

АНАЛИЗ

на

предложените проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избор на народни представители

с оглед съответствието им с поетите от политическите партии ангажменти в Обществения договор за провеждане на свободен и демократичен избор

1. Предмет на анализа

Предмет на настоящия анализ е съответствието на предложените от политически партии и народни представители проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избор на народни представители с поетите от политическите партии ангажменти в Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори.

Целта на анализа е да се установи реалното изпълнение на законодателните ангажменти на политическите партии по обществения договор, поети с неговото подписване.

2. Методи на анализ

При изготвянето на анализа са възприети два метода:

2.1. Метод на аналогията;

Оценява съответствието на поетите ангажменти по обществения договор с предложените законодателни текстове. Степените на съвпадение на предложените механизми се оценяват до голяма степен механично, като се анализира изключително предложените проекти за разпоредби.

2.2. Метод на систематичното тълкуване;

Систематичното тълкуване оценява смисъла и приложимостта на предложените законодателни разрешения, като ги разглежда като система иценява съответствието на предложените механизми с целта на обществения договор и приложението на предложените текстове, както като взаимна връзка между тях, така и като систематично съответствие в системата от правни норми, регулиращи обществените отношения за избор на народни представители.

За изясняване на механизмите на анализ се подлагат и мотивите, предложени към съответните законопроекти.

Не на последно място се търси връзка между отделните законопроекти за изясняване на евентуални координирани действия на партиите, подписали обществения договор за неговото изпълнение, в частта на поетите от тях законодателни ангажименти.

3. Обхват на анализа

Анализът обхваща внесените от политическите партии и народни представители, подписали Обществения договор проекти за закони за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители. Не се разглежда проекта за изменение и допълнение на същия закон на бившия народен представител Владимир Кузов, поради липса на отношение на последния към Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори и липса на връзка на внесения от него законопроект със законодателните ангажименти, поети по обществения договор.

4. Законопроект на ДСБ

4.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Предвижда се завишаване на наказателната отговорност, както и глоба от 100 000 лева. (§ 38).

4.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Предвижда се изграждане на регионални преброителни центрове.

4.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

4.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

4.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансов отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

4.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заключение. От изложените мотиви и предложените текстове е видно, че проектът на ДСБ е фокусиран върху създаването на преброителни центрове, които в него са получили подробна регламентация.

На второ място е завишаването на наказателната санкция и въвеждането на адекватни на обществената опасност на престъплението финансови санкции.

Оригинален е и предложеният механизъм при доказан по съдебен ред инкриминиран контролиран бот, облагодетелстваната от него политическа партия или кандидат да се лишават от гласове в съответния преброителен център.

Присъства също така и забрана за внасяне в изборните секции на технически средства за доказване на упражняването на контролирания вот.

5. Законопроект на ОДС

5.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции. В същото време в проект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс на ОДС се предлага драстично занижаване на наказателната отговорност за купуване на гласове и глоба в размер от 50 000 до 200 000 лева. Предвижда се и наказателна отговорност до 5 години и глоба от 5000 до 20000 лева за лица, продаващи гласа си. Трябва да се подчертае, че предложените от ОДС санкции са систематически правилно предложени в изменение на НК.

Приемането на законопроекта на ОДС за изменение на НК може да се отчете като първата значителна победа на обществената кампания срещу купуването на гласове.

5.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

5.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура

или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

5.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

5.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

5.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заключение. От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен почти три месеца преди подписването на обществения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “контролиран вот”, като са предвидили:

- премахване на тъмните стаички и замяната им с изборни места;
- предвидено е гласуването в чужбина да става само в дипломатическите и консулските представителства;
- ревизия на избирателните списъци.

След подписването на обществения договор не са внесени съответните изменения в предложения законопроект.

6. Законопроект на НДСВ

6.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции.

6.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

6.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и

агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение. Въпреки това, поставянето на такъв текст се прилага от НДСВ на последните частични избори.

6.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Предвижда се финансирането на предизборната кампания да се извършва единствено по банков път по специално създадена и регистрирана в ЦИК и сметната палата банкова сметка. Забраняват се предизборните дарения от чуждестранни физически лица, както и от български и чуждестранни юридически лица.

6.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции. Вместо това се предвижда перманентен контрол от Сметната палата, което обаче се извежда чрез тълкуване.

