентарна комисия за изработване и приемане на новия Изборен кодекс .
- Проучване на документи и регистри на Централната избирателна комисия (ЦИК), Съвета за електронни медии (СЕМ), Сметната палата (СП), решения на Върховния административен съд (ВАС), стенограми на парламентарни комисии.
- Преглед на доклади на международни и български организации от наблюдението на изборите.
- Анализ на количествена и качествена информация от проведените през 2013 г. предсрочни избори.
- Мониторинг на изготвянето и приемането на нови изборни правила в периода юни 2013г. – март 2014г.

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

Изследвани области

Изследваните области включват анализ на нормативната уредба; особености при организация на предсрочни избори; бюджет на изборите; излъчване, обучение и работа на изборната администрация; информационно - разяснителна кампания на ЦИК; жалби и сигнали, свързани с нарушения на изборния процес; избирателни списъци; регистрация на кандидати и партии; избирателна система; финансиране на предизборна кампания; медийна кампания; гласуване в чужбина' наблюдатели и застъпници.

При създаването на доклада са анализирани публични документи и регистри - Централната избирателна комисия (ЦИК), Съвета за електронни медии (СЕМ), Сметната палата

(СП), решения на Върховния административен съд (ВАС), стенограми на парламентарни комисии и др.

Нормативна уредба

Нормативният акт, който определяше организацията и реда за произвеждането на избори за народни представители, бе Изборният кодекс (обн., ДВ., бр. 9 от 28 януари 2011 г., изм., ДВ., бр. 36 от 10 май 2011 г., изм., ДВ., бр. 45 от 14 юни 2011 г., изм. и доп., ДВ., бр.17 от 21 февруари 2013 г.)

Изборите за народни представители се произведоха при действието на Изборния кодекс, след изменението му със Закона за изменение и допълнение на ИК, обн., ДВ, бр. 17 от 21.02.2013 г., в сила от 25 февруари 2013 г.

Предсрочни избори 2013

Вследствие на мащабни протести, свързани с влошените социално – икономически условия и увеличените разходи за електричество на домакинствата, правителството, съставено от ПП „Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ)", подаде оставка на 20 февруари 2013г..

На 13 март 2013 г. президентът Росен Плевнелиевиздаде указ за назначаването на служебно правителство.

Изборите се състояха в обстановка на икономическа и политическа криза и в атмосфера на обществено разочарование от политиката и политическите партии.

Срокове за организация на предсрочни избори

При разпускане на Народното събрание се прилагат разпоредбите на Параграф 6 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.

Там се уреждат по- кратки срокове за организация на изборите при предсрочно прекратяване на мандата на парламента. Съкратените срокове се отразиха неблагоприятно на условията за събиране на подписи за регистрация на партии и кандидати.

След приемането на Решение № 2152-НС/14.03.2013 на ЦИК за утвърждаване образците на изборните книжа за произвеждане на изборите за народни представители на 12 май 2013 г., партиите имаха 12 дни за събиране на необходимите не по-малко от 7 000 подписа. Инициативните комитети за издигане на независими кандидат, след регистрацията си пред РИК, имаха не повече от 8 дни за събиране и внасяне на подписката си.

Бюджет на изборите

Разходите по подготовката и произвеждането на изборите са за сметка на държавния бюджет по приета от Министерския съвет план-сметка, съгласувана с ЦИК.

С Постановление N67 от 8 март 2013 г. Министерски съвет прие бюджет на изборите от 21 милиона лева.

Изборна администрация

Централната избирателна комисия, която организира предсрочните парламентарни избори през 2013 г., е назначена на 15 април 2011 г., с указ на президента. ЦИК е в състав от 21 членове. Тази ЦИК е формирана при спазване на изискването да се запази съотношението между парламентарно представените партии и коалиции чрез използване на метода на най-големия остатък.

Представителството на парламентарните партии и коалиции е определено на база съотношението между парламентарните им групи в 41-то Народно събрание.

Местата в ЦИК бяха разпределени както следва:

ПП „ГЕРБ" – 10; Коалиция за България – 4, ПП „ДПС" – 3; ПП „Атака" – 2; Синята коалиция – 1; ПП „НДСВ" – 1.

Председател на комисията е съдия Красимира Медарова, предложена от ПП „ГЕРБ".

Според новия Изборен кодекс ЦИК е независим държавен орган - юридическо лице - първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в София. Съставът на комисията е от 19 души. ЦИК става постоянно действащ орган с 5 годишен мандат.

При структуриране на ЦИК се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Партиите и коалициите, които имат избрани членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, имат право на по един свой член в ЦИК. Представителите на една партия или коалиция не могат да имат мнозинство в комисията.

Новият Изборен кодекс не предвижда излъчване на професионална изборна администрация, а запазва партийно-квотния принцип за формиране на органа. 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. Когато неправителствена организация номинира кандидат за член на ЦИК, това се отбелязва в предложението на народния представител/парламентарната група.

Неясен остава начинът, по който се изслушват предложените кандидати, за да се преценят професионалните им качества. Кодексът предвижда членовете „да се избират, съответно назначават след проведена публична процедура" – без да я описва.

Уредбата не предвижда специално изискване за наличие на опит на кандидатите в организацията на избори. Необходим е 7 години стаж по специалността, а за председателя на ЦИК – 10 години юридически стаж. Към членовете на ЦИК има изискване да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен "магистър"; препоръчително е висшето образование да е по право, информатика и компютърни науки, математика, обществени комуникации и информационни науки, политически науки и социология.

Ръководството на ЦИК се избира от парламента – председател, двама зам.-председатели и секретар. За председател, заместник-председатели и секретар не могат да бъдат избрани лица, предложени от една и съща парламентарна група или от народни представители от една и съща парламентарна група. Членовете на ЦИК, извън ръководството на комисията, се назначават с указ на президента.

По време на гласуването на второ четене от проекта за Изборен кодекс, 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 съотношение между партиите и коалициите в парламента съставът на ЦИК ще изглежда така:

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

Новият Изборен кодекс предвижда, членовете на новата ЦИК да се изберат и назначат в 15-дневен срок от влизане му в сила. В този срок трябва да се извършат номинациите за членове на ЦИК, да избере ръководството и президентът да издаде указ за назначаването на комисията.

ЦИК трябва да създаде Обществен съвет от представители на НПО, които са участвали като наблюдатели на избори. Предвижда се Обществеият съвет да подпомага дейността на комисията. Съставът, функциите и организацията на съвета се определят с правила, приети от съвета и одобрени от ЦИК. Правилата се публикуват на интернет страницата на комисията.

Възможни отрицателни ефекти от новата уредба:

- Запазване на силното политическо влияние над ЦИК и ниското доверие в органа. Липсата на ротация на членовете ще ги обвърже с настоящото мнозинство в парламента. Отсъствието на ред за провеждане на публична процедура, в която да бъдат проверени познанията, репутацията и обществеият авторитет на бъдещите членове, може да доведе до избор на лоялни на партиите членове на ЦИК, а не на експерти със силна и независима експертиза.
- 15-дневният срок за избиране и назначаване на членовете на новата ЦИК (номинации, избор на ръководство на ЦИК от Народното събрание, издаване на Указ на президента) не осигурява условия за обсъждане и публичност на предложените кандидатури.

Положителни нововъведения във функциите и задълженията на ЦИК:

- Решенията на ЦИК се приемат с поименно гласуване, което се отразява в протоколите от заседанията на ЦИК.
- Задължение за поддържане на видео архив на заседанията на ЦИК на страницата на комисията.
- Пълните стенографски протоколи от заседанията на ЦИК да се публикуват „незабавно".
- ЦИК трябва да публикува на страницата си списък с избирателните секции, техните номера, адреси и броя на избирателите в тях.
- 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 на интернет страницата на комисията.
- Когато НПО номинира кандидат за член на ЦИК, това се отбелязва в предложението на народния представител/парламентарната група.

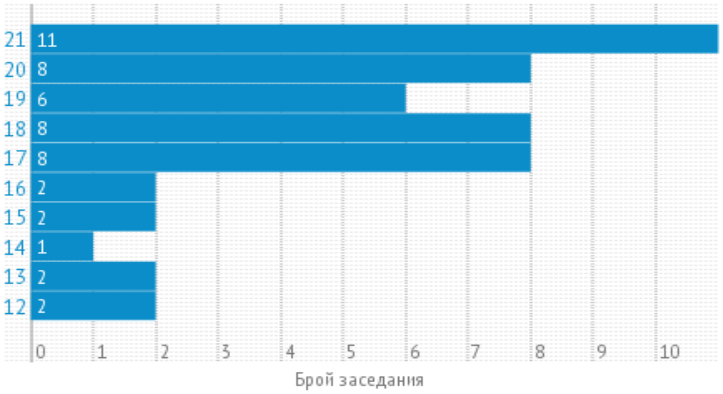
Публичност и отчетност в дейността на Централната избирателна комисия

Във връзка с осигуряване провеждането на предсрочните парламентарни избори на 12-ти май 2013 г., ЦИК започна работа на 1-ви март 2013 г. Заседанията, на състоящата се от 21 членове ЦИК, са законни, когато присъстват повече от половината от членовете на ЦИК. След откриване на заседанието комисията определя един от членовете, който да извършва броенето на гласовете.

Анализът на извадката от протоколи за периода преди изборите, показва че в началото на заседанията кворумът винаги е бил налице.

В графиката по-долу е представена статистика за броя членове на ЦИК, отбелязани в протоколите на комисията в разгледания период като "присъстващи" на съответното заседание. От протоколите на ЦИК не става ясно дали те са присъствали при самото откриване на заседанието или са се присъединили към

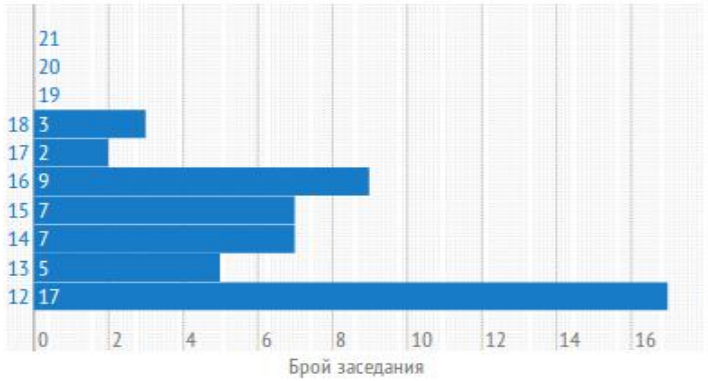
Регистрирани членове на ЦИК на заседанията на комисията в предизборния период



него в по-късен момент, още по-малко на каква част от заседанието е присъствал един или друг член на комисията.

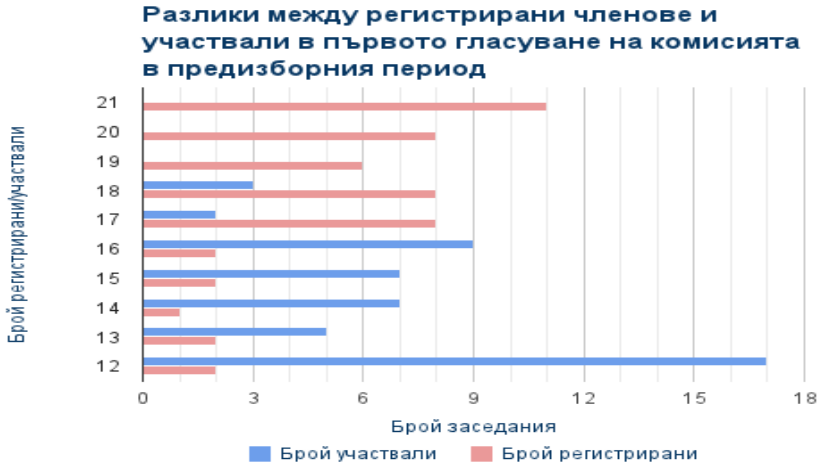
Въпреки че като "присъстващи" са отбелязани най-често почти всички членове на Комисията, на първото гласуване в заседанието, обикновено участват по-малко от тях, както се вижда от следната графика:

Участвали в пръвото гласуване членове на ЦИКна заседанията на комисията за предизборния период



От графиката е видно, че участвалите в първото гласуване членове на ЦИК най-често са 12 души (необходимият минимум за кворум) - т.е. в 33 % от случаите броят на реално присъствалите членове на ЦИК на първото гласуване, „на ръба“ на кворума, е бил значително по-малко от регистрираните присъствие в съответното заседание.

В рамките на извадката не бе установено гласуване с участието на 21, 20 или 19 членове на комисия.



