



София 1000, ул. "Струмица" 1А, ап. 2, тел. 02/9582433, e-mail: [iped\\_1@abv.bg](mailto:iped_1@abv.bg); web-site: [www.iped.org](http://www.iped.org)

## **Препоръки на Институт за развитие на публичната среда за подобряване на изборния процес и промяна в законодателството**

### **Определяне на изборния резултат**

Методиката за определяне на изборния резултат следва да стане част от Изборния кодекс, което ще направи изборното законодателство по-ясно и разбираемо. Алгоритъмът за превръщането на избирателните гласове в мандати, трябва да е в Изборния кодекс, а не в методика извън него.

На тези избори Методиката беше коригирана/ поправяна три пъти от ЦИК, което създава усещане за нестабилност. По наш сигнал беше коригирана базата за преминаване на 4% бариера за влизане в парламента.

ЦИК не възприе подхода, в рамките на разяснителната кампания, да представи пред медиите и наблюдатели Методиката за определяне на резултатите от гласуването. Показателни за неразбирането на смисъла от такова усилие за думите на проф. Красимир Калинов – член на ЦИК, автор на използваната на тези избори методология, казани при разглеждане на жалба срещу методиката в съда: „Всъщност целият спор е в това, че обществото е свикнало с някаква методика, която се разбира от неголям брой хора и те я считат като собствено детенце.“

Убеждението ни е, че е необходимо повече избиратели да разбират какво представляват решенията на институциите - това засилва доверието в изборния процес.

### **Отваряне на изходния код на софтуера**

Препоръчваме Централната избирателна комисия да възприеме практиката да публикува на сайта си изходния код на софтуера, който ще се използва за обработването на резултатите от предстоящи избори, за да се премахнат съмнения за някаква възможност за манипулации при определяне на резултатите и да се повиши доверието в процеса.

На тези избори към ЦИК беше отправена такава препоръка от група НПО и експерти, но тя бе отхвърлена без мотиви.

### **Информационно-разяснителната кампания**

Необходимо е информационно - разяснителната кампания на ЦИК да се фокусира силно върху образование на избирателите и стимулиране на участието им политическия процес - да включва обяснение на същността на изборния процес - какво и как се случва след подаването на гласа на всеки един избирател - как се броят бюлетините от СИК; как се попълват данните в протокола на комисията и как се въвеждат данните от преброителя; как гласовете се превръщат в мандати; как се проследява процесът от независими наблюдатели, застъпници, представители на политическите партии; къде и как гражданите могат да се запознаят със сканираните копията от протоколите на СИК и РИК и в какъв срок те се публикуват на сайтовете на РИК; в какъв срок се обявяват резултатите от ЦИК и т.н.

Необходимо е ЦИК да обява на сайта си плана за информационно-разяснителната кампания – целеви групи, колко и какви клипове, колко излъчвания, в кои медии, разпространение на какви други информационни материали се предвижда, цена на кампанията. Препоръка, отправена към комисията, но останала без отговор. Освен това, след приключването на всяка информационна кампания е необходимо институциите да изследват удовлетвореността на избирателите от получената информация и организацията на изборния процес.

По данни на НЦИОМ, от края на април 2013г., 76% от респондентите дават правилен отговор като разпознават валидния знак, с който ще се гласува на изборите („X“). Сред затрудняващите се да посочат верния знак преобладават млади и нискообразовани респонденти. 5% от интервюираните твърдят, че няма значение с какъв знак ще гласуват. Те допускат, че по какъвто и начин да обозначат своя избор, гласът им ще бъде действителен. Това са предимно хора, които рядко участват в избори и които не са решили дали ще гласуват и на тези избори. Подобна неинформираност в навечерието на вота е обяснението на по – високия брой невалидни бюлетини спрямо 2009 г. – тогава те са били 2, 25 %, а сега са 2, 47% - (през 2009 г. не беше въведено ограничението да се гласува само със знак „X“).

