



**Институт за
Социална
Интеграция**

FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



"Мониторинг на местни избори и референдум 2015"

Първи етап -

Анализ на Изборното законодателство

Изготвил

Теодор Славев

София

септември 2015

Настоящият анализ е интегрална част от „Мониторинг на местни избори и референдум 2015“, реализиран от Института за социална интеграция (ИСИ), София и Фондацията за европейски прогресивни изследвания (FEPS), Брюксел. Неговата основна цел е да разгледа комплекса от нормативни документи и институционални практики след новия Изборен кодекс от 2014 година, за да се открият пулсиращи тенденции, слаби моменти и опасности с централен фокус върху провеждането на избори за общински съветници и кметове през есента на 2015 г. и съответно да се представи авторова позиция до каква степен нормативния комплекс отговаря на теоретичните изисквания за представителна демокрация.

Изборите за конституиране на политически институции са едновременно **основна характеристика и лакмус за демократичността** на едно общество. Всеки проведен политически акт на делегиране на властта маркира степента, до която политическата общност пренася периферията на политическата арена като приоритет в политическия си дневен ред¹.

По правило, изборното законодателство е съставна част от избирателното (електоралното) право. Юристите разглеждат избирателното право в две направления: субективно и обективно, с което се очертават и двете основни разбираня за избирателното право, което го превръща в един от класическите дискуссионни въпроси в публичното право. Както активното избирателно право (правото да избираш), така и пасивното избирателно право (правото да си избран) се закрилят от закона². Изборното законодателство включва конституцията, избирателните закони, указите на президента, правилници,

¹ Виж повече в: Ценова, Р. Избори и избирателни системи. В: Политология., УНСС, С. 2001, стр. 172-193

² Друмева, Ем. Конституционно право. Ciella, 2013

методически указания на изборната администрация и други документи на законодателната власт или изборната и държавата администрация.

Радка Ценова определя четири основни принципа, около които следва да се подреди правната институционализация на изборния процес: „(1) *равнопоставеност на политическите представители*”; (2) *осигуряване на равни възможности за всички партии, коалиции и независими кандидати в предизборната (избирателната) кампания*; (3) *лоялност, която се изисква от кандидатите да проявят търпимост по отношение на политическите си опоненти и въздържане от некоректни действия*; (4) *политически неутралитет на държавната администрация, нейната ненамеса в хода на кампанията и лоялност към всички кандидати. Спазването на тези четири принципа покрива международните и европейски стандарти за добри изборни практики.*”³

В този ред на мисли, политическият резон за избиране на местна власт следва два основни исторически модела. Първият, възприема местните власти като териториални общности, делегирали права на централна държавна власт в превес на добро управление на общото. Двустепенният модел е характерен за англосаксонските унитарни общества и е първоизточник на разбирането за самоуправлението (self-governance). Другият модел възприема местната власт като управление, занимаващо се с делегиране на правомощия от страна на централната властта. Исторически се свързва с периода на разпад на империите⁴. Самоуправлението, от друга страна и така, както се разбира днес като *„правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население”*.⁵ В България, единствено общините представляват ниво на местно самоуправление в общата управленска матрица (община-област-правителство). **Средно една българска община обхваща**

³ Ценова, Р. Изборно законодателство. В: Основни термини използвани в учебния процес. Том 3. Политически науки. УНСС. С. 2012. стр.149-50

⁴ Балабанова, Хр. Кметът в местното самоуправление на България. С., 1992

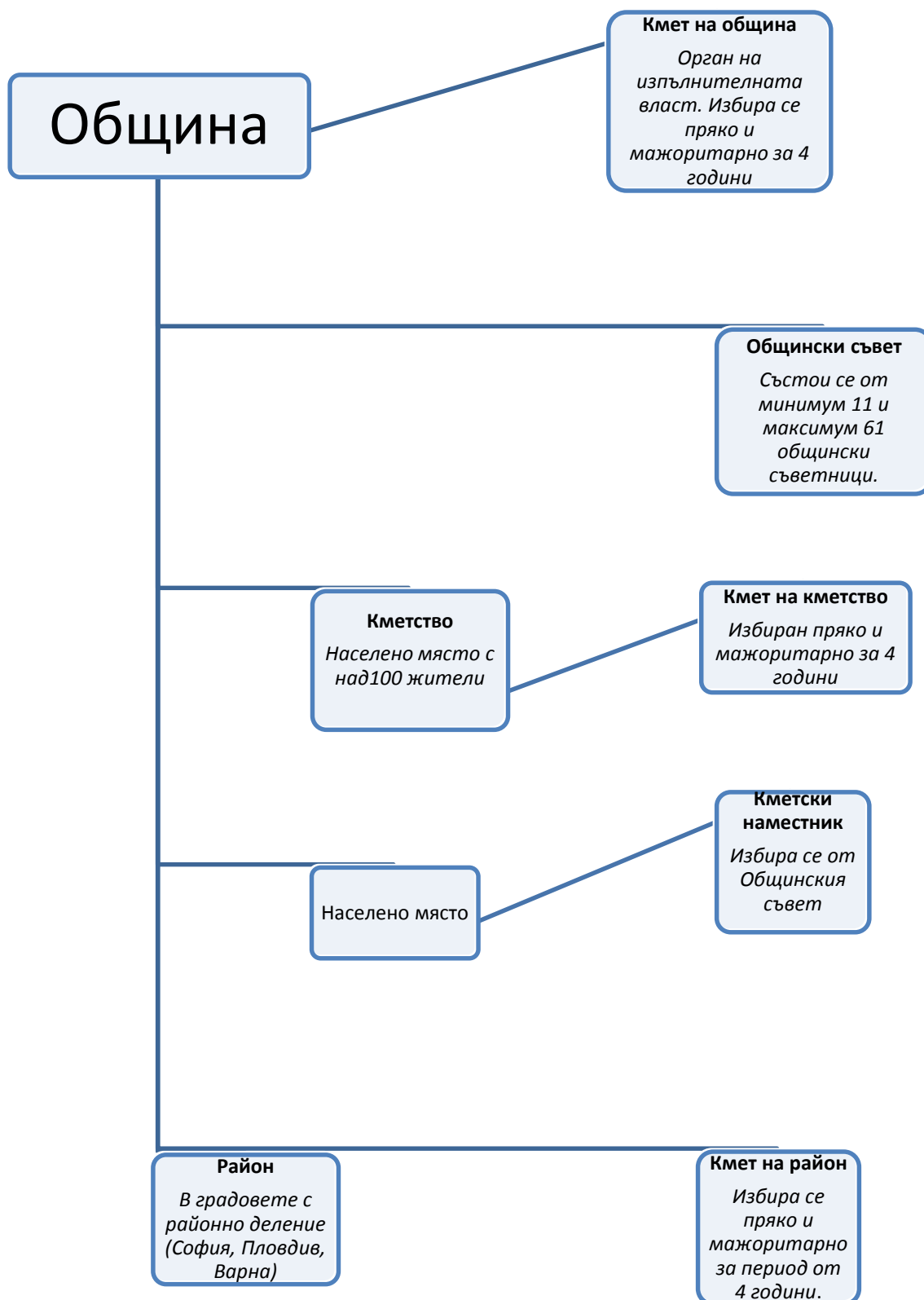
⁵ Европейска харта за местно самоуправление, Страсбург, 15.X.1985 г., чл.3, т.1

около 25 населени места с около 30 хил. жители, които живеят на територия средно от 422 кв.км. Общината се състои от едно или повече населени места – кметства или райони (в градовете с население над 100 хил. души – София, Пловдив и Варна). Кметствата обхващат едно или повече населени места с население над 100 души. (ЗАТУРБ, чл. 16, т.1). Мандатът на органите на местно самоуправление е четири години. В случай, че мандатът на кмет бъде прекратен предсрочно, то в населеното място се произвеждат частични избор, а когато това се случи при съветник, то в Общинския съвет влиза следващият в листата кандидат.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който се избира пропорционално за срок от 4 години. Общинският съвет сформира избира от своя състав постоянни и временни комисии, приема Правилник за структурата и дейността си. Дейността на Общинския съвет се подпомага от общинската администрация. Дейността на общинския съвет е ясно посочена в Закона за местното самоуправление и местната администрация, глава трета. Сред функциите на общинските съвети са: приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му; определя размера на местните такси; приема решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинското имущество; приема решения за създаване и одобряване на устройствените планове за територията на общината и техните изменения; одобрява структурата на общинската администрация; приема решения за извършването на административни промени, засягащи територията на общината, за провеждането на местни референдуми, за сдружаване на общината. Кметът е орган на изпълнителната власт в общината (чл. 38) от . Традиционно са изборното наследство в страната, той се избира мажоритарно по уестминистърски модел. Сред по-важните правомощия на кметовете са: ръководене на цялата изпълнителна дейност на общината, като координира и контролира дейността на отделните звена; назначаване и освобождаване служителите в общинската администрация; организирането на изпълнението на решенията на общинския съвет; изпълняване бюджета, като за дейността си се

отчита пред общинския съвет и пред населението; представляване на общината пред физически и юридически лица, обществени организации, политически партии и пред съда.

Най-общо структурата на управление на общината може да се представи със следната графика във връзка с местни избори 2015 г. :



фигура 1 Структура на управление на общината

На 25 октомври тази година ще се проведат **осмите редовни избори за кметове и общински съветници**, откакто е приета сега действащата Конституция на Република България. Преди това, изборите от 1995 г. до 2011 г. са провеждани по Закона за местните избори. От 2011 година действа цялостен Изборен кодекс, като през 2014 г. бе приет нов Изборен кодекс. **Изборният кодекс от 2011 г. (Кодексът „Фидосова”) е изменян и допълван четири пъти за три години, а настоящият от 2014 г. – три пъти. Като цяло турбулентността при изборното законотворчество не е добър атестат за качеството на актовете.** Измененията при кодифицирането на обществените отношения следва да се предхожда както от (1) интензивни обществени дебати, в условия на съществено и качествено изменена обществена среда, отношение или процеси, така и от (2) субстантивна оценка на въздействието екс-анте на ефектите от въвеждането на норми и процедури.

На местните избори през 2015 г. ще се избират **5200 общински съветници в 265 общини, а кмет – в 3461 населени места**⁶. Съгласно изменението на новия Изборния кодекс (чл. 402, ал.2) е въведен **пряк избор на районни кметове** в градовете с районно териториално деление като съответно за София – 24, за Пловдив – 6, за Варна – 5. Последното е в синхрон и с препоръките в мониторинговия доклад „Местна и регионална демокрация в България” на Комитета на регионите към Съвета на Европа от 2011 г., в който ясно се препоръчва на България, стр. 4: *„произвеждат преки избори за съвети на всички нива на местната власт, без никакви ограничения на база броя на населението”* **Новият изборен кодекс отговори и на част от препоръките на Венецианската комисия, която през 2011 г. и 2014 г. публикува свои становище по отношение на изборните кодекси.** Част от препоръките (като например използване на пасивно избирателно право при избори за президент и

⁶ По данни на справка на ГРАО към дата 11.08.2015 г. (датата на обнародването на указа на президента на Републиката за насрочване на общи избори за общински съветници и за кметове на 25.10.2015 г.). Съгласно Решение №1483-МИ/19.05.2015 г. на Централната избирателна комисия, в справката са включени всички лица, вписани по постоянен адрес в регистъра на населението, включително и ненавършилите пълнолетие, поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода. <http://www.grao.bg/>

вицепрезидент и народни представители при лица с двойно гражданство) изискват конституционни промени.

Местното самоуправление в България е закрепено на конституционно ниво (чл.2, ал.1 от КРБ). Главна седма от Конституцията определя основните положения на местното самоуправление и местната администрация (чл. 135 - 146). Чл. 135, ал. 1 определя кмета като орган на изпълнителната кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон. **Като повечето европейски конституции, българската не предвижда мандатни ограничения за заемане на политически постове, освен за тази на държавен глава.** В днешни условия европейската практика за ограничаване на мандати съществува отчасти в Португалия и Лихтенщайн. **Ако по отношение на тайната на вота и равенството от гледна точка на теорията за политическо представителство има съвършен консенсус, то дебатите за ограничаване на мандатите не са приключили и няма установено общо разбиране.** Аргументите „за“ ограничаване на мандатите са във възможностите за вливане на свежи идеи, плурализъм на политическата мисъл и в стила на политическото действие, прекъсване континуитет на политическа доминация и най-важно преодоляване на разбирането за несменяемостта в политическия естаблишмънт. Дори и да звучи екзотично за българската политически действителност, идеята за забрана за заемане на позицията на кмет за повече от два последователни мандата, с право на избиране след един мандат през т.н. **“cooling-off period”**. Достатъчно е да се припомнят огромните скандали, свързани с разследвания за корупция и други престъпления по служба срещу дългогодишни кметове като Кирил Йорданов (Варна) и Георги Иванов (Хасково), като и двамата са с четири последователни мандата, въпреки че Кирил Йорданов подаде оставка през 2013 г. под силен обществен натиск и протести⁷.

⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions. Strasbourg (2013)

Механизмът за избор на общински съветници и кметове за редовните местни избори през октомври 2015 г. (и балотажните на 1 ноември 2015 г.) ще се проведат по реда на Изборния кодекс, в сила от 5 март 2014 г., част втора, глава осемнадесета. Чл. 396 – чл. 397 определят изискванията за възползване от пасивно и активно избирателно право, като възрастовия ценз и в двата случая е 18 г, както и изискване да са живели в населеното място от 6 месеца (а за граждани на Европейския съюз в случай, че имат статут), предхождащо деня на избор. Тук става въпрос за т.н. „уседналост”. Бихме превели Решение № 4 по конституционно дело № 4 на Конституционния съд от 2011 г., когато той е сезиран от народно представители във връзка с приетия същата година Изборен кодекс. В Решението се казва, че по принцип изискването за „живеене” в разумен срок не представлява нарушаване на конституцията но дванадесетмесечно и двугодишно изискване за живеене в страната или съответното населено място представляват ценз и не са правно и логически обосновани⁸. **Изборите за общински съвети се провеждат по пропорционална**

⁸ Из РКС 4/2011: „[...] „уседналост” не е легален термин в българското право. Не присъства и в практиката на Конституционния съд, въпреки произнасяне на Съда по принципни въпроси от тази правна фигура. В Решение № 3 от 2001 г. по к.д. № 16 от 2000 г. е дадено тълкуване във връзка с конституционното изискване към упражняването на пасивното избирателно право – кандидатът за президент да “е живял последните 5 години в страната”. Конституционният съд приема, че “живеене” за определен период от време в страната означава фактически и трайно пребиваване на територията на страната през повече от половината през всяка от петте години, предхождащи датата на избора. Признакът “трайност” характеризира връзката на лицето с това място чрез установяване на лични или професионални връзки, като към този фактически критерий законът според Съда може да добави формално-юридически критерии като местожителство, адресна регистрация и с тях да се свързват различни правни последици. Що се отнася до “измерването” на 5-те години, Конституционният съд прилага мярка, действаща в данъчното законодателство – лицето да е живяло в страната повече от половината от календарната година. (...)“две години”, тогава позитивното изискване към носителя на избирателното право се превръща в ценз, т.е. преграда за неговото упражняване. Конституционният съд преценява такова изискване за “живеене” като прекомерно, защото превръща допустимите и разумни изисквания към носителя на избирателното право в ограничение и ценз и в този смисъл противоречи на чл. 10 от Конституцията. Срокове от “12 месеца” и “2 години” нарушават и конституционния принцип за пропорционалност при поставянето на допустими изисквания към упражняването на основни права, каквото е избирателното право – не е налице сериозно оправдание за наложителност на толкова дълъг

избирателна система в многомандатни райони, които съвпадат със съответната община и мандатите се разпределят по методика, базирана на метода на Хьър-Ниимайер (МХ-Н), а тези за кмет – по мажоритарната избирателна система. Възможността за преференциално гласуване е въведена чрез праг от 7% за кандидатска листа от общинската избирателна квота⁹. (Виж Приложение № 4 към чл. 452, ал. 1 и съответно Приложение № 5 към чл. 453, ал. 1 описващи методика за определяне на мандати съответно при избор за общински съветници и избор за кметове). На база на данните от местните избори през 2011 г., можем да спекулираме за приблизителния брой на необходимите гласове за преподаване на листите в различни по големи общини и брой на действителните гласове (тъй като избирателната активност варира в различните населени места). В София през 2011 г. действително гласувалите са 411 120, а местата в местния парламент са 61, което прави общинската избирателна квота 6 739, а 7 процента от нея се равняват на 471 гласа. В Сливен са гласували действително 44 323, което при 41 броен общински съвет съставя общинска избирателна квота от 4 029 души или възможност за преференциално преместване от 282 души, гласували преференциално за даден кандидат. В Гоце Делчев на изборите през 2011 г. е имало 13 642 действителни гласове, а общинският съвет е от 29 човека. Това прави общинска избирателна квота от 470 човека и преференция от 33 човека.

период, който да е необходим за упражняването на избирателното право по предназначението му. В Изборния кодекс не се съдържа измерител или сравнение, което да осмисля и оправдава срока “12 месеца” или “2 години”. Конституционният съд констатира и несъразмерност с оглед продължителността на мандата на органите, за чието избиране се произвеждат въпросните избори и съответно се упражняват избирателните права – общински съвети и кметове се избират за 4 години (чл. 138 и чл. 139, ал. 1 от Конституцията), 1/4 от това време избирател и избираем трябва да е живял в населеното място; членове на ЕП се избират за 5 години – за да си избираем, трябва съответно 2 години “живеене” в държава-членка.”

