

Служба за демократични институции и човешки права към ОССЕ
Ограничена мисия за наблюдение на изборите
Република България
Парламентарни избори 2009



МЕЖДИНЕН ДОКЛАД
12 юни – 23 юни 2009 г.

26 юни 2009 г.

I. РЕЗЮМЕ

- Президентът на Република България насрочи парламентарните избори за 05 юли, един месец след провеждането на изборите за Европейски Парламент на 07 юни. Изборите за 240-те места на Народното събрание ще се проведат по нова, смесена избирателна система: 31 народни представители ще бъдат избрани по мажоритарна система, а 209 представители - по пропорционална система.
- Промените в изборния закон, изменящи избирателната система, бяха въведени скоро преди насрочване на изборите. Някои от партиите изразиха притесненията си във връзка с нововъведения мажоритарен елемент на избирателната система. Съществуват съществени различия в броя избиратели в 31-те едномандатни избирателни райони, което би могло да наруши принципа на равно избирателно право, гарантиран от Конституцията.
- Кандидатите в списъците на 14-те партии и четирите коалиции са 4,288 на брой, а 357 кандидати са регистрирани в мажоритарните избирателни райони, което предлага богат избор за гласоподавателите.
- Централната избирателна комисия представлява временен орган, който като цяло оперира по открит начин. До настоящия момент, Централната избирателна комисия е успяла да изпълни всички законови срокове. Въпреки това, доверието в нейната безпристрастност изглежда сериозно подронено след решенията ѝ по регистрацията на опозиционната Синя Коалиция.
- Политическите партии, коалиции и мажоритарни кандидати участват в широка гама кампанийни дейности. Иmunитетът на кандидатите срещу съдебно преследване, и освобождаването на определени лица от предварителен арест, за да могат да участват в изборите, са част от дискурса на кампанията, както и възможните изборни злоупотреби, като например купуването на гласове и “контролираното вот”.
- Медиите започнаха да излъчват кампанийни програми и дебати между кандидатите. От 14 юни, Ограничената мисия за наблюдение на изборите към Службата за демократични институции и човешки права (СДИЧП) на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), започна да провежда медиен мониторинг по отношение на четири телевизии и два вестника.

- Подадените до настоящия момент оплаквания във връзка с изборите се разрешават своевременно от съответните органи.
- Гласоподавателите от определени малцинствени общности остават уязвими на натиск по отношение на избора си за народни представители, както и на възможни изборни нередности, като например купуване на гласове.
- Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП отвори свой офис в София на 12 юни, а от 16 юни изпрати осем дългосрочни наблюдатели.

II. ВЪВЕДЕНИЕ

На 28 април, Президентът на България насрочи парламентарни избори за 5 юли 2009г., един месец след изборите за Европейски Парламент на 7 юни. Вследствие на покана от страна на Българското правителство, и въз основа на откритията и заключенията на Мисията за оценка на потребностите, Службата за демократични институции и човешки права (СДИЧП) към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) учреди Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) на 12 юни. Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП, ръководена от Посланик Колин Мънро, се състои от деветчленен ключов екип, базиран в София и осем дългосрочни наблюдатели (ДН), които на 16 юни бяха изпратени в цялата страна. Членовете на Мисията са от 14 държави-членки на ОССЕ. Наблюдателите от Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП ще посетят ограничен брой избирателни секции в изборния ден, но няма да провеждат подробно и систематично наблюдение върху протичането на изборния ден.

III. ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Конституцията на България постановява, че Парламентът се избира за срок от четири години¹. Мандатът на парламент в оставка изтича на 25 юни. Въпреки че Националното Движение за Стабилност и Възход (НДСВ) предприе инициатива за поправка на Конституцията, така че изборите за Европейски Парламент и българските парламентарни избори да се проведат в един и същи ден, парламентът отхвърли това предложение.

В изборите за Европейски Парламент от 7 юни, партията Граждани за Европейско Развитие на България (ГЕРБ), учредена от настоящия кмет на София през 2006 година, спечели 24.36 процента от гласовете. Управляващата Коалиция за България, съсредоточена около Българската Социалистическа Партия (БСП), излезе на второ място с 18.5 процента. Другият партньор в правителството, Движението за Права и Свободи (ДПС), което се радва на широка подкрепа от страна на общността на етническите турци, излезе на трето място с 14.14 процента подкрепа. Другите партии, спечелили място в Европейския парламент, са АТАКА с 11.96 процента, НДСВ с 7.96 процента, и Синята Коалиция с 7.95 процента. Очаква се избирателната активност за парламентарните избори да надвиши 38.9-те процента от изборите за Европейски Парламент.

