



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

София, ул. „Бачо Киро“ № 57, ет. 1-2; e-mail: imp@europa.com, тел.: 0878/934 185
www.modernpolitics.org

СПЕЦИАЛЕН МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД

ИЗБОРНАТА РЕФОРМА В 42-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ФЕВРУАРИ 2014

Настоящият Специален доклад на Института за модерна политика е изготвен от експертна група под ръководството на Ивилина Алексиева, изп. директор на ИМП.

Институтът за модерна политика има трайна и последователна позиция в подкрепа на реформата на избирателната система в посока повече власт в ръцете на избирателите за сметка на партийните централи, равнопоставеност на участниците в изборите, промени в регламентацията на медийната кампания и контрола върху финансирането на предизборните кампании.

В рамките на 42-то Народно събрание, в условията на широка публичност и обществено обсъждане, работата по проект за нов Изборен кодекс навлиза в заключителен етап.

В същото време се появяват и редица въпроси, критични становища и бележки, които следва да бъдат разгледани. Поради значимостта на проблематиката, Институтът за модерна политика изготви този Специален доклад за изборната реформа в 42-то Народно събрание.

Тези дни стана известно, че Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) и Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права (наричана по-долу за кратко ОССЕ) са предоставили на българските власти проект на Съвместно становище по предложението за нов Изборен кодекс.

Документът е предназначен за служебно ползване, тъй като той не отразява окончателното и официално становище на двете структури. Въпреки това значителна част от техните предварителни оценки и препоръки станаха известни благодарение на високата степен на публичност в обсъжданията на проекта за нов Изборен кодекс за второ четене във Временната парламентарна комисия. Прочее, безпрецедентна публичност и прозрачност посредством свобода за участие на заседанията на комисията и прякото им излъчване чрез Интернет страницата на Народното събрание, както и стартиралото обсъждане на проекта в пленарна зала, което също се осъществява в условията на публичност.

Първият и основен въпрос е каква е общата оценка на Венецианската комисия и ОССЕ на проекта на Изборен кодекс - годен ли е той да осигури основата за произвеждане на свободни и честни избори в страната ни. Тази оценка, считам, е категорична и позитивна. Според предварителното становище, както многократно беше подчертавано в различни форми на

публичен дебат както в парламента, така и в медиите, проектът за кодекс е определен като стабилна основа за произвеждането на демократични избори и като подобрене в сравнение с настоящия кодекс, който, да не забравяме, с всички свои несъвършенства, беше нормативната база, въз основа на която се произведоха последните общи местни, частични местни, президентски и парламентарни избори. В допълнение, предварителното становище отчита също, че редица изменения в новия кодекс отговарят на препоръки, отправяни от Венецианската комисия и ОССЕ в Съвместното становище от 2011 г. по тогава действащия кодекс, както и в докладите на ОССЕ и ПАСЕ мисиите за наблюдение на изборите през 2011 г. и през 2013 г. Впрочем, излизайки извън призмата на оценката на двете международни структури, но оставайки в сферата на експертността и обективността, имащите компетентност в сферата на изборното законодателство български експерти също оценяват редица позитиви на новия кодекс в сравнение с предходния.

Вторият въпрос, на който следва да се отговори, е в кои насоки, кои основни положения в новия кодекс се приемат като позитивни от Венецианската комисия и ОССЕ:

1. Венецианската комисия и ОССЕ, като подчертават, че становището не коментира процесите, довели до проекта на нов кодекс, считат за нужно да поставят акцент върху това, че проектът е съставен в резултат на обсъждания, които са позволили на политическите партии, на изборната администрация, както и представители на гражданското общество и медиите да представят предложения и да вземат участие в изготвянето на проекта на Кодекса. Това е нов момент в становище на двете структури по повод законодателство в страната ни. Институтът за модерна политика подчертава, че за първи път в българския парламентарен живот почти от началото на демократичните промени насам се даде възможност на всички заинтересовани страни и широк кръг граждани, граждански организации и експерти да участват в разработката на нормативен акт с толкова висока степен на обществена значимост, под формата на обществени дискусии, представяне на писмени становища и препоръки, участие в Обществен съвет към Временната комисия за изработване на нов Изборен кодекс и други, като на всички тях се осигури оптимална публичност и чрез преки излъчвания на заседания,

и посредством публикуване на становищата и препоръките, постъпили от различни организации и експерти. Нещо повече, в доклада на Временната комисия за изработване на нов Изборен кодекс бяха адресирани в голямата си част постъпилите предложения и препоръки. Венецианската комисия и ОССЕ приветстват тази стъпка и дават категоричната си оценка, че процесът на широко обществено допитване насърчава общественото доверие и доверието в изборното законодателство и процеси.