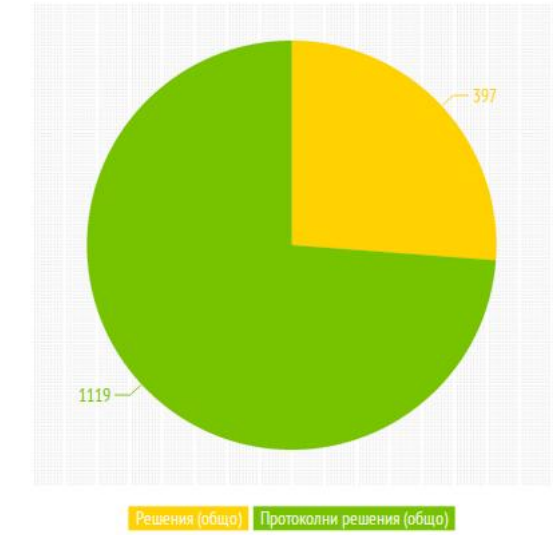
В началото на всяко заседание са се регистрирали средно по 18 души, но в първото гласуване са участвали средно 14 от тях. Решенията на Комисията са взимани средно от 15 души:

Сравнителни данни за активността на членовете на ЦИК

Решенията на Комисията се вземат с явно гласуване. Гласува се „за" или „против". Предложението се смята за прието, ако за него са гласували не по-малко от 2/3 от присъстващите членове. В протоколите не се отбелязва кой член как е гласувал.

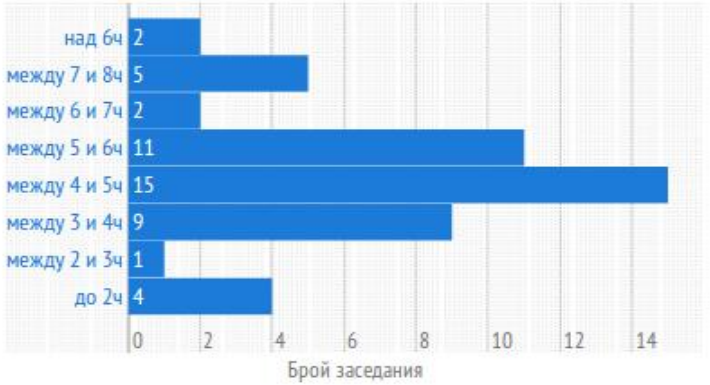
Анализирани са решенията взимани, по време на заседанията в предизборния период - общо 1516 решения, от които едва 26% (или 397) не са т.нар. „протоколни". „Протоколните решения" не се обявяват на сайта на ЦИК и практически нямат публичен характер. В редица случаи обаче, те засягат важни аспекти в организацията на изборния процес в т.ч. и относно избирателните права на българските граждани. Типичен пример за такова протоколно решение е "писмото" до МВнР, прието на 30 март 2013 г., с което бяха променени условията за образуване на избирателни секции извън страната. Това доведе до неоткриване на избирателна секция и респективно лишаване от активно избирателно право на избирателите в Сеговия (Испания) и Медисън (САЩ).

Съотношение между решения и протоколни решения на Централната избирателна комисия



Според съдържанието на изследваните протоколи, средната продължителност на заседанията на Комисията за разглеждания период е 8 часа и 15 минути, измерени съгласно посочения в протокола начален и краен час на заседанието.

Продължителност на заседанията на комисията в предизборния период



В Изборния кодекс има задължение ЦИК да излъчва онлайн своите заседания. На 25 март 2013 г. ЦИК започна излъчване на заседанията си, което значително подобри възможността за извършване на независимо наблюдение на дейността на комисията. ЦИК не поддържаше на архив на видеото от заседанията, въпреки настояването на организациите – наблюдатели на изборите.

Районните избирателни комисии (РИК) също трябваше да излъчват заседанията си. Електронните подстраници на комисиите бяха стартирани на 11 април 2013 г.

Изборният кодекс изисква да се публикуват стенограмите от заседанията на страницата на комисията. Липсата на посочен срок, доведе до силно забавяне на публикуването им и затрудни проследяването на дейността на комисията и запознаването на заинтересованите с приетите от ЦИК т.нар. „протоколни решения", които имат отношение към организацията на изборите.

На заседанията на комисията могат да присъстват наблюдатели по смисъла на § 1, т. 18 от Допълнителните

разпоредби на Изборния кодекс, регистрирани по реда на чл. 101б от Изборния кодекс. Проектът за дневния ред на заседанието трябва се публикува предварително и на интернет страницата на комисията.

В доклада на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) за предсрочните парламентарни избори на 12 май 2013 г., експертите посочват, че началният час на заседанията на ЦИК не винаги е обявяван на тяхната страница. Въпреки че заседанията са открити (излъчват се онлайн), не винаги се дава информация за тяхното начало. Наблюдателите от ОССЕ посочват също, че друга порочна практика е липсата на обявен работен дневен ред.

Веднага след започване на подготовката на нов Изборен кодекс (юни 2013 г.), Институтът за развитие на публичната среда внесе своите предложения за промени в изборното законодателство.

Основна препоръка, адресираща проблемите в организацията на дейността на ЦИК, е предложението комисията да стане постоянно действащ орган – нейните членове да са ангажирани на пълно работно време в рамките на своя петгодишен мандат. Органът да се състои от 9 до 11 членове и да е съставен на експертен принцип. Предложението за намаляване състава на ЦИК е обосновано от статистиката за кворума и участието на членовете на комисията в заседанията.

Друга препоръка е Изборният кодекс да регламентира прозрачна процедура за назначаване на членове на ЦИК – гарантираща техния професионализъм и независимост, включваща регламент за номиниране и публично изслушване на кандидатите. Начинът на гласуване на членовете на ЦИК да се отчита поименно за протокола. Стенографските протоколи от заседанията на ЦИК да се публикуват на интернет страницата на комисията не по-късно от три дни след провеждане на заседанието.

Да се поддържа видео - архив на заседанията на ЦИК.

Значителна част от тези препоръки бяха възприети в новия Изборен кодекс.

Районни избирателни комисии

При предсрочни избори кодексът предвижда съкратени срокове за назначаване на районни избирателни комисии за произвеждане на избори за народни представители – до 45 дни преди изборния ден.

Парламентарно представените партии и коалиции от партии предлагат на областния управител членове на районната избирателна комисия, включително председател, заместник-председател и секретар, както следва:

1. За изборни райони до 9 мандата - 11 членове;
2. За изборни райони с 10 и повече мандата - 15 членове.

При назначаването на членовете и на ръководството на комисиите се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции от партии, като се използва методът на най-големия остатък. Партиите и коалициите от партии, които имат членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, имат право на по един свой член в районната избирателна комисия.

В постановения 45-дневния срок ЦИК назначи 31 районни избирателни комисии.

Назначаването на РИК традиционно е натоварено със силно напрежение между политическите партии. Обикновено в консултациите при областния управител не се постига съгласие за разпределението на местата в ръководството на комисиите. От общо 31 РИК съгласие за разпределението имаше само за 6 от тях, което наложи ЦИК да определя със свои решения ръководството и състава на останалите 25 РИК.

Изборният кодекс изисква ръководствата на РИК (председател, зам.-председател и секретар) да са разпределени на квотен принцип, съответстващ на представителство на партиите в парламента. Както на предишни избори, така и сега, не можа да се постигне справедливо разпределение на ръководствата на комисиите, което да удволетвори политическите партии.

В ръководството на всички 31 РИК в страната влизат общо 93-ма души - по един председател, зам.-председател и секретар. В кодекса не е изяснено как се разпределят тези постове по квоти. Съдържа се само изискването, че председателят и секретарят не могат да са от една партия.

След окончателното разпределение на позициите – ПП „ГЕРБ" взе 32 ръководни места – 30 поста за председател, 1 секретар и един заместник-председател. Само един от 31-те председатели на Районни избирателни комисии не беше от квотата на ПП „ГЕРБ".

Коалиция за България получи 25 ръководни места, ПП „ДПС" - 23, Синята коалиция - 6. Шест заместник-председатели и секретари бяха определени за ПП „Атака", а за ПП „НДСВ", като е представена в Европейския парламент получи двама души в ръководствата на РИК.

Общо 36 дела срещу решения на ЦИК за назначаване на РИК бяха заведени във ВАС. Виж глава "Жалби и сигнали, свързани с нарушения на изборния процес"

ИРПС отправи предложение да бъде направена публична практиката на ЦИК, във връзка с определяне на ръководствата на РИК, в случаите когато няма постигнато съгласие между политическите сили, след проведени консултации при областния управител. Тази препоръка не беше изпълнена.

На предсрочните парламентарни избори през 2013 г., ЦИК не създаде устойчива практика при определянето на ръководствата на РИК и не успя да изясни как прилага нормативните изисквания, гарантиращи представителство на опозицията в ръководството на изборната администрация на различните нива.

Новият Изборен кодекс не предоставя гаранции за справедливо и предвидимо представителство на опозицията в ръководствата на изборната администрация.

Секционни избирателни комисии

Изборният кодекс определения броя на членовете на секционните избирателни комисии:

1. За секции с до 500 избиратели включително - до 7 членове, но не по-малко от 5.
2. За секции с над 500 избиратели - до 9 членове, но не по-малко от 5.

Броят на членовете на подвижните секционни избирателни комисии е до 7 членове, но не по-малко от 5.

При определяне състава и ръководствата на секционните избирателни комисии в рамките на изборния район трябва да се запази съотношението между партиите и коалициите от партии, представени в ЦИК.

При избори за народни представители партиите и коалициите от партии, които имат членове в Европейския парламент, но не са парламентарно представени, имат право на не повече от две на сто от членовете на секционните избирателни комисии в рамките на изборния район.

През 2013 г. Районните избирателни комисии назначиха 11 675 секционни избирателни комисии и подвижни секционни избирателни комисии (СИК/ПСИК).

Няма данни как са разпределени политическите квоти в отделните СИК на територията на избирателните райони. ЦИК не можа да предостави такава информация, за да бъде направена оценка на въздействието на нормите, регламентиращи състава и представителството на политическите партии в комисиите.

Правилата за формиране на секционните избирателни комисии са запазени и в новия Изборен кодекс, изработен от 42-то Народно събрание. Няма гаранции за формирането на устойчива практика при формиране на изборната администрация на това ниво.

Избирателни секции

На предсрочни парламентарни избори бяха разкрити общо 11 902 секционни избирателни комисии в страната и чужбина. На територията на България бяха разкрити общо 11 675 секции, а извън граница - 227. Разкрити бяха 75 подвижни избирателни секции в страната, а правото си на глас чрез тях са упражнили общо 1616 избиратели.

Анализът на протоколите на СИК показа, че общо 358 от секциите в страната са били с 1000 или над 1000 избиратели. Най-много секции с над 1000 избиратели в списъците са били разкрити в многомандатните избирателни райони - Варна (60 секции), Стара Загора (44), Пазарджик (26), Разград (24), Кърджали (21).

Според Изборния кодекс, не по-късно от 55 дни преди изборния ден, със заповед на кмета на общината се образуват избирателните секции на територията на общината. Заповедта на кмета може да бъде обжалвана в 7-дневен срок пред областния управител, който се произнася в 3-дневен срок с решение, което не подлежи на обжалване.

В новоприетия Изборен кодекс срокът за издаване на заповед за образуване на секции е съкратен на 50 дни преди изборния ден, а оспорването на заповедта става в тридневен срок пред районната или общинската избирателна комисия. Решението на районната или общинската избирателна комисия може да се оспорва в тридневен срок от обявяването му пред ЦИК.

При провеждането на избори за народни представители, за членове на Европейския парламент от Република България и за президент и вицепрезидент са облекчени условията за разкриване на избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги и в намиращи се извън страната плавателни съдове под българско знаме - изискуемият брой избиратели е намален от 20 на 10.

Направена е благоприятна промяна и във връзка с разкриването на подвижни избирателни секции - срокът за подаване на заявление за гласуване според новите изборни правила е коригиран от не по-късно от 30 - на не по-късно от 20 дни преди изборния ден. Предвидено е още, че на територията на всяко населено място се назначава най-малко една подвижна избирателна секция при наличие на не по-малко от 10 избиратели, подали заявления.

Един от съществените дефицити при формирането на секции, на предходни избори, беше практиката да бъдат разкривани секции с 1000 или над 1000 избиратели в избирателния списък. Този проблем е намерил разрешение в новите изборни правила - възможността да има секции с над 1000 избиратели е премахната.

Обучение на изборната администрация

с Решение № 2385-НС от 5 април 2013 г. и РешениеNo 2459-НС ЦИК прие Методически указания за дейността на районните избирателни комисии. С Решение № 2435-НС от 17 април 2013 г. и допълнено с Решение № 2460-НС от 21 април 2013 г. ЦИК прие

Методически указания за дейността на секционните избирателни комисии в страната.
За дейността на секционните избирателни комисии извън страната бяха приети отделни методически указания с Решение № 2508-НС от 29 април 2013 г. на ЦИК.

Не бяха спазени сроковете, заложени в хронограма на ЦИК - Методически указания да бъдат готови до 27 март 2013 г. (45 дни преди изборния ден). Указанията за СИК бяха приети и публикувани на 17 април. Към тях бяха правени корекции и допълнения без да бъдат отразени в обучителните материали за СИК. Неспазването на сроковете забави и влоши подготовката на СИК за прилагане на изборните правила, в които имаше много нови елементи.

В периода от 22 април 2013 г. до 26 април 2013 г. ЦИК проведе обучения на членовете на районните комисии.

Новият Изборен кодекс предвижда към ЦИК да се създаде обучително звено, което провежда обученията на изборната администрация. Съставът, начинът на формиране и планът за обучение се определят с правила на ЦИК. Правилата се публикуват на интернет страницата на комисията. Промяната е положителна и създава по-добри гаранции за качеството и подготвеността на изборната администрация. Поради късното приемане на кодекса има риск да не може да се структурира навреме обучителното звено и то да заработи ефективно за предстоящите избори за Европейски парламент през май 2014 г.

