TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

ИЗБОРЕН ПРОЦЕС И ПОЛИТИКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА: СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ

ДОКЛАД

от

наблюдението на изборите за 44-то Народно събрание, проведени на 26 март 2017 година

София

2017

Съдържание

Увод

Част I. ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС – РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРИТЕ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, ПРОВЕДЕНИ НА 26 МАРТ 2017 г. _____ *стр. 3*

1. **Констатации от наблюдението на предизборната кампания**
2. **Констатации от наблюдението в изборния ден**
3. **Реакция на институциите на сигналите за нарушения, подадени от Асоциация „Прозрачност без граници“**
4. **Тенденции при нарушенията в изборния процес**

Част II. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА – ПРЕДИЗБОРНИ АНГАЖИМЕНТИ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ТЯХНАТА РЕАЛИЗАЦИЯ _____ *стр. 26*

1. **Предизвикателства пред почтеността в управлението и приоритетни насоки към промяна**
2. **Граждански мониторинг върху предизборните ангажименти на политическите формации в контекста на изборите за 44-то Народно събрание**
3. **Перспективи за взаимодействие между политическите партии в 44-то Народно събрание в сферата на противодействие на корупцията**

Част III. ПРЕПОРЪКИ _____ *стр. 39*

Заключение

Приложения

Увод

Като национално представителство на международната антикорупционна организация Transparency International Асоциация „Прозрачност без граници" работи повече от осемнадесет години в сферата по превенция и противодействие на корупцията в България. Противодействието на политическата корупция е едно от направленията, в които организацията осъществява изследвания и анализи от началото на 2001 година, когато за първи път експертен екип на организацията извърши наблюдение на финансирането на предизборната кампания за избиране на президент и вицепрезидент на Република България.

В отговор на обществените очаквания за активно гражданско участие, което да съдейства за по-висока прозрачност, обществен контрол в изборния процес и за по-добра информираност на българските избиратели, Асоциация „Прозрачност без граници" извърши наблюдение на парламентарните избори, което обхвана широк кръг от субекти в изборния процес – политически партии и коалиции, медии, изборната администрация, както и публични институции, които имат правомощия при подготовката, провеждането и контрола по законосъобразност на изборите.

Настоящият доклад отразява основните констатации, изводи и препоръки, формулирани от Асоциация „Прозрачност без граници" въз основа на осъществения мониторинг на изборите за народни представители в 44-то Народно събрание на Републиката България, проведени на 26 март 2017 година.

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗБОРИТЕ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, ПРОВЕДЕНИ НА 26 МАРТ 2017 Г.

Обхват на наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници". Национална мрежа за наблюдение на изборния процес

В началото на месец февруари 2017 година Асоциация „Прозрачност без граници" съвместно с други водещи български неправителствени организации предприе гражданска кампания за наблюдение на извънредните избори за народни представители в 44-то Народно събрание. Инициативата е основана изцяло върху подхода за независим граждански мониторинг и на обществените кампании „Сам избирам", осъществени в периода май 2009 г. – ноември 2016 г.

Наблюдението на подготовката и провеждането на парламентарните избори бе реализирано от Асоциация „Прозрачност без граници", като в изборния ден то бе осъществено в партньорство с 26 неправителствени организации от всички региони в страната[1] и със съдействието на 102 наблюдатели, които бяха официално регистрирани от Централната избирателна комисия[2]. Организациите – участници в неформалната Национална мрежа за наблюдение на изборния процес, както и доброволците в гражданската кампания, бяха обединени от основната цел – да съдействат за повишаване на прозрачността и почтеността в изборния процес, да предоставят информация на българските граждани за техните избирателни права и да окажат съдействие на институциите за ограничаване на злоупотреба с правата на гражданите и опорочаването на изборния процес.

Гражданската инициатива бе осъществена в периода февруари – март 2017 година, като наблюдението бе фокусирано върху два основни проблема в изборния процес: 1) демократични стандарти, почтеност и прозрачност в изборния процес; 2)

[1] Национална мрежа за наблюдение на изборния процес: Асоциация „Прозрачност без граници"; „Алтернативи 55" – Стара Загора; НПО „Форум Балканика", Благоевград, ФАР: Сдружение за демократично образование, Бургас, Сдружение „Развитие на личността и човешките общности" Плевен, Сдружение с нестопанска цел „Варна диша", Варна, Сдружение "Пловдивски граждански клуб", Пловдив, Европейски информационен център, Велико Търново, Сдружение "Пловдивски граждански клуб", Пловдив, Европейски информационен център, Велико Търново, Сдружение Женска Алтернатива за Независимост Етническа Толерантност и Асоцииране, Разград, Дунавски Еврорегионален Граждански Форум, Видин, Инициативи за гражданско общество, Русе, Северозападни младежки инициативи, Враца, СНЦ "Паралел-Силистра", Сдружение „Вита", Сливен, Сдружение с нестопанска цел в обществена полза „Граждани в повече", Добрич, СНЦ „Нови Хоризонти", Смолян, Народно читалище „Обединение 1913", Кърджали, Сдружение „Партньори – Кюстендил", Сдружение Клуб на нестопанските организации, Търговище, Сдружение "Знание", Ловеч, Сдружение ИКАР, Хасково, СНЦ "Парта 1778", Монтана, СНЦ „Институт за регионално развитие и квалификация'', Шумен, Фондация „Фонд за превенция на престъпността – ИГА", Пазарджик, Сдружение „Център за образователни програми и социални инициативи" /ЦОПСИ/, Ямбол, Съюз на военноинвалидните кооперации в България, Перник.

[2] Решение на ЦИК № 4337-НС, София, 21.02.2017 г. за регистриране на Асоциация „Прозрачност без граници" за участие с наблюдатели в изборите за народни представители на 26 март 2017 г. като българска неправителствена организация.

ангажименти на политическите партии и коалиции за подкрепа на политики за превенция и противодействие на корупцията.

Осъществената инициатива се основаваше на три основни компонента на наблюдение и оценка на изборния процес:

1) дейност на институциите, свързана с подготовка и провеждането на парламентарните избори;

2) предизборна кампания на регистрираните партии, коалиции от партии и инициативни комитети, издигнали независими кандидати;

3) протичане на избирателния процес в изборния ден – 26 март 2017 година.

В наблюдението на изборния процес (наблюдение на предизборната кампания и наблюдение в изборния ден) бяха мобилизирани усилията на наблюдатели, които извършиха наблюдение на доброволен принцип в населени места от всички избирателни райони в страната, както и в чужбина (Великобритания, Австрия, Швейцария, Съединени американски щати).

Обект на наблюдение и оценка в рамките на инициативата бяха основните участници в изборния процес:

1) институции, които имат правомощия във връзка с изборния процес (изборна администрация – ЦИК, РИК и СИК; Министерски съвет; Министерство на регионалното развитие и благоустройството (Главна дирекция „ГРАО"); Министерство на външните работи; областни управи; МВР, Прокуратура на Република България;

2) регистрираните участници в парламентарните избори (политически партии; коалиции от партии и независими кандидати, издигнати от инициативни комитети).

При реализирането на гражданското наблюдение бяха използвани два основни инструмента за наблюдение и оценка на изборния процес:

1) включено наблюдение – пряко наблюдение на изборния процес чрез официално регистрирани наблюдатели, извършили мониторинг на дейността на изборната администрация на всички нива в страната;

2) „17 Ангажимента за избори 2017" – полиси документ, разработен от Асоциация „Прозрачност без граници", който съдържа 17 конкретни мерки за противодействие на корупцията в управлението. Документът е предоставен на всички партии и коалиции, регистрирани за участие в парламентарните избори с покана да предоставят на Асоциация „Прозрачност без граници" информация за това кои от предложените мерки са възприели в своите официални предизборни платформи.

1. КОНСТАТАЦИИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Предизборната кампания за парламентарни избори на 26 март 2017 година беше белязана в най-голяма степен от възприятията за политическа нестабилност и обществена неудовлетвореност от функционирането на демократичните институции в страната. „Вртележката от избори“, в които се намира българското общество през последните години, показа ясно, че българските граждани не са удовлетворени от начина, по който функционират институциите в страната; значителна част от избирателите считат, че техните интереси не са ефективно представени, а политическите партии и държавните институции не изпълняват своята основна мисия – да служат на обществения интерес.

ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ ЗА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Подготовката на изборния процес в страната се проведе в контекст на предсрочно прекратен мандат на 43-то Народно събрание и на назначено служебно правителство. Основен заявен ангажимент на служебното правителство беше обезпечаване организирането на предсрочните парламентарни избори.

В началото на своята работа служебното правителство в лицето на министър-председателя изрази принципна положителна позиция по отношение взаимодействието между Министерски съвет и гражданското общество при организацията на изборния процес. Тази заявена позиция създаде очаквания за възобновяване на формата на Изборния борд, включващ институции и граждански организации, ангажирани с темата за прозрачността и честността в изборния процес.

Като дългогодишен наблюдател на изборния процес в страната, Асоциация „Прозрачност без граници“ прие положително идеята за сформиране на Изборен борд, доколкото опитът от работата на подобен формат в предходни предизборни периоди е показал, че той осигурява непосредствена информация относно действията на институциите по подготовка на изборите и създава условия за пряк диалог между институциите, неправителствените организации и експертите. В тази връзка организацията формулира предложение за създаване на Изборен борд като формат на взаимодействие между наблюдатели, експерти и институции, който да е насочен към постигането на три цели: 1) осигуряване на прозрачност на процеса; 2) създаване на условия за отчетност на действията на институциите; 3) непосредствено взаимодействие между всички страни, което да позволи обмяна на мнения и препоръки за преодоляване на трудностите и недоверието, съпътстващи изборния процес в страната.

От страна на Министерски съвет не бяха предприети конкретни действия за поемане на инициативата за сформиране на Изборен борд. Неофициалният призив за самоорганизиране на неправителствените организации, отправен от министър-председателя, постави редица въпроси относно това къде и при какви условия ще се провеждат заседанията, какъв ще бъде ангажиментът на институциите за участие в заседанията, по какъв начин ще бъде предоставяна информация – непосредствено или чрез размяна на официални писма и отговори. В тази връзка е важно да се отбележи, че за да бъде ефективна платформа за диалог, Изборният борд трябва да функционира на публичен терен, с активното участие на институциите и пред погледа на медиите. В крайна сметка, идеята за сформиране на Изборен борд, която намери принципно съгласие от всички заинтересовани страни и имаше реален потенциал да повиши прозрачността, диалога и доверието в изборния процес, не се реализира в своя пълен мащаб.

В опит за осигуряване на поле за обмяна на информация относно подготовката на изборния процес, Централната избирателна комисия оказа съдействие, като организира две заседания с участието на институции, имащи правомощия във връзка с подготовката и провеждането на изборния процес, и на граждански организации, които разполагат с експертиза в тази област. Първото заседание се проведе на 9 март 2017 година и бе фокусирано върху предоставянето на информация относно действията на институциите, свързани с предприетите действия по подготовка на изборите. Второто заседание се проведе на 10 април 2017 г., като основен предмет на обсъждане бе оценката на резултатите от проведените избори и препоръките за подобряване на качеството на изборния процес.

Доколкото проведените работни срещи осигуряваха информация постфактум относно действията, предприети от институциите, този формат на взаимодействие създаде основания за противоречиви оценки относно неговата прозрачност и ефективност. Принос за подобно разбиране има и фактът, че заседанията не се провеждаха в присъствието на медиите, а бяха съпътствани от последващи брифинги, в които участваха само представители на ЦИК и на неправителствените организации.

Диалогът на Централната избирателна комисия с неправителствените организации бе поддържан основно чрез участието в заседанията на Обществения съвет, както и чрез съвместни заседания между ЦИК и ОС. В рамките на предизборната кампания такова заседание бе проведено на 16 февруари, като предмет на дискусия бяха: 1) очаквания относно потенциални рискове и дефицити при подготовката на изборите; 2) препоръки за тяхното преодоляване; 3) търсене на информация относно съществени детайли относно подготовката на изборите, включително и относно осигуряването на машини за електронно гласуване в избирателните секции.

В този контекст е необходимо да се оцени положително усилието на Централната избирателна комисия за разработване на интерактивни обучителни материали за

секционните и районните избирателни комисии, които са достъпни чрез създадения онлайн обучителен портал.

Наред с това следва да се отбележи един съществен пропуск в подготовката на изборите – забавянето на обществената поръчка за доставка на машини за електронно гласуване в избирателните секции, в резултат на което процедурата приключи без избор на доставчик. Освен че разкрива дефицити в изборното законодателство, този факт е отчетливо свидетелство и за относително късия времеви хоризонт, в който институциите разполагат своите действия.

ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ, КОМУНИКАЦИЯ, ПОСЛАНИЯ

В изборите за народни представители в 44-то Народно събрание бяха регистрирани 20 партии и коалиции. От тях 9 партии и 9 коалиции регистрираха кандидатски листи във всички избирателни райони в страната. Очакванията на основните политически сили по отношение на кампанията бяха тя да бъде поляризирана и свързана с остро противопоставяне на фона на резултатите от неотдавнашния президентски вот и на последвалата оставка на коалиционното правителство.

На база на предизборната кампания, в частност – на медийната кампания в периода от 24 февруари до 24 март 2017 г., се очертаха няколко основни констатации и изводи относно характера на политическата надпревара, основните послания и комуникационните канали, в които тя се разгърна:

1. Съществува определена позитивна тенденция при провеждане на предизборната кампания през 2017 година, която доведе до възвръщане *значението на предизборните програми* и визията на политическите партии относно приоритетите в управлението на страната. Наблюдението през последните години 6-7 години откроваше тенденция за вяла и безсъдържателна предизборна кампания, в която основните политически сили не създават впечатлението, че се конкурират с идеи и политически програми за подкрепата на избирателите.

Доколкото съществуваше пряк сблъсък на идеи по основни параметри на политическия живот – развитие на икономиката, социална политика, международни отношения и сигурност, може да се определи, че е налице позитивна характеристика на тази предизборна кампания, изразяваща се във възвръщане на политическите дискусии относно перспективите за развитие на страната. Същевременно, дебатите се оттласнаха в крайност, която може да се определи като популистко говорене, особено ясно фокусирано по две теми – социална политика и политика на доходите, както и регионална сигурност и проблеми на миграцията.

Темата за борбата с корупцията бе във фокуса на общественото внимание, както и на вниманието на участниците в изборите. Същевременно, основните политически партии не представиха детайлно разработени и систематизирани предложения по тази тема, а в медийните дискусии темата се разглеждаше твърде общо, без детайли и

акцент върху най-съществените измерения на проблема. Партиите, които поставиха темата за борбата с корупцията в центъра на своите предизборни платформи, не разполагаха с достатъчно ресурси и време в електронните медии, за да представят своите предложения.

2. *Достъпът до медиите* в рамките на предизборната кампания може да се определи като относително свободен. Причините за подобна оценка се основават на две предпоставки: 1) наличие на свобода на редакционната политика на медиите, която позволява и безплатно участие в дискусии (в тази връзка следва да се оцени позитивният ефект от отпадане на твърде рестриктивните изисквания за изцяло платено участие, валидни в периода 2011-2014 г.); 2) възможност за държавно съфинансиране на предизборните кампании на участници, което се изразява в предоставяне на пакети за медийно участие.

В тази връзка може да се оцени като позитивен фактът, че липсваха значими скандали относно спорни решения на ЦИК за предоставяне на субсидии на участници и за злоупотреби с предоставена държавна субсидия (този проблем бе констатиран както в предизборната кампания за местни избори през 2015 година, така и в кампанията за избор на президент през 2016 г.). От друга страна е необходимо да се отбележи, че отново бе констатирано концентриране на средствата в няколко медии. Вероятните причини за това са предпочитанията на политическите субекти и съответната пазарна стратегия и стратегия за привличане на аудитории на медиите, които са привлекли тези средства.