2. На следващо място и по същество, в предварителното становище е очертан широк кръг от въпроси, които, според Венецианската комисия и ОССЕ, са положителни развития в новата нормативна уредба, на част от които ще се спра по-долу.

А) Относно предвидената в кодекса пропорционална система с преференциално гласуване със 7% праг на зачитане на преференциите. Като вероятно вземат предвид, че изборът на система е изцяло национален въпрос, както и че в различните държави са възприети различни системи, представителите на Венецианската комисия и ОССЕ, отчитайки модифицирането на системата, се спират на факта, станал им известен по време на срещите им с парламентарни и извънпарламентарни политически сили по време на визитата им в България, че повечето от политическите сили изглежда са съгласни с метода за разпределение на местата. В предварителното становище този консенсус се приветства. Бихме желали да поставим акцент върху това, че Венецианската комисия и ОССЕ считат за важно съгласието между политическите партии и коалиции като основни носители и двигатели на политическите процеси в демократичните страни – обстоятелство, което беше сякаш игнорирано в публичните обсъждания с граждани, граждански организации и експерти по разпоредбите на новия изборен кодекс. Единствената препоръка в становището е 7-процентният праг да бъде включен в основния текст на кодекса, а не само в методиката, което вече е отразено в доклада на водещата комисия по проекта на Изборен кодекс за второ четене. Предварителното становище не коментира и 4 - процентната бариера за влизане в парламента.

Б) Относно изборната администрация. В тази посока предварителното становище на Венецианската комисия и ОССЕ дава положително становище за това, че проектът на кодекс установява постоянна Централна избирателна комисия (ЦИК) със завишени изисквания за професионален

опит на членовете ѝ, както и ограничения, които водят до несъвместимост. Според становището, така се удовлетворява дългогодишна препоръка на ОССЕ/СДИЧП и Венецианската комисия. Оценява се положително балансът на политическо представителство, който се осигурява в изборителните комисии на районно, общинско и секционен ниво – както по отношение на членове, така и по отношение на председателски места. Препоръка в тази насока е да се осигури подобен баланс и по отношение на членовете на ЦИК, а не само на ръководството на комисията – положение, което е отразено в текста на Изборния кодекс за второ четене. За съжаление, Венецианската комисия и ОССЕ не коментират предложените текстове, които осигуряват широка публичност и прозрачност на дейността на ЦИК с възможността за създаване на Обществен съвет към комисията, както и създаването на специално обучително звено, което да осигури професионалната работа на районните, общинските, а от там и на секционните изборителни комисии. А проблемът с капацитета на тези комисии и познанието на закона е поставян в редица документи на двете структури, особено в докладите от мисиите за наблюдение на изборите (Окончателен доклад на Мисията за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 12 май 2013 г. на ОССЕ/СДИПЧ, 25 юли 2013 г., според който, в раздел V. Изборна администрация се посочва: "Обучението на членовете на изборителните комисии може да бъде подобро, чрез по-специално наблюдаване на преброителните процедури и попълването на протоколите с резултати.", като се препоръчва обучението на комисиите да бъде засилено. В допълнение и по отношение на обучението и методическите разяснения от ЦИК в същия документ се отправя и следната препоръка: "ЦИК трябва да приеме решения и разяснения, така че своевременно да осигури еднакво и правилно изпълнение на свързаното с изборите законодателство, включително и по съществени логистични въпроси»).

В) Относно изискванията за регистрация на политически партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати за участие в изборите. Предварителното становище оценява позитивно промените, които улесняват участието на по-малките политически партии и независими кандидати в изборите, като намалението на размера на безлихвения депозит, намаляване на изискуемия брой подписи за регистрация, а също и възможността за обжалване на всички откази от регистрация в разумни срокове. Впрочем, това наистина е един сериозен пробив в изборните

правила, които създават реални условия нови субекти и независими кандидати да участват в изборната надпревара, както и правото им на участие да бъде гарантирано. Становището не засяга премахването на усложнения процес за регистрация на две стъпки в ЦИК – първо на партии, а след това на коалиции, както и по-малкия брой изискуеми документи за регистрация, което пряко съдейства за облекчаване на регистрацията. Препоръка на Венецианската комисия и ОССЕ в тази насока е още по-голямо намаление на броя на подписи, изискуеми за регистриране на независими кандидати за кметове или общински съветници в общини с население до 10 000 жители – препоръка, която, надявам се, да бъде отразена в крайния вариант на кодекса. Друга препоръка в становището, която бих искала да коментирам, е тази за облекчаване изискванията за събирането на подписи, което, според Венецианската комисия и ОССЕ би улеснило процедурите по регистрацията. Аргументацията тук е, че при наблюдението на парламентарните избори 2013 г. 22% от подписите, представени от политически партии са били обявени за невалидни. Институтът за модерна политика не подкрепя тази препоръка поради следните основни причини. Изискванията за подписката (списъкът в подкрепа), инкорпорирани в проекта за кодекс имат своята традиция в страната ни. Указани са минималният брой реквизити, въз основа на които лицата, подкрепили подписката, могат да бъдат идентифицирани и проверени дали съществуват – трите имена, ЕГН и саморъчен подпис. При премахване на някой от първите реквизити лицето не може да бъде идентифицирано, а при премахване на последния – ще липсва волеизявление за подкрепа на партията/ коалицията/ независимия кандидат. Проблемът с недействителните подписи не е проблем на сложност на подписката, а по-вероятно проблем, свързан с евентуални злоупотреби, за които редица наблюдатели на предходните три вида избори алармираха многократно и което доведе до възможността, предвидена в новия Изборен кодекс всяко лице да провери дали е подкрепило или не конкретна подписка. Трябва да се подчертае, че в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление подписката за произвеждане на национален или местен референдум съдържа повече реквизити.

Г) По повод регулацията на предизборната кампания в медиите. Имайки редица препоръки по повод медийната кампания, които ще коментираме в частта относно основните критики към проекта на Изборен кодекс, като

позитиви в тази насока Венецианската комисия и ОССЕ оценява въвеждането на правни разпоредби, които да регулират публикуването на договорите между медиите и изборните кандидати; изискването платеното съдържание в политическата реклама да бъде ясно обозначено, осигуряването на "медийни пакети" за партиите, коалициите и независимите кандидати, за закупуване на платена реклама в размер на 40 000 лева. В предварителното становище се оценява, че така се изпълняват предишни препоръки на ОССЕ / ОДИЧП. За съжаление, становището не включва коментар на осигуряването на значително повече неплатени форми за участие в кампанията в обществените радио и телевизия, зачитане на редакторската и журналистическа свобода и други, въведени в кодекса, които са в директно изпълнение на предходни препоръки на Венецианската комисия/ ОССЕ (Окончателен доклад на Мисията за наблюдение на предсрочните избори за Народно събрание на 12 май 2013 г. на ОССЕ/СДИПЧ, 25 юли 2013 г., в резюмето на който е посочено: "Въпреки че обществените радио и телевизия и някои частни медии осигуриха на кандидатите свободно ефирно време в популярни програми, свързани с изборите, резултатите от медийния мониторинг на ОССЕ/СДИПЧ показаха, че средно повече от 45 % от цялото ефирно време, отразяващо предизборната кампания в най-гледаното време, бе срещу заплащане», а в приоритетните препоръки в същия документ се посочва, че: «Правната рамка, регулираща медийното отразяване на предизборната кампания, трябва да бъде изчерпателно преразгледана, така че да гарантира на обществените радио и телевизия по-широка автономия в техния редакторски избор относно отразяването и да намали дела на заплатено рекламиране»).