IV. ЗАКОНОВА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

Парламентарните избори се основават на Закона за избиране на народни представители (наричан по-долу Избирателен Закон), приет през 2001 година, с последна поправка от април 2009 година. Законната рамка за изборите включва и Конституцията от 1991 година

¹ Конституционният съд от 2001 г. уточни, че всеки избран парламент ще служи в продължение на четири пълни години от деня на избирането му.

(с последна поправка от 2007 година), Законът за политическите партии от 2005 година (с последна поправка от януари 2009 година), Наказателния Кодекс от 1968 година (с последна поправка от февруари 2009 година), основни закони на съдилищата и процедурни кодекси. Освен това, Централната изборителна комисия (ЦИК) издава инструкции и решения с цел разясняването на някои законови неясноти и подпомага длъжностните лица в организирането на изборите.

Известни поправки в Изборителния закон, включително една важна промяна в изборителната система, бяха приети около два месеца преди изборите на 05 юли. Подобна ситуация възникна и преди изборите от 2005 и 2006 година. Мнозина от събеседниците на Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП предлагат всички закони, свързани с изборите, да бъдат консолидирани в единен кодекс.

Българският Парламент (Народно събрание) представлява еднокамерен орган, състоящ се от 240 депутати на Парламента, избрани чрез смесена изборителна система. По силата на предходната изборителна система, всички народни представители се избираха от партийните и коалиционни листи в 31 изборителни района чрез пропорционално представителство. В новата изборителна система 209 депутати продължават да бъдат избирани по същия начин, чрез пропорционално представителство. Броят народни представители, които ще се избират от всеки изборителен район се определя от ЦИК в зависимост от населението на района, при минимум от трима представители от изборителен район². В допълнение, поправките на Изборителния закон въведоха мажоритарна система за избора на 31 народни представители. Всеки един от 31-те изборителни района излъчва по един депутат с обикновено мнозинство („първия печели“). Изборителните райони за пропорционалните листи и за мажоритарните кандидати съвпадат. В изборния ден, всеки гласоподавател получава две бюлетини, по една за всяка листа.

Поддръжниците на въвеждането на мажоритарния елемент го считат за мярка спомагаща повишаване на отчетността на народните представители. Някои от събеседниците на Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП, обаче, изразяват загриженост, че съществената разлика в броя гласоподаватели в нововъведените мажоритарни едномандатни изборителни райони може да застраши принципа на равното изборително право, гарантиран по силата на Конституцията³. Седемдесетте парламентарни представители внесоха възражение срещу новата клауза пред Конституционния съд, но възражението бе отхвърлено с разделно решение на 12 май.

В отговор на широко разпространеното мнение, че купуването на гласове е широко разпространена практика, през 2006 и 2007 година бяха въведени поправки в Наказателния Кодекс с цел подобни практики да бъдат обявени за незаконни. Понастоящем законът налага наказателна отговорност на лица, които предлагат или осигуряват материални облаги в замяна на вота на гражданите, също лица, които организират закупуване на гласове, и лица, които търсят или приемат подобни облаги. Освен това се осигурява имунитет на индивиди, информирали властите за лица, които участват в или организират купуване на гласове. В публичното пространство се появи информация за организирани разследвания по случаи с купуване на гласове за изборите за Европейски Парламент. Остава, обаче, да се види дали тези разследвания ще доведат до съдебни дела.

² Например, в пропорционалния елемент от системата, трима депутати се избира от най-малкия изборителен район (Видин) и дванадесет депутати от най-големия – Варна.

³ 104,378 гласоподавателя са регистрирани в най-малкия изборителен район, а 408,999 избирателя – в най-големия.

Член 53 от Избирателния закон дава имунитет на регистрираните кандидати и упълномощените им представители за периода на избирателната кампания. Тази клауза се превърна в спорна тема след решението на Софийски Градски Съд от 17 юни да замрази делото срещу осем бизнесмена, обвинени в присвояване на средства от Европейския съюз, тъй като един от тях се е кандидатира за изборите⁴. По сходен начин, на 16 юни, регионалният съд на град Кюстендил разреши освобождаването на двама кандидати, които са следствени, освен друго, и за предполагаемо участие в организирана престъпност. Друго лице, обвинено в присвояване на средства, продължава да се радва на имунитет, след като участва първо в изборите за Европейски парламент, а сега и в националните парламентарни избори.

В положителна насока, в съответствие с предишните препоръки от страна на ОССЕ/СДИЧП, Избирателният закон е изменен така, че да насърчава прозрачността и отчетността по отношение финансирането на кампаниите, чрез поставянето на ограничения пред даренията и общите разходи на кампанията, и изискването за докладване на приходите и разходите по кампанията. Въведено е също и изискването да се обявява произходът на даренията, които се приемат единствено от физически лица. Законът също така възлага на българската Националната Сметна Палата отговорността да проверява верността на декларациите за приходи и разходи.

V. РЕГИСТРАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ, ПАРТИЙНИ СПИСЪЦИ И КАНДИДАТИ

За да се регистрират за участие в изборите, политическите партии и коалиции трябва първо да подадат молба в ЦИК, съдържаща съответно 15,000 и 20,000 подписа на поддръжници, с краен срок 10 юни. ЦИК анулира регистрацията на една партия и една коалиция поради липса на валидни подписи, с което остават общо 14 регистрирани партии и 4 коалиции⁵. След това, Регионалните избирателни комисии (РИК) регистрират кандидатските листи и независимите кандидати. Независимите кандидати, които могат да участват единствено в мажоритарното съревнование, трябва да са подкрепени от минимум 10,000 гласоподаватели с постоянен адрес в избирателния район. След това Главна дирекция “Гражданска регистрация и административно обслужване” (ГРАО) към Министерство на Регионалното Развитие проверява дали кандидатите отговарят на всички изисквания. На 19 юни ЦИК се съобрази с препоръките на ГРАО да отстрани девет регистрирани кандидати⁶ и на 20 юни публикува окончателния списък на участниците в изборите. Списъците за многомандатните избирателни райони включват 4,288 кандидата, докато мажоритарните избирателни райони включват общо 357 кандидати, което е показателно за големия интерес към тези избори. Регистрирани са само четирима независими кандидати.

VI. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборите в България се провеждат чрез тристепенна изборна администрация, оглавявана от ЦИК. Организиран са 31 Регионални избирателни комисии и 11,403 Секционни избирателни комисии (СИК), по една за всяка избирателна секция. Според Избирателния закон, отговорността за администрирането и организацията на изборите се поделя между

⁴ Тъй като делото се счита за общо, имунитетът на кандидата води до замразяване на делото срещу всичките осем души.

⁵ Решение на ЦИК №. НС-159 и № НС-160 от 15 юни анулира регистрацията на Българския Земеделски Народен Съюз (БЗНС) и Вътрешна македонска революционна организация (ВМРО).

⁶ От деветимата отстранени кандидати, петима са отстранени поради чуждо гражданство, а четирима – поради ненавършена минимална възраст от 21 години.

Министерството на държавната администрацията и ЦИК, в сътрудничество с регионалните и общински администрации.

Централната изборителна комисия е временен орган, назначен от Президента след консултация с партиите и коалициите с представителство в Народното събрание и Европейския Парламент. ЦИК се състои от 25 члена, някои от които длъжностни лица на високи постове в други държавни агенции, като никоя партия не може да има мнозинство в Комисията⁷. Като цяло, ЦИК оперира по открит начин. Интернет страницата на ЦИК се актуализира ежедневно. Всеобщото доверие в безпристрастността на Централната изборителна комисия, обаче, изглежда сериозно подронено от редицата политически решения, както са определени от събеседните на ОССЕ/СДИЧП, взети през май 2009 година, във връзка с регистрацията на опозиционната „Синята Коалиция“. Когато решението на ЦИК да не регистрира Синята коалиция бе отхвърлено от Върховния Административен Съд, Председателят на Съда в публично изявление, намекна, че е бил подложен на натиск да откаже регистрацията, включително като че ли от страна на членове на ЦИК.

Районните изборителни комисии, тридесет и една на брой, бяха определени към 19 май, и по закон отразяват състава на ЦИК. Районните изборителни комисии преминаха през кратко, интерактивно, и като цяло добре прието обучение, проведено от екипи от членове на ЦИК, които посетиха отделните райони. РИК носят отговорност за назначаването на приблизително 80,000 членове на общински изборителни комисии, въз основа на предложения от страна на общините, след консултации с партии и коалиции. Изглежда има известни пречки в набирането на членове на СИК, една от които е недоброто заплащане.

На 17 юни Министерството на Външните работи предложи учредяването на 258 Изборителни секции в чужбина, почти половината от които ще бъдат в Турция. Към 23 юни, 57,346 души са заявили желание за гласуване извън страната. Гласоподавателите, които няма да бъдат в своя изборителен район в изборния ден, имаха възможност да получат удостоверение за гласуване на друго място до 20 юни. Тези удостоверения позволяват на лицето да гласува в която и да е изборителна секция в страната. Изборителният закон предвижда редица защитни механизми, с които да се предотврати злоупотребата с удостоверенията за гласуване на друго място, а ГРАО ще осъществи проверка на изборителните списъци за двойно гласуване в рамките на един месец след изборния ден. ЦИК информира Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП, че са издадени 41,473 удостоверения за гласуване на друго място⁸, като някои от събеседниците изразяват загриженост, че са възможни злоупотреби с тези удостоверения в изборния ден.

До настоящия момент, ЦИК е излъчила два информационни клипа по националната телевизия, насочени към гласоподавателите. И в двата се обясняват процедурите около изборите, включително крайните срокове, процедурите по гласуване и гласуването с подвижна изборителна кутия. Към 11 юни, 5 групи вътрешни наблюдатели бяха акредитирани от ЦИК.

Според интернет страницата на ГРАО, регистрирани са 6,990,313 гласоподавателя, като бройката може да претърпи промени до изборния ден. Тази цифра представлява значително увеличение от 300,000 гласоподавателя в сравнение с изборителните списъци, използвани при неотдавнашните избори за Европейски парламент. ЦИК поясни, че изборителните списъци при изборите за Европейски парламент не включват онези граждани, които

⁷ Информация за партийните афилиции на членовете на ЦИК не е публично достъпна.

⁸ При парламентарните избори през 2005 година бяха издадени 39,408 удостоверения за гласуване на друго място.

понастоящем живеят извън границите на Европейския съюз, за разлика от тези при националните избори.

VII. ИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалният двадесет и един дневен период на предизборната кампания започна на 14 юни и приключва в изборния ден; няма да има период на предизборно мълчание. Политическите партии са уведомили Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП за намерението си да провеждат разнообразни дейности, като например платени реклами, разпространение на рекламни материали и поставяне на плакати и билбордове. Изглежда че всички основни партии имат график за регионални срещи с участие на кандидатите в съответните избирателни райони. Непосредствено преди изборния ден се очакват няколко по-мощни митинга. Като цяло, досега кампанията може да се характеризира като сравнително вяла с очакването да се оживи с приближаване на изборния ден. В опит да се превъзмогне, както изглежда широко разпространеното явление „купуване на гласове“, всички материали на кампанията задължително трябва да съдържат, на видно място, предупреждението, че купуването и продаването на гласове е престъпление.

Корупцията, като че ли доминира сред темите на кампаниите. Някои от политическите сили явно градят цялата си кампания около антикорупционните си програми. Докато управляващите партии наблягат върху успехите си по отношение икономическото развитие и стабилност, опонентите им изтъкват, че финансовите помощи за България от страна на Европейски съюз бяха преустановени през 2008 година поради неспособността на страната ефективно да се пребори с корупцията.

Имунитетът на кандидатите срещу съдебно преследване и освобождаването на определени лица от предварителен арест, за да се кандидатира в изборите, са част от дискурса на кампанията, както и възможните изборни злоупотреби, като например купуването на гласове и “контролиран вот”.

Граждански групи на национално ниво активно участват в изборния процес посредством редица инициативи. Предприети са няколко инициативи с цел повишаване почтеността на гласоподаването, на базата на “Декларация за почтеност”, подписана от всички основни партии през януари 2009 година. Декларацията за почтеност включва споразумение за избягване купуването на гласове.

VIII. МЕДИИТЕ

България притежава плуралистична медийна среда, включваща държавни и частни радиостанции и телевизии, и разнообразни печатни медии, което позволява широк набор от политически мнения. Макар да съществува свобода на словото, Представителя на ОССЕ за Свобода на медиите настоя извършителите на три груби нападения над журналисти, наблюдавани през последните две години и половина, да бъдат изправени пред правосъдието⁹.

Телевизията е далеч най-важният източник на информация. Националните държавни излъчватели включват Българска Национална Телевизия (БНТ1), сателитния канал ТВ България и Българското национално радио (БНР). Най-популярната електронна медия с национално покритие са частните телевизионни канали *БТВ* и *Нова Телевизия*, а най-популярните вестници са *Труд* и *24 часа*.

⁹ Редовен доклад на Представителя за Свобода на медиите към ОССЕ, представен пред Постоянния съвет на ОССЕ на 27 ноември 2008, на адрес: www.osce.org/documents/rfm/2008/11/35149_en.pdf.

Избирателният закон регулира медиите по време на избирателната кампания. Законът също предвижда платеното време за излъчване и рекламното място във вестниците за целите на кампанията да се предоставят на равни начала на всички участници в кампанията. Не се предвижда безплатно ефирно време. Освен това, покритието на кампанията от страна на държавните излъчватели е ограничено до три вида кампанийни програми – специални изборни хроники, кампанийни клипове и изборни дебати. Това означава, че редовните новинарски емисии и програмите за последни събития нямат правото да отразяват въпроси, свързани с изборите по време на периода на кампанията. Въпреки че, отразяването на дейностите на официални лица и министри, които не агитират пряко, като че ли е позволено. Освен това, участниците в изборите следва да заплатят за всички кампанийни програми в държавните медии, включително дебатите.

В допълнение към тези условия, на 12 май ЦИК прие решение за допълнително регулиране на кампанията в медиите. Редът на излъчване на кампанийните програми и дебати на всички регистрирани политически единици се определи посредством жребий, проведен в централата на ЦИК на 11 юни. Ще се проведат общо шест дебата по националната телевизия и три в националното радио, като половината от общото време се предоставя на партиите, представени в парламента, а другата половина – на непарламентарните партии. В допълнение към тези дебати, редовните дискусийни програми *Панорама* и *Референдум* по националната телевизия, както и подобни програми по частните телевизионни канали, ще предоставят възможност на участниците в изборите да изложат вижданията си пред гласоподавателите.

Медиите вече са започнали излъчването на кампанийни програми и дебати между кандидатите. На 14 юни, ОМНИ към ОССЕ/СДИЧП започна своя мониторинг по отношение медийното покритие на кампанията, включващо четири телевизии и два ежедневника¹⁰.

IX. ОПЛАКВАНИЯ И ЖАЛБИ

Според Избирателния закон, оплакванията и жалбите могат да се подават към съдилищата, изпълнителните власти (областните управители) или към изборната администрация, в зависимост от естеството на въпроса. Законовите срокове по отношение обработката на оплаквания и жалби са много кратки, между 24 часа и 3 дни, което спомага за осигуряването на своевременно решение. Във всички докладвани случаи, посочените срокове са спазени.

ЦИК не е възприела писмени процедурни правила по отношение процеса на подаване и обработка на оплаквания и жалби. Въпреки това, комисията води регистър и статистика на оплакванията и жалбите, и публикува решенията си в своята интернет страница в рамките на 24 часа от вземането им. Към 20 юни, ЦИК е получила и взела решение върху 15 жалби срещу решения на Районни Избирателни Комисии: пет - свързани със състава на Секционни избирателни комисии, а останалите десет - с отказ за регистрация на кандидати. Нито едно от решенията на РИК по отношение регистрацията не е отхвърлено от ЦИК, като Комисията отхвърли изцяло или отчасти три от решенията на РИК по отношение състава на СИК. Като се изключи решението на Комисията по повод регистрацията на Синята коалиция (вж. раздел Администрация на изборите), Върховният Административен Съд потвърждава решенията на ЦИК в два случая, а в четири случая отказва да разгледа жалбите, като отчита, че жалбоподателите не отговарят на нужните изисквания за поставяне на жалба.

¹⁰ Държавни телевизии: *БНТ1*, и частните телевизионни канали *БТВ*, *Нова Телевизия* и *Re:TV*. Двата вестника са *Труд* и *24 часа*.

X. УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

Според преброяването на населението от 2001 година, етническите турци представляват 9.4 процента от населението на България, а ромите - 4.7 процента. Турското малцинство като цяло се представлява от партията ДПС, партньор на настоящото и предишното правителство. Ромите не се асоциират с определена политическа партия и се считат за най-уязвимата група, що се отнася до възможни изборни нередности, особено във връзка с, както изглежда, широко разпространената практика на купуване на гласове. Събеседниците на ОССЕ/СДИЧП изразяват тревогите си, че настоящите публични дискусии относно купуването на гласове често изобразяват ромите като източник на проблема, и по този начин затвърждават съществуващите стереотипи. Твърди се, че други форми на оказване на влияние върху ромите са заплахите за лишаване от социални привилегии или други услуги, както и пряк натиск и сплашване. Според събеседниците на ОССЕ/СДИЧП, някои от формите на натиск са насочени и към етническите турци.

XI. ДЕЙНОСТИ НА ОМНИ КЪМ ОССЕ/СДИЧП

Ограничената мисия за наблюдение на изборите към ОССЕ/СДИЧП отвори своя офис в София на 12 юни 2009 година. Ръководителят на ОМНИ към ОССЕ/СДИЧП се срещна с представители на Министерството на външните работи, Централната избирателна комисия и Министерството на държавната администрация, както и с представители на редица политически партии и обществени групи. От откриването на офиса насам, ОМНИ към ОССЕ/СДИЧП осъществява активни контакти с медиите и проведе среща с дипломатическата общност.