⁹ Общинска избирателна квота е частното от делението на общия брой на действителните гласове, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Когато частното не е цяло число, общинската избирателна квота е най-близкото по-голямо цяло число.

таблица 1 Примерно разпределение на необходимите гласове за активиране на преференцията, изчислено по данни на ЦИК от местните избори през 2011 г.

София-град	471 гласа
Сливен	282 гласа
Гоце Делчев	33 гласа

Преференцията (предпочитанието) определено е **завоевание на гражданското общество** по отношение на изборните права и представлява възходящо еволюция на изборното законодателство. От друга страна, провеждането на избори в България се характеризира с купен или корпоративен вот¹⁰, който на места, където партийни структури тясно работят са в тесни взаимоотношения с представители на местния бизнес могат да доведат до крайни изкривявания в представителността и всъщност да опорочат преференциалното гласуване. Използването на преференцията дава стимул на кандидати от всички места в листата да се борят за преференциални гласове, а дали това ще се случи в рамките на позволените от закона средства зависи от работата на прокуратурата и разследващите органи във връзка с предотвратяването и разкриването на престъпления против изборителните права на гражданите¹¹. По данни на изследователи в периода 2001 г. – 2010 г. са регистрирани общо само 419 престъпления против изборителното право. През 2008 г. разкриваемостта на тези престъпления е 38%, а през 2010 г. – 75%. За деветгодишния период, средно са били обвиняеми 36 човека¹².

В Глава осемнадесета, раздел II са описани правомощията на Централната изборителна комисия по тази глава, които са изчерпателно обяснени в чл. 402. Тук задължително трябва да преведем решението на Върховния

¹⁰ Виж множество доклади на Институт за социална интеграция, Прозрачност без граници, Институт за развитие на публичната среда и др.

¹¹ В Наказателния кодекс е отредено специално място на престъпленията против политическите права на гражданите (Глава III), включително и изборителните права на гражданите.

¹² Вучков, В. и др. Престъпления против изборителното право. Методика за разследване. Сиела. С. 2011 г.

административен съд от 17.09.2015 година, с което обяви нищожността на решение № 2108 – МИ от 11.09.2015 година на ЦИК относно процедурите за определяне чрез жребий на поредните номера на партиите, коалициите, местните коалиции и независимите кандидати от ЦИК и ОИК в бюлетините за гласуване при провеждането на избори за общински съветници и кметове и за национален референдум на 25.10.2015 година. В решението в прав текст е казва, че *"На практика ЦИК си е "присвоила" компетентност по провеждането на жребий за определяне поредните номера на партиите, коалициите и независимите кандидати в бюлетината при провеждане на избори за общински съветници и кметове"*. Решението на ЦИК е мотивирано от тълкуването на § 5 от допълнителните разпоредби към ИК, в което се описват изключенията от правилото ОИК да тегли жребий за поредността на номерата в листите, тъй като там е посочено, че ОИК се възползва от тези правомощия само когато се провеждат единствено избори за общински съветници и кметове. ЦИК решава, че референдумът представлява такъв тип избор, въпреки че в решението на ВАС изрично се казва, че: *„а 25 октомври 2015 г. ще бъдат проведени единствено избори за общински съветници и кметове, поради което разпоредбата на § 5 от ДР на ИК е неприложима. Провеждането на национален референдум едновременно с провеждането на местни избори не променя този факт. Национален референдум се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание, като това е една от формите на пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт, докато избори се провеждат за сформирането на органите на управление на държавата. Недопустимо е прилагането по аналогия на разпоредбата на § 5 от ДР на ИК при провеждане на избори и референдум, тъй като както вече бе посочено изборите и референдумите са различни правни фигури"*.

На 25 октомври българските избиратели ще могат да гласуват **и на национален референдум** с въпрос: *„Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и*

референдумите?” с вносител Президента на Република България и прието с Решение на Народното събрание (ДВ., бр. 58/ 31072015). Трудност при организацията ще дойде от секциите извън страната. Положително, ИК драстично намали броя на заявления за секция за гласуване (20 при населено място, където има дипломатическо или консулско представителство и 40, където няма), които могат да се подават и по електронен път или по пощата. (чл.чл. 14-17). Крайният срок, съгласно приетата хронограма от ЦИК е 29 септември, като се очаква да се образуват над 400 секции, а броят им може да надхвърли и 500. На 3 октомври ЦИК трябва да оповести местата, на които българите зад граница могат да гласуват. Към 22 септември са одобрени 1867 заявления, като най-многобройни са в САЩ (353), Великобритания (232) и ФР Германия (202). За участие в информационно-разяснителната кампания в националния референдум са регистрирани 30 партии, 1 коалиция и 8 инициативни комитета. С позиция „да” са 24 политически партии, 1 коалиция и 3 инициативни комитета. С позиция „не” - 6 партии и 5 инициативни комитета.

В този ред на мисли следва да се посочи, че ЦИК следва да гради институционално и обществено доверие чрез стриктно спазване на закона. Подобни действия на Централната избирателна комисия **създават притеснения за степента, в която комисията има капацитет и компетентност да се справи с изключително тежката организация около изборите, тъй като те ще характеризират с висока техническа сложност.** Например, в градовете с районно административно деление, избирателите ще имат пред себе си четири на брой бюлетини. Това ще предизвика и затруднения при преброяването в самите секционни избирателни комисии, които би трябвало да бъдат надлежно обучени. Поради увеличения брой позиции, по които следва да се преброяват гласове (включително за преференцията и референдума), то се очаква да има увеличение на времето за работа на СИК след приключване на изборния ден, тоест ще има цялостно забавяне, което изисква и съответна подходяща организация.

Неприятно впечатление прави, че **политическите сили не се съобразяват с Чл. 175. от ИК, който гласи, че предизборната кампания се открива 30 дни преди изборния ден.** На лице са различни инициативи, които имат характеристики на кампанийни, но те не попадат в обхвата на дадената стриктна дефиниция на „предизборна агитация”¹³. Нещо повече, не са предвидени административно наказателни разпоредби за нарушаване изискванията на чл. 175. Могат да се очертаят три стъпки (1) разширяване на времевия обхват за стартиране на предизборна кампания; (2) разширяване обхвата и разбирането на понятието „предизборна агитация” и (3) въвеждане на административно наказателни разпоредби за нарушаване на разпоредбите на чл. 175 от ИК.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ:

На база на така направения преглед на основни моменти от изборното законодателство могат да се очертаят следните основни изводи:

(1) Като цяло изборното законодателство обхваща всички стандарти и добри практики за провеждане на честни, прозрачни и равнопоставени избори за общински съветници и кметове. Прекалено ниският преференциален праг при избор на общински съветници съдържа потенциал да доведе до по-висока активност на изборни нарушения, включително и престъпления срещу политическите и избирателни права на гражданите, което изисква засилени мерки от компетентните разследващи органи. Възможно е да се мисли и за увеличаване броя на предпочитанията (преференциите), които избирателят може да заяви в листите.

(2) В България съществува феномен на феодализиране на кметската позиция, което води до политически и обществени дисфункции. Аргументите „за” ограничаване на мандатите са във възможностите за вливане на свежи идеи,

¹³ ИК, ДР §1. т. 17 предизборна агитация е призив за подкрепа или за неподкрепа на кандидат, партия, коалиция или инициативен комитет при участие в избори. Наименованието и символите на партия и коалиция, поставени върху предмети, в които не се съдържа призив за подкрепа, не се смятат за агитация по смисъла на кодекса.

плюрализъм на политическата мисъл и в стила на политическото действие, прекъсване континуитет на политическа доминация и най-важно преодоляване на разбирането за несменяемостта в политическия естаблишмънт. Дори и да звучи екзотично за българската политически действителност, идеята за забрана за заемане на позицията на кмет за повече от два последователни мандата, с право на избиране след един мандат през т.н. “cooling-off period”.

(3) Местните избори през 2015 г., ще се проведат заедно с референдум за електронното гласуване. Това създава условия на изключително тежка организация около изборите, тъй като те ще се характеризират с висока техническа сложност. В същото време, действията на Централната избирателна комисия не дават достатъчно гаранции и създават притеснения за степента, в която комисията има капацитет и компетентност да се справи. За това свидетелства например решение на Върховния административен съд от 17.09.2015 година, с което обяви нищожността на решение № 2108 – МИ от 11.09.2015 година на ЦИК относно процедурите за определяне чрез жребий на поредните номера, в което се казва, че: *„На практика ЦИК си е „присвоила“ компетентност по провеждането на жребий за определяне поредните номера на партиите, коалициите и независимите кандидати в бюлетината при провеждане на избори за общински съветници и кметове”*.