Същевременно, определен негативен ефект върху принципа за равнопоставено участие имат твърде регламентираните правила в обществените медии. На първо място, това се отнася до изискването за платено участие в БНТ/БНР и регионалните им подразделения, въпреки техния обществен характер и основната функция, която им е вменена по закон – да информират избирателите. Изискванията за платено отразяване на кампаниите в обществените медии на практика доведоха до различна възможност за провеждане на медийните кампании на партии, които разполагат със значителни финансови ресурси, и на други, които не разполагат с такива, но същевременно имат важни за обществото политически послания.

На второ място е необходимо да се отбележи, че твърде рестриктивната регламентация за участие в обществените медии (ограничения във времетраене, ред за провеждане на дискусиите, разделяне на участниците на парламентарно представени и непредставени партии) не създава практически условия за реална равнопоставеност между участниците в изборния процес.

3. Една от особеностите на предизборна кампания – 2017 бе *системно провежданата негативна кампания* на медийна група спрямо регистрирани участници в изборния процес. Тази кампания бе основана на характеристиките на черния PR в електронни и печатни медии, като включваше и разпространението на поредица от безплатни книги, целящи да компрометират партии, физически и юридически лица. Подобно явление не е новост за предизборните кампании в страната, но през 2017 г. се

откроиха два съществени проблема: 1) мащабът, остротата и системният характер на кампанията; 2) практическата невъзможност на институциите да възпрепятстват и да санкционират ефективно реализирането на подобен подход. Причината за това се дължи както на дефицити в Изборния кодекс (в частта относно санкциите при нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания), така и на несвоевременно предприетите действия от ЦИК по възпиране/санкциониране на подобни практики.

4. Нов елемент в предизборната кампания е *системното нарушаване на забрани на определени предизборни дейности*, изразяващо се в: 1) участие на чужди посланици в предизборни клипове, 2) използване на чужд език в рамките на предизборните мероприятия, 3) публикуване на клипове и послания на чужд език на официалния сайт на партия, регистрирана за участие в изборите. Въпреки че ЦИК положи усилия за санкциониране съобразно предвидените в ИК норми, системният характер на нарушенията поставя въпроси в каква степен нарушенията представляват целенасочено предизвикателство към институциите и доколко съществуващите норми възпрепятстват ефективно този тип нарушения за правилата за агитация.

5. Проведените избори откроиха за пореден път дефицити относно правилата за *финансирането на предизборните кампании* и тяхното приложение. В тази връзка загриженост предизвикват опитите на политически партии да нарушават и заобикалят правилата в две насоки, които се откроиха през 2017 г.: 1) официално закупуване на храни за избирателите като форма на агитация, което поставя нерешеният въпрос за типовете допустими разходи и отклоненията от международните стандарти; 2) организираното извозване на избиратели с автобуси, което е израз както на опит за организирано въздействие върху техния избор, така и поставя въпроса за произхода на финансовите ресурси за подобен тип дейност.

Посочените практики не са новост в изборния процес, но поставят с особена острота необходимостта от адекватни действия на институциите и законови промени, които въвеждат адекватни инструменти за изясняване произхода на средствата, за документиране на нарушенията от институциите и за последващото адекватно санкциониране от страна на институциите. Насочването на вниманието към тези проблеми е належащо и предвид факта, че липсата на адекватни възпиращи механизми служи като аргумент за крайни действия на представители на политически партии спрямо граждани.

2. КОНСТАТАЦИИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО В ИЗБОРНИЯ ДЕН

ОБЩА КАРТИНА

В съответствие с методологията на наблюдение на Асоциация „Прозрачност без граници“, нарушенията в изборния ден се класифицират в четири основни категории:

- организационни нарушения;
- незаконна реклама и агитация;
- купуване на гласове;
- други форми на контролиран вот.

Общият брой на нарушения в изборния ден, регистрирани от наблюдателите на Асоциация „Прозрачност без граници“, е 335. Обобщените статистическите данни показват, че най-голям дял от всички нередности имат *организационните нарушения* – 68,66%. Вторите най-честно наблюдавани нарушения са свързани с различни форми на *контролиран вот* – 18,21%. Този тип нарушения представляват опити за оказване на нерегламентирано въздействие върху волята на избиратели. Нарушенията на забраните за *реклама и агитация в изборния ден* са 11,04%. Най-малък е процентът на непосредствено констатираните случаи на *купуване на гласове* – 2,09%.

Графика 1: Типология на нарушенията: избори за народни представители - 26 март 2017 г.

ТИПОЛОГИЯ НА НАРУШЕНИЯТА В ИЗБОРНИЯ ДЕН

▪ Организационни нередности

Анализът на данните от независимото гражданско наблюдение в изборния ден показва, че *най-голяма честота имат организационните нередности – 68,66%.* Този процент е по-нисък в сравнение с наблюденията, регистрирани в предходни години, когато организационните нарушения достигаха стойности над 70% от докладваните нередности в изборния ден. Донякъде намаляването на дела на организационните нарушения може да се отдаде на факта, че парламентарните избори не бяха съчетани с пряко допитване, какъвто беше случаят при местни избори – 2015 и при изборите за президент и вицепрезидент през 2016 г. Същевременно намаляването на процентния дял на организационните нарушения е съпътстван от значителен ръст на сигналите за контролиран вот – тенденция, която заслужава особено внимание.

Организационните нарушения се изразяват предимно в: 1) *неспазване на изискванията за боравене с изборните книжа* (предварително откъсване на бюлетините, предварително отбелязване в избирателния списък); и 2) *неспазване на изискванията за обозначаване на лицата*, които присъстват в изборното помещение. По-съществените организационни нарушения в първата част на изборния ден са свързани с допускане на *хаос в изборни помещения, отваряне на изборна урна* и съзнателни *пропуски при поставяне на втори печат на бюлетините*, което прави вота на избирателя недействителен.

Във втората част на изборния ден се регистрират нов тип организационни нарушения, изразяващи се в *предварително попълване на части от протоколите* (Петрич, Добрич).

Озадачаваща е *смяната на председатели и членове на секционни комисии,* регистрирани в рамките на целия изборен ден, смяна по искане на партии и кметове на малки населени места, както и *доброволният отказ на председатели на комисии да участват в изборния процес* (Ловеч, Пловдив-Столипиново, Пазарджик, Разград, Сливен, Варна). Отказът на голям брой председатели на СИК повдига въпроса за мотивите за подобно действие. Следва да бъде посочено и регистрираното значително забавяне на районна комисия при провеждане на заседание и приемане на решение за замяна на отсъстващите членове на СИК (решението на РИК 23 – София е прието едва в обедните часове на изборния ден).

В рамките на категорията „организационни нарушения“ съществен дял заемат също: *неправилно боравене с бюлетини* (предварително откъсване на бюлетини от кочана и на контролен номер – Шумен, София; с. Митино-Петрич; Трявна, Велико Търново); допускане на избирател да гласува преди да бъде извършена проверка дали е включен в списъка (с. Митино-Петрич); *четене на висок глас на лични данни* (Варна); дребни организационни нередности, свързани с липса на обозначителни знаци на

членове на комисии, наблюдатели и застъпници (Варна, Смолян, Търговище, с. Митино-Петрич; София) смени на членове на СИК в началото на деня (Пазарджик, Разград и Сливен), липса на информация за телефони за подаване на сигнали (София, 24 МИР), грешно изписване на името на коалиция в бюлетината (Благоевград).

Сред констатираните *организационни проблеми в работата на районните избирателни комисии* в страната следва да се отбележи и неефективното поддържане на публичните регистри на постъпили сигнали и жалби. За този дефицит сочат и наблюденията конкретно върху реакцията на РИК и ЦИК по отношение на подадените сигнали от Асоциация „Прозрачност без граници“ в изборния ден, въпрос който ще бъде анализиран самостоятелно в следваща част на мониторинговия доклад.

Самостоятелно внимание заслужава въпросът за регистрираните *нередности при попълване на протоколите* на секционните избирателни комисии и районните избирателни комисии. В рамките на наблюдението в изборния ден Асоциация „Прозрачност без граници“ получи от своите наблюдатели в страната и в чужбина общо 97 протокола от секционни и районни избирателни комисии.

Над 1/5 от общия брой получени протоколи не са изрядни. Най-честите грешки са: *невписване на броя на поправките*, извършени преди обявяването на протокола за завършен и *липса на заверяващите подписи* на всички членове на СИК на местата, в които е извършена „поправка”; *неизписване с думи на цифрите*, където е необходимо. Впечатление прави и *разнородната практика при попълване на броя преференции* за кандидати в листите. Наблюдават се различни начини на попълване на тази част от протокола и не всички от тях дават ясна представа за точния брой на получени преференции от съответните кандидати в листата.

▪ Контролиран вот

Данните от наблюдението в изборния ден показват тревожно висок дял на случаите на *контролиран вот и опитите за незаконно въздействие върху избирателите*. Този дял е значително по-висок от констатираното в рамките на предходни изборни процедури и надхвърля 18,21%.

Анализът на данните дава основание за оценка, че опитите за въздействие върху избирателите се осъществяват предимно от три основни категории лица: 1) легитимни участници в изборния процес, каквито са *членовете на секционни избирателни комисии, застъпниците* и представителите на партии), 2) *представители на местните власти*; и 3) *лица без ясен статут* и без обозначителни знаци.

По-драстичните нарушения се изразяват в опити за въздействие върху избирателите от страна на членове на избирателни комисии, представители на партии и застъпници: представител на партия влиза в тъмната стаичка и указва на избирателите как да гласуват (обл. Плевен, с. Буковлък); отваряне на урна, предизвикващо съмнения за осъществяван контрол върху избирателите (обл. Шумен, с. Хърсово); лица без ясен статут и без обозначителни знаци стоят пред изборното помещение и се опитват да

влияят върху вота на избиратели (обл. Стара Загора – с. Люляк, с. Лясковец, с. Остра могила, Раднево и с. Плоска могила, и в гр. Стара Загора), лица без обозначителни знаци стоят встрани от изборното помещение и проследяват гласуването (Шумен, 5-то училище).

Продължават да будят тревога опитите за натиск от страна на представители на местната власт върху вота на избирателите. Регистрираните сигнали се отнасят до случаи, в които кметове стоят пред секциите и наблюдават как протича гласуването (Търговище, общ. Антоново), посрещане на избирателите пред изборното помещение от кмет (с. Приморци, общ. Добрич, обл. Добрич), извозване на избиратели от кмет, присъствие на кмет пред изборното помещение (с. Оброчище, общ. Балчик, обл. Добрич).

Изплащането на дълго просрочени заплати или бонуси към заплати непосредствено преди или в рамките на изборния ден също е ключов сигнал, който насочва към съмнения за политически натиск върху работещите. Преди началото на изборния ден е получен сигнал за изплатени бонуси към работните заплати на работещите в мини „Бобов дол“ (Бобов дол/Дупница).

Продължават нарушенията в секции в с. Буковлък, Плевенско, изразяващи се в създаване на хаос в изборните помещения, организирано гласуване на хора, даване на указания от представители на политически партии за начина, по който следва да работят избирателните комисии и начина, по който гласуват избирателите. Наблюдението на терен дава основание за оценка, че случаят е свързан с ясно изразени форми на контролиран вот.

За първи път е констатиран случай, при който в изборното помещение присъства *придружител на член на секционна комисия* (Перник, СИК75, Младежки дом). В първата част на изборния ден е констатиран и случай, който през последните няколко години не е често срещана практика – двама застъпници от една и съща партия стоят в изборното помещение (общ. Петрич, с. Митино).

- **Купуване на гласове**

Най-малък дял от всички регистрирани нарушения има категорията „купуване на гласове“ – 2,09%. Сигнали за конкретни суми, предлагани срещу гласуване, и сигнали за финансиране на купуване на гласове в изборния ден са получени в област Добрич. Подобни нарушения са регистрирани в Благоевград, Кърджали, Силистра, Монтана и Кюстендил. Като извършители на престъпленията са посочвани най-често активисти на политически партии.

Въпреки че през последните няколко години става все по-трудно констатирането на този тип нарушения в изборния ден, тяхното присъствие в изборния процес не трябва да се подценява. Причините за невъзможността да се установят в резултат на пряко наблюдение от външни наблюдатели са множество, но сред тях следва да се открояят спецификите на явлението, които правят прякото регистриране на подобни

престъпления особено трудно, както и тенденцията да се мобилизират други форми на въздействие, които не могат да се проследят в изборния ден.

- **Незаконна реклама и агитация**

Както бе отбелязано, нарушенията на забраните за агитация и реклама в изборния ден съставляват 10,57% от всички изборни нередности. В рамките на тази категория се забелязват относително устойчиви изразни форми, които са наблюдавани и при предходни избори. Те се състоят предимно в: разпространение *на агитационни материали в близост до секциите* в предизборния ден (гр. Разград, гр. Сливен, гр. Велико Търново, гр. София); *превозни средства, облепени с агитационни материали*, които обикалят улиците на населените места (гр. Силистра); агитация от анонимен анкетьор; – *агитация на чужд език в изборното помещение* (обл. Плевен, с. Буковлък), *агитация пред секцията*, извършвана от представител на политическа партия (Русе, Сливо поле); реклама на политическа партия на гърба на касова бележка на бензиностанция (гр. София, 25 МИР).

На национално ниво се констатира използване на *интернет сайтове на медии за предварително обявяване на данни*. Този факт е показателен за неадекватна законодателна регламентация за забраните за анонсиране на предварителни социологически данни в рамките на изборния ден.

3. Реакция на институциите на сигнали за нарушения, подадени от Асоциация „Прозрачност без граници“

В рамките на изборния ден Асоциация „Прозрачност без граници“ изпрати пет сигнала, като предвид тяхната специфика четири от тях бяха подадени до районни избирателни комисии и един – до ЦИК.

- *Сигнал до РИК – Плевен за необходимост от контрол върху работата на избирателна комисия в с. Буковлък, област Плевен и недопускане на въздействие върху избирателите*

Сигналът е изпратен въз основа на получени данни от наблюдател на Асоциация „Прозрачност без граници“ за това, че представител на политическа партия, регистриран по съответния ред в секция №152400206 в с. Буковлък, община Плевен, придружава избирателите в тъмната стаичка, като им дава указания да гласуват за определена политическа сила.

С Решение № 167-НС/26.03.2017г., изпратено в същия ден по електронната поща, РИК – Плевен *отхвърля подадения сигнал като неоснователен* с мотив, че при извършена проверка на място и по данни от председателя на СИК изборният ден

протичал нормално и описаните нарушения не отговарят на фактическата обстановка. РИК-Плевен се позовава и на факта, че в сигнала Асоциация „Прозрачност без граници“ не назовава политическата партия, чийто представител извършва нарушението.

В тази връзка е необходимо да се отбележи, че доколкото наблюдателите нямат право да се намесват активно в работата на СИК, наблюдателят не е бил в позиция да изиска от СИК №152400206 данните на регистрирания представител. По отношение на фактите, изнесени в сигнала, няма основания за съмнение в истинността и безпристрастността на твърденията на наблюдателя, който наблюдава изборния процес в продължение на няколко поредни изборни кампании. Допълнителен детайл, на който е необходимо да се постави акцент, е многократното констатиране на нарушения в избирателните комисии в това населено място. Случаят е показателен за това, че осъществяването на формални проверки от страна на районните избирателни комисии не съдейства за осъществяването на ефективен контрол и за преустановяване на системно повтарящи се проблеми в изборния процес.

- *Сигнал до РИК – Варна относно четене на висок глас на личните данни на избирателите с искане за издаване на задължителни указания за СИК*

Сигналът е подаден въз основа на данни, постъпили от наблюдател на Асоциация „Прозрачност без граници“, за това че в секция № 241, училище „Антон Страшимиров“ в район „Младост“ на гр. Варна членовете на секционната комисия четат на глас личните данни на избирателите при вписването им в избирателния списък.

С Решение 172/26.03.2017 г., публикувано на своята интернет страница, районната комисия *оставя жалбата на АПГ без уважение*, с мотив, че при извършена проверка нарушението не е било констатирано. В решението не е посочено кога и от кого е била извършената проверка, а самото решение не е изпратено на Асоциация „Прозрачност без граници“.