6.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган. Вместо това се предвижда перманентен контрол от Сметната палата, което обаче се нуждае от по-развита уредба, както беше изтъкнато и по-горе.

Заклучение. От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен два месеца преди подписването на обществения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “контролиран вот”, като след подписването на обществения договор са внесени съответните изменения в предложения законопроект, с които са предвидили:

- **премахване на тъмните стаички и замяната им с изборни места;**
- **забрана за използване на образно възпроизвеждаща техника в момента на гласуването;**
- **забрана за нарушаване на тайната на вота в изборното помещение;**
- **обявяване на недействителността на изборна бюлетина при нарушаване на тайната на вота с цел получаването на имотна облага;**

- отнемане на мандат и предсрочно прекратяване на пълномощията на народни представители при съдебно доказване на контролиран вот;
- разширяване брой на наказуемите състави за контролиран вот, въвеждане на квалифицирани престъпни състави включително и от организирани групи, както и завишаването на наказателната отговорност за тези престъпления, включително и наказуемост на приготвянето за тях.

7. Законопроект на БСП

7.1. Въвеждане на адекватни финансови санкции за организаторите на купуване на избирателни гласове, които имат възпиращ и превантивен ефект (на стойност между 150 000 - 200 000 лева).

Не се предвиждат такива санкции.

7.2. Промени в изборното законодателство, предвиждащи преброяването на бюлетините да се извършва в регионални преброителни центрове (а не в секционните избирателни комисии).

Не се предвижда изграждане на регионални преброителни центрове.

7.3. Въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Информацията се публикува върху всички плакати и агитационни материали, като заема не по-малко от 20 на сто от пространството на всеки плакат или титулната страница от всяка брошура или диплянка. Всички аудио и видео агитационни материали съдържат горната информация като недвусмислено и разбираемо гласово послание.

Не се предвижда такова задължение.

7.4. Всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания на стойност над две минимални месечни заплати, следва да се извършват по банков път.

Не се предвижда такова задължение.

7.5. Въвеждане на санкции за политическите партии, коалициите, независимите кандидати и инициативните комитети, които не са представили в срок финансови отчети или отчетите им не са пълни.

Не се предвиждат такива санкции.

7.6. Създаване на специализиран орган с компетенции за извършване на фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания.

Не се предвижда създаването на такъв орган.

Заклучение. От придружаващата документация на проекта е видно, че той е внесен след подписването на обществения договор. От приложените мотиви и предложените текстове е видно, че вносителите

са забелязали наличието и обществената опасност на явлението “купуване на гласове”, но са предвидили единствено отпадането на личните данни от избирателните списъци – задължение, произтичащо впрочем и от Закона за защита на личните данни.

Буди особена тревога фактът, че след подписването на обществения договор никой от поетите с него законодателни ангажменти не е вписан в предложения законопроект. Това касае както проблема с преброителните центрове – обект на обструкции от страна на БСП, ДПС и Лидер, така и останалите ангажменти, с които тези партии са се съгласили безусловно. В мотивите е направена уговорката, че могат да се приемат други подходящи текстове и механизми, предложени в други законопроекти, в които са залегнали поетите от политическите партии законодателни ангажменти.

8. Законопроект на АТАКА

Партия АТАКА не е подписала Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори в България. Предвид обстоятелството, че неин законопроект, макар и от 2006 г. е внесен за разглеждане в Народното събрание, той е обект на анализ. В краткият текст на законопроекта се предвижда единствено кандидатите за народни представители при регистрацията си да представят свидетелство за съдимост, удостоверение за липса на висящи дела и удостоверение от психодиспансер (при това не е уточнено съдържанието на последното удостоверение – т.е. воденето на лицето на отчет в психодиспансер според законопроекта не възпрепятства избирането му за народен представител, след като е удостоверило този факт – едно наистина твърде демократично, макар и екзотично разрешение).

В частта си за чисто съдебно на кандидатите за народни представители минало този законопроект може да има косвено отношение към явлението “Контролиран вот”.

9. Законопроект на народните представители Нено Димов и Антонела Понева

Предложеният законопроект на двамата народни представители е фиксиран само върху въвеждането на сравнително опростена мажоритарна избирателна система. Като предлагани законодателни текстове той няма връзка с явлението “контролиран вот”, но в мотивите към него то се споменава под формата “купуване на избори” и “мутризация”.