Поради недобре организирана и проведена информационна кампания за хората с увреждания на упорно-двигателния апарат, до общинската администрация бяха подадени много малко заявления за разкриване на подвижните избирателни комисии (сроктът за подаване на заявления беше до 11 април 2013 г.). Поради тази причина, например в София имаше само две подвижни СИК – единствено на територията на 23 МИР, което показва сериозни дефицити в информационната кампания за тази целева група. В цялата страна имаше общо 82 подвижни СИК.

Нашата препоръка е ЦИК да поддържа статистика колко заявления са подадени в цялата страна - по населени места и колко подвижни секции са направени на различни избори/ референдуми. Поради липса на такъв подход за тези избори са изработени 1030 печата за подвижни СИК, въпреки че решението на ЦИК изисква само по един допълнителен печат.

Препоръчително е да се възложи изследване сред хората, които са подали заявления, за да се проучи по какви канали е достигнала информацията до тях и да се проучат и другите заинтересовани, които не са подали заявления, за да се установи поради липса на информация или заради нежелание да гласуват не са се възползвали от тази възможност - да се разбере какви са дяловете на едните спрямо другите – само така може да се измери ефектът от информационната кампания сред тази група гласоподаватели и да се предвидят работещи законови и институционални гаранции за правата на хората с увреждания в изборния процес.

Няма ясното в рамките на бюджет от 350 000 лв. ( предвидени по план-сметката на МС за разяснителна кампания на ЦИК за правата и задълженията на гражданите и за начина на гласуване) какво е планирано, какво е изпълнено от ЦИК и при какви финансови условия.

Информационно-разяснителната кампания, провеждана от ЦИК, трябва да следва предварително разработен план за достигане на различни таргет групи и да работи с индикатори, измерващи удовлетвореността на гражданите от получаваната информация и степента на информираност на целевите групи.

Според Изборния кодекс 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 – разпоредба, която не беше спазена по отношение на всички срокове, с които избирателя трябваше да се съобрази на тези избори.

### **Подаване на сигнали за нарушения**

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, и каква реакция могат да очакват от тях. На сайта на ЦИК няма форма за подаване на сигнал от граждани, нито специален раздел, разясняващ стъпките, които комисията следва при разглеждане на жалби и сигнали.

Процедурата за разглеждане на жалби и сигнали не е оповестена и специално разяснена на страницата на ЦИК; не са упоменати сроковете за вземане на решение от изборната администрация за различните нарушения на Изборния кодекс; кой е компетентният орган, който се произнася; кой налага санкциите при констатирано нарушение; какъв е размерът на санкциите и всяка друга информация, която изяснява как действат изборната администрация и институциите в случаите на нарушаване на правилата за провеждане на кампанията и организиране на изборния процес.

За гражданите и участниците в изборите тази информация е много важна, за да знаят как, кога и кого следва да се сезират при констатиране на нарушение. Така се създава предвидимост в поведението на институциите и доверие в процеса. Въпреки направената препоръка такава информация в рамките на разяснителната кампания не беше предоставена на избирателите.

### **Процедура за разглеждане на жалби и сигнали**

ЦИК все още не е направила анализ и не е предоставила информация за броя и характера на сигналите и жалбите, получени в предизборната кампания, изборния ден и след него.

Изборният кодекс предвиди създаването на електронен регистър на жалбите - на тези избори дванадесет от РИК-овете не поддържаха такъв регистър на електронните си подстраници. Регистърът на ЦИК също не дава пълна представа за получените и разгледани от комисията жалби и сигнали. Искането ни за достъп до

получените в ЦИК сигнали за нарушения все още не е удовлетворено – очаква се решение на ЦИК по приемане на доклад за дейността на комисията по жалбите и сигналите, след което ще имаме възможност да направим анализ за характера и вида на нарушенията, за които изборната администрация и институциите са били сезирани.