- *Сигнал до РИК – Перник относно придружител на член на СИК, стоящ в изборното помещение, с искане на указания за отстраняване на нарушението*

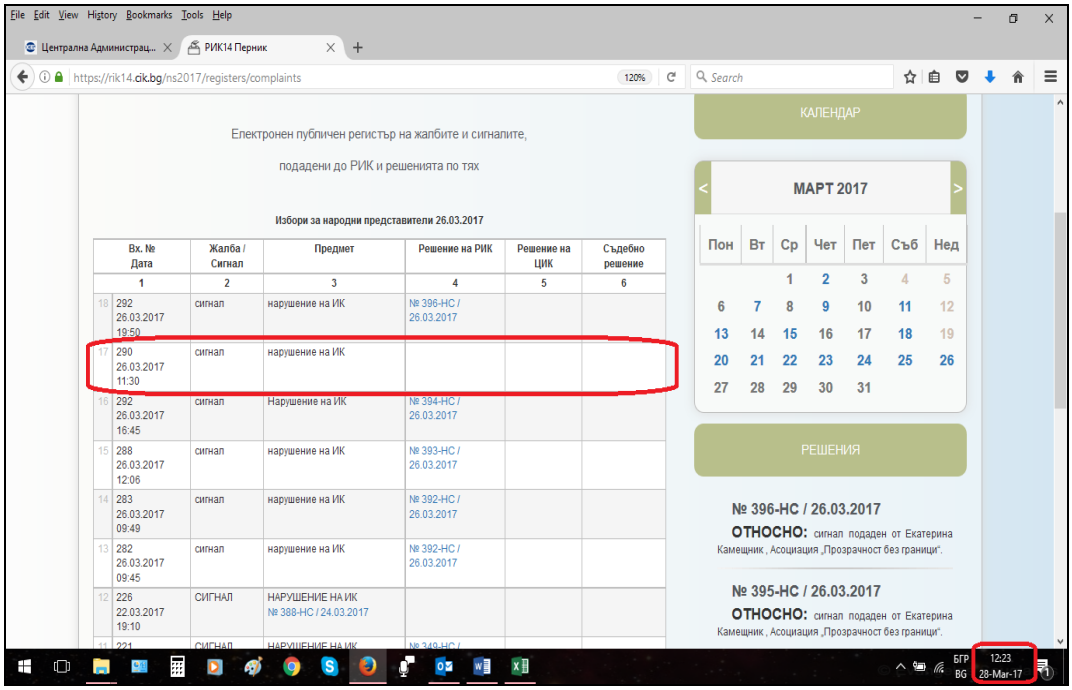
Сигналът е изпратен въз основа на данни от наблюдател на Асоциация „Прозрачност без граници“, наблюдаващ изборния процес в СИК №143200075, находяща се в гр. Перник не територията на „Младежки дом“. Според данните в сигнала, по време на изборния ден в секцията е допуснато присъствието на лице без обозначителни знаци – бадж, отговарящ на утвърдените образци от ЦИК. При запитване относно статуса на това лице, отговорът е бил, че лицето е придружител на член на СИК. В тази връзка е необходимо да се отбележи, че Изборният кодекс не регламентира възможност на членовете на СИК да участват в работата на комисиите с придружител.

С Решение 395-НС/26.03.2017 г. *сигналът е отхвърлен като неоснователен*. От текста на решението става ясно, че след постъпването на сигнала е сформирана работна

група, която е извършила проверка на място. Представителите на проверяващата група не са заварили „придружителя“ в помещението, като членовете на СИК обяснили, че действително близък на един от членовете е присъствал в секцията за определено време и си е тръгнал.

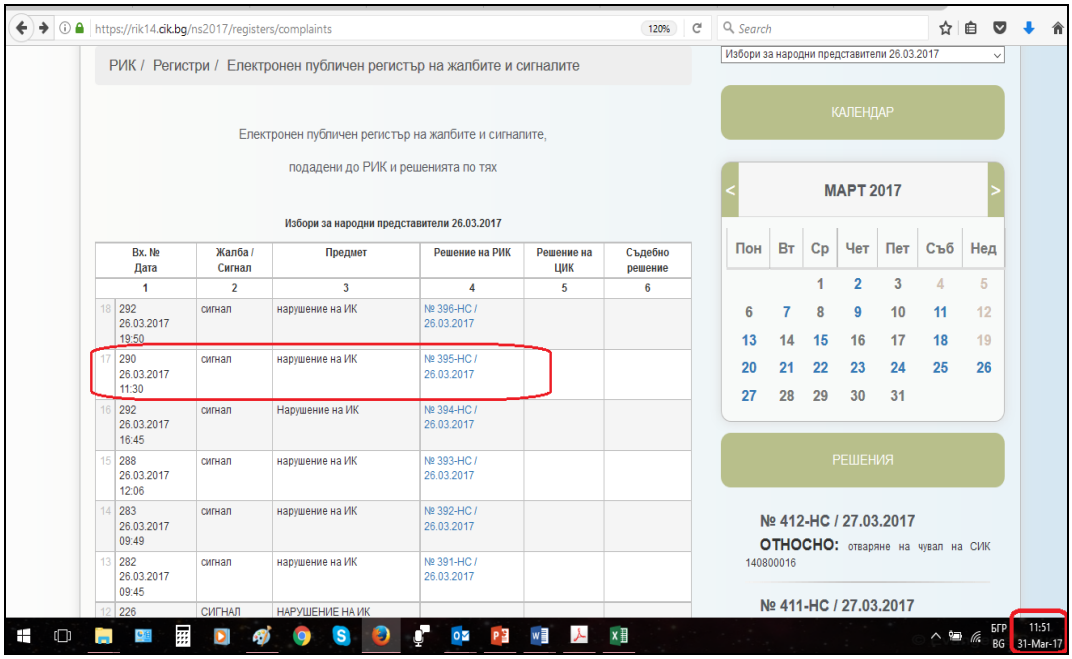
Въз основа на наличните данни относно реакцията на институцията може да се направи извод, че сформираната работна група е констатирала наличието на нарушение на разпоредбите на закона и истинността на данните е потвърдена. Въпреки това районната комисия е отхвърлила сигнала. Решението на РИК не е изпратено до Асоциация „Прозрачност без граници“ в рамките на изборния ден или в последващите дни. На интернет страницата на РИК-Перник е посочено, че датата на публикуване на Решение №395-НС е 26.03.2017 г. Проверки от Асоциация „Прозрачност без граници“, извършени в периода от 26.03.2017 г. до 31.03.2017 г. показват, че решението не е било публично достъпно чрез регистъра на подадените жалби и сигнали поне до 29.03.2017 г.. Както е видно от приложената снимка на регистъра, направена на 28.03.2017 г. (фигура 1), няма данни за решение по подадения сигнал. Снимката на регистъра, направена на 31.03.2017 г. (фигура 2), вече съдържа решението на РИК, като е посочена дата на публикуване 26.03.2017 г. В детайлите относно съдържанието на решението (фигура 3) е посочено, че то е публикувано на 26.03.2017 г.

Фигура 1: Електронен регистър на жалбите и сигналите, подадени в РИК – Перник и решенията по тях (данни за публикувани решения към 28.03.2017 г.)

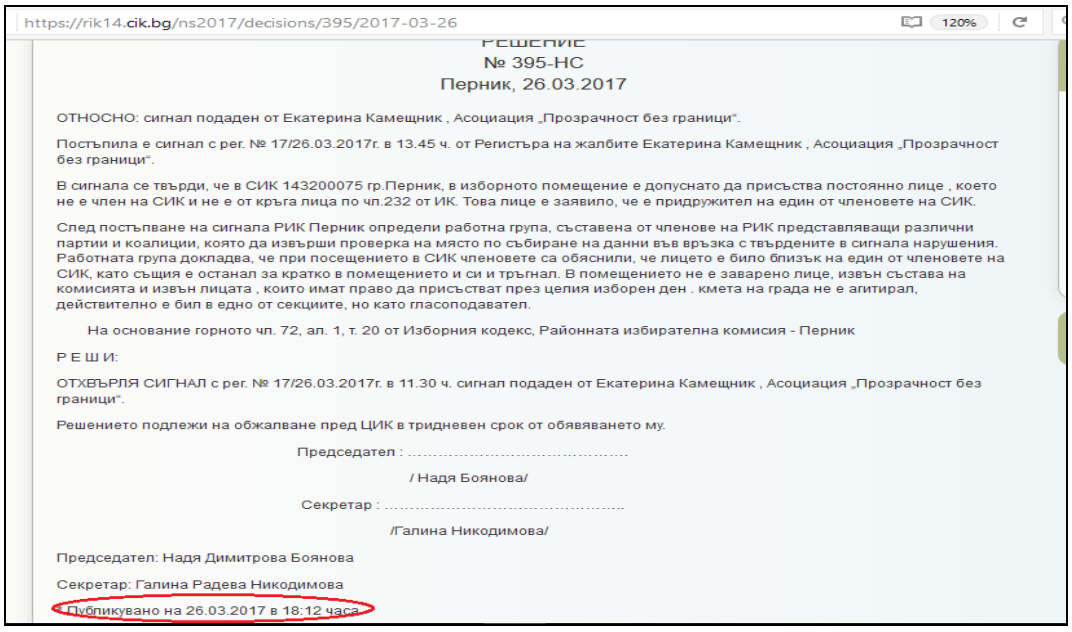


В тази връзка е необходимо да се отбележат два съществени пропуска: 1) жалбите/сигналите са регистрирани по входящи номера, но липсва информация относно подателя или съдържанието по същество. Тази информация може да се получи единствено след запознаване с решението по всеки отделен сигнал; 2) решението е публикувано със закъснение, като датата на действителното публикуване не съответства на обявената дата.

Фигура 2: Електронен регистър на жалбите и сигналите, подадени в РИК – Перник и решенията по тях (данни за публикуваните решения към 31.03.2017 г.)



Фигура 3: Решение на РИК – Перник по конкретния сигнал с посочена дата на публикуване 26.03.2017 г.



Посоченият случай е показателен за наличието на нарушения в работата на РИК, които не само не осигуряват публичност на информация относно сигналите и реакцията на комисиите, но поради закъснение в публикуването създават препятствие пред обжалване в законоустановения тридневен срок.

- *Сигнал до РИК – Перник относно твърдение на гражданин, че „в избирателния списък срещу името на избирателя се отбелязва за коя партия е гласувал"*

Сигналът е изпратен въз основа на данни от анонимен сигнал, постъпил на горещата телефонна линия на Асоциация „Прозрачност без граници“ в деня на изборите. Според твърденията на лицето подало сигнала, в СИК №43200094, намираща на територията на гр. Перник, членовете на СИК са отбелязвали в избирателния списък в полза на коя листа е упражнен гласът на гласоподавателите в секцията. Избирателят е твърди, че е имал възможност лично да се убеди в това при полагането на подпис в списъка, след като самият той гласувал.

С Решение 396-НС/26.03.2017 г. *сигналът е отхвърлен като неоснователен*. От посочените мотиви, става ясно, че районната комисия е извършила проверка на място, като твърденията от сигнала не са потвърдени. Решението не е изпратено до Асоциация „Прозрачност без граници“, а е публикувано на интернет страницата на РИК – Перник.

- *Сигнал до ЦИК относно това, че кметове на общини във Варна са инициирали смяна на членове на СИК*

Сигналът до ЦИК е изпратен въз основа на данни от сигнал, постъпил в Асоциация „Прозрачност без граници“, и направена проверка на страницата на РИК – Варна, от която е видно, че с Решение 150/25.03.2017 г. районната комисия постановява смяна на членове на СИК по предложение на кметове в редица общини в област Варна. Асоциация „Прозрачност без граници“ се обърна към ЦИК, тъй като не съществува законова уредба, регламентираща правомощия на кмет на община да инициира смяна на членове на СИК.

В Асоциация „Прозрачност без граници“ не е постъпвал отговор от ЦИК относно предприетите действия по проверка на обстоятелствата. При проверка в регистъра на жалбите и сигналите на интернет страницата на ЦИК[3], се установи, че е проведен разговор с председателя на РИК – Варна за изясняване на обстоятелствата в сигнала. От публикуваната информацията в регистъра се изяснява, че смените на членове на СИК са извършени от упълномощени представители на политическите партии, но са данните са подадени до РИК чрез съответните кметове.

Въз основа на така описаните реакции на институциите относно подадените от Асоциация „Прозрачност без граници“ жалби за нарушения на изборния процес, могат да бъдат направени следните изводи и обобщения относно реакциите на избирателните комисии:

- *районните избирателни комисии нямат унифицирана практика относно публикуването на данни относно постъпилите жалби и сигнали* в съответните регистри. Въпреки че образците на регистъра на изработени от ЦИК по унифициран образец, съществуват различия в публикуването на първична информация относно подателите и съдържанието на сигналите/жалбите;
- съществува трайно установена практика по *забавяне при публикуването на информация относно постъпилите сигнали и жалби и взетите решения*, въпреки че съществува изрично изискване за незабавно публикуване. В някои

[3]Вж. https://www.cik.bg/bg/400, жалба № 100-1.

случаи това има не само връзка с прозрачността в действията на институциите, но и представлява пречка пред евентуалното обжалване на решенията на РИК и ЦИК в законоустановения срок;

- *съществува различен подход при комуникацията на РИК с подателите на сигнали* – част от районните избирателни комисии изпращат своите решения до подателя в относително кратък срок; други нямат установена практика за обратна връзка с подаващите сигнали и публикуват решенията на интернет страниците си. Това създава несигурност за гражданите и организациите дали по техните сигнали са предприети мерки и какъв е резултатът от дейността на институциите.

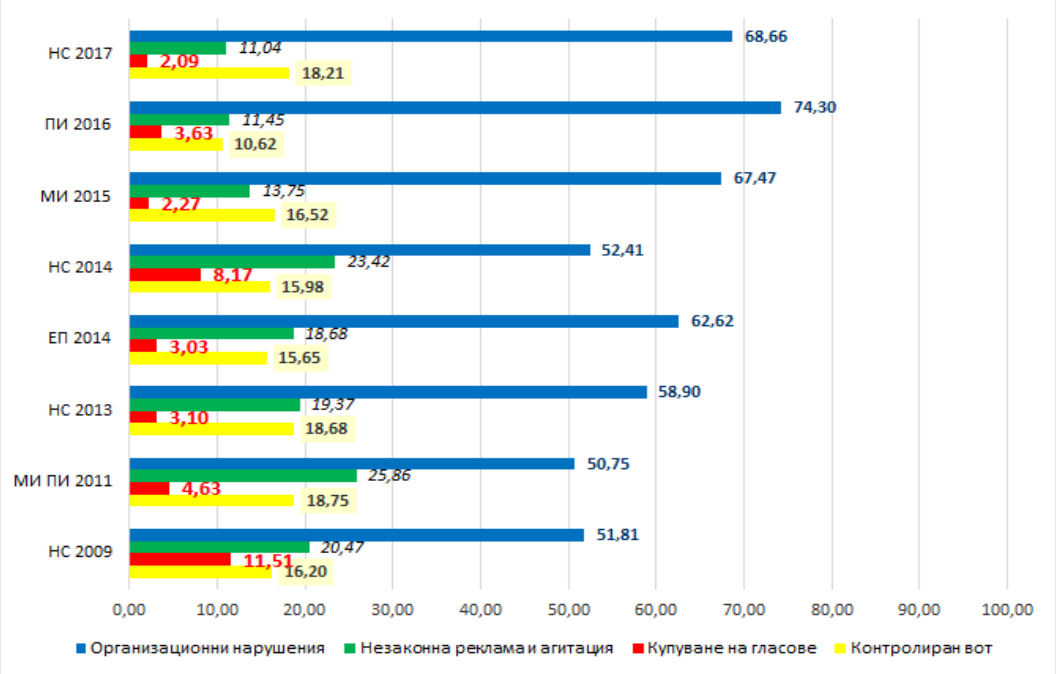
4. ТЕНДЕНЦИИ ПРИ НАРУШЕНИЯТА В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Качеството на изборния процес е показателно за начина, по който функционира представителната демокрация в едно общество и за степента на доверие на гражданите в политиките, осъществявани от представителните институции. Изборният процес е функция на законодателството, което урежда основните аспекти на организирането и провеждането на избори, но също така и на качеството в работата на институциите, които имат ангажименти за неговото прилагане, и на действията на политическите субекти. Същевременно, най-съществен принос към демократичността, прозрачността и общественото доверие в изборния процес имат фактори от социално-структурен характер като политическа култура, нива на гражданско и политическо участие, социално доверие и др.