Вносителите считат, че предлаганата от тях мажоритарна избирателна система по своето естество ще затрудни и ограничи явлението – твърдение, което можеше би не е в състояние да издържи на обективен анализ.

10. Законопроект на Филип Димитров

Предложеният законопроект на народният представител Филип Димитров е разглежда единствено смяната на съществуващата сега избирателна система със системата “Хеър – Ниймайер”, съдържаща реален мажоритарен елемент. Той е внесен през 2007 година и няма отношение към явлението “Контролиран вот”, но доколкото предлаганата система гарантира личната представителност на избраните кандидати може да има косвено отношение и към разглеждания проблем.

11. Общо заключение

От разглежданите законопроекти е видно, че политическите партии, подписали Обществения договор за провеждане на свободни и демократични избори в България могат да бъдат разделени на две групи според законодателната им активност. В първата група, предложили законопроекти са ДСБ, ОДС, НДСВ и БСП, както и някои отделни народни представители. Партия АТАКА не може да се причисли към тях, доколкото преди години е предложила само един кратък текст. Останалите парламентарно представени партии не са предложили законопроекти.

Според степента на изпълнение на ангажиментите си по Обществения договор предложените законопроекти партии се делят на две групи:

- изпълняващи ангажименти по договора ДСБ, НДСВ и ОДС.
- демонстративно неизпълняващи ангажименти по Обществения договор БСП.

При системен анализ на действията на партиите, изпълняващи ангажименти по Обществения договор се вижда, че докато ДСБ се ангажира с регламентацията на преброятелните центрове и със завишаване на финансовите санкции за купуване на гласове, НДСВ се концентрира върху финансирането на предизборните кампании и контрола върху него, докато ОДС предлага преди всичко ограничаване на контролирания вот чрез рязко завишаване на наказателноправната санкция и ревизия на изборните списъци и упражняването на вота в чужбина само в дипломатическите и консулските представителства. ГЕРБ има само един народен представител и партията е преценила да концентрира действията си в изпълнение на Обществения договор в собствената си изборна практика. Въпреки това ГЕРБ и НДСВ спазват още на частичните избори поетия ангажимент да поставят на всичките си агитационни материали съобщението, че купуването на гласове е престъпление. Така очертаното фиксиране на действията на всяка от партиите върху определен ангажимент по договора и частичното припокриване между тях създават благоприятни условия за съвместни законодателни действия в бъдеще.

Анализът на законопроекта на БСП, разглеждан в контекста на политическите изявления на представители на партията, както и на ДПС и на ЛИДЕР очертава полюс на демонстративно неспазване на поетите ангажименти, прикрито от изразяване на определени резерви или на палеативни предложения. Това дава основание за безпокойство от оформянето на група на политически субекти, способни да игнорират поетите писмено от тях пред обществеността ангажименти, в името на конюнктурен и обществено неприемлив политически интерес.

Препоръки:

Проблемът “Контролиран вот” е отбелязан в съдържанието или в мотивите на всички законопроекти, касаещи темата за изборите, внесени в края на 2008 и началото на 2009 година. Това може да се смята за закономерно, защото явлението е споменато и в междинния доклад на Европейската комисия и игнорирането му от българските политици вече е невъзможно.

Всяка от политическите партии предложили едни или други законодателни разрешения на проблема е концентрирала политическата си разработка върху Обществения договор само върху един ангажимент – очевидно недостигът на време и капацитет на неголемите десни и центристски партии ги е накарал да преследват по една възможност.

В такъв случай остава възможността политическите партии да опитат в процеса на разглеждане на законопроектиет в комисиите на Народното събрание да сглобят разработките си в интегриран общ законопроект, който да обхване едновременно следните механизми:

- създаване на преброителни центрове ДСБ;
- контрол над финансирането на предизборните кампании НДСВ;
- ревизия на избирателните списъци и изборната технология ОДС;
- въвеждане на законово задължение всички рекламни материали на участващите в изборите кандидати, политически партии и коалиции да съдържат информация, че купуването и продаването на гласове е престъпление ГЕРБ; НДСВ.

Буди недоумение фактът, че в нито една от политическите разработки не присъства създаване на публичен регистър на дарителите в предизборните кампании, по който даренията да могат да се проследяват от обществеността ежедневно. Разработването на регламентацията на такъв регистър би било възможно да края на разглеждането на законопроекта на първо четене, но поради относителната му сложност то трябва да започне незабавно, успоредно с работата по интегриран законопроект.