Информационно - разяснителна кампания на ЦИК

Според изборния кодекс ЦИК организира и провежда чрез средствата за масова информация разяснителна кампания относно правата и задълженията на гражданите в подготовката и произвеждането на изборите. Разяснителната кампания започва не по-късно от 15 дни преди изтичането на съответния срок, от който произтичат права и задължения за гражданите във връзка с изборите.

За първи път през 2013 г., с цел разясняване правата и задълженията на избирателите в изборите за народни представители, ЦИК изготви писмена информация относно гласуването, която беше разпространена на информационното табло пред всяка избирателна секция.

За разпространение на информация ЦИК използва и официалните страници на Комисията в социалните мрежи Туитър и Фейсбук.

За избирателите ученици и студенти, имащи право да гласуват за първи път, бяха изготвени информационни листовки, съдържащи информация, насочена към този кръг избиратели.

Тези листовки бяха разпространени във висшите учебни заведения и средните общообразователните училища в страната със съдействието на техните ръководители.

ЦИК с решение от 2 април 2013 г. одобри Задание за провеждане на процедура за възлагане изработката на аудио-визуални произведения с цел провеждането на разяснителна кампания за правата и задълженията на избирателите.

Изготвените видеоклипове бяха разпространени от Българската национална телевизия. Видеоклиповете бяха излъчени безплатно от Военния телевизионен канал, Алфа Тв, телевизия България Он Ер и мрежата на „Метрополитен“ ЕАД.

Българското национално радио изготви аудио клипове, с цел информиране на избирателите, които разпространи в емисиите си и на електронната си страница в интернет. Информирането на избирателите се осъществи и посредством изготвени и разпространени от Дарик радио шест клипа.

Медийната група БТВ Медиа груп чрез включените в състава й радиооператори информира избирателите посредством излъчване на аудиоклипове и чрез интернет страниците им с поставяне на информационни спотове и банери.

Една от основните препоръки на Институт за развитие на публичната среда към законодателя и практиките на изборната администрация бе свързана с качеството на информационно-разяснителната кампания, провеждана от ЦИК.

Необходимо е кампанията да бъде насочена към повишаване на избирателната активност и да включва информация на достъпен език за същността на изборния процес - какво се случва след подаването на гласа на всеки един избирател, как се броят бюлетините от СИК; как се попълват данните в протокола на комисията; как гласовете се преобразуват в мандати; как се наблюдава процесът от независими наблюдатели, застъпници, представители на политическите партии; къде и как гражданите могат да се запознаят със сканираните копия от протоколите на СИК и РИК и в какъв срок те се публикуват на сайтовете на РИК; кога се качва информация за резултатите от изборите на сайта на ЦИК; в какъв срок се обявяват резултатите от ЦИК и т.н. Как и за какво гражданите и наблюдателите могат да подават жалби и сигнали до изборната администрация и институциите, отговорни за изборния процес, и какво следва да очакват от тях като реакция.

Необходимо е ЦИК да публикува на сайта си План за информационно-разяснителната кампания - колко и какви клипове се предвиждат, колко излъчвания се планират, в кои медии, какви други информационни материали ще се разпространяват, бюджет на кампанията.

Чрез интерактивна електронна карта на страната, поставена на сайта на ЦИК да бъдат представени регистрираните кандидатски листи на партиите/коалициите и независимите кандидати, за да могат избирателите да се информират кого издигат партиите/коалициите и инициативните комитети в съответния избирателен район.

Тези препоръки не са адресирани от новия Изборен кодекс. Запазени са изцяло старите норми, които не гарантират ефективна информационно-разяснителна кампания за избирателя.

Жалби и сигнали, свързани с нарушения на изборния процес

Жалби срещу решения на ЦИК пред Върховния административен съд

Във връзка с проведените на 12 май 2013 г. избори, Върховният административен съд се е произнесъл по петдесет дела,

свързани с решения на ЦИК.

Обжалвани са решения на ЦИК за назначаването на членове на районните избирателни комисии (РИК), решения на ЦИК относно регистрации на партии и коалиции от партии, решения за отказ от регистрация, решения за отказ от заличаване на партии, решения на ЦИК, с които е отказано възстановяване на внесения депозит, обжалване на Методиката за определяне на резултатите и други.

Най-голям брой жалби (36) са заведени във връзка с назначаването на членове на районните избирателни комисии. Почти всички дела са заведени по общи жалби на коалиционните партньори „СДС", „Обединени земеделци", „Българска социалдемократична партия", „Радикалдемократическа партия в България", като към три от техните жалби са се присъединили от Коалиция за България, към една от тях - "Движение България на гражданите". Най-оспорваните състави на районни избирателни комисии са тези в Бургас (2), Благоевград (2), Добрич (2), Плевен (2). Всички жалби, заведени до ВАС, срещу решения на ЦИК за съставите на РИК, са отхвърлени и решенията на ЦИК са оставени в сила.

Единствената жалба срещу решение на ЦИК, срещу отказ за регистрация на политическа партия за участие в изборите за народни представители, е била отхвърлена от ВАС.

Две жалби са били подадени до ВАС, във връзка с отказ на ЦИК да заличи от участие в изборите партии, подали заявление за заличаване на регистрацията им.

Четири от жалбите пред ВАС, са относно решения на ЦИК, с които на вече регистрирани за участие партии е отказано възстановяване на внесения депозит.

Жалба е била подадена срещу приетата на 15.03.2013г от ЦИК Методика за определяне на резултатите от гласуването в изборите за народни представители. Същата е била окончателно отхвърлена от ВАС.

Жалби, сигнали и предложения до ЦИК в изборния ден

С Решение N 2544 – НС от 7-и май 2013 г. ЦИК прие Оперативен план за организация на своята работа в деня на изборите. Съгласно този план е създадена работна група, съставена от 11 членове на ЦИК, която обработва и отговаря на получените жалби, сигнали и предложения. В решението се посочва, че жалбата може да бъде само в писмена форма, сигналът или предложението може да бъдат подадени или изразени в писмена или устна форма. Всички писмени жалби, сигнали и предложения (изпратени по електронна поща, факс или донесени лично) биват вписвани в единен регистър. Жалбите и сигналите, постъпили по телефон, се завеждат в отделен регистър.

С Решение N 2683 – НС от 27-и май 2013 г. ЦИК приема информация на работната група за обработка и отговор на получените жалби, сигнали и предложения в ЦИК, постъпили в изборния ден. Общият брой на жалбите и сигналите, получени в изборния ден, е 214. От тях 138 са писмени (4 от които са донесени от приносители в ЦИК) жалби и сигнали, а 76 са сигнали по телефон.

ЦИК се е произнесла с решение по 8 жалби. От тях 6 са във връзка с постъпили в комисията жалби срещу решения на РИК. Решение N 2607 – НС от 12.05.2013 г., е за налагане на санкция на изпълнителните директори на TV7 и NEWS7 във връзка с писмени жалби на политически партии и телефонни сигнали на граждани за нерегламентирани действия в деня за размисъл. Решение N 2620 – НС от 12.05.2013 г. е във връзка с постъпила жалба относно предизборна агитация 24 часа преди изборния ден и в изборния ден от КП Коалиция за България, ПП „ДПС“ и ПП „Движение България на гражданите“, като посочените партии са поставили на интернет страниците си политически послания и призиви – ЦИК уважава жалбата и указва на политическите партии и коалиции от партии да свалят от интернет страниците си аудио-визуалните материали, съдържащи предизборна агитация.

Срещу решение на ЦИК е постъпила една жалба. Тя е внесена своевременно във ВАС, като по нея съдът се е произнесъл с Определение N 6507.

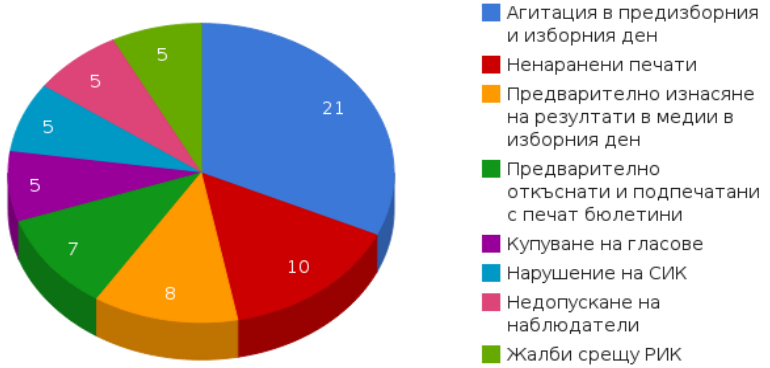
Общо 48 жалби и сигнали са препратени по компетентност до съответните районни избирателни комисии за разглеждане и разрешаване.

Съгласно информацията на ЦИК жалбите и сигналите за купуване на гласове (общо 6 на брой), както и жалбите за задържания на наблюдатели и застъпници в изборния ден (общо 3 на брой) са изпратени по компетентност към съответната Районна прокуратура и към МВР.

Писмени жалби и сигнали

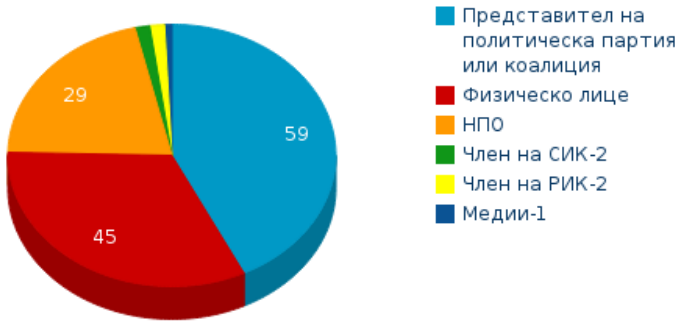
Анализ на подадените в изборния ден писмени жалби и сигнали показва, че преобладават тези за агитация в предизборния и изборния ден; ненаранени печати; предварително изнасяне на резултати от изборите от медии в изборния ден; предварително откъснати и подпечатани с първи печат бюлетини; купуване на гласове; нарушения на членове на СИК; недопускане на присъствие в изборния ден на регистрирани наблюдатели от СИК и РИК; жалби срещу решения на РИК.

Разпределение на основните типове жалби и сигнали, постъпили писмено в ЦИК на 12.05.2013 г.



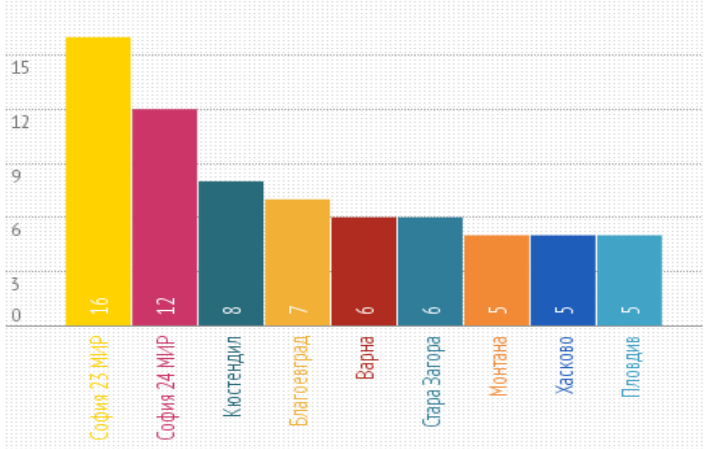
Съгласно предоставената от ЦИК информация писмените жалби и сигнали за нарушения в изборния ден са подадени основно от представители на политически партии и коалиции от партии (сред които и кандидати за народни представители), граждани и неправителствени организации, регистрирани като независими наблюдатели на изборите.

Разпределение на писмените жалби и сигнали по подател



Териториалното разпределение на писмените жалби и сигнали (не всички жалби и сигнали могат да бъдат отнесени към конкретен район) от единния регистър на ЦИК показва, че най-много са подадени за 23 – и МИР и 24 – и МИР в София. Следващите райони са Кюстендил, Благоевград, Варна и Стара Загора. Три сигнала са подадени за секции в чужбина – в Барселона, Единбург и Лондон.

Териториално разпределение на писмените жалби и сигнали

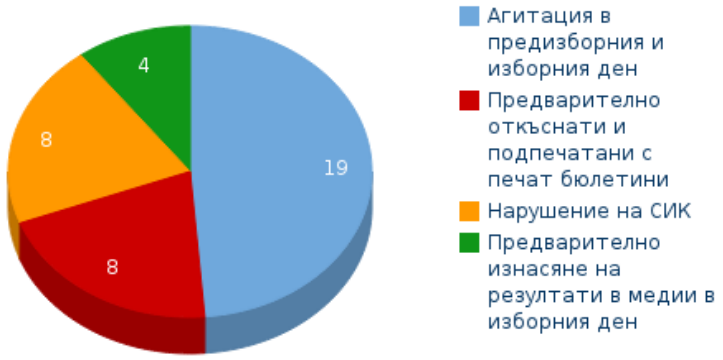


Сигнали, подадени по телефон

Сред сигналите, подадени по телефон в изборния ден, преобладават агитация в предизборния и изборния ден, предварително откъснати и подпечатани с първи печат бюлетини, нарушение на членове на СИК, предварително изнасяне на резултати от изборите от медии в изборния ден.