От тази гледна точка изминалите няколко години не дават съществени основания за увереност, че ключовите проблеми в изборния процес в България ще бъдат преодолени в краткосрочен план и чрез прилагането на законодателни и процедурни мерки и инструменти. Действително, през изминалите години в Изборния кодекс бяха въведени норми, които целят да възпрепятстват редица нарушения (например, предвиден е специален режим на отпечатване и съхранение на изборните книжа като мярка срещу подмяната на бюлетини, въведени са допълнителни изисквания за контролни номера на бюлетините като мярка срещу изнасяне на бюлетини извън секциите – т.нар. „индианска нишка“, предвидено е сканиране и копиране на протоколите с изборните резултати като мярка срещу промяната на действителните изборни резултати в секциите).

Въз основа на наблюдението на изборния процес от 2009 година насам може да бъде направен извод, че най-съществените проблеми са свързани с дефицити в организацията на изборите и опитите за незаконно въздействие върху волята на избирателите. Те намират пряк израз с нарушения, които съгласно методологията на Асоциация „Прозрачност без граници“ са определени като организационни нарушения, купуване на гласове и контролиран вот.

Графика 2: Тенденции при нарушенията в изборния процес 2009 – 2017 г.



Резултатите от наблюдението на изборния процес и на последващите реакции на институциите открояват тенденция, при която правилата и процедурите подлежат на непрекъснати промени и усложняване, без това са води до качествена промяна в положителна насока. Липсата на отчетливи резултати срещу купуването на гласове и контролирания вот често се мотивира с дефицити в законодателството.

Част от промените в законодателството се извършват без адекватна оценка на последствията, като наред с това чрез законодателни изменения се прави опит за противодействие на проблеми, които могат да намерят своето решение чрез по-активна и ефикасна организация в дейността на правоприлагащите институции. В тази връзка промените в изборното законодателство, изразяващо се в усложняване на правилата и процедурите, не възпрепятстват ефективно злоупотребите, към които са насочени, но същевременно влошават качеството на работа на изборната администрация.

Сравнителните резултати от наблюдението в периода 2009 г. – 2017 г. показват, че *най-съществения дял от нередностите в изборния процес се дължи на дефицити в работата на избирателните комисии*. С особена острота този проблем се откроява на нивото на секционните комисии, които не разполагат с достатъчно познания, за да изпълняват стриктно усложнените правила и процедури, предвидени в Изборния кодекс.

Сред многобройните организационни нередности, констатирани в изборния процес, се открояват няколко характерни нарушения, които са показателни за дефицитите в работата на избирателните комисии: неспазване на процедурите за боравене с бюлетините (предварително откъсване на бюлетини, поставяне на печати, пропуски при откъсване на контролните номера), допускане на хаос в изборните

помещения, извършване на манипулации при преброяване на бюлетините, допускане на технически грешки извършване на множество корекции при попълване на протоколите с изборните резултати. Част от констатираните организационни нарушения са показател не само за случайни пропуски при подготовката на изборната администрация, но и за преднамерено въздействие върху нейната работа.

Особено внимание (особено в контекста на настоятелните обществени искания на по-засилено влияние на личностите в политиката) следва да се обърне на факта, че за пореден път се наблюдават множество пропуски при отчитането на преференциалния вот (т.нар. „преференции“). Анализът на получените от наблюдателите на Асоциация „Прозрачност без граници“ протоколи на секционни избирателни комисии показва систематично неглижиране при преброяване на подадените преференции. Показателни в това отношение са протоколите от големи секционни избирателни комисии в областни центрове[4], в които липсват преференциални гласове или са отчетени такива само за една политическа партия.

Преките наблюдения върху протичането на изборния процес в страната през последните години показват редица случаи на манипулации с изборните книжа: попълване на бюлетините от членове на секционните комисии след приключване на изборния ден, поправяне на протоколите без да се поставят необходимите подписи от членовете на комисиите, съзнателни пропуски при поставянето на втори печат върху бюлетините. Тези констатации са показател за липса на базова почтеност на някои членове на секционни комисии (които са длъжностни лица по смисъла на изборното законодателство) и за осъществен институционален пробив в основното звено на изборната администрация, отварящ вратата за купуване на гласове и други манипулации в изборния процес. Подобни практики ясно показват, че между категорията на организационните нарушения и по-сериозните злоупотреби в изборния процес може да има пряка връзка, което още по-основателно поставя въпроса за професионализма, прозрачността и почтеността в работата на членовете на избирателни комисии.

Причините за липсата на подобрение в качеството на работата на секционните избирателни комисии са комплексни, като сред тях е необходимо да се изведат на преден план: 1) политическо влияние върху работата на членовете на избирателните комисии; неспособност да се задържи вече създаден капацитет за администриране на изборния процес; 2) опити за външна намеса и натиск от страна на представители на местни власти, лидери на общности, застъпници, кандидати и други лица; 3) недостатъчно обучение на членовете на комисиите.

В работата на *районните избирателни комисии* продължават да бъдат констатирани дефицити в две насоки: 1) незадоволително ниво на прозрачност относно решенията на РИК и действията по отстраняване на организационни нередности; 2)

[4] Констатацията е извършена в резултат на проверката на протоколите, получени от наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници“ на изборите на народни представители, проведени на 26 март 2017 г.

недостатъчно ефективно осъществяван контрол върху работата на секционните избирателни комисии и практически отказ от налагането на санкции. Поддържането на регистрите на районните избирателни комисии остава слабо място в работата на изборната администрация, което от своя страна оказва негативно влияние върху доверието в изборния процес като цяло. Проблемът с ниската степен на прозрачност в решенията на районните комисии бе частично преодолян след приемането на изисквания за унифициран формат за регистри на сигналите и решенията. Въпреки напредъка, продължава да съществува разнородна практика по публикуването на информация, като често пъти тя се публикува с голяма закъснение и не позволява своевременното информиране относно предприетите действия. Този дефицит беше констатиран и в рамките на парламентарните избори на 26 март 2017 г., като един от случаите се отнася до попълване на регистрите с решения и документи със задна дата. Това нарушение не само възпрепятства получаването на надеждна и актуална информация за взетите мерки, но на практика не позволява обжалването на решението пред по-горна инстанция.

Във връзка с втория проблем – неефективно осъществяваният контрол върху секционните комисии – необходимо да се отбележи отсъствието на политика за налагане на санкции спрямо членове на избирателни комисии, които извършват нарушения на правилата в Изборния кодекс. Налице е практически отказ от налагане на санкции, като причините за това са както липсата на разбиране за необходимостта от прилагането им, така и размерът на санкциите – твърдо установена минимална стойност от 1000 лв., без предвидена възможност за вариране в реалистичен диапазон, съобразен с характера на нарушението.

В рамките на анализирания период бяха постигнати значителни подобрения в прозрачността и публичността в работата на *Централната избирателна комисия*. Това се отнася до публичността на решенията и протоколите от обсъжданията, поддържането на регистри на сигнали, жалби, наблюдатели и застъпници, публикуването на обучителни и информационни материали. През последните няколко години интернет-страницата на Централната избирателна комисия беше последователно развивана и обогатявана, като постепенно се превърна в основен източник на информация за изборния процес в страната. Този процес трябва да бъде поддържан систематично, като навременното попълване на регистрите на ЦИК, включително тези за сигнали и жалби е една от основните практики за гарантиране на публичност в изборния процес.

В контекста на обучението на изборната администрация се констатира напредък, като Централната избирателна комисия постепенно започна да развива онлайн обучителен портал и да публикува достъпни и интерактивни обучителни материали за секционните и районните избирателни комисии.

Наред с напредъка е необходимо да се отбележат и някои пропуски в работата на ЦИК, които се изразяват в няколко насоки: 1) противоречива практика, непоследователни решения и/или невъзможност за вземане на решения по въпроси, свързани с предоставянето на медийни пакети за участници в предизборните кампании;

2) извършване на редица корекции в изборните книжа и в решенията на ЦИК; 3) недостатъчна степен на публичност при обсъждането и вземането на решения по някои важни въпроси (например, мотиви за одобряване/неодобряване на медийни пакети за някои участници; параметри на обществената поръчка за наемане/закупуване на машини за електронно гласуване в секциите); 4) забавяне на решенията и публикуване в последния момент (такъв пример е обществената поръчка за доставка на машини за машинното гласуване през 2017 г., в резултат на което процедурата беше прекратена без избор на доставчик).

Другата съществена категория от нарушения, констатирани последователно през последните години в изборния процес на страната, е свързана с незаконното *въздействие върху волята на избирателите*. Тук са визирани разнообразните изразни форми на престъпленията срещу избирателните права на гражданите, класифицирани като *купуване на гласове* и *контролиран вот*.

Сравнителният анализ на резултатите от наблюдението на изборния процес в последните години извежда на преден план две тенденции: 1) най-съществен дял на опитите за купуване на гласове и натиск върху избирателите се констатира при два типа избори, които концентрират най-съществен интерес за достъп до властови ресурси – местни избори и избори за национален парламент; 2) на фона на привидното намаляване на преките случаи на купуване на гласове, констатирани в изборния ден, се увеличава делът на случаите на контролиран вот – т.е. налице е „ефект на скачените съдове“; 3) налице е ясно изявена тенденция за преминаване от „търговия с пари“ към „търговия със зависимости“, като в този процес се мобилизират разнообразен кръг от актьори, които имат влияние върху политическия, икономическия и социалния живот на местните общности.

Една от най-тревожните тенденции, регистрирани в наблюдението на местните избори, проведени през есента на 2015 г., както и на изборите за народни представители от 26 март 2017 г. е свързана с *нарастване на високия дял на сигналите за контролиран вот*. Този дял е по-висок в сравнение с регистрираното при последните четири поредни избори от 2014 г. насам. По-съществено безпокойство буди фактът, че продължава да се засилва възприятието за по-интензивен натиск върху избиратели в определени райони на страната от работодатели и от представители на местни власти. Този натиск бива упражняван с инструментите на директна и индиректна финансова и икономическа принуда и има особено силен характер в региони и населени места с високи нива на безработица, ограничени икономически перспективи за заетост и високи нива на зависимост от социални плащания.

Основните изразни форми на контролирания вот остават сходни с наблюдаваните при предходни избори – присъствие на лица без обозначителни знаци в или в близост до изборните помещения, организирано извозване на избиратели, групово гласуване. От 2013 г. насам се запазва високият дял на сигнали, които касаят опити за нерегламентирано въздействие от страна на представители на местната власт, особено в малките населени места.

По отношение на субектите, осъществяващи натиск върху избирателите, е налице устойчива тенденция на привидно „отдръпване“ на застъпниците от предния план в изборния процес, като все по-ясно се открояват фигурите на: 1) представители на местните власти (кметове на малки населени места и общински съветници); 2) легитимни участници в изборния процес (членове на секционни избирателни комисии); 3) лица без ясен статут и без обозначителни знаци.

Що се касае до прякото купуване на гласове, през последните няколко години се забелязва *привидно намаляване* на неговата относителна тежест в рамките на общия обем от сигнали за нарушения, регистрирани в изборния ден. Този спад в дела на купуването на гласове се дължи на няколко фактора: регистрираният висок дял на организационните нередности; спецификите на явлението „купуване на гласове“, които правят прякото регистриране на подобни злоупотреби особено трудно; умелото мобилизиране на други форми на обвързаности на местно ниво; журналистически разкрития на различни схеми за купуване на гласове и някои спорадични действия на институциите в тази насока.

При анализа на проблемите, свързани с купуването на гласове и контролирания вот, е необходимо да се подчертае, че въпреки някои успехи за разкриване и санкциониране на този тип престъпления, като цяло дейността на правоохранителните и правораздавателните институции не дава основание на задоволителна оценка. Макар че основните причини за произхода на явлението „купуване на гласове” не могат да се търсят в държавните институции, е обяснимо, че обществените очаквания за ефективно противодействие са отправени именно към тях. Причината за това се корени във факта, че държавните институции са натоварени с легитимните законови правомощия да разследват и санкционират тези престъпления.

В тази връзка на преден план изпъква ролята на Министерство на вътрешните работи, на Държавна агенция „Национална сигурност“ и на Прокуратурата на Република България. Въпреки че през последните няколко години бяха предприети редица действия, съществени препятствия пред ефективното разследване на престъпленията срещу избирателните права на гражданите създават: 1) силно формализираният характер на наказателно-правната уредба, който затруднява работата на правоохранителните и правораздавателните институции; 2) неформалните близки контакти и зависимости, създадени на местно ниво, които въздействат негативно върху готовността на правоохранителните органи за ефективно разследване; 3) негативното въздействие на политическия фактор върху работата на разследващите органи, като в тази връзка следва да се подчертае, че честите смени в ръководствата на регионалните структури на МВР демотивират служителите при изпълнение на служебните им задължения и затормозяват тяхната работа по разследване на престъпления, които имат връзка с политическите процеси в страната; 4) неадекватен подход при разследване на този тип престъпления, като усилията се концентрират основно в дните непосредствено преди изборния ден и в самия изборен ден, което не позволява идентифициране на всички субекти и форми на въздействие.

ЧАСТ II

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

ПРЕДИЗБОРНИ АНГАЖИМЕНТИ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ТЯХНАТА РЕАЛИЗАЦИЯ

1. Предизвикателства пред почтеността в управлението и приоритетни насоки към промяна

Вече близо три десетилетия след началото на прехода към демокрация и конкурентна пазарна икономика корупцията продължава да бъде във фокуса на общественото недоволство в България. Страната трайно остава част от групата държави, в които стандартите за прозрачност и почтеност в политическия, обществения и икономическия живот са далеч от водещите световни и европейски практики. Последните няколко години показват и тревожно изоставане спрямо много от страните от Централна и Източна Европа, с които България традиционно се съизмерва като част от Петото разширяване на Европейския съюз.

Индексът за възприятие на корупцията (водещото международно проучване на TI, измерващо нивото на корупция в публичните институции в повече от 180 държави) показва ясно липсата на напредък в тази област – през почти целия изследван период индексът на България варира около едни и същи стойности, които са значително по-ниски от средната стойност на индекса за Европейския съюз. В рамките на ЕС България „традиционно" заема последните места в класацията. Другото значимо международно изследване на TI – Световният корупционен барометър – допълва информацията относно общия антикорупционен климат в страната. Въпреки декларираните усилия за реформи и противодействие на корупцията, все още не могат да бъдат достигнати стандартите за прозрачно, отчетно и почтено управление.

Експертните изследвания и професионалните дискусии в България през последните години позволяват да бъдат очертани няколко основни проблемни полета, по отношение на които са необходими спешни и целенасочени мерки.

▪ Политика и корупция

Актуалните доклади на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Европейската комисия и Transparency International показват, че България разполага със законодателство, което в основните си параметри съответства на стандартите за финансиране на политическата дейност, и приложение, което очертава пропастта между закон и практика. Една от най-съществените последици от несанкционираното навлизане на пари с неясен произход в политиката е заплахата от корумпиране на политическите партии, които са основен инструмент за изразяване интересите на различни обществени групи в управлението, както и опасността от дискредитиране на институциите.

Липсата на правила, по които бизнесът и организирани групи от обществото защитават свои легитимни интереси, води до приемането на закони и до изпълнението на управленски решения, които са взети в резултат на задкулисен натиск и в противоречие на обществения интерес. Въпреки поредицата от препоръки, анализи и

дискусии, 59% от българите считат, че управлението на страната е под влиянието на няколко значими субекта, работещи в свой собствен интерес според изследването на Transparency International Световен барометър на корупцията, България все още остава една от малкото европейски държави без конкретни правила в сферата на регламентацията на лобистките практики.