Нашата препоръка е Изборния кодекс да включи процедурни правила, по които ЦИК разглежда и се произнася по жалби срещу решения и действия на РИК и ОИК. Необходимо е Изборният кодекс да включи и процедурни правила за разглеждане на сигнали, свързани с неправилно прилагане на изборните правила, начина на протичане на предизборната кампания, отразяването на предизборната кампания в медиите. Да се въведат гаранции за произнасяне от ЦИК по жалби и сигнали на граждани, наблюдатели, застъпници.

### **Изборна администрация**

Препоръчваме промяна в Изборния кодекс, която да превърне ЦИК в постоянно действащ орган – неговите членове да са ангажирани на пълно работно време, в рамките на своя петгодишен мандат. Органът да се състои от 9 до 11 членове – съставен на експертен принцип, а не конструиран по политически квоти. 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.

### **Ръководство на изборителните комисии**

ЦИК не можа да изясни как се прилага изискването на Изборния кодекс при назначаване ръководствата на комисииите да се следва пропорцията на политическото представителство в парламента – не стана ясно на какъв принцип се разпределиха членовете на ръководствата на РИК – коя партия какви позиции и по колко от всяка позиция на председател, зам.-председател и секретар – „взима“. „Изборният кодекс не казва как да разпределим тези квоти“ – беше коментарът на ЦИК. ГЕРБ получи председателството в 30 от 31 РИК. За блага „Отворен парламент – граждански гласове“ ЦИК коментира, че не са наясно: "Дали законотворецът е имал предвид, че от всички 31 председатели ГЕРБ получава 17 души, а останалите 14 места се разпределят между другите партии, като това се прилага и за другите постове, можем само да гадаем. Можем да гадаем и дали от всички 93-ма ръководители на РИК над 50 трябва да са на ГЕРБ, а останалите да са на опозиционните партии".

Необходимо е да изясни публично установената практиката на ЦИК за определяне на ръководствата на РИК, когато няма постигнато съгласие между политическите сили в преговорите при областния управител.

### **Откритост в дейността на изборната администрация**

В Изборния кодекс да се запише, че протоколите от заседанията на ЦИК се публикуват на интернет страницата на комисията в тридневен срок. ЦИК имат трайна практика да приема т.нар. „протоколни решения“, които не се оповестяват, а влияят на организацията на изборния процес и само чрез протоколите от заседанията заинтересованите могат да се запознаят с тях. До 15 май ЦИК не публикува нито един свой протокол от заседания, проведени след насрочването на изборите – към момента последният, публикуван протокол е от 19 март 2013 г.

Изборният кодекс да предвиди поддържането на видео-архив на излъчванията на заседанията на ЦИК и РИК, за да могат граждани, наблюдатели, участници в изборите и медиите, които не са могли да ги проследят директно, да се запознаят чрез архива със съдържанието им. Такава препоръка беше отправена към ЦИК, но не бе взета предвид, защото комисията прие, че такова задължение не ѝ е вменено.

### **Подготовка на изборната администрация**

Въпреки че последните промени Изборния кодекс определиха срок, в който ЦИК издава методическите указания за работата на изборителните комисии и организирането и провеждането на изборите, на тези избори Методическите указания за СИК не бяха приети и публикувани в срок - до 27 март 2013 г. ( 45 дни преди изборния ден). Това забави подготовката на членовете на ЦИК, наблюдателите, застъпниците, представителите на партиите. Методическите указания за СИК бяха приети на 17 април 2013 г. и продължиха да се редактират до последния момент – част от корекциите не можаха да попаднат е отпечатаните и разпространените до СИК указания.

Това забавяне се отрази на качеството на процеса. В Изборния кодекс има много нови елементи и изборната администрацията и всички, които бяха ангажирани с наблюдението на процеса трябваше да бъдат подготвени да ги прилагат правилно и да следят за изпълнението им.

Нашето наблюдение в изборния ден установи недобре подготвена изборна администрация и повтарящи се нарушения на разпоредбите на Изборния кодекс:

- Разпластяване на бюлетини от СИК и предварително поставяне на първи печат – това нарушение наложи нашата реакция и предизвика публикуването на специално съобщение на сайта на ЦИК, но до края на деня проблемът не беше преодолян;
- Проблеми с немаркиране на печата на СИК и трудности пред маркирането;
- Неспазване на описаната процедура броене на бюлетините – разпределяне на функции между членовете на комисията, попълване на протокола на две части и др.;
- Наличие в изборните помещения на лица без обозначения или с обозначения не по образец.