В Изборния кодекс се съдържа изискване за поддържане на електронен регистър на жалбите на подстраниците на РИК. Регистрите на единадесет РИК – Варна, Враца, Габрово, Добрич, Плевен, Пловдив-град, София -23 МИР, София -25 РИК, София-област, Хасково, Ямбол – не бяха попълвани, в регистъра на РИК Кюстендил няма отразени жалби и сигнали в изборния ден.

Разпределение на основните типове сигнали, постъпили по телефон в ЦИК на 12.05.2013 г.



Основен дефицит в тази област е отсъствието на разписана в новия Изборния кодекс процедура, по която се разглеждат жалбите и сигналите, както в изборния ден, така и в предизборния период.

Гражданите следва да бъдат информирани от изборната администрация - как и за какво могат да се подават жалби и сигнали до институциите, отговорни за изборния процес, какво могат да очакват като реакция и в какви срокове.

Препоръката на Институт за развитие на публичната среда е в Правилника за дейността на ЦИК 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, както и изрично да се определят реквизитите на електронните регистри и редът за попълването им. В новия Изборен кодекс няма предвидени ясни регламенти за подаване и разглеждане на жалби и сигнали.

Избирателни списъци

Избирателните списъци се съставят от общинските администрации по населените места, в които се води регистър на населението, и се подписват от кмета на общината, съответно от кмета на кметството или от кметския наместник, и от секретаря на общината. В градовете с районно деление избирателните списъци се подписват от кмета и секретаря на района. Избирателните списъци се съставят поотделно за всяка избирателна секция и всеки избирател се вписва само в един избирателен списък. Избирателните списъци се съставят по постоянен адрес.

На провелите се на 12 май 2013 г. предсрочни избори, броят на избирателите според избирателните списъци, при предаването им на секционните избирателни комисии беше 6 919 260. Вписаните в допълнителните страници (под чертата) на избирателните списъци в изборния ден избиратели са 129 016. Броят на избирателите в допълнителните избирателни списъци, вписани в изборния ден е 19 227. От избирателните списъци са заличени 14 127 лица изтърпяващи присъда или поставени под запрещение. Право на глас за първи път имаха 21 155 души.

При провеждането на избори в България трайно съществува проблем с коректността на избирателните списъци и т.нар. мъртви души. Нередностите в избирателните списъци дават възможности за злоупотреби и за изкривяване на вота. "Изчистването" на избирателните списъци не беше реализирано законодателно или практически на предсрочните избори.

В процеса на обсъждане на новия Изборен кодекс от 42-то Народно събрание бяха направени различни предложения, адресиращи необходимостта избирателните списъци да бъдат актуализирани коректно. Въвеждането на активна регистрация на избирателите беше едно от предложенията. Друго предложение беше на база гласувалите на изборите за Европейски парламент, да бъде създаден регистър, който да послужи като основа за избирателните списъци за следващи избори. Въвеждането на активна регистрация не бе включено в проекта за Изборен кодекс, а създаването на регистър на база гласувалите на изборите за Европейски парламент отпадна при гласуването на второ четене на Изборния кодекс.

При провеждането на избори 2 в 1 - местни и президентски през 2011 г., бяха въведени т.нар. "забранителни списъци", в които трябваше да бъдат включени гражданите, които до изборния ден са загубили правото си да избират или са починали. Некоректно създадените тогава "забранителни списъци" възпрепятстваха множество граждани да упражнят правото си на глас. Изборният кодекс, по който бяха проведени предсрочните избори през 2013г., преодолява най-тежките дефицити на тази уредба и дава възможност на избирателите да подадат заявления за отписване от "забранителните списъци". В случаите, когато избирателят установи в изборния ден, че присъства в "забранителен списък" удостоверение за гласуване можеше да му бъде издадено единствено от общината (чл. 48б, ал.1). На последните парламентарни избори бяха издадени 285 такива удостоверения.

Новият Изборен кодекс предвижда удостоверения в изборния ден да бъдат издадени не само от кмет на община, но и кмет на кметство, кмет на район, кметски наместник. 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.

При провеждането на избори за кметове и общински съветници и избори за членове на Европейския парламент, в предходния Изборен кодекс бяха заложени изисквания за уседналост. При провеждането на местни избори, уседналостта беше шест месеца, а за членове на Европейския парламент - три месеца. Тези изискванията са запазени и в новия Изборен кодекс.

Въпреки широкото обществено очакване, в новия Изборен кодекс няма въведена активна регистрация на избирателите и/или регистър на избирателите. В избирателните списъци остават т.нар. „мъртвите души".

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.

Възможността 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, създава риск от злоупотреба на представители на местната власт. 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. Въпреки че е предвидена наказателна отговорност за длъжностни лица, издали удостоверения в нарушения на закона, рискът от такива злоупотреби остава висок.

Регистрация на кандидати и партии

ЦИК прие Решение № 2157-НС от 14 март 2013 г. относно регистрацията на партии и коалиции от партии в ЦИК за участие в изборите за народни представители на 12 май 2013 г.

Регистрация избори

Съгласно чл. 82, ал. 3, т. 7 от Изборния кодекс партиите, подали заявление за регистрация в изборите за народни представители, следва да представят списък, съдържащ имената, единния граждански номер и саморъчен подпис на не по-малко от 7000 избиратели, подкрепящи регистрацията. Всеки избирател може да участва само в една подписка. ЦИК предава незабавно списъците на Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" в Министерството на регионалното развитие за проверка. ГД „ГРАО“ извършва тази проверка не по-късно от 57 дни преди изборния ден. Съгласно чл. 84, ал. 1 от Кодекса коалиции от партии за участие в изборите могат да образуват само партиите, регистрирани в ЦИК.

За предсрочните парламентарни избори 71 партии подават заявления и документи за участие. От тях 63 партии са регистрирани от ЦИК. Те образуват общо 45 политически субекта, разделени на 38 партии и 7 коалиции. С кандидатски листи в изборите участват 29 партии и 7 коалиции, които издигат общо 8 100 кандидати.

Трима независими кандидати за депутати внасят подписки в ЦИК. До изборите бяха допуснати двама от тях - един в МИР Варна и един в МИР Плевен. Трима кандидати, в чиято подкрепа бяха регистрирани инициативни комитети - в трите избирателни района в София, не внесоха в законоустановения срок нужните документи.

Общият брой на подадените от партиите подписи за регистрация е 976 979. От тях ГД „ГРАО“ проверява общо 671 421 подписа. Анализ на данните за проверените и върнати от ГД „ГРАО“ подписки на подалите заявление за регистрация партии, показва, че общо 10 704 лица без избирателни права фигурират в тези подписки (това представлява 1,59% от всички проверени подписи). Трябва да се отбележи, че този брой е само в тази част на подписките, които са проверени от ГД „ГРАО“ и на практика е напълно възможно подписите на лица без избирателни права да са повече. Според чл. 42 от Конституцията на Република България избирателни права имат гражданите, които са навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода.

Общо 13 партии представят подписки, в които подписите на лица без избирателни права са повече от 2,5%. Относителния дял на тези подписи е най-голям при Национал-демократичната партия, следвана от Единна народна партия, Комунистическа

партия на България, Национално движение Единство и Демократична алтернатива за национална обединение.

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 Евророма	10 983	7 972	321	2,92%
Партия на българските комунисти	9 144	6 346	238	2,60%
Българска социалдемокрация	10 606	7 140	276	2,60%

Общо девет партии не са представили свои кандидати за изборите, въпреки че са се регистрирали пред ЦИК. По този начин, те на практика са се отказали от участие в Избори – 2013.

С новият Изборен кодекс 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.

За регистрацията на независимите кандидати за народни представители, в стария Изборен кодекс се изискваха, не по-малко от 3 на сто, но не повече от 5000 избиратели с постоянен адрес в района

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

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

Положителна тенденция в новия Изборен кодекс е лесният достъп до изборите на нови и по-малки играчи. Възможността всеки избирател да провери дали подписът му фигурира в подписките, депозирани от партии, коалиции и кандидати в ЦИК е условие за ограничаване на злоупотребата с лични данни на избирателите, при включването им в подписки без тяхно съгласие.

От друга страна силно облекченият достъп, може да доведе до разпиляване на гласове между множество формации и независими кандидати и ниска представителност – ефект, наблюдаван през 2013 г.:

Избирателна система

Изборите за народни представители през май 2013 г. се проведоха по пропорционална изборна система с кандидатски листи на регистрирани в многомандатни изборни райони партии и коалиции от партии и независими кандидати, регистрирани от инициативни комитети.

В разпределението на мандатите на национално ниво участват партиите и коалициите от партии, получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната,

както и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от районната избирателна квота.

С Решение № 2164-НС от 15 март 2013 г. на ЦИК в съответствие със законовите изисквания на чл. 67, ал. 3 от ИК беше определен броят на мандатите за всеки многомандатен изборен район въз основа на единна норма на представителство за цялата страна в зависимост от броя на населението по данни, предоставени от Националния статистически институт на база резултатите от последното преброяване на населението, както следва:

Изборен район	МИР №	Брой мандати
Първи Благоевградски	1	11 мандата
Втори Бургаски	2	14 мандата
Трети Варненски	3	15 мандата
Четвърти Великотърновски	4	8 мандата
Пети Видински	5	4 мандата
Шести Врачански	6	6 мандата
Седми Габровски	7	4 мандата
Осми Добрички	8	6 мандата
Девети Кърджалийски	9	5 мандата
Десети Кюстендилски	10	4 мандата
Единадесети Ловешки	11	5 мандата
Дванадесети Монтана	12	5 мандата
Тринадесети Пазарджишки	13	9 мандата
Четиринадесети Пернишки	14	4 мандата
Петнадесети Плевенски	15	9 мандата
Шестнадесети Пловдив	16	11 мандата
Седемнадесети Пловдивски	17	11 мандата
Осемнадесети Разградски	18	4 мандата
Деветнадесети Русенски	19	8 мандата
Двадесети Силистренски	20	4 мандата
Двадесети и първи Сливенски	21	6 мандата
Двадесет и втори Смолянски	22	4 мандата
Двадесет и трети София	23	16 мандата
Двадесет и четвърти София	24	12 мандата
Двадесет и пети София	25	14 мандата
Двадесет и шести Софийски	26	8 мандата
Двадесет и седми Старозагорски	27	11 мандата
Двадесет и осми Търговищки	28	4 мандата
Двадесет и девети Хасковски	29	8 мандата
Тридесети Шуменски	30	6 мандата
Тридесет и първи Ямболски	31	4 мандата

С новия Избирателен кодекс се въвежда пропорционална избирателна система с преференция – въведена е възможността да се посочи един предпочитан от избирателите кандидат.

На парламентарни и местни избори прагът за отчитане на преференцията е 7% . Въвежда се силно рестриктивно условие - „бетониращо“ водача на листата - гласът на неизползвалите преференция се отчита за първия в листата.

На избори за Европейски парламент това правило няма да се прилага –5% е прагът за отчитане на преференциите (в стария кодекс прагът беше 6%).

Запазва се възможността един кандидат-депутат да се регистрира в два избирателни района, както и досега. Прагът за влизане в парламента се запазва – 4%.

Новият Изборен кодекс не предвижда създаването на избирателен район „Чужбина“.

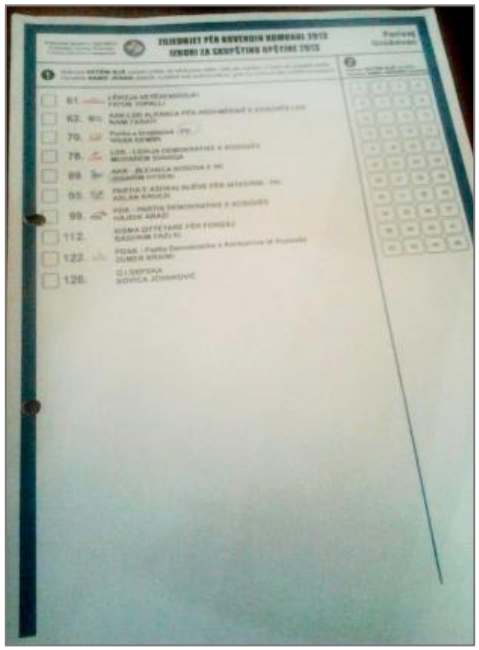
Гласува се освен със знак **X** и с **V**.

Възможни отрицателни ефекти:

- Обезсмисляне на преференцията – 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.
- Могат да бъдат "насърчени" партиите да водят кампания да не се използва преференция.
- Приетите правила не подобряват вътрешнопартийната демокрация – фаворитите на ръководствата са „бетонирани“ на първите места и допълнително гарантирани чрез възможността да са кандидати в две листи.
- Поставяне на българите в чужбина в неравностойно положение – те не могат да гласуват за кандидати и да използват преференция.

Бюлетина

За първи път се въвежда интегрална бюлетина, с възможност за отбелязване на номера на предпочитаната партия и преференция за кандидат.



Според новия Изборен кодекс бюлетините се отпечатват от печатницата на Българската народна банка, която при необходимост може да ползва други специализирани печатници. Отпечатването на бюлетините се извършва при спазване на изискванията на Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа. Бюлетините и кочаните са номерирани. При откъсване върху бюлетината и върху кочана трябва да остава един и същи номер, който да се сравнява от избирателната комисия след попълване на бюлетината и преди пускането ѝ в избирателната кутия.

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. Наличието на номера на бюлетините може да се използва, за да се внушава на избирателите, че гласът им е проследим и няма тайна на вота.

Предизборна кампания – финансиране

Съгласно изискванията на чл. 159, ал. 3 от Изборния кодекс, Сметната палата разработва и утвърждава образци на отчети за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с проведена предизборна кампания.

В срок до 30 дни след изборния ден лицето, което представлява партията или инициативния комитет, и лицата, които представляват коалицията от партии, представят пред Сметната палата на хартиен и електронен носител отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания, придружен с извлечение от банковата им сметка. Към отчетите се прилагат декларациите за произход на средствата на кандидатите и/или на членовете на инициативен комитет, в случаите когато те са в размер над една минимална работна заплата.

Коалициите, партиите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, могат да финансират предизборните си кампании със:

- собствени средства на партиите;
- средства на членовете на инициативните комитети;
- средства на кандидатите;
- дарения от физически лица.

Собствените приходи на политическите партии са приходите от:

- членски внос;
- собствени недвижими имоти;
- дарения и завещания от физически лица;
- лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа;
- издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост, както и от продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.

С чл. 152 от Изборния кодекс са забранени анонимни дарения под каквато и да е форма. Също така се забранява финансиране на предизборните кампании и получаване на непарични дарения от: юридически лица; еднолични търговци; чуждестранни физически лица, с изключение на лицата - граждани на друга държава - членка на Европейския съюз, които имат избирателни права по този кодекс; религиозни институции; чужди правителства; чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел. За целите на предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс.

Участниците в изборите трябва да отчетат и получени непарични дарения – предоставени от физически лица за безвъзмездно ползване собствени движими и недвижими вещи, както и услуги, извършени с личен труд - по справедлива пазарна цена.

Анализ на отчети – парламентарни избори 2013 г.

От регистрираните в Сметната палата 29 партии, 7 коалиции и 2 Инициативни комитета отчетите си представиха в срок 25 политически партии, 7 коалиции от партии и 1 инициативен комитет.

Липсват отчетите на две партии и един инициативен комитет. Това са партия Национално движение Единство и Социалдемократическа партия и инициативният комитет на Жоро Петров Ничев, регистриран от РИК Плевен.

Една партия – Християн-социален съюз, представя отчета си след предвидения в Изборния кодекс едномесечен срок. Отчетът й не е публикуван, тъй като не е в изисквания електронен формат.

Политическа партия - Национално патриотично обединение, е представила отчета си на 25.06.2013г. (след изтичане на предвидения едномесечен срок), като същият е публикуван на сайта от Сметната палата.

	Партии	Коалиции	ИК
Регистрирани	29	7	2
Предали отчет в рамките на законоустановения срок	25	7	1
Процент	86.21	100	50

Общата стойност на отчетените дарения от физически лица според подадените в Сметната палата отчети възлиза на 1 228 911,97 лв.

Данните от регистъра на Сметната палата могат да бъдат разгледани в следната таблица:

обща стойност	1,228,911.97
общо брой	1,719.00
парични брой	1,715.00
непарични брой	4.00
стойност на паричните дарения (в лв.)	1,223,781.97
стойност на непаричните дарения (в лв.)	5,130.00
безвъзмездно предоставено имущество и услуги (брой)	851.00
брой недвижимо	33.00
брой движимо	766.00
брой услуги	52.00
(брой декларации за произход на средствата на кандидати и членове на ИК)	155.00
брой на соц., рекламни и ПР агенции	632.00
най-малко дарение	1.00
най-голямо дарение	10,000.00

Максималните дарения от по 10 000 лв. са общо 26 на брой. Най-много от тях е получила коалицията ДСБ/БДФ – 12. Най-малкото дарение е от 1 лв., като са отчетени три такива, всички в полза на политическа партия Демократична гражданска инициатива.

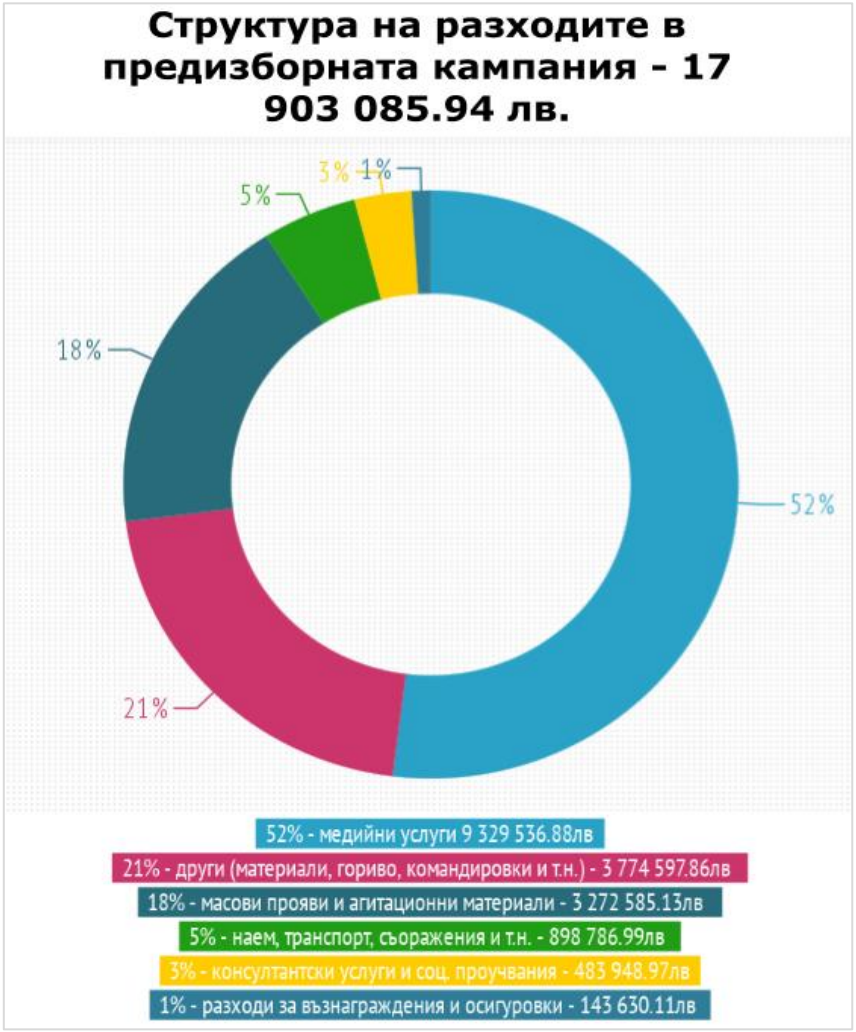
Приходи

Общата сума на приходите на политическите партии, коалиции и инициативни комитети възлиза на 18 328 418,15 лв. При коалициите приходите се разпределят по следния начин:

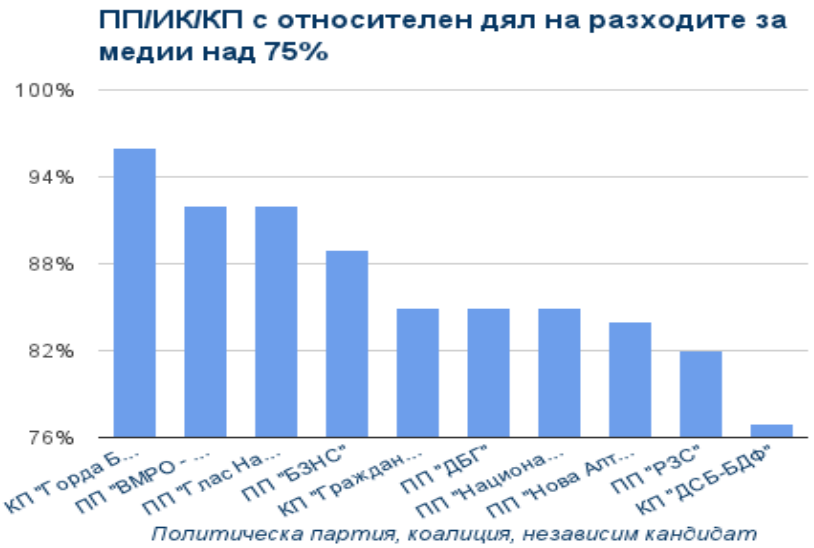
Прави впечатление високият дял на приходите от субсидия. При ПП "ГЕРБ", ПП "ЛИДЕР" и ПП "РЗС" субсидията осигурява 100% от приходите, при ПП "Атака" – 99,93%, а при ПП "ДПС" – 68,82%. Връзката субсидия-приходи не може да се проследи при коалициите, тъй като в отчетите не се уточняват по пера собствените средства на отделните политически партии.

Разходи в предизборната камапния

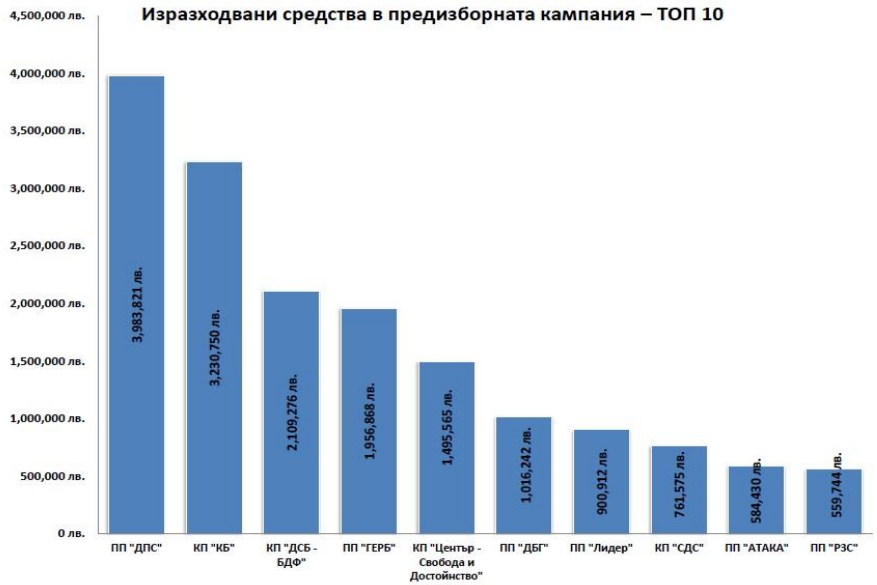
Направените разходи за кампанията за предсрочни парламентарни избори 2013г. са **17 903 085,94 лв.** От тях **52%** са изразходвани за медийни услуги или общо **9 329 536,88 лв.**



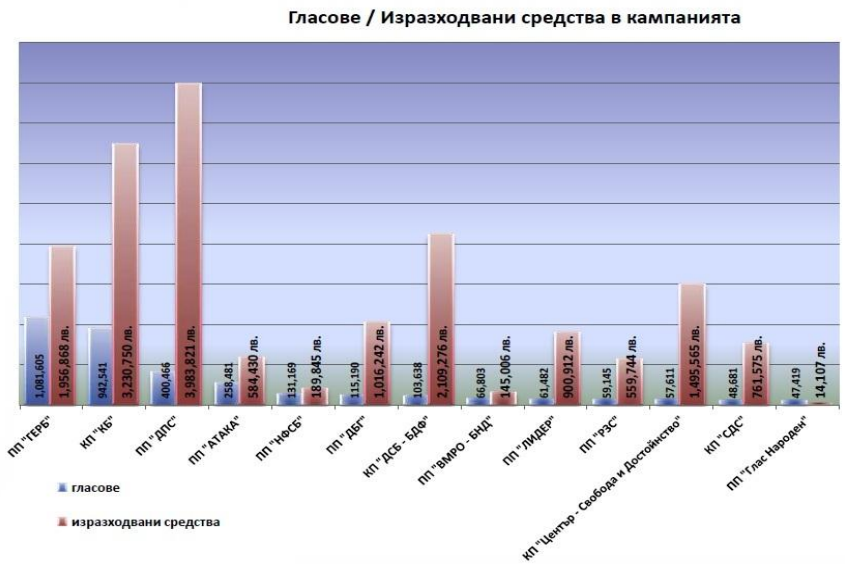
Разпределението на политически партии, коалиции от партии и инициативни комитети по отношение относителния дял на разходите за медии е следното:



Най-много средства в предизборната кампания е изразходвала ПП "ДПС", следвана от "Коалиция за България", „ДСБ-БДФ" и ПП "ГЕРБ".



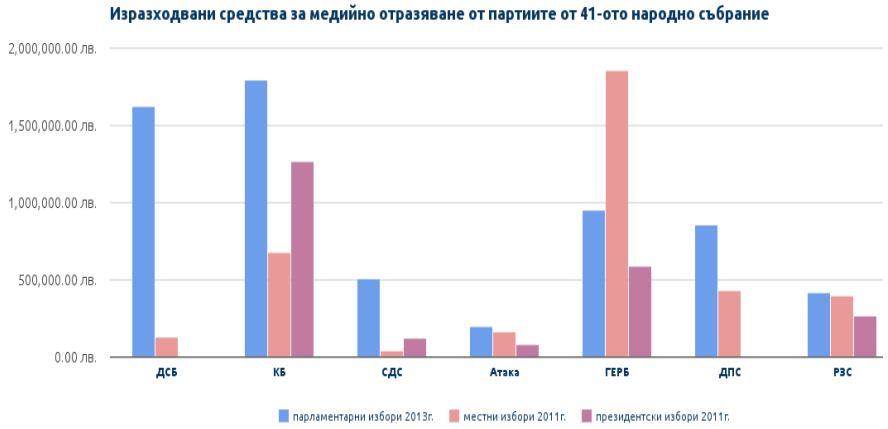
Сравнението изразходвани средства в кампанията – получени гласове показва, че при парламентарно представените партии връзката е обратно пропорционална:



От представените в 42-ото Народно събрание партии „цената на един глас“ е „най-висока“ за ПП “ДПС”, следват “Коалиция за България”, ПП “АТАКА” и ПП “ГЕРБ”:

Най-много средства за медийно отразяване е изразходвала “Коалиция за България” - 1 796 393,69 лв., следвана от “ДСБ/БДФ” - 1 625 633,66 лв. и ПП “ГЕРБ” - 952 224,37 лв.

Съпоставка на разходите за медийни услуги на седемте партии, представени в 41-ото Народно събрание, за местни избори 2011 г., президентски избори 2011 г. и парламентарни избори 2013 г. показва следното:

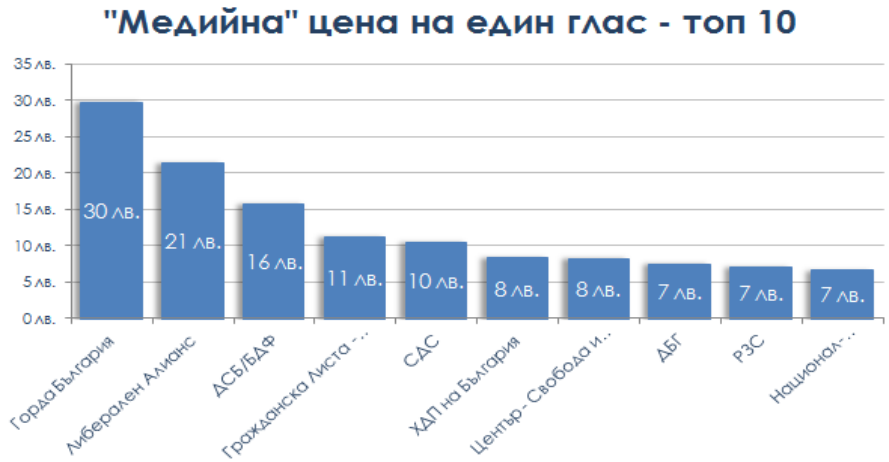


ПП „ДСБ" и ПП "ДПС" не провеждат самостоятелна кампания за президентски избори, поради което за тях липсват данни.

ПП „ГЕРБ" изразходва два пъти повече средства за медийно отразяване по време на кампанията за местни избори от есента на 2011 г., отколкото за кампанията за парламентарни избори миналата година. Те са единствената партия, при която се наблюдава такава тенденция. При Коалиция за България разходите по време на местната кампания са най-малки.

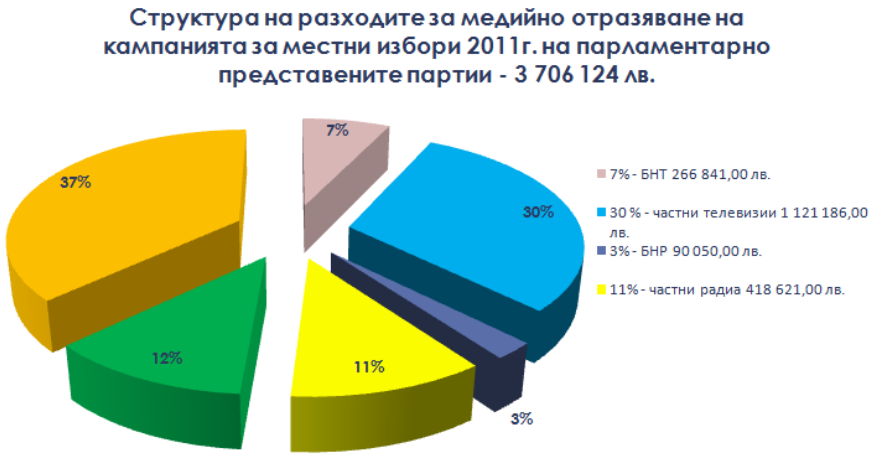
Десетте партии с „най-скъпи" гласове са:

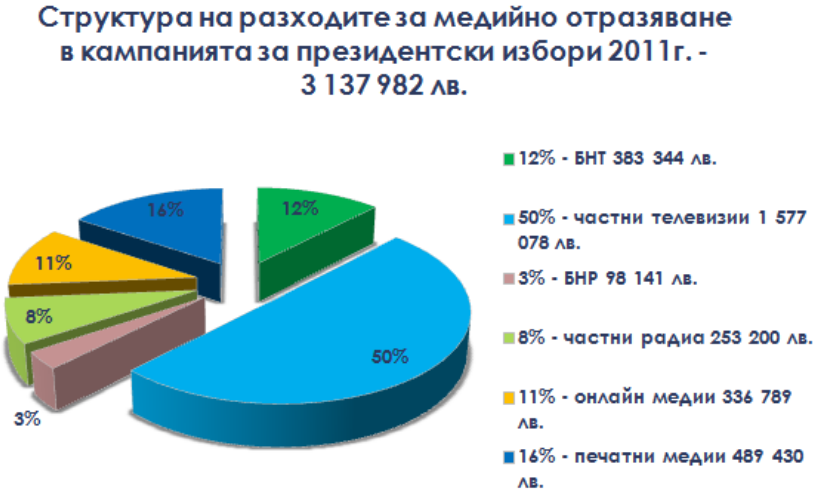
Съпоставянето на разходи за медийно отразяване и получени гласове на избори 2013г. показва, че „най-скъпи" са гласовете за коалиция "Горда България", следвана от партия "Либерален Алианс":



Разходите за медийно отразяване на кампанията имат следната структура: Най-много средства - 4 213 526,45 лв. са отделени за частни телевизии; следват печатните медии с 1 477 383,76 лв. и БНТ с 1 138 616,58 лв. Графата електронни медии отразява неточно попълване на финансовите отчети, тъй като в тях тя се явява сумарна, но не е отразена по същия начин от някои партии.

Сравнение на разходите за медии показва, че поотделно в кампанията за президентски избори 2011 г., както и в кампанията за местни избори 2011 г. са похарчени близо три пъти по малко средства.





Общо разходите за медийни услуги за изборите през 2011 г. (президентски и местни) са с близо 2,5 млн. лв. по-малко, отколкото разходите за медии през 2013 г.

Разходи за медийни услуги за президентските избори 2011 г. – 3 137 990 лв. (51% от общите разходи в кампанията)

Разходи за медийни услуги за местните избори 2011 г. - 3 706 129 лв. (27% от общите разходи в кампанията)

Новите правила за финансиране на кампанията

В новия Изборен кодекс са направени промени, относно попълването единния публичен регистър и отчетите за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания.

В регистъра на Сметната палата съгласно новия Изборен кодекс трябва да се публикуват: „наименованието на партията, която е определена от коалицията да отговаря за приходите, разходите и счетоводната й отчетност; имената на лицето или лицата, които отговарят за приходите, разходите и счетоводната отчетност.

Друга новост е, че партиите, коалициите и инициативните комитети в 5-дневен срок от откриване на предизборната кампания изпращат на Сметната палата информацията на хартиен и електронен носител за включване в регистъра. Досега в кодекса не е бил уреден срокът за подаване на тази информация към Сметната палата.

Съгласно чл .171, ал. 4 „По време на предизборната кампания партиите, коалициите и инициативните комитети изпращат на Сметната палата в 7-дневен срок новопостъпилата информация по ал. 2 (за включване в регистъра) на хартиен и електронен носител за включване в регистъра“. Досега този срок беше 3-дневен. Удължаването на срока може да се отрази неблагоприятно на проследяването на процеса по набиране на средства в рамките на кампанията.

В чл. 172, ал .2 е залегнало изискване „в 30-дневен срок след изборния ден доставчиците на медийни услуги, социологическите и рекламните агенции, както и агенциите за осъществяване на връзки с обществеността представят в Сметната палата на хартиен и електронен носител информация за предоставените услуги на партиите, коалициите и инициативните комитети. Информацията се предоставя по образец, утвърден от Сметната палата и се публикува на интернет страницата й.“

Въведено е изрично изискването Сметната палата да утвърди образците на декларациите за отчет за приходи, разходи и поети задължения за плащане във връзка с предизборната кампания не по-късно от 50 дни преди изборния ден и да публикува образците своята интернет страница. Досега такъв срок не беше посочен. Промяната осигурява по-добри условия за отчетност и прозрачност на финансирането на предизборната кампания.

Намален е таванът на финансирането на кампании от партии и коалиции – от 4 млн. лв. на 3 млн. лв. за парламентарни избори. За останалите видове избори максималните нива на финансиране са запазени. Възможен положителен ефект от тази промяна би бил провеждане на по-скромни и не толкова медийно-ориентирани кампании.

Медии

ЦИК регламентира средствата и формите на предизборната кампания по радио- и телевизионните оператори в изборите за народни представители на 12 май 2013 г. в съответствие с изискванията на Изборния кодекс с Решение № 2362-НС от 3 април 2013 г.
Споразуменията, подписани от генералните директори на БНТ и БНР и участниците в предизборната кампания, бяха одобрени с решения на ЦИК.

Съветът за електронни медии има задължения, предвидени в чл. 33 т. 3 от Закона за радиото и телевизията (ЗОТ) за надзор върху дейността на обществените медии при отразяването на изборите. Изискванията към отразяването на кампании от този тип са заложени в Глава 8 на Изборния кодекс.

Относими към наблюдението са и Препоръки № R (99) и R (2007) 15 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно мерките за медийно отразяване на такива кампании, и Препоръка № R (97) 20 на Съвета на Европа относно езика на омразата.

Наблюдението се извършва и за спазването на изискванията, разписани в чл. 13, ал. 4 от ЗРТ, както и в чл. 138а от ИК – доставчиците на медийни услуги да обявяват на сайтовете си пълното съдържание на договорите, сключени с регистрираните за участие в изборите партии, коалиции от партии и инициативни комитети, в срок до три дни от подписването им.

СЕМ проследява и изпълнението на разпорежданията на чл. 137а, ал. 1 и ал. 2 относно огласяването на текущи резултати от допитвания до общественото мнение или на социологически проучвания по повод на изборите, извършени чрез медийна услуга или по друг начин.

Поради това, че правната уредба през 2013 г. не предвижда безплатно ефирно време за обществените електронни медии за кандидатите, участващи в избори, по инициатива на СЕМ бе подписано Споразумение между ЦИК, АБРО, ДМУ и СЕМ с цел да бъде преодолян този дефицит.

Според анализите на СЕМ, медиите са направили опит и са включили безплатни форми, свързани с предизборната кампания.

Наблюдението на СЕМ е проведено върху общо 37 програми: 17 програми с национален и регионален обхват, създавани и разпространявани от националните обществени доставчици на медийни услуги БНТ и БНР и 20 програми на търговски доставчици - 12 телевизионни и 8 радиопрограми.

Резултатите от наблюдението на СЕМ на програмите на търговските доставчици на медийни услуги в предизборния период, показват липса на разнообразие на използваните журналистически форми – както платени, така и безплатни.

Извън "ТВ 7", "СКАТ" и ТВ "Алфа", общото впечатление за останалите електронни медии, е за спазване на принципите на равнопоставеност, обективност и безпристрастност в рамките на възможностите на програмните профили.

Според анализа на СЕМ, някои от програмите на търговските доставчици, без това да е законово предписано за тях, се доближиха до спазването на изискванията за осигуряване на социално значима и разнообразна информация, както и за отразяването на различните идеи и убеждения в обществото, чрез плурализъм на гледни точки.

В общата панорама на медийното покритие се откроява присъствието на еднопосочните в политическото си и професионално поведение медии "СКАТ" и ТВ "Алфа". Въпреки че НФСБ и ПП "Атака" нямат активно присъствие в кампанията – постигнатите добри изборни резултати са обективно следствие от факта, че и двете политически формации разполагат със свои медии.

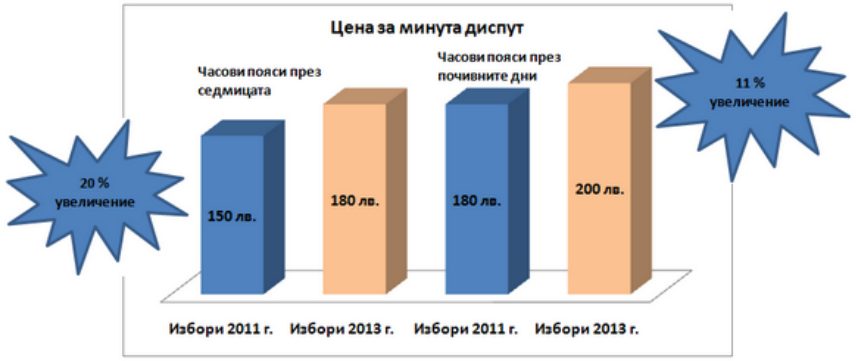
Тарифи за отразяване в обществените медии

Предизборните предавания по Българската национална телевизия и Българското национално радио и техните регионални центрове се заплащат от партиите, коалициите от партии и инициативните комитети по тарифа, определена от Министерския съвет.