Нещо повече, в България продължава да липсва ефективна практика по налагането на етични стандарти в работата на народните представители. Дългият период на липсващи правила за етично поведение в работата на законодателната власт доведе до съществени дефицити в сферата на почтеността. Постоянните комисии по парламентарна етика трудно изпълняваха функциите си да създадат етична среда в опита да компенсират нормативния вакуум с ad hoc и ad hominem решения по постъпили от гражданите сигнали. Специалният раздел за етичното поведение на народните представители, включен в Правилника за дейността на 43 Народно събрание не доведе до съществени положителни практики, основно и поради закъснелите мерки за укрепване правомощията на парламентарната етична комисия. Правилникът за дейността на новото 44-то Народно събрание също предвижда изисквания за деклариране на конфликт на интереси, на имущество, на получени протоколни подаръци, а Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика разполага с правомощия да налага санкции срещу неправомерно поведение на народните представители. Как обаче тези правила ще бъдат прилагани на практика може да се оцени едва след наблюдение на конкретната парламентарна практика. Независимата външна оценка обаче показва, че в Световния индекс за Върховенство на правото в периода 2012 – 2016 г. индикаторът „Злоупотреба с обществена позиция от членовете на парламента“ бележи драстичен спад на своята стойност от 0.33 на 0.13 пункта при средна стойност от 0.52 пункта за всички страни-членки на ЕС, като в световен план по този показател България „изпреварва“ единствено страни като Либерия, Нигерия, Молдова и Гватемала.

Изваждането на светло на лобистката дейност от своя страна изисква комплексен подход и задълбочена експертна и политическа дискусия. От съществено значение е възприемането като водещ стандарт на дефиниция за лобистка дейност, която позволява законодателната рамка да обхване всяка пряка или непряка комуникация, или пряк или непряк контакт, срещу заплащане или безплатно, с лице, заемащо публична длъжност в орган на власт или в орган на местно самоуправление, които са насочени към оказване на влияние върху процеса на взимане на публично решение. Неадекватното дефиниране на явлението лобиране рискува да има за резултат неефективно приложение на законодателството, а в дългосрочен план, разочарование от ефекта на регулацията и нейното последващо отхвърляне. Не по-малко важно е и създаването на публично достъпен регистър на лобистите, който предоставя информация относно лицата, осъществяващи лобистка дейност; институциите и лицата, които са обект на лобиране; характер/естество на лобистката дейност; изразходвани финансови ресурси за тази дейност; приложени документи). Надзорът над

изпълнението на тези изисквания следва да бъде делегиран на институция с ясни функции по контрол върху прилагането и санкциониране на нарушенията.

Най-високите международни стандарти в сферата на лобистката дейност допълват законовата регламентация с по-широки изисквания за публичност и прозрачност на законодателните процеси. В тази връзка полезен инструмент е „законодателното досие“ – задължението за всички категории вносители на проекти на нормативни актове да предоставят публично информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод подготовката на съответния нормативен акт. Подсилващ тази мярка ефект би имало и създаването към Народното събрание на Публичен регистър на организациите-вносители на писмени становища по законопроекти в парламентарните комисии, съдържащ данни за наименованието и седалището на организацията, членовете на управителния съвет, областите на експертен опит и интересите, които представлява.

Специално внимание следва да се насочи и към укрепване авторитета на етичната комисия в Народно събрание. Прилагането на прозрачни процедури за избор на членове и ръководство на етичната комисия в съответствие с изискването за безспорен интегритет, а не в следствие на политически компромис, е важна стъпка в тази посока. По-съществени обаче следва да са усилията за утвърждаване на санкционните правомощия на комисията и принципите за прозрачност в работата ѝ, които през изминалите години се очертават като сериозен дефицит.

Част от изброените насоки за повишаване на прозрачността, отчетността и почтеността в политическия процес вече са били обект на политически дебат, но до момента все още липсва визия и воля за възприемането на подобен набор от инструменти за изсветляване на влиянията в политиката като цялостен комплекс от мерки за противодействие на корупцията.

▪ Институции и корупция

През последните години бяха създадени различни институции, натоварени с правомощия по предотвратяване на корупцията. Сред тях са Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС (БОРКОР), инспекторатите в администрацията, Комисия за установяване и предотвратяване на конфликта на интереси, ДАНС и др. Нито една от тези институции, обаче, не е напълно независима, както и не е натоварена с функции за разследване и санкциониране на случаи на корупция, което значително ограничава свободата на действие на съответните органи. По отношение отделните органи за противодействие на корупцията липсва механизъм за независим външен надзор. Въпреки множеството новосъздадени звена се наблюдава припокриване на мандати и отсъствие на независим координационен орган. Опитът показва, че фрагментарният подход не може да наложи ефективен модел за разработване и провеждане на политики за противодействие и борба с корупцията, както и за разследване и санкциониране на корупционни случаи. Съществуващият ограничен капацитет за мониторинг и контрол на изпълнението на

съществуващите планове за действие, както и за анализ на риска, поставят под въпрос цялостната ефективност и изпълнение на приетите мерки.

Нещо повече, смяната на правителството или на местни органи на властта в България често е свързана с извършването на назначения и уволнения, които са мотивирани преди всичко от политически съображения, а не от функционален анализ на нуждите и на ефективността в работата на административните структури. В допълнение към това, продължава практиката на ръководни постове да се назначават лица при липсата на процедури за прозрачност на номинациите, конкурентен подбор и обществено обсъждане на номинираните кандидати. Всичко това води до неефективност в работата на администрацията, загуба на административен капацитет и зависимост от външно политическо и икономическо въздействие върху дейността на институциите.

Преодоляването на тези практики не е възможно без дефинирането и прилагането на единна антикорупционна политика, валидна за всички публични власти и фокусирана както върху контрол и санкциониране на нарушенията, така и преди всичко върху превенцията и изграждането на система за почтеност в институционалния процес, част от която са и прозрачните процедури по назначения. В тази връзка приоритетните действия следва да са насочени към създаването на независим антикорупционен орган, който фокусира усилията на институциите в областта на противодействието на корупцията и задава приоритети и координира техните действия. Той следва да разполага с правомощия за проверка на сигнали за корупционни нарушения, да упражнява контрол по изпълнението на политиките за противодействие и ограничаване на корупцията и да провежда ефективни проверки за установяване конфликт на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

В допълнение към прилагането на единна антикорупционна политика, следва спешно да бъдат установени устойчиви модели на прозрачни назначения в органите на власт.

Законодателният орган следва да въведе стандартни унифицирани процедури за избор на ръководни позиции в органите на управление, независимите органи и висшата администрация. Те трябва да се основават на предварително формулирани критерии, включително на изисквания за професионална компетентност, прозрачност на процедурите по избор, публични изслушвания, с възможност за обсъждане на предложените концепции за управление и прозрачност при вземането на решения за избор със задължение за мотивиране.

▪ Администрация и корупция

Административната корупция в България остава тревожно висока въпреки разнопосочните мерки, предприемани в различни сектори през последните години. Една от предпоставките за наличието на нередности и злоупотреби в администрацията е неефективната политика по отношение конфликта на интереси. През 2009 година в България бе приет самостоятелен закон, уреждащ установяването и санкционирането

на една от сериозните предпоставки за корупция в управлението – конфликта на интереси. През 2011 година бе създадена самостоятелна институция с правомощия да следи за прилагането на закона – Комисия за установяване и предотвратяване на конфликта на интереси. В същото време, публичното пространство ежедневно дава примери за порочни практики в работата на различни категории служители както в централната, така и в местната администрация. Наличието на законодателство не е достатъчна предпоставка за възпиране на корупцията – централизираният подход при осъществяване на контрол върху неговото приложение създаде устойчиви практики за ефективното и адекватно противодействие на конфликта на интереси в работата на администрацията, но те следва да бъдат разширени като обхват и като ефект по отношение защитата на публичния интерес.

Същевременно една важна тема, свързана с превенцията и разкриването на нередности в работата на институциите, остава извън фокуса на внимание на законодателя. Лицата, които сигнализират за неправомерни действия в структурите, в които работят (whistleblowers), играят жизненоважна роля за изобличаване на корупцията, измамите и лошото управление, а също така и за предотвратяване на огромните вреди, нанасяни от незаконосъобразни действия или бездействия на администрацията. Към настоящия момент в България не съществува специален закон за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, въпреки някои общи разпоредби в АПК и Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Създадените разпоредби, обаче, не предлагат ефективни механизми за защита на подаващите сигнали, което продължава да се отразява негативно в докладите за напредъка по приложение на редица международни конвенции, по които България е страна (Конвенция на ООН за борба с корупцията, Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чуждестранни длъжностни лица и др.)[5]. Все още са малко случаите, в които институциите са разработили и прилагат политики и конкретни мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а като цяло въпросът остава извън дневния ред на политиците и институциите.

Ограничаването на административната корупция изисква комплексни мерки, насочени включително към информираността на гражданите, стимулиране на тяхната проактивна позиция по отношение разкриване на злоупотребите, укрепване на гражданското образование и други. Паралелно с тези дългосрочни политики обаче са необходими и спешни мерки за въвеждане на основани на риска механизми за противодействие на корупцията по ниските етажи на властта във високорискови сектори в рамките на държавната администрация чрез ex ante превенция на конфликта на интереси по категории рискови процеси и укрепване правомощията на инспекторатите в администрацията за проверка на декларациите и предотвратяване на конфликта на интереси. По отношение прилагане на политика за защита на лицата, докладващи за нередности следва да се разработи детайлен механизъм за защита на служителите в централната и местната администрацията които сигнализират за

[5] Вж. например Докладите за напредъка на България по прилагане на Конвенцията на ООН срещу корупцията тук http://www.justice.government.bg/121/ и тук http://transparency.bg/wp-content/files/Legal_report_UNCAC_2014_BG_fin.pdf

нередности и корупция, включващ ясни процедури за вътрешно докладване при стриктно спазване на правилата за конфиденциалност, ясни процедури за проверка на сигналите и независимо разглеждане на жалби от страна на лица, подали сигнали, както и система за обезщетяване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове. Не без значение е и прилагането на процедури за анализ на резултатите и обратна връзка, което би стимулирало служителите да заемат проактивна позиция по отношение разкриване на нередности.

▪ Бизнес среда и корупция

Изразходването на публични ресурси чрез обществени поръчки представлява една от областите с повишен корупционен риск в България. Годишно в страната се разпределят над 6 милиарда лева чрез обществени поръчки, което обяснява и силния интерес към ефективното управление и ограничаване на корупционния натиск в тази област. Неефективно управление на значителен обем от средства ощетява обществото и има основен принос за проблемите, пред които е изправена страната. През годините са констатирани редица практики на злоупотреби при обществените поръчки, които често се осъществяват при формалното спазване на законовите разпоредби. Практиките да се сключват анекси към основния договор за изпълнение на обществената поръчка, които реално подменят първоначалната му насока, произволен подбор на критерии за оценка на кандидат-изпълнителите, нерелевантни изисквания към тях и др. са някои от предпоставките за наличие на сериозни корупционни рискове в тази област.

В същото време бизнес средата продължава да страда от излишна административна тежест, несигурна правна среда, липса на ефективно функциониращо електронно правителство на всички нива в администрацията.

Устойчивата политика за прозрачно и отчетно разпореждане с публични средства изисква въвеждане на система за външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

Един от основните механизми за преодоляване на корупционния натиск върху бизнеса е ефективното функциониране на електронно правителство и в частност, преминаването към електронни търгове като основен инструмент за прозрачност на обществените поръчки.

Контролът върху разходването на публични средства не би могъл да бъде пълноценен без прилагането на стандарт за оценка на ефективността от изпълнението на обществените поръчки и публично отчитане на резултатите. Въвеждането и спазването на такъв стандарт е водеща гаранция за защита на публичния интерес, защото гарантира както ефикасност, така и целесъобразност на разходването на публичен финансов ресурс.

2. Граждански мониторинг върху предизборните ангажименти на политическите формации в контекста на изборите за 44-то Народно събрание

В усилията си да фокусира вниманието на политическите партии върху съществени дефицити в политическия живот и управленските практики, които задълбочават изоставането на България в усилията за превенция и противодействие на корупцията, Асоциация „Прозрачност без граници“ извърши наблюдение на предизборните програми на регистрираните за участие в изборите за 44-то Народно събрание политически партии в страната.

В навечерието на предсрочните избори за 44-то Народно събрание Асоциация „Прозрачност без граници“ направи публично достъпен своя policy paper „17 антикорупционни ангажимента за избори 2017“ като апелира към политическите партии да предложат конкретни мерки, които в последствие да дадат основа за граждански мониторинг по тяхното изпълнение.

Мониторингът се базира на методология, която включва отчитането на два основни индикатора:

- *степен на ангажиране на политическите партии с конкретни мерки в ключови области на политиката за превенция и противодействие на корупцията*, формулирани от Асоциация „Прозрачност без граници“ в навечерието на предизборната кампания:6
- *степен на интегриране в предизборните кампании на политическите партии на други мерки* с потенциал за ограничаване на корупционни риск и ефективно преследване на корупционни престъпления.

Мониторингът включваше няколко основни стъпки:

- осъществяване на контакт с всички политически партии, регистрирани за участие в изборите за 44-то НС на официално предоставения в ЦИК адрес с цел публичност на инициативата и предоставяне на актуалната предизборна програма;
- контент анализ на всички публично достъпни програми на регистрираните политически партии в периода 17 февруари – 10 март 2017 г.

Основни резултати

Мониторингът регистрира тревожно висок дял на политическите формации, които участват в парламентарни избори без наличието на управленска програма, която да е публично достъпна за гражданите – за една трета от регистрираните партии и коалиции се оказа невъзможно да бъде открит подобен документ. Тенденцията се очертава като

[6] Виж Приложение 2

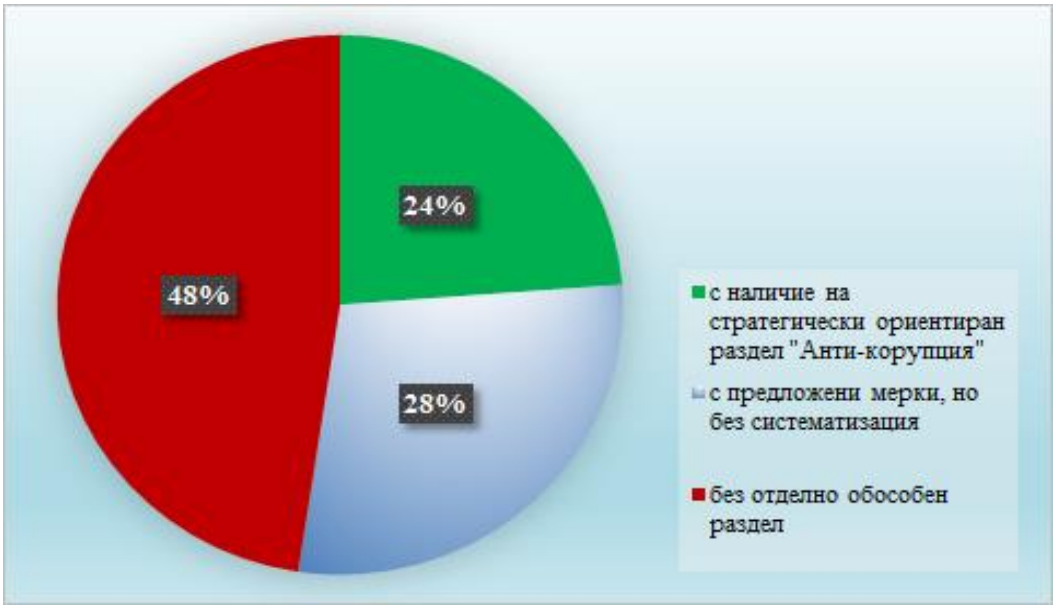
особено тревожна предвид ерозиралото доверие на гражданите в политическите институции в България.