### **Възнаграждения на членовете на изборителните комисии**

За привличането на мотивирани хора в комисииите, които биха отделили време да се запознали с указанията на ЦИК и да участват в обученията, Изборният кодекс трябва да се въведе ясна методика за определяне на размера на достойно възнагражденията на членовете на изборната администрация на всички равнища – така както съществува такава за определяне на възнагражденията на членовете на ЦИК.

Възнагражденията на членовете на СИК са твърде ниски (40 лв.) – така се създава висок риск чрез нерагламентирано финансово стимулиране да се влияе върху тяхното поведение или да се привличат хора, които са слабо ангажирани с процеса и гледат на участието си в него като възможност да вземат една надница. Формирането на изборната администрация на политически принцип не гарантира добросъвестно изпълнение на задълженията на членовете на комисииите – трябва да се обсъди и потърси друг подход.

### **Гаранции за извършване на независимо наблюдение**

В Изборния кодекс да се създаде отделен раздел, който да описва детайлно правата и задълженията на независимите наблюдатели и взаимодействието им с изборната администрация. Да се обсъди възможността наблюдателите да имат достъп и до отпечатването на изборните книжа и бюлетините.

На тези избори за първи път наблюдателите можеха да присъстват в Изчислителните пунктове, където се въвеждат изборните резултати, но по препоръка на фирмата, която обработваше резултатите, за наблюдателите бяха създадени неприемливи условия – например 15 метра разстояние от тях до операторите на данни.

### **Предизборна кампания**

Според най-новите разпоредби в Изборния кодекс, електронните, печатните, онлайн медии са длъжни да обявяват на интернет страницата си пълното съдържание на договорите, сключени с всички регистрирани за участие в изборите партии – в срок до три дни от подписването на договора. Не всички медии изпълниха закона. Санкционирани няма, тъй като от административно-наказателните разпоредби на Изборния кодекс не е ясно кой следва да установи и наложи санкцията за неизпълнение на тази разпоредба.

Необходим е ясен и изчерпателен регламент за медийното поведение при отразяване на избори. Необходимо е да има дефиниция в Изборния кодекс за политическа реклама и задължение за ясно обозначаване на всяко платено съдържание в медиите. И на тези избори – особено в печатните и онлайн медии, беше трудно да се установи кое е платено и кое редакционно съдържание.

### **Възстановяване на преференциалното гласуване**

Трябва да се възстанови възможността за преференциално гласуване, с праг за отчитане на преференциите, който ще даде реална възможност за разместване на водачеството на листата.

По своя замисъл преференциалният вот прави политическите по-разпознаваеми и по-свързани със своите избиратели. Отмянето на преференцията препречи възможността на гражданите реално да влияят върху избора на своите политически представители – посочвайки предпочитанията си за един или друг кандидат.

Отсъствието на преференциалното гласуване пречи на развитието на здрава вътрешнопартийна конкуренция, която би провокирала избирателите да се интересуват от профилите на отделните кандидати, а самите кандидати да развият собствена предизборна кампания. Така, след като бъдат избрани, те биха имали стимул да поддържат близък контакт с избирателните си райони, за да получат нужните преференции и следващия път.

### **Подписките за независими кандидати**

На тези избори се явиха едва двама независими кандидати. Предлагаме да се промени изискването за брой подписи за издигане на независим кандидат за народен представител от Инициативен комитет. В Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия се препоръчва, да не се изисква подкрепата на повече от 1 % от избирателите в съответния район. В момента изискването е подписите да са не по-малко от 3% от броя на избирателите, но не повече от 5000 подписа – предложението ни е този таван да стане не повече от 3000 подписа, а броят на подписите да не е по-голям от 1%.