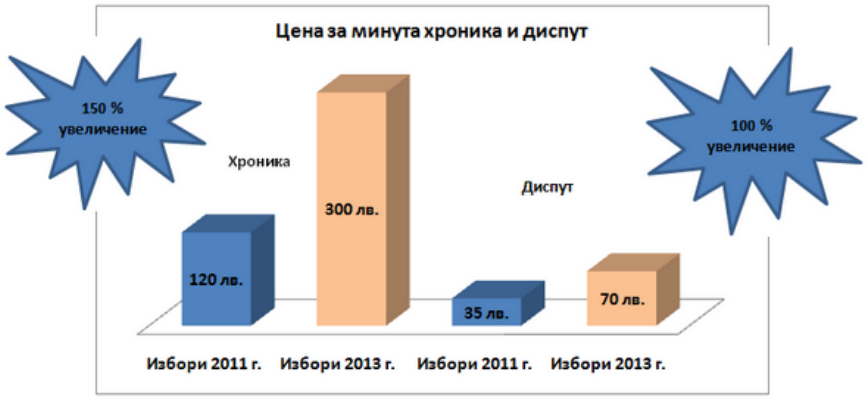
Анализът на приетите тарифи с постановлението на МС за изборите през май 2013 г. показва, че в сравнение с тарифите за отразяване на президентските и местни избори през 2011 г. Те са сравнително по-високи. Цената за минута клип, излъчен по БНТ в различните часови пояси през делничните дни, струва между 330 лв. и 2255 лв., а през почивните дни между 330 лв. и 2800 лв. Встъпителните и заключителните клипове са по 1400 лв. на минута. Хрониките, в чиято цена са включени и разходите за изработка на репортажа, струват 920 лв. и 1150 лв. на минута в зависимост от това дали се излъчват в делничен или почивен ден, а цената за минута диспут, излъчен по БНТ струва съответно 180 лв. и 200 лв. По-ниски са цените, одобрени с тарифата, за излъчване по БНТ 2 и БНТ Свят. Предизборната кампания започва с встъпителни и завършва със заключителни клипове на участниците в нея, които за да бъдат излъчени по БНТ се заплащат по следните тарифи:

В определените часови пояси през делничните и почивните дни, за участниците в предизборната кампания са определени различни тарифи на БНТ, в които също се забелязват промени:

Увеличение има и в цените за минута диспут през седмицата и почивните дни, излъчвани по БНТ.



Българското национално радио е увеличило тарифите за всички форми на предизборно отразяване:



Излъчването на клип до 30 секунди в радиопредаванията на програма "Хоризонт" на БНР струва 150 лв. и 190 лв. според часовия пояс, докато по време на Избори 2011 г. минута клип е струвала 90 лв.

Търговски медии

Проучването сред пиар специалисти, работили за предизборни щабове, показва, че политическата реклама е била с 50% по-скъпа от официалната тарифа на дадена медия, а PR публикациите - 100%. Работещите е медии твърдят, че политическите централи искат в договора да бъде записано, че PR публикациите няма да се отбелязват, което представлява нарушение на изискване, записано в етичния кодекс на българските медии.

Медийният мониторинг на пресата показва липса на ясно разграничение между платената политическа реклама и журналистическите материали. Освен надписа "Избори 2013" друг отличителен знак няма на страниците, където се публикува политическа реклама. Малки партии не намериха публичност, заради високите тарифи за реклама в медиите и почти не са отразявани преди изборите.

Прозрачност на средствата, отделяни за медийна кампания

Според разпоредбите в Изборния кодекс трябваше да е ясно с кои политически формации е сключила договори всяка медия, на каква цена и за какви услуги. Ясно се казва, че доставчиците на медийни услуги предоставят едни и същи условия и цени на всички регистрирани за участие в изборите партии и кандидати. Условието е тарифите да бъдат обявени на интернет страниците им не по-късно от 40 дни преди изборния ден и да бъдат изпратени "незабавно" на Сметната палата и на ЦИК. Всички медии (електронни, печатни, онлайн) са длъжни да обявяват на интернет страницата си пълното съдържание на договорите, сключени с всички регистрирани за участие в изборите партии. Това трябва да стане в срок до три дни от подписването на договора.

Мониторингът показа, че телевизиите - bTV, "Нова тв" и TV7, са спазили закона и по време на предизборната кампания договорите им с партиите бяха публични. По-особен е случаят с БНТ. От обществените медии БНТ и БНР смятат, че за тях важат различни разпоредби. Пред вестник „Капитал“ заявяват: "Предизборната кампания в БНТ и БНР се отразява в съответствие със специалните разпоредби на Изборния кодекс и решение на ЦИК от 3.04.2013 г. Според член 140 от ИК се "забранява използването на елементи от търговска реклама, както и участие на кандидати и представители на партиите и коалициите в излъчваните търговски реклами".

БНТ и БНР считат, че не сключват рекламни договори, а споразумение с партиите и коалициите за отразяване на съответните предизборни кампании и това ги освобождава от задължението, което е в сила за другите електронни медии. В публикуваното споразумение се вижда кои партии са го подписали, но няма информация коя колко средства е отделила за отразяване в обществените медии. Телевизии като "Европа" и "NBT", агенция "Фокус" и "Дарик радио" публикуваха договорите си, но в тях или не е посочена цената или документите са с малка резолюция и нечетливи.

До самия край на предизборната кампания някои телевизии, вестници, радиостанции и сайтове не публикуваха договорите си с политическите сили, както законът изисква. Централни

всекидневни издания като "Труд", "24 часа", "Стандарт" и "Новинар" не са спазили закона. Други веднага след края на изборите ги свалиха от сайтовете си.

Налагат се следните изводи:

- Както в търговските така и при националните обществени доставчици на медийни услуги, силно впечатление прави превесът на платените форми на предизборна агитация над безплатните.
- Принципите на свободното търговско договаряне не дават възможност за напълно равномерно представяне и предоставяне на еднакви условия на различните политически субекти.
- Трудно беше разграничаването на платените от неплатените форми на отразяване в кампанията.
- Не се спазва изискването за публикуване в сайтовете на медиите на договорите за доставка на медийни услуги, констатира се и нечетивността на някои от публикуваните договори.
- Не е постигната в необходимата степен основната цел – благодарение на кампанията на представени политически платформи, избирателят да направи сам своя информиран избор.
- Обществените медии използваха и някои неплатени форми за отразяване на кампанията. Фактически това беше първата кампания за парламентарни избори (извън тази за референдума през януари 2013 г.), в която се въвеждат и безплатни форми на предизборна агитация в обществените медии.
- Медийният мониторинг на пресата показва липса на ясно разграничение между платената политическа реклама и журналистическите материали. Освен надписа "Избори 2013" друг отличителен знак няма на страниците, където се публикува политическа реклама. Малки партии не намериха публичност, заради високите тарифи за реклама в медиите и почти не са отразявани преди изборите.
- Най-голямото перо от предизборната кампания беше за медийно отразяване.

Новият Изборен кодекс включва важни положителни изменения:

- Маркиране на платената политическа реклама в медиите – разграничаване на платено от редакционно съдържание.

- За първи път нормативно е гарантирано безплатно време за агитация в обществените медии – при откриване и закриване на кампанията участниците имат право на 40 секунден клип; предвидени са и 240 минути за диспути.

- Информацията за сключените договори между участници в изборите и медии се публикува на страниците на медиите в структуриран вид, определен в Изборния кодекс: 1) партията, коалицията или инициативния комитет; 2) предмета на договора; 3) срока на договора; 4) програмата, по която ще се излъчват договорените форми/ печатните медии и онлайн новинарски услуги; 5) общата стойност в лева без ДДС. Тази информация се пази на сайтовете на медиите до обявяване на резултатите от изборите.

- 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 ще имат достъп до "медийни пакети" на стойност от 5 000 лв.

- ЦИК заплаща различните платени форми на отразяване на предизборната кампания до изчерпване на средствата на партията, коалицията или инициативния комитет. Редът за предоставянето и разходването на средствата за медийните пакети се определя от ЦИК, съгласувано с министъра на финансите.

- Новият Изборен кодекс осигурява 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. Увеличена е прозрачността на договорите между медиите и партиите.

Гласуване в чужбина

На проведените на 12 май 2013 г. избори гласуваха 115 737 български граждани в чужбина (около 3% от общо 3 632 953 гласували). Общият брой на заявилите предварително желание за участие, чрез регистрация през електронната страница на ЦИК 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.

Двете водещи институции отговорни за организирането и провеждането на избори извън страната са Министерството на външните работи и ЦИК. Министерството на външните работи е публикувало на сайта си общо 33 информационни материала. С РЕШЕНИЕ № 2169-НС от 16 март 2013 г. на ЦИК са дефинирани условията, редът и организацията за гласуване на българските граждани извън страната, образуване на избирателните секции, съставяне и изготвяне на избирателните списъци за избиране на народни представители.

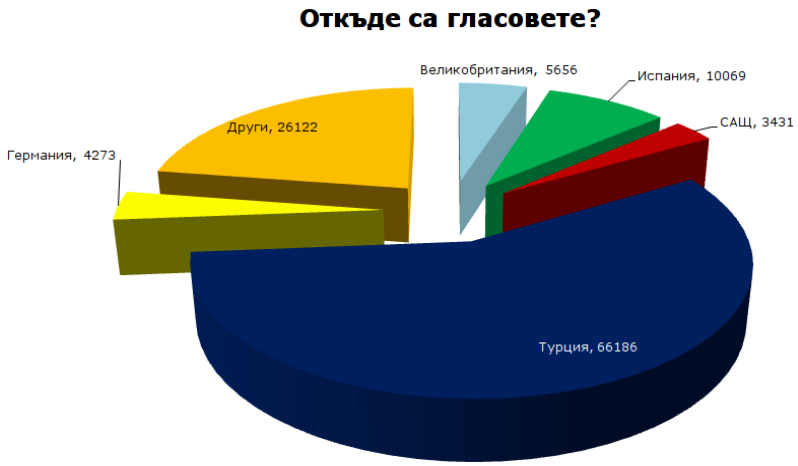
Наблюдението на Институт за развитие на публичната среда регистрира дефицити в работата на двете институции при организацията и провеждането на избори в чужбина. Съществен проблем представляваше ограничената и закъсняла информационна кампания относно реда и условията за гласуване в чужбина и по-конкретно процедурите по подаване на заявления за участие. Периодът за подаване на заявления на хартиен носител е по-малко от един месец - от 19 март до 11 април, но по-голям дефицит представлява допълнителното междуинституционално уточняване на условията. На 30 март, с протоколно (и необжалваемо) решение ЦИК приема, че за да бъде валидно едно заявление, изпратено по пощата, то трябва да е в самостоятелен плик, в противен случай всички подадени с едно писмо заявления стават невалидни. В същото време е отнета и възможността сканирано копие на заявлението да бъде подадено по електронна поща. Реализираната възможност за подаване на заявления по електронен път е положителна стъпка напред, но кампания 2013 г. показа известни слабости - страницата за подаване на заявления беше стартирана на 28 март 2013 г., само 14 дни преди крайния срок за подаване на документи; наблюдатели в чужбина сигнализираха и за технически неизправности в системата.

Съществена промяна в изборните правила е свързана и с изискванията за разкриване на секции в чужбина в населени места, където няма дипломатически или консулски представителства - необходимо е да бъдат подадени 100 заявления (при необходимост от 20 до този момент).

За да упражнят правото си на глас българските граждани в чужбина на изборите за народни представители на 12 май 2013, бяха разкрити 227 секции, в 56 държави, в 171 населени места. В 31 секции са гласували 1000 или над 1000 избиратели - 21 от тези секции са разкрити в Турция, 3 в Германия, 2 във Великобритания. В самия изборен ден Институт за развитие на публичната среда регистрира сигнали от Великобритания и Франция, във връзка със затруднено гласуване и дълги опашки,

образували се пред секциите.

Голямата част то българските граждани в чужбина, упражнили правото си на глас, са концентрирани в Турция (66 186), Испания (10 069), Великобритания (5656), Германия (4273) и САЩ (3431). Избирателите в тези пет държави представляват 77.4% от българските гласоподаватели извън страната.



В сравнение с парламентарните избори от 2009 г., избирателите извън страната са с 40 000 по-малко, но процентното съотношение в двата поредни избора не се различават съществено.

В новия Изборен кодекс значително се облекчават условията за разкриване на избирателни секции извън страната, които 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.

Заявления могат да бъдат подавани на хартиен носител - лично или чрез 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.

Наблюдение на изборите

С Решение № 2180-НС от 20 март 2013 г. ЦИК определи условията и реда за участие на наблюдатели в изборите за народни представители на 12 май 2013 г.

В изборите за народни представители на 12 май 2013 г. бяха регистрирани като наблюдатели следните български неправителствени организации: Сдружение „Институт за развитие на публичната среда", Сдружение „ Федерация на независимите студентски дружества", Сдружение „ Гражданска Инициатива за Свободни Демократични Избори" (ГИСДИ), Сдружение „Асоциация „Прозрачност без граници", Сдружение „ Асоциация за реинтеграция на осъдени лица", Сдружение „ Институт за Социална Интеграция", Фондация „ Младежка толерантност", Сдружение „ България на гражданите", Фондация „ Галъп интернешънъл институт", Сдружение „Корективи", Сдружение „ Българско сдружение за честни избори и граждански права", Сдружение „ Българското сдружение за честни избори и граждански права – град Плевен", Сдружение „Център за устойчиво развитие", Сдружение „Сдружение за насърчаване на гражданската активност", Сдружение „Гражданско сдружение В", Фондация „Ромска инициатива", Сдружение „Обединени идеи за България", Фондация „Център за ромска интеграция", Сдружение „Национално движение „България си ти " – общо 19

на брой, които наблюдаваха изборите за народни представители с 13 900 упълномощени техни представители.

Регистрирани международни наблюдатели в изборите за народни представители бяха следните организации: Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Парламентарната асамблея на Организацията за Черноморско икономическо сътрудничество (ПАОЧИС), ОССЕ/БДИПЧ, Партия на европейските социалисти (ПЕС), ОССЕ-ПА, Комисия за отворена демокрация – общо 6 на брой, които взеха участие в изборите за народни представители с 284 наблюдатели.

Институтът за развитие на публичната среда извърши независимо наблюдение на протичането на предизборната кампания, изборния ден и следизборният период. С Решение 2210-НС/26.03.2013 на ЦИК, Институт за развитие на публичната среда е допусната да регистрира независими наблюдатели за изборите за народни представители. С четири последващи решения на ЦИК, Институтът регистрира общо 109 независими наблюдатели.

За да бъде гарантирана безпристрастно изпълнение на дейностите по наблюдение на изборите, Институтът разработи Декларацията на независимия наблюдател, която всеки един тях подписа и с която гарантира, че ще спазва международно приетите стандарти за наблюдение на избори.

В помощ на независимите наблюдатели, както и на други заинтересовани от изборния процес страни, в края на месец март 2013 г. екипът на Институт за развитие на публичната среда публикува второ издание на „Наръчник за наблюдатели на избори".

На проведените през май извънредни парламентарни избори наблюдателите на Институт за развитие на публичната среда проследиха работата на членовете на комисии в 243 секции на територията на страната, в повече от 40 населени места в страната и 7 други държави.

Наблюдаваните *секции на територията на страната*, бяха в следните населени места:

Айтос, Банско, Благоевград, Бобов дол, Бургас, Бяла Слатина, Велико Търново, Велинград, Гоце Делчев, Добринище, Драгоман, Дупница, Видин, Враца, Елин Пелин, Ихтиман, Кюстендил, Кнежа, Кърджали, Лом, Ловеч, Мадан, Монтана, Перник, Пещера, Пловдив, Радомир, Разград, Разлог, Ракитово, Свищов, София, Симитли, Сливница, Самоков, Смолян, Стара Загора, Тетевен, Тополовград, Хайредин, Ямбол.

Наблюдаваните *секции в чужбина*, бяха: Франция – секциите в Париж, Тулуза, Страсбург и Марсилия; Турция – секции в Истанбул и Чорлу; Великобритания – секциите в посолството на България в Лондон и секцията в Тотнъм; Швейцария – секциите в Базел и Цюрих; Чехия – секцията в посолството на България в Прага; САЩ – секцията в посолството на България във Вашингтон и тази в Чикаго; Канада – секцията в Торонто.

Правомощията на наблюдателите в Изборния кодекс, по който бяха проведени предсрочните избори през месец май, включват: да присъстват на заседанията на избирателните комисии, при получаването на изборните книжа (включително при въвеждането на данните от протоколите), при откриване и закриване на изборния ден, в изборното помещение по време на гласуването, при отварянето урните и установяването на резултат, да получават копие от протокол на СИК и/или РИК, да гласуват на друго място.

С приемането на новия Изборен кодекс от 42-то Народно събрание се разширяват правомощията на наблюдателите, включително да присъстват при отпечатването и доставката на хартиените бюлетини, да извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване, да присъстват на всички останали етапи от изборния процес.

Положителна промяна е включването на техните права и задължения в отделна глава.

Застъпници

На провелите се на 12 май 2013 г. избори за народни представители бяха регистрирани и 81 091 застъпници. Формацията с най-много застъпници беше ПП „Лидер", с 9660, при общ брой секции - 11 902. Информацията за регистрираните застъпници на всяка кандидатска листа беше достъпна в публичен регистър на страницата на ЦИК. Политическите партии, коалиции и инициативни комитети имаха право да регистрират толкова застъпници, колкото са разкритите секции в съответния изборен район. Всяка партия, коалиция от партии и инициативен комитет можеше да регистрира допълнително застъпници, които да заместят застъпници при нужда. Общият брой на допълнителните застъпници на всяка кандидатска листа не можеше да надвишава една трета от броя на избирателните секции в съответния изборен район.

За първи път към застъпниците на парламентарни избори 2013г., беше въведено изискването един регистриран застъпник да може да бъде регистриран само в една избирателна секция. Логиката на тази промяна беше свързана с порочните практики по злоупотребата с фигурата на застъпника и използването му в схеми за контролиран вот и купуване на гласове.

Новите изборни правила, приети от 42-то Народно събрание, премахват ограничението, един застъпник да е обвързан с една конкретна избирателна секция, но е запазено изискването броят на застъпниците да не надвишава разкритите секции в съответния изборен район. Остава и възможността една кандидатска листа да регистрира допълнителни застъпници, чийто брой не може да надвишава една трета от броя на избирателните секции в съответния изборен район.

Изборният кодекс, действащ на проведените предсрочните парламентарни избори през месец май, предвиждаше включването на фигурата на политическия представител. В новия Изборен кодекс политическият представител е запазен като участник в процеса. И в двата случая обаче дефицит е недоброто дефиниране на функциите на застъпници и политически представители.

Отчитане на резултатите

ЦИК обяви края на изборния ден на изборите за народни представители на 12 май 2013 г. с Решение № 2619-НС от 12 май 2013 г.

С Решение № 2642-НС от 15 май 2013 г. ЦИК обяви резултатите от гласуването, съобразно получените действителни гласове от страната и извън страната на партии, коалиции от партии и независими кандидати, регистрирани за участие в изборите за народни представители, както следва:

Партия, Коалиция от партии или Независим кандидат	Брой действителни гласове	%
1 ПП „Нова алтернатива"	18267	0.52
2 ПП „Демократическа партия"	3160	0.09
4 ПП „Национален фронт за спасение на България"	131169	3.70
5 КП Коалиция за България	942541	26.61
6 КП „Център - Свобода и Достойнство"	57611	1.63
8 ПП „Национал-демократична партия"	3445	0.10
9 КП „Гражданска листа - Модерна България"	14352	0.41

10 КП „Съюз на демократичните сили“	48681	1.37
11 ПП „Либерален алианс“	8873	0.25
12 ПП „Християн-социален съюз“	1687	0.05
14 ПП „Атака“	258481	7.30
15 ПП „ГЕРБ“	1081605	30.53
17 ПП „Ред, законност и справедливост“	59145	1.67
18 ПП „ВМРО - Българско национално движение“	66803	1.89
19 ПП „Демократична гражданска инициатива“	15482	0.44
20 ПП „Християндемократическа партия на България“	3722	0.11
22 ПП „Средна европейска класа“	3539	0.10
23 ПП „Национално патриотично обединение“	3239	0.09
25 ПП „Лидер“	61482	1.74
26 ПП „Зелените“	26520	0.75
27 КП „Демократи за силна България и Български демократически форум (ДСБ, БДФ)“	103638	2.93
28 ПП „Социалдемократическа партия“	1300	0.04
29 ПП „Другата България“	2497	0.07
30 ПП „Българската левица“	5924	0.17
32 ПП „Кауза България“	2234	0.06
33 ПП „Движение България на гражданите“	115190	3.25
34 ПП „Демократична алтернатива за национално обединение“	3414	0.10
35 КП „Българска пролет“	4097	0.12
36 КП „Горда България“	16126	0.46
37 ПП „Глас народен“	47419	1.34
38 ПП „Български земеделски народен съюз“	7715	0.22
40 ПП „Движение за права и свободи“	400466	11.31
41 ПП „Национално движение Единство“	1786	0.05
42 ПП „Партия на българските жени“	6545	0.18
44 ПП „Единна народна партия“	6143	0.17
45 ПП „Съюз на комунистите в България“	6168	0.17
46 Независим кандидат Жоро Петров Ничев	739	0.02
46 Независим кандидат Иван Стоянов Славков	990	0.03
Общо	3542195	-

Съгласно цитираното решение ЦИК определи партиите и коалициите от партии, получили не по-малко от четири на сто от действителните гласовете в страната и извън страната по метода на Хеър – Ниймайер, които влизат в парламента:

Партия или коалиция от партии	Брой действителни гласове	%
5 КП Коалиция за България	942541	26.61
14 ПП „Атака“	258481	7.30
15 ПП „ГЕРБ“	1081605	30.53
40 ПП „Движение за права и свободи“	400466	11.31
Общо	**2683093**	**-**

Разпределението на мандатите в Четиридесет и второто Народно събрание по метода на Хеър - Ниймайер и Методиката на ЦИК (обн. ДВ, бр. 29 от 22 март 2013 г.; изм., ДВ, бр. 29 от 22 март 2013 г.) е:

Партия или коалиция от партии	Гласове	Мандати	Дял
5 КП Коалиция за България	942541	84	35.128898
14 ПП „Атака“	258481	23	9.633695
15 ПП „ГЕРБ“	1081605	97	40.311871
40 ПП „Движение за права и свободи“	400466	36	14.925536
Общо	2683093	240	100%

С Решение № 2643-НС от 15 май 2013 г. и Решение № 2652-НС от 17 май 2013 г. ЦИК обяви избраните народни представители в Четиридесет и второто Народно събрание.

Положителна промяна в новия Изборен кодекс представлява включването на Методологията за определяне на изборния резултат като неразделна част (приложение) към кодекса. Досега винаги методологията се е приемала с решение на ЦИК, за всеки отделен избор.

Препоръки на ИРПС за подобряване на изборното законодателство

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 измененията в Изборния кодекс през 2013 г. преференцията за избори за Европейски парламент стана 6%, а в новия кодекс е намалена на 5%.

Прагът за отчитане на преференции следва да се фиксира между 0 и 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

Нашата позиция е за въвеждане на 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 центровете 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 преференциите.

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 корпоративния вот и срещу сплашване на избирателите.

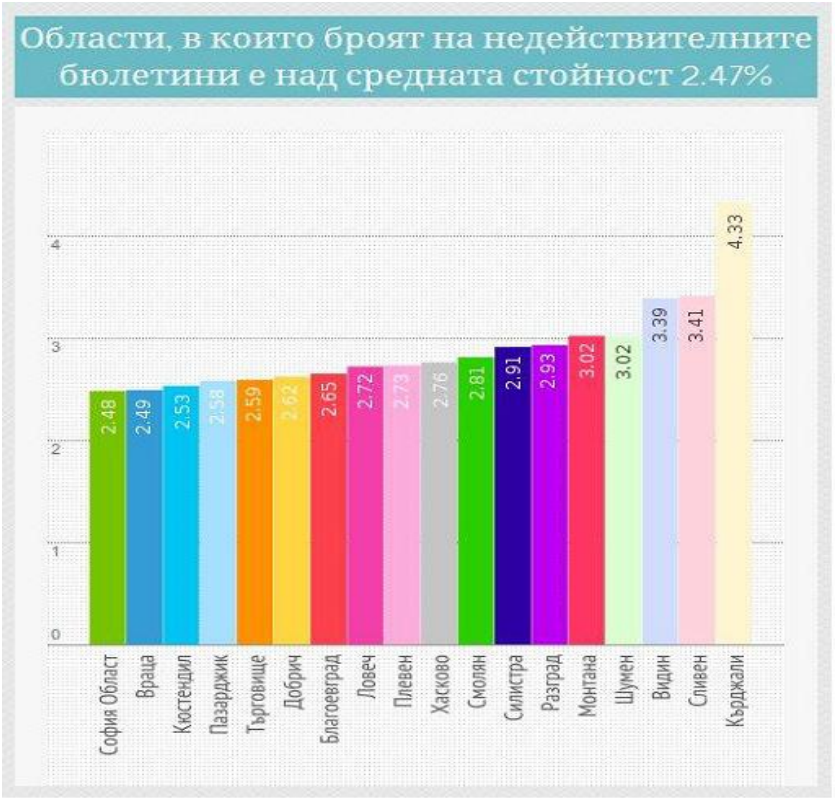
Информационно-разяснителната кампания

Необходимо е информационно - разяснителната кампания на ЦИК да се фокусира силно върху образоване 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 следа 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. 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 първи и втори тур на изборите.