Графика 3: Публично достъпни програми на партиите и коалициите, участващи в изборите за народни представители

Обстойният преглед на предложените предизборни програми регистрира и друга тревожна тенденция – *едва половината от участващите в изборите формации имат заявени мерки с антикорупционна насоченост*.

Стратегически подход за превенция и противодействие на корупцията предлагат едва една четвърт от всички, регистрирани за участие в парламентарни избори - 2017 политически формации, а почти половината демонстрират отказ да се ангажират с темата. Близо една трета от участващите в изборите партии и коалиции са направили опит да формулират конкретни мерки, без обаче последните да са систематизирани по отношение на поставени стратегически цели и очаквани резултати.

Графика 4: Стратегически подход за превенция и противодействие на корупцията, възприет в предизборните програми на партиите и коалициите



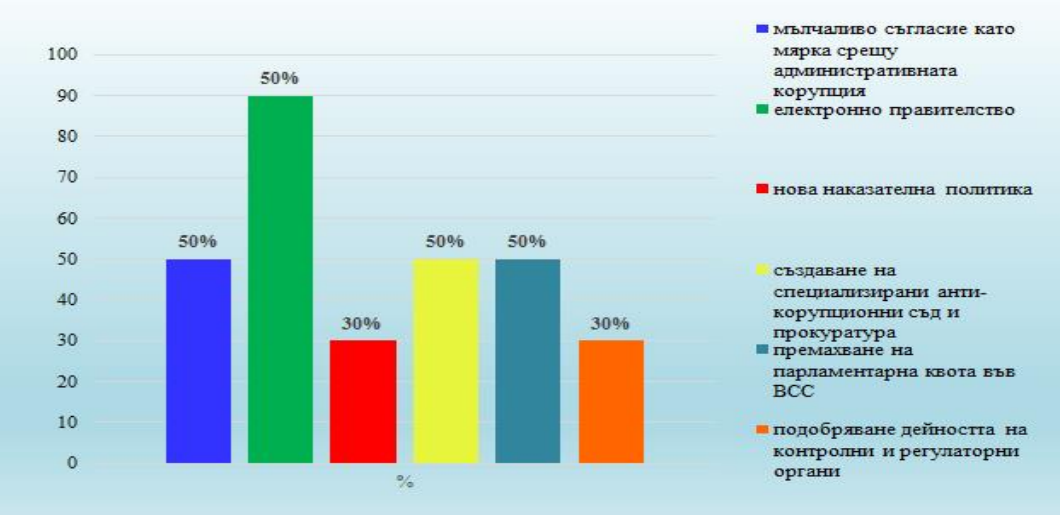
Прегледът на предизборните програми откроява *очевиден отказ на политическите формации да се ангажират с определени теми или да предложат адекватно решение на констатирани дефицити* – такива са темите за *изсветляване на лобирането и лобистката дейност*, както и за *етичните правила за работа на българския парламент*. Партиите демонстрират *явен отказ да се ангажират* също с проблемите за *неефективния контрол върху финансирането на политическата дейност* и *въвеждане на всеобхватна политика за закрила на лицата, докладващи за корупция в администрацията*. Само в една програма е декларирано намерение за ограничаване на „черните каси“ в политиката чрез въвеждане на по-ефективни механизми за контрол върху финансирането на политическата и предизборната дейност. Само в една програма е разработено предложение за въвеждане на всеобхватна политика за закрила на лицата, докладващи за корупция в администрацията чрез въвеждането на механизми за обезщетяване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове и за налагане на санкции на органа, предприел репресивни мерки към лицето, подало добросъвестно сигнал.

Най-голям дял на конкретни мерки партиите предлагат по отношение темата за прозрачност на обществените поръчки (33%), назначенията във всички органи на власт и управление (29%). Създаването на независим антикорупционен орган със специфични правомощия да дефинира, координира и отчита изпълнението на държавна политика за превенция на корупцията се поддържа от една четвърт от участващите в изборите формации, а конкретни стъпки за ограничаване на корупционните рискове чрез превенция на конфликта на интереси предлагат едва една пета от всички формации.

Графика 5: Наличие на конкретни антикорупционни ангажименти по основни раздели в % от предизборните програми на всички партии и коалиции

Детайлният анализ на предизборните програми регистрира и няколко *зони на възможен консенсус* между политическите партии. Сред тях водещ е ангажимента на 90% от политическите формации за въвеждане в кратки срокове на електронното правителство с всички негови основни компоненти. Половината от предложилите предизборни програми партии поставят акцент и върху две други съществени стъпки към превенция на корупцията – въвеждане на мълчаливо съгласие като мярка срещу административната корупция и ограничаване на възможностите за политическо въздействие върху съдебната власт чрез премахване на парламентарна квота във ВСС. Също 50% подкрепа в усилията за противодействие на корупцията се очертават и по отношение на необходимостта от създаване на специализирани антикорупционни съд и прокуратура.

Графика 6: Степен на политически консенсус около други антикорупционни мерки (в % спрямо публично достъпните партийни програми)



С *най-ниска степен на консенсус* сред едва една трета от политическите формации, предложили управленска програма в навечерието на избори 2017 се ползват мерки свързани с подобряване дейността на контролните и регулаторни органи и реформа в основни направления на наказателната политика в страната.

3. Перспективи за взаимодействие между политическите партии в 44-то Народно събрание в сферата на противодействие на корупцията

В периода след обявяване на окончателните резултати от изборите за народни представители на 26 март 2017 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ фокусира своя анализ върху предизборните програми и позиции на парламентарно представените партии и върху възможностите за откриването на допирни точки и полета на съгласие между петте парламентарно представени партии и коалиции по отношение бъдещите им усилия в борбата с корупцията. Анализът показва *наличие на известен потенциал за политически консенсус* в работата на 44-то Народно събрание за адресиране на някои от дефицитите в управленския процес в страната.

На първо място, макар темата за почтеността в управлението и за превенцията на конфликта на интереси да не присъства като самостоятелно изведен проблем в програмите на парламентарно представените партии, все пак тя макар и частично е засегната в програмите на двете най-големи парламентарни партии, като е *възможно те да се обединят в подкрепа на мерки за разширяване проверките за почтеност в администрацията и за нов ред за разкриване и санкциониране на корупцията по високите етажи*.

Второ, по отношение на взаимоотношенията между бизнес и политика, макар парламентарно представените партии да не са предложили конкретни мерки за повишаване прозрачността, отчетността и целесъобразността в разходването на публични средства чрез обществени поръчки, все пак може да се търси консенсус за развитие на законодателството в сферата на обществените поръчки и залагане на по-строги гаранции срещу нередности и корупционни практики, доколкото индиректно всяка от парламентарно представените партии е подкрепила подобна посока на работа.

Не на последно място, открит остава и най-спорният политически въпрос в сферата на устойчивата политика за превенция на корупцията, наследен от 43-то Народно събрание, а именно този за създаването на единен антикорупционен орган. В своята конкретика, подобна мярка е разработена само в програмата на първата политическа сила. Предложението предвижда създаване на единен антикорупционен орган, въз основа на приемане на нов Антикорупционен кодекс, който обединява фрагментираното законодателство и множеството органи, като за основа се взема опита на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Предложението включва законодателна регламентация на отнемането на имущество с недоказан произход без образувано наказателно производство. Останалите партии не са включили

предложение за създаване на единен антикорупционен орган. В предизборни коментари техни представители не изключват възможността за структурни промени в съществуващите антикорупционни органи или за създаване на нов единен антикорупционен орган, но извеждат на преден план въпроса за обхвата на неговите правомощия. Те поставят по-скоро акцент върху необходимостта от по-ефективен контрол от съществуващите органи. Съществува определена възможност за подкрепа на подобна мярка, като тя зависи от правомощията на антикорупционния орган. Нещо повече, съществува потенциал за категорично неодобрение в Народното събрание на предложението за отнемане на имущество с недоказан произход без образувано наказателно производство. В този смисъл, тази стратегическа мярка вероятно ще бъде една от най-спорните политически теми в полета на противодействието на корупцията в новия мандат на законодателния орган.

Всяка от изброените мерки с потенциал за политическо съгласие, а и много други с антикорупционна насоченост като антимонополни мерки, мерки за завършване на електронното правителство, мерки за намаляване на административната тежест върху бизнеса, съсредоточават значим потенциал за съгласие в рамките на 44-то Народно събрание. Реализацията на този потенциал зависи от продължаването на усилията на експертните и граждански организации за стимулиране дебата по темите на превенцията и противодействието на корупцията в България, приложение на международните стандарти и добри практики и за мониторинг върху работата на институциите по изпълнение на поетите предизборни ангажименти.

ПРЕПОРЪКИ

А. ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Въз основа на осъществената инициатива за мониторинг на изборите за народни представители, проведени на 26 март 2017 г., както и на дългогодишната дейност на Асоциация „Прозрачност без граници" по наблюдение на изборния процес, могат да бъдат формулирани следните препоръки за промени в законодателството и в практиката по неговото прилагане:

1. *Промяна в начина, по който се съставят избирателните списъци – създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес*

Създаването на регистър на избирателите следва да се базира на три последователни стъпки: 1) съставяне на списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина въз основа на данните, с които разполагат държавните институции (ГД „ГРАО" към МРРБ, МВР, НОИ, МВнР); 2) провеждане на информационна кампания сред гражданите, която цели да ги информира, че е създаден списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина, и че могат да коригират евентуално съществуващи неточни данни; 3) верифициране на данните, извършвано лично от избирателя, който проверява коректността на данните в интернет или в населеното място, в което живее, след което потвърждава/коригира записа в избирателния регистър.

Като институция, която е натоварена със задължението да подготвя и провежда избори, ЦИК следва да има и основната отговорност при *създаването и поддържането на регистър на избирателите*. Данните за съставянето и поддържането на избирателен регистър следва да се основават на данни от информационните масиви на няколко институции, а не само на ГД „ГРАО", която поддържа регистър „Население" с други функции. В тази връзка считаме, че е необходимо да бъде предвиден механизъм за служебно предоставяне на ЦИК на данни от информационните масиви на ГД „ГРАО", МВР и НОИ. Необходимо е да се отбележи, че НОИ например разполага с актуални декларирани данни на лицата, живеещи в чужбина, които са освободени от внасянето на здравни осигуровки – този масив от информация е надежден източник на данни за съставянето на избирателния регистър.

Важна функция на ЦИК е провеждането на *информационна кампания сред гражданите за наличието на регистър по избирателите и за необходимостта от проверка на валидността на данните*. В тази връзка ЦИК следва да осигури достъп до създадения регистър (при спазване на условията за защита на личните данни, чрез

интернет или чрез проверка на място в общините). Финалният етап завършва с *еднократно верифициране на данните от страна на избирателя*, като той извършва проверка на своите данни, след което потвърждава/коригира записа в избирателния регистър. Предложеният подход осигурява реализиране на избирателното право на всички избиратели, живеещи в страната и извън нея, като изчиства избирателните списъци от така наречените „мъртви души", не лишава български граждани от избирателни права и възпрепятства злоупотреби в изборния ден.

2. *Промяна на начина, по който се номинират и обучават членовете на избирателните комисии, която съдейства за изграждане на устойчив капацитет на изборната администрация*

Продължаване на процеса по изграждане на капацитет на изборна администрация. За поддържане и развитие на капацитета на изборната администрация са необходими не само законови решения, а и практически действия, които водят до съхраняване на натрупан капацитет. Действащите разпоредби в Изборния кодекс позволяват на политическите партии да извършват замени на своите представители дори и в изборния ден, като по този начин в избирателните комисии попадат представители без минимални познания относно технологията на изборния процес. В тази връзка са възможни решения в няколко насоки: 1) забрана за участие в комисия на представител, който не е преминал съответното обучение; 2) забрана за замяната на членове на избирателните комисии в седмицата преди изборите; 3) създаване на регистър на членове на СИК, които имат опит и експертиза при провеждането на избори; 4) провеждане на по-задълбочено обучение на членовете на СИК, които са включени в този регистър; 5) включване на по един експерт – юрист във всяка секционна избирателна комисия, който е добре обучен и съблюдава за коректното прилагане на правилата и процедурите, предвидени в изборното законодателство. (бел.: такава е практиката в Гърция, където представителите на юридическата общност - адвокати, магистрати – се ръководят от определени професионално-етични критерии в работата си и са задължени да участват в избирателните комисии. В населените места, където няма такива експерти, те се командироват с цел във всяка комисия да има по един експерт с юридически познания за изборния процес.); 6) определяне на разумен диапазон на административно-наказателните санкции за нарушения, извършени от членове на избирателните комисии (сегашният изключително висок размер е неадекватен и води до отказ по прилагането на санкции).

3. *Създаване на Регионални преброителни центрове като инструмент за възпрепятстване на възможностите за контролиран и купен вот и за ограничаване на манипулациите и грешките при броенето на бюлетините*

Експерименталното прилагане на модела през 2011 година доказа, че преброителните центрове могат да функционират ефективно в малки населени места, като имат силно дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комисии, отслабват натиска върху избирателите от страна на местни икономически и политически фактори и контрола за начина, по който гласуват в конкретна секция. При

провеждането на местните избори през 2015 година постъпиха сигнали за недопустима манипулация на членове на избирателни комисии, изразяващо се в попълване на празни бюлетини и неотчитане на отбелязани преференции. С промените в Изборния кодекс от 2016 г. бе премахната възможността за създаване на регионални преброителни центрове.

Въвеждането на Регионални преброителни центрове (между 150 и 200 за територията на цялата страна, или в населени места с избиратели до 25 хиляди) би позволило да бъде променен радикално начинът на работа на изборната администрация, като създава предпоставки за: 1) прозрачност на процеса по броене на бюлетините; 2) премахване на възможността за пряк достъп на членовете на избирателните комисии до бюлетините, което възпрепятства манипулирането на бюлетините и на протоколите с изборните резултати; 3) обществен контрол върху работата на избирателните комисии и засилване на личната отговорност на членовете на комисиите; 4) обезсмисляне на част от схемите за оказване на натиск върху избирателите и за купуване на гласове. Моделът на регионалните центрове е приложим както при гласуване с хартиени бюлетини, така и при машинно гласуване.

4. *Преосмисляне на решението за повсеместно машинно гласуване във всички секции в страната – определяне на рационален брой секции, в които се прилага и машинно гласуване*

Използването на съвременни технологии в изборния процес е една от възможностите за ограничаване на техническите грешки и на манипулации с изборните книжа. В български контекст въвеждането на електронни терминали за гласуване в избирателните секции може да съдейства за: 1) прекратяване на възможностите за преднамерена намеса на избирателните комисии при преброяването на бюлетините; 2) по-коректно установяване на изборните резултати, в това число и надеждно отчитане на преференциите; 3) ускоряване на преброяването на бюлетините; 4) избягване на грешки в протоколите, породени от недостатъчно компетентни действия на членове на комисиите. Същевременно, използването на машини в секции с малък брой избиратели (до 200) не е рационално от икономическа гледна точка и от гледна точка на организацията на изборния процес. В тази връзка е необходима промяна в закона, която да определи рационален брой секции (до 5000 – 6000), в които да бъде въведен този технически метод за отчитане на изборните резултати.

5. *Създаване на изричен текст в Изборния кодекс, гарантиращ правото на граждани и неправителствени организации да обжалват решенията на изборната администрация, включително и методическите указания*

Противоречивата практика на Върховния административен съд, при която наличието на правен интерес за оспорване на ключови решения на ЦИК се интерпретира по спорен начин, изисква регламентирането с изричен текст в Изборния кодекс на правото на неправителствените организации да са активни в процеса по осъществяване на граждански контрол. Един от примерите за подобен проблем са решенията по дела, завеждани от Асоциация „Прозрачност без граници” и избиратели

във връзка с методическите указания за изборите за Европейски парламент и за 43-то Народно събрание през 2014 г.