Д) По повод процедурите по обжалване. Без да навлизам в подробности, принципното становище на Венецианската комисия и ОССЕ е, че има напредък в тази посока, компетентните органи и процедурите за обжалване са по-ясно формулирани в проекта на кодекс, въведени са срокове. Като позитив е отчетена и въведената яснота относно процедурата и сроковете за обжалване на отказ за регистрация за участие в избори. Отправени са някои технически препоръки, като пропуските, които визира становището, са отразени или в момента се отразяват в доклада за второ четене на Изборния кодекс. Най-значимата препоръка, която е отправена и в Съвместното становище от 2011 г. е избирателите, регистрирани в съответния избирателен район, да имат право да оспорват изборните

резултати, като в становището се привежда заключение на Европейския съд по правата на човека. Ясно е, че на настоящия етап на приемане на Изборния кодекс няма технологично време да бъдат проведени дискусии и разписани подобни механизми. Но считам, че на препоръката Народното събрание следва да обърне сериозно внимание и в кратки срокове след произвеждане на изборите за членове на Европейски парламент да организира и проведе политически, експертни и обществени дискусии, след което да подобри Изборния кодекс в тази насока.

Е) По повод наблюдателите на изборите. Буди изненада, че единственият текст тук е препоръка относно крайния срок на дейност на наблюдателите, която е взета предвид в доклада за второ четене на Изборния кодекс. Изненада е, защото за първи път в изборното законодателство се въвежда отделна глава, посветена на наблюдателите, регламентираща статута, правата и задълженията им. За първи път в новия кодекс се регламентира възможността на наблюдателите да наблюдават целия изборен процес; създава се задължение за държавните и местните органи и техните администрации и изборителните комисии да оказват съдействие на наблюдателите и да им предоставят при поискване сведения и документи във връзка с изпълнение на правомощията им; гарантира се възможността на наблюдателите да присъстват при отпечатването и разпространението на бюлетините, при пренасяне на бюлетините от изборните секции до общинската или районната изборителна комисия и при въвеждане на данните в изчислителните пунктове. Тези правила са и изпълнение на препоръката, изразена в Съвместното становище на Европейската комисия за демокрация чрез право и на Службата на ОССЕ за демократични институции и човешки права, от 16-18 юни 2011 г. "всички права и отговорности на наблюдателите да бъдат законово регламентирани."

Е) Други положителни моменти. В предварителното становище се посочва още, че позитив на кодекса е намаляването на изискването за местопребиваване на гласоподавателите в болници и центрове за задържане на шест месеца, за да гласуват в местните избори, широките възможности гражданите да променят регистрацията си до самия ден на избори, както и някои по-несъществени детайли. Прави впечатление, обаче, че Венецианската комисия и службата на ОССЕ не коментират и редица други, извън изложените до тук, положителни моменти в проекта за кодекс.

Не се обсъжда промяната на структурата на кодекса, която го прави по-лесно използваем и по-разбираем и което е в изпълнение на получена препоръка от 2011 г. Становището не коментира и факта, че методиките за определяне на изборния резултат стават част от кодекса и се преодолява възможността от тяхната конюнктурна промяна преди всеки вид избор от ЦИК. Няма никакъв коментар относно мерките, предприети за осигуряване на свободни и честни избори, които ще имат сериозен ефект срещу злоупотреби, като например - отпечатване на бюлетините от БНБ, при спазване на изискванията на Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа; възможността гражданинът да извърши проверка дали фигурира в подписа в подкрепа на партия, коалиция или кандидат. Не се коментира и процедурата по публично изслушване на кандидат-членовете на ЦИК, която създава допълнителни условия за гарантиране на интегритета на избраните кандидати; облекченията за гласуване в чужбина; отпадането на "закрепостяването" на застъпниците на партии, коалиции и кандидати в една секция; възстановяването на депозита на регистриран участник за изборите при заличаване на регистрацията и др. В предварителното становище е посочено, че поради дължината на проекта на кодекс и кратките срокове, в които е изготвено становището, в него са коментирани само най-важните елементи на кодекса. Институтът за модерна политика смята, че най-вероятно причината за отсъствие на подобни текстове е, че Венецианската комисия и службата на ОССЕ са се концентрирали в предварителното становище не толкова към обективната оценка на проекта за кодекс, която очакваме в официалното съвместно становище, колкото до онези разпоредби, които според тях будят тревоги или имат нужда от допълнително подобрене.

Така стигаме и до следващия въпрос, свързан с основните критични забележки и препоръки за подобрене на нормативната уредба, отправени в предварителното становище на Венецианската комисия и службата на ОССЕ. Някои от тях бяха вече коментирани, считам за нужно да се спра още и на следните препоръки:

1. Намаляване на ограниченията за упражняване на активно избирателно право от граждани, изтърпяващи наказание лишаване от свобода и
2. Гарантиране упражняване на пасивното избирателно право на български граждани с двойно гражданство

Спираме се на двете препоръки заедно, защото и двете изискват конституционна промяна. Става дума за разпоредбите на чл. 42, ал. 1, чл. 65, ал. 1 и чл. 93, ал. 2 от Конституцията на Република България. И двете препоръки са подробно обосновани в редица становища и доклади на Венецианската комисия и ОССЕ, в които се посочва несъответствието на конституционните текстове с международни актове и решения на Европейския съд по правата на човека. В предварителното становище се посочва, че ограничението на активното изборно право следва да се преосмисли, като се вземе предвид тежестта на извършеното престъпление, така че да се осигури пропорционалност между наложеното ограничение и тежестта на извършеното престъпление. По повод упражняване на пасивното изборно право, предлага се забраната за лица с двойно гражданство да се кандидират за изборни органи да отпадне. Два въпроса будят тревога. Първия е свързан с обществените нагласи. При участието си в различни формати на дискусии сме свидетели на полярните обществени позиции по повдигнатите проблеми. Иницирираните до момента дебати са добро начало, но са необходими сериозни и целенасочени усилия от политическия елит, експерти, граждански организации да разясняват и убеждават в необходимостта от посочените промени, за да се постигне обществено разбиране, да се преодолеят страховете и да се стигне до съгласие. Вторият въпрос е свързан с липсата и на политически консенсус. Докато политическите партии не заявят категорично своята позиция в подкрепа на подобни промени, нито за обществено съгласие, нито за конституционни промени може да става дума. В становището на Венецианската комисия и ОССЕ е инкорпорирана и препоръка за гарантиране на гражданите на държавите-членки на Европейския съюз, пребиваващи временно в България, да гласуват в местните избори, която препоръка се удовлетворява с текстовете на разглеждания в парламента проект на Изборен кодекс.

3. Прерайониране на страната, така че да се гарантира принципът на равното изборно право. Венецианската комисия и ОССЕ изразяват за пореден път тревогите си, че разликите в населението в изборните райони може да доведе до изборни резултати, при които броят гласове, необходим за спечелването на един мандат в даден изборен район значително да се различава от броя, необходим за спечелването на мандат в друг изборен район. Ето защо, препоръката е да бъде обърнато внимание и да бъдат преразгледани критериите, въз основа на които се формират изборните

райони чрез обществено и приобщаващо обсъждане. Действително, това е сериозен проблем (макар чисто технически да съществуват някои особености, неотразявани в становищата на комисията и ОССЕ), нееднократно поставян и в националния дебат по изборните правила. Считам, че този въпрос не може да бъде решен без сериозен, продължителен и задълбочен дебат, който Народното събрание трябва да започне. Защото е необходимо обсъждане и убеждение, например, ако се налага да се обединят в един райони, между които поради местен шовинизъм съществуват конфликти. Този въпрос следва да се реши само и единствено след наличието на обществено съгласие, защото в противен случай може да доведе до недоверие в изборните правила и допълнително намаление на избирателната активност.

4. Намиране на по-подходящо решение за съставяне и поддържане на избирателните списъци, в посока: (1) повишаване на точността на избирателните списъци; (2) повишаване на общественото доверие към верността на списъците чрез разделяне на данните от ГРАО, така че данните за избирателите да са разделени на областни, общински и разделени по категория избирател и (3) да се подобри процедурата за коригиране на списъците, особено в деня на изборите с подобрени процедури за използване на допълнителни списъци. Венецианската комисия и ОССЕ не намират напредък в тази посока.

Тук следва да се посочи, че проектът на Изборен кодекс прави опит в посока разрешаване на този сериозен проблем, като предвижда, че изборните списъци за предстоящите избори ще послужат за основа на съставяне на нов, актуален избирателен списък за следващите избори. Вярно е, че тази мярка е недостатъчна и отлага във времето окончателното решение на въпроса. Едно от възможните непосредствени решения би било въвеждането на активна регистрация за изборите. Срещу това решение, обаче, професионалисти юристи изказват мотиви за противоконституционност, поради което то не може да бъде възприето преди произнасяне на Конституционния съд. Отвъд това, общественици и обществени среди считат, че така ще се намали драстично избирателната активност, което би поставило под съмнение легитимността на избраните органи.

Конкретните тревоги на Венецианската комисия и ОССЕ по повод избирателните списъци, отвъд тяхната актуалност, са свързани със, на първо място, списъка на заличените от списъците лица (списъците с лица, които нямат право да гласуват на съответния вид избори). В тази посока, от една страна, в предварителното становище се препоръчва да се обмисли подобен списък да не съществува. От друга страна, като се отчита положително процедурата на обжалване на премахването от списъка (с предложение за въвеждане на разумен срок за обжалване), препоръчва се предвидената процедура в деня на изборите да включва произнасяне на съдебна инстанция. Това на пръв поглед противоречие показва, че Венецианската комисия и ОССЕ биха приели и наличието на подобни списъци със заличени лица. Въпрос на българския парламент е да реши кой подход да предприеме, като се съобрази с отправените препоръки – процес, който в момента тече в Народното събрание.

Друга изразена тревога е по отношение дописването в изборния ден на лица, които имат право да гласуват, но са пропуснати от избирателните списъци. Тревогата е така да не се заобиколят забраните за гласуване, като се препоръчва да бъдат уточнени документите, които трябва да удостоверят наличието на право на глас – още един въпрос, който се обсъжда във Временната комисия за обсъждане и приемане на нов Изборен кодекс.

5. Разрешаване на използването на малцинствените езици в предизборна кампания. За пореден път, в предварителното становище се отправя препоръката да бъде преосмислен принципът изборната кампания да се води на български език, с който, според Венецианската комисия и ОССЕ се отнема възможността на малцинствата да подпомагат ефективното си участие в обществените дела чрез изборните процеси. За съжаление, европейските ценности, които водят до тази препоръка, се принизяват и израждат в българското общество, а и в политическо пространство до дискусии "за" и "срещу" Движението за права и свободи и/или българите от турски етнически произход, като са повод и за нагнетяване на етническа омраза. Би било особено достойнство на кодекса, ако тази препоръка бъде приета, но не виждам наличието на политическа воля в парламентарно представените партии в тази посока.

6. Създаване на възможности Сметната палата да проверява разходването на средства по време на предизборната кампания. Във връзка с правилата, касаещи финансирането на предизборната кампания, в предварителното становище се отправят препоръки, формулирани по различен начин, но свеждащи се до следното – да се създаде задължение за кандидатите да отчитат своевременно по време на кампанията не само приходите, но и разходите в предизборната кампания, като на Сметната палата се осигури правомощие да проверява получените данни. Другата препоръка е по повод увеличаване на санкциите за финансови нарушения. Доколкото ми е известно, и двата въпроса се разглеждат от Временната комисия в парламента.

7. Препоръки относно предизборната кампания и медиите. В посока регулацията на медийната кампания в становището се посочва, че трябва да бъдат предвидени мерки срещу скритата реклама на регистрирани партии, коалиции, инициативни комитети, кандидати; да се гарантира правото на равен достъп до източниците на информация, която е необходима за целите на предизборната кампания, като тук се изразяват опасения, че ще бъде трудно да се постигне споразумение между електронните медии и всички изборни кандидати по отношение на съдържанието на дебатите; да се даде ясна легална дефиниция на понятието «агитация». Като се изключи чисто техническата препоръка, която в момента се отстранява, смятаме, че адресираните препоръки могат да бъдат изпълнени в резултат от взаимодействието на Централната изборителна комисия и Съвета за електронни медии, предвидено в проекта за Изборен кодекс. Как ще се осъществи това взаимодействие, обаче, е въпрос на практика, която ще видим по време на изборите след приемане на Изборния кодекс. Венецианската комисия и ОССЕ, като са отчели предвиденото сътрудничество, се въздържат от оценка на този етап, вероятно поради същите причини. Най-съществената препоръка в тази част, обаче, е препоръката да се осигури прозрачност на собствеността на медиите. Тази препоръка е отправена във връзка с изборите, но тя засяга демократичните процеси в страната като цяло. Проблемите със свободата на медиите и концентрацията на медийна власт са били и продължават да бъдат един от особено остро поставяните обществени въпроси. Тук считам, че Съветът за електронни медии, като регулаторен орган в медийната среда, е длъжен да бъде инициатор на експертни решения в посока промяна на нормативната уредба, които в най-кратки срокове да постъпят в Народното събрание, да

се проведат обществени, експертни и политически обсъждания и проблемът да намери своя нормативен отговор.

8. Удължаване на периода между първи и втори тур на изборите за президент и вицепрезидент и за кметове. Препоръката е с оглед евентуално обжалване между двата тура. Институтът за модерна политика възразява срещу тази препоръка. На първо място, седемдневният срок между двата тура при избори за президент и вицепрезидент е конституционно закрепен, т.е. налага се конституционна промяна, за да се удовлетвори посочената препоръка. На следващо място, не виждаме необходимост за такава промяна. В България има трайно установена традиция за произвеждане на двата тура за избори през седем дни, която не е създавала проблем. Удължаването на срока би означавало по-дълга кампания, повече финансов ресурс за нея, по-голяма правна несигурност относно избраните кандидати. Що се отнася до обжалването, традиция има и в тази посока, като след произвеждане на втори тур могат да бъдат обжалвани и резултатите от първи тур на съответния вид избори. Ако се въведе възможност, например, с конституционна промяна резултатите от първи тур на президентските избори да бъдат атакувани и втори тур да се проведе едва след произнасяне на Конституционния съд, и с оглед времето за произнасяне на съда, по същество за втори тур ще трябва да се предвиди нова кампания между първите кандидати, защото посланията вече най-вероятно ще бъдат забравени. Не намираме, че това е от полза за българското общество.

9. Препоръки относно процеса на гласуване. Представителите на Венецианската комисия и ОССЕ са се спрели върху два аспекта на гласуването – машинното гласуване и изискванията за хартиените бюлетини. По отношение на машинното гласуване в предварителното становище са изразени тревоги, свързани с гаранцията за тайната и достоверността на вота. Счита се, че не са създадени достатъчни правни и технически гаранции в тази посока, като се препоръчва машинното гласуване да се въведе едва след разработване на всички правни, оперативни и технически стандарти. Като разбираме опасенията, дълбоко не можем да се съгласим със становището на комисията и ОССЕ. Не са предмет на уредба на ниво кодекс оперативни и технически стандарти, поне що се отнася до континенталната правна система, при която в закон се въвеждат основните правила, а оперативните и технически въпроси се разрешават в по-нисък по ранг акт. Задача именно на Централната

избирателна комисия е да изработи техническите и оперативни изисквания за машинно гласуване, като считаме, че предложените в проекта за Изборен кодекс широк набор от принципи, които да бъдат гарантирани при въвеждане на гласуването са достатъчна и стабилна основа за това. В допълнение, актовете на ЦИК подлежат на съдебен контрол. По повод тревогата, изразена в предварителното становище за възможности за компрометиране на тайната на гласуването посредством номерацията на бюлетините считам, че Венецианската комисия и ОССЕ не са вникнали в дълбочина за това, което се предлага. Механизмът на гласуване, предвиден в кодекса, е създал достатъчно гаранции срещу разкриване начина на гласуване на избирателя.

10. Препоръки относно методиката за определяне на изборния резултат при произвеждане на парламентарни избори. В предварителното становище се съдържат специализирани препоръки, в отговор на които специалистите – математици изготвят в момента съвместно становище, предстои да видим как ще бъдат отразени във финалния вариант на кодекса.

11. Структурни подобрения на кодекса и технически подобрения. В предварителното становище се препоръчва още по-голяма систематичност на разпоредбите и избягване на дублиращи се разпоредби, което се взема предвид при подготовката на текстовете за второ четене. Отправят се препоръки за запълване на някои законови празноти, като: уреждане на случая, когато дадена политическа сила при местни избори спечели повече места в Общинския съвет, отколкото кандидати е издигнала да се осигури механизъм за запълване на тези мандати. Отправят се и технически препоръки по повод някои срокове, както и частични неясноти. Тези коментари и препоръки се обсъждат във водещата комисия.

В заключение, Институтът за модерна политика смята, че предварителното съвместно становище на Венецианската комисия и ОССЕ/СДИЧП, давайки положително становище на кодекса, поставя акцент върху онези негови части, които могат да бъдат подобри, с цел да бъде подпомогнат процеса на разглеждане и приемане на кодекса. Не е задължително да сме съгласни с всички от тях. Важно е обаче, всички те да бъдат обсъдени и в случаите, в които не бъдат приети, да има ясна аргументация за това.