Самостоятелно и изключително значимо е правото на всеки избирател (български и не само български гражданин) да може да търси съдебен контрол за законосъобразност на актовете на изборната администрация, каквито са безспорно и методическите указания, които дори да бъдат интерпретирани като „вътрешно-служебни актове", Конституционният съд приема за обжалваеми, когато засягат права и законни интереси на гражданите.

6. *Отстраняване на формални затруднения при регистрирането на наблюдатели – премахване на изискванията за представяне на документи*

През последните години бяха въведени нови изисквания за представяне на редица документи, които затрудняват процеса на регистриране на наблюдатели. В тази връзка бяха въведени нотариално заверени пълномощни, с които организацията упълномощава лицата да я представляват; удостоверения за регистрация на неправителствените организации от публично достъпния регистър на Министерство на правосъдието; оригинал на декларация от всеки наблюдател, с която изразява съгласие да бъде регистриран. Изискването за представяне на оригинално подписана декларация от наблюдатели, които живеят в чужбина и имат намерение да наблюдават в чужбина, представлява сериозно препятствие в процеса на тяхното регистриране и обезсърчава извършването на гражданско наблюдение на изборния процес в чужбина. В тази връзка е необходимо отпадане на формалните изисквания за представяне на декларации от наблюдателите в оригинал и приемането на сканиран/копиран екземпляр.

7. *Промяна в правилата относно контрола върху финансирането на предизборните кампании, която позволява осъществяване на ефективен и своевременен контрол и налагане на санкции*

Сега действащата система за контрол върху финансирането има няколко дефицита: основава се на принципа на последващ контрол от Сметната палата, в резултат на което често санкциите се налагат след няколко месеца, дори година след приключването на предизборната кампания; контролът по документи не позволява да бъдат установени всички реално извършени разходи във връзка с предизборната кампания; размерът и характерът на санкциите не позволява ефективното наказание на нарушенията и не възпрепятства извършването на нови.

В тази връзка е необходима промяна, която: 1) предоставя на Сметната палата възможност за осъществяване на текущ контрол по време на кампанията; 2) предвижда инструменти за мониторинг на дейности (не само проверка по документи), които съдействат за установяване на съответствие между декларирани приходи и разходи и реално извършени предизборни дейности; 3) промяна в размера и характера на санкциите при грубо и системно нарушаване на правилата за финансиране на кампаниите и преди всичко на забраните (в може да бъде почерпен опитът на Франция, в която са предвидени глоби в значим размер и/или отмяна на мандат, получен в нарушения на забраните за финансиране на кампания).

8. *Промяна в размера и начина на определяне на държавната субсидия за дейността на политическите партии*

Размерът на държавната субсидия води до дисбаланси в политическата система, които провокират основателно обществено недоволство. Като контрапункт в публичното пространство се промотира идеята за отмяна на държавната субсидия или свеждането ѝ до символичната сума от 1 лев. При оценката на различните предложения е необходимо да се изяснят ефектите от установяване на твърде висок размер на държавната субсидия (например неравнопоставеност между партиите, които получават субсидия и останалите; бюрократизиране на партиите; зависимост от държавната субсидия) или твърде нисък размер (търсене на средства с нелегитимен характер; невъзможност за функциониране на партийните структури; закриване на партии).

В тази връзка следва бъде проведена дискусия с участието на експерти и на политическите партии, която да оцени ефектите върху функционирането на политическите партии и да очертае конкретните параметри на бъдещи промени. Необходима е промяна в подхода за разпределяне на държавната, като в тази връзка е необходимо провеждането на експертна дискусия, в която да бъдат обсъдени ефектите от промени в няколко насоки: 1) намаляване на размера на субсидията; 2) обвързване на размера на субсидията с размера на получените дарения и членски внос; 3) по-ясно дефиниране на допустимите типове разходи, за които да бъде изразходвана субсидията.

Намирането на балансирано решение следва да отчита интересите на участниците в политическия живот, да гарантира политическия плурализъм и равнопоставеност на политическите субекти, да подкрепя многопартийна политическа система и функционирането на вътрешно-партийните механизми за участие и контрол.

9. *Провеждане на широка обществена и експертна дискусия относно задължителното гласуване, механизмите за неговото прилагане и негативните ефекти от въвеждането на квадратчето „не подкрепям никого*

Задължителното гласуване бе въведено като мярка с опосредствано въздействие върху два от съществените проблеми в изборния процес – купуването на гласове и контролираният вот. Механизмът за нейното въвеждане, обаче, противоречи на същинския замисъл – чрез увеличаване участието на избирателите да намали относителната тежест на купения и контролирания вот. Въпреки че предвидената санкция „изключване от избирателния списък при неучастие в два последователни избора от един и същи вид“ бе отменена от Конституционния съд, последиците от нея продължават да дават негативно отражение в няколко насоки.

Присъствието на опцията „не подкрепям никого“ в бюлетината не само усложнява работата на избирателните комисии, но създава и нови проблеми с въвеждането на различни методи за изчисление на изборните резултати съобразно спецификата ни съответния вид избор. В тази връзка е необходима широка обществена и експертна дискусия относно необходимостта от задължително гласуване, механизмите за неговото прилагане и отражението върху методиките при изчисляване на изборните

резултати. На преден план е необходимо да се изведе една негативна последица от въвеждането на този на пръв поглед технически детайл – включването на опцията „не подкрепям никого“ може да се използва като инструмент за изкуствено вдигане на избирателната бариера, т.е. за непрозрачна промяна в избирателната система.

10. *Провеждане на задълбочена експертна дискусия относно предложенията за промени в избирателната система, която гарантира политически плурализъм и широко представителство*

Въпросът за промяната в избирателната система се превърна в предмет на дискусия в публичното пространство, която по парадоксален начин се интензифицира след провеждането на референдума от октомври 2016 г. В хода на дебата се откроиха съществени аргументи „за“ и „против“ въвеждането на чиста мажоритарна система, но сериозната дискусия относно необходимите промени трябва да продължи и да доведе до формулирането на предложение, което създава гаранции за политическия плурализъм, ефективното представителство на избирателите и за демократичния политически процес в страната.

В тази връзка на преден план се открояват няколко съществени изисквания към евентуални промени в изборното законодателство: 1) да създават гаранции за реално прилагане на принципа на политическия плурализъм, в това число да не се използват като инструмент за преформатиране на партийната система с непредвидими последици за политическия живот; 2) да осигуряват широко представителство на избирателите в парламента, като създават стабилна база за функционирането на основната представителна институция; 3) да не увеличава риска от нарастване негативното влияние на купуването на гласове, контролирания вот и мобилизирането на икономически зависимости на местно и регионално ниво.

Б. Препоръки в областта по превенция и противодействие на корупцията

Подобряване прозрачността в работата на 44-то Народно събрание

1. *Въвеждане от 44-то Народно събрание на стандартни унифицирани процедури за избор на ръководни позиции в органите на управление, независимите органи и висшата администрация*

Необходимо е в работата на 44-то Народно събрание да бъдат въведени стандартни унифицирани процедури за избор на ръководни позиции в органите на управление, независимите органи и висшата администрация. Те следва да са основани на: 1) предварително формулирани критерии, включително на изисквания за професионална компетентност; 2) прозрачност на процедурите по избор, 3) публични

изслушвания, с възможност за обсъждане на предложените концепции за управление; 4) прозрачност при вземането на решения за избор; 5) задължение за мотивиране на избора.

2. *Предоставяне от парламентарната Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на публичен отчет относно изпълнение на задължението по чл.12 т. 4 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси от страна на всички народни представители*

Необходимо е въвеждането на *добра практика* в работата на парламентарната Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика за предоставяне в края на всяка пленарна сесия на публичен отчет относно изпълнение на задължението по чл.12 т. 4 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси от страна на всички народни представители.

3. *Разширяване обхвата на Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите по чл. 76 ал.1 ПОДНС във връзка с чл. 19 т. 3 ЗНА със задължение за предоставяне на публична информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод подготовката на съответния нормативен акт.*

АНТИКОРУПЦИОННА ПОЛИТИКА

4. *Създаване на независим антикорупционен орган, ангажиран с провеждане на държавна политика за превенция на корупцията*

Необходимо е създаването на независим антикорупционен орган, който да бъде ангажиран с провеждането на държавна политика за превенция на корупцията. Той следва да бъде компетентен да провежда антикорупционен одит на секторни политики и да разполага с правомощия за проверка на сигнали за корупционни нарушения. Антикорупционният орган следва да притежава пълномощия за контрол по изпълнението на политиките за противодействие и ограничаване на корупцията. Негова задача следва да бъде също така да провежда ефективни проверки за установяване конфликт на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

5. *Регламентация на лобистката дейност съобразно водещите международни стандарти*

Регламентацията на лобистката дейност може да бъде ефективен механизъм за повишаване публичността и отчетността в процеса на вземане на решения и осъществяване на политики, само ако бъде в унисон с водещите международни стандарти в тази област. Това включва възприемане на изчерпателна и точна дефиниция на лобистката дейност, както и създаване на публично достъпен регистър на лобистите, който следва да съдържа като задължителни характеристики информация относно лицата, осъществяващи лобистка дейност; институциите и лицата, които са

обект на лобиране; характер/естество на лобистката дейност; изразходвани финансови ресурси за нея и приложени документи.

Пълноценното регламентиране на лобистката дейност изисква и оправомощаване на институция с ясни функции по надзор върху прилагането и за санкциониране на нарушенията.

6. *Въвеждане на режим за защита на служителите в централната и местната администрацията, които сигнализират за нередности и корупция*

За да бъде надежден и ефективен, режимът за защита на служителите в централната и местната администрацията, които сигнализират за нередности и корупция следва да включва ясни процедури за вътрешно докладване при стриктно спазване на правилата за конфиденциалност и ясни процедури за проверка на сигналите. Лицата, които сигнализират за нередности и злоупотреби следва да се ползват от ефективен механизъм за консултиране (правна защита).

Следва да бъде налице също така и механизъм за независимо разглеждане на жалби от лица, подали сигнал, както и механизъм за обезщетяване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове. Регламентацията на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности в институциите и организациите, в които работят следва да включва и механизъм за налагане на санкции на органа, предприел репресивни мерки към лицето, подало добросъвестно сигнал. Оценката на ефективността от приложението на това законодателство изисква наличието на процедури за анализ на резултатите и обратна връзка.

7. *Въвеждане на система за външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция*

Устойчивата политика за прозрачно и отчетно разпореждане с публични средства изисква въвеждане на система за външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

Заключение

Въз основа на проведения мониторинг на предизборната кампания и изборния ден може да бъде направена оценка, че изборите за народни представители, проведени на 26 март 2017 година, съответстват в задоволителна степен на базисните стандарти за демократични избори. Констатирана бе интензивна конкуренция между участниците и оживен дебат по основни компоненти от предизборните им програми. В потвърждение на тенденция, валидна и в общоевропейски контекст, популистките послания заеха съществено място в предизборния дебат. Наред с това, негативните тенденции в медийната среда в страната, както и провеждането на негативни кампании срещу определени партии, основани на техники за черен PR, създадоха основания за накърняване почтеността на предизборната кампания. Нов детайл в рамките на предизборната кампания бе систематичното нарушаване на законово предвидени забрани за агитация и невъзможността за тяхното своевременно възпрепятстване.

Организационната подготовка на изборите протече в относително адекватен порядък, като институциите от изпълнителната власт изпълниха основните си задължения, предвидени в изборното законодателство. Като дефицити могат да бъдат откроени нежеланието за предоставяне на широка публичност на планираните действия (въпреки заявената готовност за прозрачност, публичност и взаимодействие, не бе създаден Граждански борд като формат за взаимодействие между институции, наблюдатели и медии в рамките на цялата предизборна кампания), както и проблемите, свързани с късно обявената и провалена обществена поръчка за машинно гласуване.

Изборната администрация не срещна значителни трудности в своята работа, като в тази връзка позитивен принос има фактът, че се проведе само един вид избор, а също така и постепенното утвърждаване на правилата и процедурите в Изборния кодекс и тяхното усвояване. Фактор, който продължава да оказва силно негативно въздействие върху административния капацитет на секционните избирателни комисии, е смяната на членове, която се извършва по искане на политическите партии. Възможността за подобна смяна, включително и в изборния ден, обезсмисля общия процес по обучение на изборната администрация и води до неспособност за изграждане и поддържане на създаден административен капацитет. Логична последица от това е относително високият дял на организационните нарушения. В тази връзка е необходимо да се отбележи, че част то тях се дължи на липса на информация относно правилата и процедурите, но друга се дължи на опитите на политическите партии за въздействие върху изборния процес посредством техните представите в избирателните комисии.

Трайно негативно отражение върху изборния процес в страната продължават да имат контролираният вот и купуването на гласове. Тези престъпления представляват не само нарушение на основни политически права на гражданите, но имат силно ерозиращ ефект върху политическата система на страната. Механизмите за подкупване и оказване на натиск върху избирателите придобиват все по-софистициран и системен характер, като на практика дори и при готовност на институциите за разследване на сигнали, не способстват за ефективното разкриване и санкциониране на този тип нарушения.

Приложение № 1

Констатирани нарушения в изборния ден - 26.03.2017 г.

I. Организационни нарушения

- неправилно обявен адрес на избирателна секция: Враца – СИК 46;

- закъснение или неявяване на член на СИК: Добрич – СИК 109; Кюстендил – СИК 58; София (23 МИР) – СИК 6; СИК 46; СИК 47; Стара Загора – СИК 64; СИК 65; СИК 86;

- член на изборна комисия не носи отличителните си знаци, определени от ЦИК: Разлог – СИК 013700015; Петрич – СИК 013300023; СИК 013300030; Айтос – СИК 020100018; СИК 020100013; СИК 020100022; Варна – СИК 222; СИК 241; Велико Търново – СИК 3; Враца – СИК 15; СИК 40; Добрич – СИК 109; Пловдив (16 МИР) – СИК 43; София (23 МИР) – СИК 48; София (24 МИР) – СИК 16;

- застъпници не носят отличителни знаци: Разлог – СИК 013700005; Петрич – СИК 013300030; Айтос – СИК 020100021; Варна – СИК 134; СИК 222; Видин – СИК 57; Добрич – СИК 125; СИК 726; СИК 92; Кюстендил – СИК 34; Ловеч – СИК 93; СИК 85; Силистра – СИК 145; Смолян – СИК 25; Стара Загора – СИК 65; Търговище – СИК 21; СИК 22;

- наблюдатели не носят отличителни знаци: Враца – СИК 49; с. Драгиново – СИК 130800036; Смолян – СИК 25; София (23 МИР) – СИК 9;

- задържане на удостоверението за наблюдател: Враца – СИК 40;

- липса на информация относно правилата за регистриране на наблюдатели (пропуски при вписването): Петрич – СИК 013300023; СИК 013300030; Айтос – СИК 020100013; Враца – СИК 46; Стара Загора – СИК 65; Търговище – СИК 22;

- присъствие на представител на МВР в изборното помещение: Добрич – СИК 109; София (23 МИР) – СИК 1;

- допускане в изборното помещение на лица без обозначителни знаци (с изключение на гласуващите): Разлог - СИК 013700015; Митино – СИК 013300039; Варна – СИК 241; Враца – СИК 40; СИК 46; Габрово – СИК 47; Кюстендил – СИК 58; с. Драгиново – СИК 130800036; Перник – СИК 75; РИК 14; Силистра – СИК 144; София (23 МИР) – СИК 46; София (24 МИР) – СИК 3; СИК 9; Търговище – СИК 22;

- допускане в изборното помещение на застъпник без документи: Айтос – СИК 020100018; Кюстендил – СИК 14;

- допускане на по-голям брой застъпници в изборното помещение, отколкото е разрешено (по 1 застъпник): Петрич – СИК 013300030; Айтос – СИК 020100022; Враца – СИК 40; СИК 49; Кюстендил – СИК 58; Ловеч – СИК 7; Пловдив (16 МИР) – СИК 39; Стара Загора – СИК 65; СИК – 86;

- допускане на член на комисията или застъпник в близост до кабината за гласуване (на по-малко от 3 метра): Видин – СИК 57; СИК 29; Враца – СИК 40; СИК 46; СИК 49;

Габрово – СИК 47; с. Буковлък – СИК 152400206; Търговище – СИК 45; Хасково – СИК 62;

- допускане на един и същ човек като придружител на хора със зрителни увреждания или трудно подвижни избиратели повече от 2 пъти: Кюстендил – СИК 14;

- допускане в избирателната секция на лица във видимо нетрезво състояние, дрогирани или въоръжени: Враца – СИК 46; Пещера – СИК 132100003;

- допускане на хаос, струпване на голям брой избиратели в изборното помещение: Разлог – СИК 013700015; СИК 013700016; Айтос – СИК 020100021; Велико Търново – СИК 3; Пещера – СИК 132100003; с. Буковлък – СИК 152400205; СИК 152400206; София (23 МИР) – СИК 1;

- затруднен достъп на хора със зрителни увреждания или трудно подвижни избиратели: Айтос – СИК 020100018; СИК 020100022; Велико Търново – СИК 2; Кюстендил – СИК 58;

- член на комисията изчита на висок глас лични данни на избиратели: Разлог – СИК 013700016; СИК 013700015; Варна – СИК 241; Велико Търново – СИК 1; СИК 4; СИК 5; Враца – СИК 40; СИК 27; СИК 49; Добрич – СИК 109; Кюстендил – СИК 58; с. Драгиново – СИК 130800039; СИК 130800036; София (23 МИР) – СИК 1; София (24 МИР) – СИК 3; Търговище – СИК 22; Хасково – СИК 61; СИК 62; СИК 65;

- невписване на личните данни на избиратели, гласували в избирателен списък: София (24 МИР) – СИК 26;

- отбелязване в избирателния списък, че избирател е гласувал, без той да е дошъл до секцията: Разлог – СИК 013700015;

- допускане на грешки при вписване на данни на избирателите в изборните списъци: Разлог – СИК 013700015; Айтос – СИК 020100021; Враца – СИК 49; Стара Загора – СИК 65;

- отказ за вписване в избирателен списък на лица с редовни документи: Видин – РИК 5;

- предварително откъсване на бюлетини от кочана или предварително поставяне на първия печат върху бюлетината: Разлог – СИК 013700015; СИК 013700016; Петрич – СИК СИК 013300023; Велико Търново – СИК 5; Враца – СИК 40; СИК 46; Габрово – СИК 42; СИК 47; Трявна – СИК 073500003; Добрич – РИК 8; Кюстендил – СИК 22; СИК 34; с. Драгиново – СИК 130800039; СИК 130800036; София (23 МИР) – СИК 6; СИК 7; СИК 9; СИК 1; Търговище – СИК 4; СИК 22;

- предварително поставяне на втори печат върху бюлетините: с. Буковлък – СИК 152400205; СИК 152400206;

- предварително поставяне на втори печат върху бюлетините без да е сравнен номерът на бюлетината с номера на кочана: Разлог – СИК 013700015; Велико Търново – СИК 2; СИК 4; Габрово – СИК 47; с. Буковлък – СИК 152400205; София (23 МИР) – СИК 6; СИК 46; Търговище – СИК 4;

- непоставянето на втори печат върху бюлетините: Айтос – СИК 020100018; с. Буковлък – СИК 152400205; София (23 МИР) – СИК 1; СИК 46;

- неоткъсване на отрязъка от кочана, върху който е номерът на бюлетината: София (23 МИР) – СИК 1;

- изнасяне на изборни книжа от избирателната секция: Ловеч – СИК 7;

- вписване на неверни данни при съставянето на протокола за проведения избор: Добрич – РИК 8;

- предварително попълване на част от протокола преди приключване на изборния ден: Митино – СИК 013300039; Враца – СИК 40; СИК 46; СИК 49; Габрово – СИК 47; Кюстендил – СИК 22; Русе – РИК 19; София (23 МИР) – СИК 6; СИК 1; СИК 47; Търговище – СИК 21;

- отказ за предоставяне на копие от секционния протокол на застъпници и наблюдатели или отказ то да бъде подписано: Търговище – СИК 21;

- несъответствие между фабричните номера на листи на протокола за резултати: София (23 МИР) – СИК 1;

- проблеми с копирната техника (липса на тонер и др.): Враца – СИК 40; Добрич – СИК 93; Кюстендил – СИК 22; Перник – СИК 81; СИК 82; София (23 МИР) – СИК 1;

- не се поставя печат на копието от протокола с изборните резултати: с. Драгиново – СИК 130800036; София (23 МИР) – СИК 1;

- друго: Благоевград – СИК 90 ниска компетентност на членовете на СИК, бавно преброяване на бюлетините, проблеми при попълването на протокол; РИК 1 отказ за вписване на представител на АПГ като наблюдател; Разлог – СИК 013700016 предварително връщане на лична карта преди гласуване; СИК 013700005 членове на СИК не могат да определят кои бюлетини са валидни и кои не са; СИК 013700015 предоставяне на информация относно изборния процес на непознато лице; Петрич – СИК 013300023 откъсване и пускане на отрязъка с номер на бюлетина в кутията преди гласуване; Митино – СИК 013300039 повече от един представител на партия присъства в изборното помещение; Бургас – СИК 168 организационни проблеми при преброяване, липса на координирани действия; РИК 2 организационни проблеми, спор между членове на СИК кой да присъства при предаване на бюлетините; Видин – РИК 5; Габрово – СИК 47 преварително откъсване на отрязък на бюлетината; Добрич – РИК 8 председател на СИК изискал членовете да подпишат предварително черновата на протокола, застъпник надникнал в тъмната стая и кмет издава удостоверения за гласуване на граждани; Ловеч – СИК 7 разглобяване на кабинката за гласуване преди края на изборния ден, аплаха от страна на член на СИК за изгонване на застъпник и невписване в протокол на част от присъстващите наблюдатели; Пазарджик – СИК 38 не е преброен и сравнен броят на отрязъците от бюлетините със самите бюлетини; Пловдив (16 МИР) – СИК 39; СИК 40 пред секцията се говори на чужд език между избиратели и членове на СИК; Силистра – СИК 122 бюлетина с неоткъснат отрязък след гласуване, е обявена за редовна от председател на СИК; РИК 20 непълнолетен се представя за застъпник на партия; София (23 МИР) – СИК 48 допускане на избирател да гласува с паспорт; СИК 47 хаос при броенето на бюлетините и неспазване на ИК; София (24 МИР) – СИК 3 дописване под черта на човек, който се представя за

журналист от Варна; СИК 69; Хасково – СИК 61 спор между членовете на СИК поради несъответствие в броя на бюлетините;

II. Незаконна реклама и агитация в изборния ден

- агитационни материали в близост до избирателна секция (на по-малко от 50 метра от входа на сградата, в която има избирателни секции): Бургас – РИК 2; Велико Търново – СИК 2; Видин – СИК 57; Враца – РИК 6; Кърджали – РИК 9; Пловдив (16 МИР) – СИК 43; Разград – РИК 18; Търговище – СИК 18;

- агитационни материали, поставени върху превозни средства: Разград – РИК 18; Силистра – РИК 20;

- раздаване на агитационни материали: Видин – СИК 57; СИК 29; Добрич – РИК 8;

- публикуване на материали в местни, регионални или национални вестници, призоваващи за гласуване в подкрепа на определени кандидати: Видин – СИК 57;

- застъпници или други представители на политически сили с баджове, надписи и символи на партиите върху тениски, шапки и др.: Силистра – РИК 20;

- агитация по домовете на избиратели в изборния ден: Добрич – РИК 8;

- посещения на кандидати за народни представители в изборните секции и агитиране за гласуване: Русе – РИК 19;

- агитация чрез социалните мрежи: Видин – СИК 57; с. Буковлък – СИК 152400206;

- друго: Кърджали – РИК 9; Кюстендил – РИК 10; Пазарджик – РИК 13 агитация в близост до изборни секции, дават се указания за гласуване; Перник – РИК 14; Разград – РИК 18; Русе – РИК 19 кмет на село е регистриран като представител на ПП ГЕРБ; Силистра – РИК 20; Сливен – РИК 21 агитация; Смолян – РИК 22 кмет извършва агитация; Хасково – СИК 64;

III. Купуване на гласове

- сигнали за конкретни суми, предлагани за гласуване, и сигнали за финансиране на купуване на гласове: четири случая в Добрич – РИК 8; Силистра – РИК 20; Монтана – РИК 12, Кюстендил – РИК 10.

- друго: Благоевград – РИК 1; Кърджали – РИК9.

IV. Други форми на купуване на контролиран вот

- превоз на групи от избиратели с автомобили с местна регистрация до изборните секции: Враца – РИК 6; Добрич – РИК 8; Русе – РИК 19; Смолян – РИК 22; Стара Загора – РИК 27; Търговище – РИК 28;

- масово присъствие на автомобили с различна от местната регистрация в квартали на населеното място или пред избирателните секции: Видин – СИК 57;

- едно и също лице придружава няколко гласоподаватели до изборната секция (повече от 2 пъти): Плевен – РИК 15; Силистра – РИК 20;

- присъствие в близост до избирателна секция на лица без обозначителни знаци, които наблюдават поведението на избирателите: Варна – СИК 134; Велико Търново – СИК 4; СИК 3; Видин – СИК 57; СИК 29; Ловеч – СИК 7; СИК 93; Пещера – СИК 132100003; Пловдив (16 МИР) – СИК 39; СИК 40; СИК 43; Хасково – СИК 61; СИК 62; СИК 64; СИК 65;

- присъствие на голям брой застъпници пред изборното помещение или в близост до него: Айтос – СИК 020100022; Враца – СИК 40; Ловеч – СИК 93; Пловдив (16 МИР) – СИК 43;

- присъствие на представители на местната власт в, пред или в близост до изборното помещение: Враца – РИК 6; Добрич – РИК 8; Кърджали – РИК 9; с. Драгиново – СИК 130800039; Перник – РИК 14; Стара Загора – РИК 27; Търговище – РИК 28;

- присъствие на кандидати в близост до изборното помещение: Плевен – РИК 15; Стара Загора – РИК 27;

- групово гласуване на лица, които очевидно не са роднини или близки помежду си: Пловдив (16 МИР) – СИК 43;

- разкриване тайната на вота от избирател (показване на бюлетината пред членовете на комисията, застъпник, наблюдател и др.): Разлог - СИК 013700015;

- заснемане на бюлетина в кабината за гласуване: Враца – СИК 4;

- поставяне с белези или други обозначения върху образците на изборните книжа, които биха могли да се възприемат като указващи гласуване за една или друга листа: Перник – РИК 14;

- предоставяне на попълнена бюлетина: с. Буковлък – СИК 152400205;

- друго: Кърджали – РИК 9; Кюстендил – РИК 10; с. Буковлък – СИК 152400205 член на СИК отваря бюлетина преди поставяне на втори печат; с. Буковлък – СИК 152400206 неизвестно лице влиза в кабинката за гласуване с избирател; Пловдив (16 МИР) – СИК 39 по време на броене на бюлетините е намерено листче с указания за гласуване в една от тях, но въпреки това тя е преброена като валидна; Стара Загора – РИК 27.

ПРИЛОЖЕНИЕ №2

„17 АНТИКОРУПЦИОННИ АНГАЖИМЕНТА ЗА ИЗБОРИ 2017“

„17 АНТИКОРУПЦИОННИ АНГАЖИМЕНТА ЗА ИЗБОРИ 2017“

А1. Проверка за **съответствие между финансови отчети и реално разходвани средства** от политическите партии

А2. **Текущ контрол** върху разходите по време на предизборна кампания.

А3. Възприемане за водещ стандарт следната дефиниция за **лобистка дейност:** „Лобистка дейност е всяка пряка или непряка комуникация, или пряк или непряк контакт, срещу заплащане или безплатно, с лице, заемащо публична длъжност в орган на власт или в орган на местно самоуправление, които са насочени към оказване на влияние върху процеса на взимане на публично решение“.

А4. Създаване на публично достъпен **регистър на лобистите**, съдържащ следните задължителни характеристики: 1) информация относно лицата, осъществяващи лобистка дейност; 2) институциите и лицата, които са обект на лобиране; 3) характер/естество на лобистката дейност; 4) изразходвани финансови ресурси за тази дейност; 5) приложени документи).

А5. Създаване/оправомощаване на институция с ясни функции по надзор върху прилагането и за санкциониране на нарушенията.

А6. Въвеждане инструмента „**законодателно досие**“ - задължение за всички категории вносители на проекти на нормативни актове да предоставят публично информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод подготовката на съответния нормативен акт.

А7. Създаване към Народното събрание на **Публичен регистър** на организациите-вносители на писмени становища по законопроекти в парламентарните комисии, съдържащ данни за наименованието и седалището на организацията, членовете на управителния съвет, областите на експертен опит и интересите, които представлява.

А8. Създаването на **независим антикорупционен орган,** който: 1) провежда държавна политика за превенция на корупцията; 2) провежда антикорупционен одит на секторни политики; 3) разполага с правомощия за проверка на сигнали за корупционни нарушения; 4) упражнява контрол по изпълнението на политиките за противодействие и ограничаване на корупцията; 5) провежда ефективни проверки за установяване конфликт на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

А9. Въвеждане от 44-то Народно събрание на **стандартни унифицирани процедури за избор на ръководни позиции** в органите на управление, независимите органи и висшата администрация, основани на: 1) предварително формулирани критерии, включително на изисквания за професионална компетентност; 2) прозрачност на процедурите по избор, 3) публични изслушвания, с възможност за обсъждане на предложените концепции за управление; 4) прозрачност при вземането на решения за избор; 5) задължение за мотивиране на избора.

А10. Прилагане на **прозрачни процедури за избор на членове и ръководство на парламентарната комисия по етика** в съответствие с изискването за безспорен интегритет, а не в следствие на политически компромис.

А11. Утвърждаване на санкционните правомощия на **парламентарната комисия по етика** и принципите за прозрачност в работата й.

А12. Внедряване на механизъм за ex ante **превенция на конфликта на интереси** по категории рискови процеси в дейността на публичните органи.

А13. **Укрепване правомощията на инспекторатите** в администрацията за проверка на декларациите и предотвратяване на конфликта на интереси.

А14. Детайлно описан режим за защита на **служителите в централната и местната администрацията, които сигнализират за нередности и корупция**, включващ: 1) ясни процедури за вътрешно докладване при стриктно спазване на правилата за конфиденциалност, 2) ясни процедури за проверка на сигналите; 3) механизъм за консултиране (правна защита) на подалите сигнал; 4) механизъм за независимо разглеждане на жалби от лица, подали сигнал; 5) механизъм за обезщетяване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове, 6) механизъм за налагане на санкции на органа, предприел репресивни мерки към лицето, подало добросъвестно сигнал, 7) процедури за анализ на резултатите и обратна връзка.

А15. **Въвеждане на система за външен** контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

А16. **Конкретни срокове и мерки** за преминаване към електронни търгове като **основен** инструмент за прозрачност на обществените поръчки.

А17. Въвеждане на **стандарт за оценка на ефективността от изпълнението** на обществените поръчки и **публично отчитане на резултатите.**

София, 16 февруари 2017 година

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - BULGARIA

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

ИЗБОРЕН ПРОЦЕС И ПОЛИТИКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА: СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ
(доклад от наблюдението на изборите за 44-то Народно събрание, проведени на 26 март 2017 година)

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"
София, 2017 г.

Принос в изработването на доклада имат: д-р Ваня Кашукеева-Нушева, Екатерина Каменщик, Калин Славов, д-р Катя Христова-Вълчева, д-р Линка Тонева-Методиева, Лилия Върбовска

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"
TRANSPARENCY INTERNATIONAL – БЪЛГАРИЯ
София 1463, ул. „Шандор Петьофи" № 50, ет. 1
тел.: 02/9867713, 9867920, факс: 9867834
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg