



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

Магистърски Факултет

Департамент Политически науки

Докторска програма „Политически науки“

Александър Димитров Димитров

Изборното законодателство и проблемът за
противодействието на изборните нарушения в България
(2010-2016)

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на образователна и
научна степен „Доктор“

Научен ръководител: доц. д-р Добрин Канев

София, 2017 г.

Дисертационният труд е обсъден и насрочен за публична защита на заседание на Съвета на департамент "Политически науки" на Нов български университет на 20.09.2016 г.

Дисертационният труд е с обем от 239 страници, като включва увод, пет глави, заключение и библиография.

Библиографията включва 180 източника, като 139 от тях са на български, а 41 на английски език.

Ключови думи: Изборни нарушения, измами, злоупотреби, лоши изборни практики, изборно законодателство, изборен кодекс, избирателни права, реформи, избори, България.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:

УВОД	2
I. Международни стандарти за противодействие на изборните нарушения	10
Терминология, класификация и методология	10
Международни стандарти за демократични избори	25
Правна рамка на изборите	40
II. Промените в изборното законодателство и резултатите от тях	47
Кодексът „Фидосова“	48
Кодексът „Манолова“	70
III. Изборни измами	88
Контролиран вот	89
Финансови измами, свързани с вота	118
Изборни манипулации	132
IV. Лоши изборни практики	148
Лоши практики при администрирането на изборния процес	149
Лоши практики при гласуването в чужбина	166
V. Анализ на изборната среда и предложения за реформи	176
Анализ и оценка на изборния процес	177
Предложения за реформи в изборното законодателство	196
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	224
БИБЛИОГРАФИЯ	227

Обща характеристика на дисертационния труд

Актуалност и значимост на проблема. Изборните нарушения са една от негативните страни на демокрацията. Наличието им влошава качеството на изборния процес, ерозира доверието на обществото в политическата класа и държавните институции. Често извършваните злоупотреби са твърде видими и публично известни, което засилва значително техния демотивиращ ефект върху избирателите. В резултат те все по-рядко намират смисъл да упражняват правото си на глас. Това е опасна тенденция, защото, от една страна, тя не дава ясна картина на политическата класа за мнението на гражданите по провежданите политики, а от друга – драстично снижава нивото на представителност на обществото в институциите. Липсата на правилна преценка за мащаба на влиянието на изборните нередности върху живота на хората създава предпоставки за установяването на неефективна, недемократична и неправова държава. Повторяемостта и безнаказаността на изборните нарушения, особено на най-драстичните от тях, създават също и усещане за нефункционираща правосъдна система, която би следвало да е основен стожер на едно демократично общество.

Важността на казаното дотук обяснява защо основният **предмет на изследването** е именно проблемът за противодействието на изборните нарушения в България. Работата обхваща времевия отрязък между 2010 г. и 2016 г. Периодът не е избран случайно. Напротив, целта е да бъдат изследвани детайлно промените в изборната среда от момента на приемането на Изборния кодекс (2010 г.) до годината, в която страната ни завършва два пълни изборни цикъла: местни избори (2011 г. и 2015г.); парламентарни избори (2013 г. и 2014 г.) – и двата пъти извънредни; президентски избори (2011 г. и 2016 г.). Изключение тук правят само изборите за представители на България в Европейския парламент, които през разглеждания период се провеждат един-единствен път (2014 г.).

Цели и задачи на изследването

Главната цел на изследването е да тества доколко изборната среда в България отговаря на международните стандарти за демократични избори. Ето защо в работата са поставени следните изследователски задачи:

- Да опише международните стандарти за провеждане на демократични избори;
- Да изследва изборното законодателство и изборния процес в България и да установи дали и доколко те отговарят на международните стандарти;
- Да открие кои са най-често срещаните у нас изборни нарушения, да ги класифицира по групи и да определи тяхното влияние върху крайния резултат на вота;
- Да даде предложения за законодателни промени, които биха довели до подобряването на качеството на изборния процес.

Работата обхваща няколко основни теми. Тя разглежда международните стандарти за демократични избори, проследява промените в българското законодателство и резултатите от тях, описва основните видове изборни нарушения, които се срещат у нас, и дава някои предложения за подобряването качеството на изборния процес.

Основната теза, която подлежи на доказване, е, че през разглеждания период са положени значителни усилия по посока на противодействието на изборните нарушения, но те са предимно от законодателен характер и не са достатъчни, за да доведат до желаните от обществото резултат. Макар че страната ни разполага със сравнително добро изборно законодателство, тя изпитва значителни трудности по отношение на неговото прилагане. Държавата ни все още не е в състояние да противодейства адекватно на изборните измами, поради което мотивацията на хората, които ги извършват, остава висока. Проблемът обаче се корени не толкова в действащите разпоредби на Изборния кодекс, а по-скоро в недостига на административен капацитет и слабата мотивация на държавните органи за стриктното им прилагане. Препоръчителни са определени законодателни реформи, но те в най-добрия случай биха постигнали само частично своето предназначение, ако не бъдат преодолените посочените проблеми.

Методи на изследването

Изучаването на изборните измами се сблъсква със значителни трудности, тъй като дейността на хората, които ги извършват, често остава скрита.¹ Това ограничава възможностите за събиране на надеждна информация за оценката на обхвата на изборните злоупотреби и цялостното им въздействие върху изборния процес. Въпреки че съществуват редица изследвания по темата, никое от тях не е в състояние да ни предостави методология, способна да покаже пълната картина по задоволителен начин. Невъзможно е и да бъдат събрани точни и прецизни статистически данни за извършването и обхвата на изборните нарушения във всичките им форми по едни и същи методи в различни страни по света за определен период от време.

Дисертацията се сблъсква с четири различни проблема, които са свързани с изследването на изборните нарушения – *дефиниране, засичане, класификация и сравнение*. Дефинирането означава да бъде даден отговор на въпроса кое действие е и кое не е изборното нарушение. Засичането е свързано с подбора на подходящите за целта информационни източници. Класифицирането изисква големият брой, открити изборни нарушения, да бъде групиран по общ признак в няколко различни групи и подгрупи. Най-накрая е необходимо да открием „еталон“ за демократични избори, с който да сравним изборната среда в България. Изпълнението на всички тези задачи изисква използването на *различни методи, похвати и инструментариум*.

Терминология. Съществуват множество термини, които се използват, за да опишат негативните страни на изборния процес. Сред най-често срещаните от тях са: изборни измами, изборна корупция, изборни нарушения, изборни манипулации, изборни злоупотреби, изборни машинации, лоши изборни практики, напасване на изборните резултати и др. Всички тези понятия са тясно свързани по между си, но те не са синоними и имат различни значения. Отделните автори обаче използват тези термини по различен начин и влагат в тях различен смисъл. В дисертацията се срещат основно три от тези термини – изборно нарушение, изборна измама и лоша изборна практика. Изследователите постигат относително съгласие по значението на последните два, но сериозно се разминават във вижданията си за първия. Макар срещаните определения да са изключително разнородни, те могат да бъдат обобщени в две основни групи. Едната смята, че изборни нарушения са само нередностите в

¹ Fukumoto, K., Horiuchi, Y. (2011): Making Outsiders' Votes Count: Detecting Electoral Fraud through a Natural Experiment. *American Political Science Review*, Vol. 105, No.3, 586–603.

изборния процес, които се дължат на умишлена външна намеса. В този смисъл те слагат знак за равенство между понятията изборно нарушение и изборна измама. Другата група отстоява мнението, че изборното нарушение е по-широко понятие, което обхваща не само умишлените, но и всички останали нередности, свързани с вота. Авторът на дисертацията споделя виждането на втората група, поради което дефинира най-често използваните в текста понятия по следния начин:

Изборно нарушение е всяка нередност, която засяга изборите, изборните процедури и/или изборните материали. Тази дефиниция е изключително широка и включва в себе си, както изборните измами, така и лошите изборни практики.

Изборната измама е действие, което е плод на умишлена, съзнателна и целенасочена дейност, оказваща влияние върху волята на избирателите и/или върху възможността тя да бъде свободно изразена. В общия случай изборната измама представлява тайно и незаконно явление, което оказва негативно влияние върху качеството на изборния процес. По стилистични причини в текстът е използван и термина „изборна злоупотреба“, който следва да се възприема като съответстващ на определението за изборна измама.

Лошите изборни практики са недостатъците в изборния процес, които са резултат от липсата на опит, слаб административен капацитет на органите, отговорни за организирането на изборите, пропуски в законодателството и др. Въпреки че не представляват умишлени действия, те влияят на качеството на вота и нерядко оказват влияние върху неговия резултат. Това е и причината в настоящото изследване лошите изборни практики да се разглеждат като разновидност на изборните нарушения.

Следващият въпрос е свързан със **събирането на данни за изследването на проблема със засичането и измерването на изборните нарушения**. За съжаление, повечето автори по темата са категорични, че съществуващите средства за засичане на изборни измами не са в състояние да ни осигурят достатъчно количество надеждна и всеобхватна информация. Те са главно описателни и качествени, а освен това са и силно зависими от качеството на наличните данни.² Според Фабрис Леук съществуват шест вида **източници** за изследване на изборните измами:

² Vorobyev, D. (2011): Towards Detecting and Measuring Ballot Stuffing. Working Paper Series, Prague: Cerge-EI, September 2011. Available at: <http://www.cergeei.cz/pdf/wp/Wp447.pdf> (11. 6. 2012)

- научни изследвания – при тях изборните измами се изследват чрез проучване;
- етнографски методи – разчита се на интервюта, за да бъдат осмислени изборните измами;
- спомени на жертви на изборни измами;
- жалби, подадени в изборните органи;
- публикации в медиите;
- доклади от наблюдателите на изборите.³

Всеки от тези източници има своите предимства и недостатъци. Първите два от тях са изключително надеждни, защото предоставят обективна и безпристрастна информация. За съжаление обаче този вид изследвания се провеждат рядко, защото са най-скъпи и трудоемки. Те могат да ни осигурят качествена информация за един или няколко вида изборни нарушения, но в никакъв случай не могат да бъдат всеобхватни.

Следващите три вида източници ни предоставят най-много информация, поради което не могат да бъдат пренебрегнати. Спомените на жертвите на изборни измами, подадените жалби и публикациите в медиите обаче не могат да бъдат източник на безпристрастни данни, тъй като при тях информацията произлиза от някоя от заинтересованите страни в изборния процес. Ето защо данните, придобити по този начин, са по-ненадеждни в сравнение с останалите източници и следва да бъдат допълнително проверявани или поне подлагани на съмнение.

Докладите от наблюдението на изборите (от вътрешни и международни наблюдатели) също са важен източник, който може да ни предостави качествена информация. Предимствата са, че данните са анализирани и добре обобщени, а достоверността им е сравнително висока. Недостатъкът на тези източници е, че информацията не е достатъчно конкретна и не може да ни разкрие детайлите при извършването на отделните изборни нарушения.

Въпреки че настоящото изследване обхваща само една държава (България), гореописаните проблеми важат в пълна сила и за него. Поради липсата на достатъчно количество надеждна информация по някои от темите са използвани и източници с по-ниска степен на достоверност – спомени на жертви на изборни измами, жалби, подадени в изборните органи, и публикации в медиите. Важно място в изследването

³ Lehoucq, F. (2003): Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. Annual Review of Political Science, Vol. 6, 235-236.

заемат и официалните документи на държавните институции – закони, съдебни решения, изборни протоколи и решения на ЦИК, статистически данни, протоколи от заседания на Народното събрание и др.

В настоящото изследване са използвани **четири различни метода за класификация.**

Основната класификация на изборните нарушения е извършена според техния *вид*, чрез разделянето им на две големи групи – изборни измами и лоши изборни практики.

Изборните измами се разклоняват на три подгрупи (контролиран вот, финансови измами, свързани с вота, и изборни манипулации), като всяка от тези подгрупи включва в себе си множество близки по вид нарушения.

Лошите изборни практики пък се разделят на две основни подгрупи – лоши практики, свързани с организирането на вота, и лоши практики при гласуването в чужбина, като всяка от тях съдържа различни видове изборни нередности.

Впоследствие акцентът е пренесен върху *обекта на манипулиране*. Там индикаторите на Сара Бърч Бърч разграничават три вида изборни манипулации:

- манипулиране на изборните институции (като лошо разпределение на изборните райони, наличие на свръхзабранителни бариери пред кандидатите, регулации, които водят до неравенства сред конкурентите и др.)
- манипулиране на правото на избор (заплахи, принуда, купуване на гласове и др.)
- манипулиране на избора (повлияване на административни решения в полза на някоя от страните, неравномерно прилагане на регулаторната рамка и др.)⁴

За целите на изследванията си тя създава индекс от 15 индикатора за изборни манипулации, чрез които сме в състояние да установим елементите на изборния процес в България, върху които изборните нарушения оказват най-голямо влияние.

⁴ Birch, S. (Not Dated.): Patterns of Electoral Malpractice. Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies, Working Paper No 4., p. 3. Available at: <http://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/> (5. 11. 2015)

По-нататък е използван *времевият подход*, който ни помага да установим кои са най-силно засегнатите от нарушения фази на изборния процес в България. Той се използва от редица автори. Всеки от тях обаче разделя изборния процес на различен брой периоди. Например Сюзън Д. Хайд систематизира изборните нарушения, като изследва знаците за манипулация в едва три фази – предизборния период, изборния ден и обявяването на резултатите.⁵ Даниел Калингарт различава четири периода: регистрация на избирателите, предизборна кампания, изборен ден и преброяване и изчисляване на вота. Сара Бърч и Джефри Карлсън пък разделят изборния процес на седем фази: изпълнение на изборния календар, регистрация на избирателите, предизборна кампания, изборен ден, броене и изчисляване на вота, проверка и обявяване на резултатите и оспорване на резултатите в съда.

Подходите на различните автори имат своите предимства и недостатъци. Например по-малкият брой на фазите (метода на Хайд) ни позволява да класифицираме изборните нарушения така, че всяко от тях да попада само в една фаза на изборния процес. По-големият брой периоди, предложен от Бърч и Карлсън, пък ни дава възможност за по-детайлна класификация на изборните нарушения, поради което в дисертацията е използван именно той.

Най-накрая качеството на изборния процес у нас е измерено чрез *метода на възприятието* на участниците в него. За целта в рамките на настоящата работа е извършено теренно проучване, включващо серия от интервюта с представители на четири различни групи хора – активни гласоподаватели, членове на изборната администрация, кандидати за изборни длъжности и участници в предизборните шабове на кандидатите.

Сравнителен анализ. Последният проблем е намирането на универсални критерии, по които бихме могли да определим едни избори като демократични. Целта ни е да открием „еталон“, който включва в себе си най-високите международни изборни стандарти, като впоследствие сравним с него изборната практика у нас и определим до каква степен двете кореспондират помежду си. Основното

⁵ Hyde, S. D. (2008): How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In: Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 201–215.

предизвикателство, с което се сблъскваме тук, е изборът на подходящ документ, върху който да базираме изследването си. За да ни бъде от полза, той следва да отговаря на два критерия – подробност и легитимност. На първо място е важно документът да бъде достатъчно подробен, така че да обхваща в детайли целия изборен процес с всичките му фази. Това би ни позволило да направим пълна съпоставка с изборната реалност в България. Също така обаче, той трябва да се ползва и с висока степен на легитимност, защото когато говорим за „международни стандарти“, означава, че разписаното в този документ трябва да е ратифицирано и да се прилага на практика в голяма част от демократичния свят.

Прави впечатление, че темата е разработена от множество автори, които разглеждат проблематиката изключително подробно. Обаче извеждането на „универсални критерии“, които да са валидни и приемливи за целия демократичен свят е непосилна задача за нито един от тях. Основният проблем тук е липсата на легитимност. За да бъдат признати определени критерии за „международен стандарт“, те трябва да бъдат припознати, ратифицирани и записани в законодателството на голям брой държави.

От друга страна, съществува цяла поредица от важни международни договори, които са ратифицирани от множество държави. Те очевидно ни предлагат приемливи за международната общност критерии и описват основните принципи на демократичните избори. За съжаление обаче всеки от тези договори урежда само отделни елементи от изборния процес, но нито един не го обхваща изцяло, т.е. при тях липсва достатъчно подробно описание на изборния процес.

Ето защо, за да определим кои са международните стандарти за демократични избори по безспорен начин, трябва да се спрем на документ, който отговаря на две условия:

- разписан е достатъчно подробно и обхваща изцяло изборния процес и всичките му фази;
- изработен е от авторитетна международна организация, което му дава нужната степен на легитимност.

Критериите за демократични избори се формират в продължение на десетилетия в поредица от основополагащи международни договори и документи. Ето и някои от най-важните от тях:

- Всеобщата декларация за правата на човека (1948);

- Международния пакт за граждански и политически права (1966);
- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (1950);
- Документът от Конференцията за човешкото измерение, проведена в Копенхаген от Конференцията за сигурност и сътрудничество в Европа (1990);
- Американската декларация за правата и задълженията на човека (1948);
- Американската конвенция за правата на човека (1969);
- Африканската харта за правата на човека и народите (1981).

Тези договори са важна част от изборното законодателство в съвременния демократичен свят. Те се ползват с висока степен на легитимност, защото са приети от водещи международни организации – ООН, ОССЕ, Съвета на Европа, Организацията на американските държави и Организацията за африканско единство. Можем дори да твърдим, че тези договори полагат основите на съвременните международни изборни стандарти. За съжаление обаче нито един от тях не обхваща в детайли изборния процес с всичките му фази.

Съществува обаче и документ, който тълкува детайлно горните договори и изцяло покрива основните изисквания на изследването ни (подробност и легитимност). Това е „*Кодекс на добрите практики в областта на изборите*“ (Code of Good Practice in Electoral Matters) на Венецианската комисия. Той е подробно разписан и дава ясни насоки за организирането на изборния процес във всичките му фази, а също така е разработен от престижна международна организация, която се ползва с висока степен на легитимност и има традиции в тълкуването на изборното законодателство. Допълнителен плюс е, че документът отговаря на най-високите международни стандарти и произлиза от Европа – региона, към чиито изборни традиции принадлежи и нашата държава. Това ни позволява да направим качествена съпоставка между изборната реалност в България и най-добрите европейски практики.

Основният обект на работата на Венецианската комисия са законите и законопроектите на държавите-членки, свързани с проблемите на конституционното право, в това число стандартите на изборните процедури, правата на малцинствата и др. Организацията притежава изключително голям авторитет, защото заключенията на комисията се използват от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) под формата на „европейски стандарти“ в областта на демокрацията. По въпросите,

свързани с изборите, Комисията си сътрудничи тясно с Бюрото по демократичните институти и правата на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

В Кодекса на добрите практики в областта на изборите Венецианската комисия описва принципите, които са залегнали в основата на европейското изборно наследство. Те се съдържат в два аспекта. Първо, твърдото ядро са конституционните принципи на избирателното право като всеобщото, равното, свободното, тайното и прякото избирателно право. И второ, принципът, че истински демократични избори могат да се провеждат, само ако са изпълнени някои основни условия на демократичната държава, основана на върховенството на закона – основните права, стабилност на избирателния закон и ефективни процедурни гаранции.

Според Венецианската комисия заедно с правата на човека и върховенството на закона, демокрацията е единият от трите стълба на европейското конституционно наследство, а демокрацията е немислима без избори, проведени в определени условия, които им придават демократичен статут.⁶ Впоследствие тя извежда пет основни принципа, спазването на които гарантира, че едни избори са демократични, а именно: избирателното право трябва да бъде всеобщо, равно, свободно, тайно и пряко. Също така изборите трябва да се провеждат периодично. Заедно тези принципи представляват Европейското изборно наследство.

Основни резултати от дисертационното изследване

Изследването показва, че в голямата си част **правната рамка за провеждането на изборите у нас отговаря на международните изборни стандарти**. Тя имплементира най-добрите европейски практики и повечето от препоръките на Венецианската комисия. Изключения се забелязват само в няколко проблемни области, като сред тях се открояват най-вече начинът, по който се провежда гласуването в чужбина, лошата организация на работата на изборната администрация и раздутите избирателни списъци.

Макар че страната ни разполага със сравнително добро изборно законодателство, тя изпитва значителни **трудности по отношение на неговото**

⁶ CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002)

прилагане. Съществуват множество примери, че държавата ни все още не е в състояние да противодейства адекватно на изборните измами. Проблемът обаче се корени не толкова в действащите разпоредби на Изборния кодекс, а по-скоро в недостига на административен капацитет и слабата мотивация на държавните органи за стриктното им прилагане. В този смисъл каквито и законодателни реформи да бъдат извършени в обозримото бъдеще, те в най-добрия случай биха постигнали само частично своето предназначение.

Прави впечатление, че в рамките на изследвания период изборното ни законодателство еволюира значително, като се забелязват **множество положителни промени**. Първата от тях е самото обединяване на всички съществуващи разпоредби в един общ изборен закон (кодекс). Съществени нововъведения са още конституирането на ЦИК като постоянно действащ орган, промяната на бюлетините и начина на гласуване, въвеждането на преференциалния вот и др. Законотворческият процес у нас обаче не върви по най-добрия начин. Една от основните причини за това е **липсата на консенсус** между политическите сили по много от ключовите въпроси на изборното законодателство – електронното, машинното и задължителното гласуване, начинът на провеждането на вота в чужбина, наличието и прага за преференциите, изборът на районните кметове и др. Това води до чести промени в Изборния кодекс, които за съжаление се правят „на парче“, според краткосрочния политически интерес на формациите от съответното управляващо мнозинство. В условията на често сменящи се правителства, това няма как да не доведе до влошаване на качеството на изборния процес. Не по-малко проблемен е и фактът, че промените често се правят непосредствено преди избори, а последната от тях дори бе извършена в условия на започнала предизборна кампания – нещо недопустимо от гледна точка на стандартите наложени от Венецианската комисия.

Изследването констатира още наличието на **голям брой изборни нарушения** от всякакво естество, немалка част от които водят до значително изкривяване на изборния резултат. Сред най-често срещаните у нас изборни измами са различните форми на *контролиран вот, незаконното финансиране* на политическите партии и няколко вида *изборни манипулации*. Не по-малко отрицателно влияние върху качеството на изборния процес оказват и лошите изборни практики, свързани с *организацията на вота и гласуването в чужбина*. Всички тези нарушения увреждат най-вече две от основните пет избирателни права – свободното и равното право на глас. За разлика от тях всеобщото, тайното и прякото избирателно право са значително по-добре защитени.

Резултатите от изследването показват, че най-висока концентрация на изборни нарушения се наблюдава по време на предизборната кампания и изборния ден, като в тези две фази на изборния процес са съсредоточени не само най-много на брой, но и най-тежките нарушения, които оказват и най-голямо влияние върху крайния резултат.

Индикаторите на Сара Бърч пък оценяват изборната среда в България като „добра“, но се наблюдават сериозни екстремуми в отделните ѝ компоненти. Качеството на изборния процес е най-високо в областите „Оспорване и достъп до изборните документи“, „Спорно отсъждане“ и „Достъп на наблюдателите“, а най-ниско при показателите „Злоупотреба с ресурси“ и „Преброяване, изчисляване и обявяване на резултатите“.

Настоящото изследване показва, че има остра нужда от повишаването на качеството на отделни компоненти на изборния процес. Основните предизвикателства са свързани с **усилена работа по три направления**. Първото е по посока на *ограничаването на лошите изборни практики*. Акцентът тук следва да бъде поставен върху премахването на нередностите при гласуването в чужбина, подобряването на организацията на вота и капацитета на секционните комисии, както и върху изчистването на раздутите избирателни списъци. Второто направление е свързано с *противодействието на множеството изборни измами*. Усилията тук следва да бъдат насочени по посока на намаляване възможностите за мобилизиране на контролиран вот, изсветляване на партийните финанси и ограничаване на възможностите за извършване на изборни манипулации. Третото направление е свързано с подобряването на *качеството на законодателния процес*. Приоритетите тук следва да са насочени към формирането на устойчиво изборно законодателство, което е възможно само при постигането на широк политически консенсус около основните принципи на избирателната ни система. Това е и единственият начин да бъдат избегнати последващи предизборни ремонти „на парче“ в Изборния кодекс.

Практиката дотук показва, че значително подобрене на качеството на изборния процес трудно би могло да бъде постигнато само чрез законодателни мерки. Ето защо е добре да се потърсят и допълнителни начини за решаване на проблемите. Не бива да се пропускат възможностите за повишаване на административния капацитет на институциите, имащи отношение към вота. Позитивно влияние би имало и стартирането на поредица от добре организирани информационни кампании по различни теми, свързани с вота. И не на последно място, за решаването на проблемите

трябва да се използват възможностите, които предоставят лостовете на публичността. В този смисъл ефективното използване на ресурса на медиите става задължително.

Структура и кратко изложение на дисертацията

Структурата на текста се състои от увод, пет глави, заключение и библиография.

Първата глава от изследването акцентира върху международните стандарти за провеждане на демократични избори и разглежда в детайли добрите практики за противодействие на изборните нарушения. Тя е разделена на три основни части.

В началото ѝ е описана подробно използваната терминология, класификация и методология. Изведени са основните понятия и са разгледани различните подходи и възможности за класификация на изборните нарушения. Обърнато е внимание на различните видове източници заедно с техните предимства и недостатъци.

Втората част е посветена на международните стандарти за демократични избори. Формулирани са критериите, по които могат да се определят едни избори като демократични. Тук са описани и най-добрите изборни практики, като целта е впоследствие да се направи сравнителен анализ между тях и изборната среда в България и да се определи до каква степен те кореспондират по между си. Основният акцент е поставен върху препоръките на Венецианската комисия.

В третата част е обрнато внимание и на правната рамка на изборния процес, като са описани различните ѝ нива – от най-високото (конституционното), до най-ниското (кодексите за поведение). Разгледано е взаимодействието между основното и специфичното изборно законодателство, както и връзките му с останалото законодателство.

Втората глава на дисертацията е посветена на промените в изборното законодателство на България, извършени във времеия отрязък между 2010 г. и 2016 г., както и на резултатите от тях.

Разгледани са условията, които довеждат до приемането на Изборния кодекс. Работата по него стартира на 11 февруари 2010 г., когато в отговор на очакванията на обществото за реформа на изборната система, 41-ото Народно събрание взема решение за създаването на Временна комисия за изработване на Изборен кодекс. Изготвянето на ИК е належащо, защото действащата към момента правна уредба, свързана с изборите и

избирателните права, е твърде сложна и разпокъсана. Тя се съдържа в прекалено много закони и нормативни актове: Конституцията на Република България, Закона за избиране на народни представители, Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката, Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, Закона за местните избори, решения на Конституционния съд, Закона за политическите партии, актове на Министерския съвет, решения на Централните избирателни комисии. Това налага материята да се обедини и систематизира в Изборен кодекс.

Голяма част от главата е посветена на кодекса „Фидосова“. В нея се проследява процесът по изработване и приемане на Изборния кодекс (ИК), поставя се акцент върху най-важните промени в изборното законодателство и отразява позициите на основните политически сили по време на дебатите. Обръща се внимание и на наложеното от президента Георги Първанов частично вето върху Изборния кодекс и последвалото Решение №4 на Конституционния съд, отменящо редица текстове. Отделено е внимание и върху резултатите от извършените законодателни промени, чиито слабости излизат наяве по време на изборите през 2011 г.

Дисертацията разглежда подробно и процеса по приемането на кодекса „Манолова“. Работата по поправките на изборното законодателство започва в средата на януари 2014 г. чрез създаването на Временна комисия за обсъждане и приемане на нов изборен кодекс. Председател на комисията става най-големият критик на Кодекса „Фидосова“ – Мая Манолова, заместник председател на 42-то Народно събрание от квотата на Коалиция за България. Така промените в изборното законодателство, които влизат в сила на 5 март 2014 г., стават известни като Кодексът „Манолова“.

Във втората част на главата са описани най-важните нови моменти в правната рамка и резултатите, до които довеждат промените. Специално място е отделено на занижените прагове за активиране на преференциалния вот, както и на множеството промени в либерална посока. Важен момент е и въвеждането на регистри и ограничаването на броя на застъпниците, което на практика премахва възможностите за злоупотреби с тях. Не са спестени обаче и негативните страни на реформата – появява се феноменът 15/15, броят на недействителните бюлетини нараства, а злоупотребите със застъпници се видоизменят в злоупотреби с наблюдатели.

Засегната е и темата за последвалите поправки в кодекса „Манолова“. Те са извършени от мнозинството на ГЕРБ, Реформаторския блок и Патриотичния фронт, след провеждането на референдума за въвеждането на електронното гласуване. След

поревица от дълги и изтощителни дебати, мнозинството достига до компромис, който не удовлетворява нито една от страните. Това до голяма степен се дължи на факта, че част от предложенията на двата малки партньора на управляващата партия са противоположни и взаимно изключващи се. Така логично се стига до „поправки на поправките“, които същите формации инициират в разрез с всички правила в разгара на кампанията за президентския вот през 2016 г.

В третата глава са разгледани подробно най-често срещаните у нас изборни измами. Те са разделени на три основни групи – контролиран вот, измами, свързани с финансирането на политическите партии, и изборни манипулации.

Началото на главата е посветено на контролирания вот. Най-голямо внимание е обърнато на най-популярното и най-често обсъжданото в публичното пространство изборно нарушение – купуването на гласове. Подробно е разгледана технологията на процеса и са направени приблизителни изчисления за броя и цената на купените гласове. Специално място е отделено също и на всички форми на „законно“ купуване на гласове, като акцентът е поставен върху злоупотребите със застъпници, представители, наблюдатели и агитатори. Разгледани са още и примери за изборен туризъм, гласуване под корпоративен или административен натиск, както и някои не толкова често срещани нарушения като многократното гласуване. Показани са и начините, по които се контролира вота, като акцентът е поставен върху метода „индианска нишка“ и контролирането на вота чрез преференции.

По-нататък е обърнато внимание на незаконното финансиране на политическите партии и вредите, които то нанася върху качеството на вота и политическия процес. Темата е разгледана през призмата на неосчетоводените разходи, които извършват участниците в изборната надпревара. Засегнат е и проблемът с незаконните приходи на политическите партии, както и възможностите за тяхното узаконяване, чрез отчитането на фиктивни дарения и приходи от членски внос. Разгледани са и още две често срещани у нас форми на незаконно финансиране на предизборните кампании – финансирането чрез неправителствени организации и злоупотребата с публични ресурси.

Заклучителната част на трета глава е посветена на останалите видове изборни манипулации. Общото между тях е, че всички те нарушават свободното избирателно право. Разгледани са различните видове манипулации на изборните резултати, които се извършват от секционните комисии – купуване на секционни комисии, гласуване на

„мъртви души“, отчитане на неточни резултати, унищожаване на бюлетини и фалшифициране на данни в изборните протоколи. Специално място е отделено и на проблемите с незаконната агитация, регистрирането на фантоми за участие във вота и оповестяването на манипулативни данни от социологически изследвания.

Четвъртата глава на изследването разглежда подробно лошите изборни практики. В тази част е отделено важно място на проблема с раздутите избирателни списъци, които създават предпоставки за манипулация на изборния резултат. Акцентът е поставен върху огромното разминаване в данните на НСИ, МВР и ГРАО и постоянно нарастващия „кух обем“ от реално несъществуващи избиратели в избирателните списъци. Разгледани са лошите практики, свързани с организацията на вота, които довеждат до скандалите при предаването на изборните книжа в зала „Универсиада“ през 2011 г. и Арена Армеец през 2015 г. Обърнато е внимание и на несъвършенствата при районирането на страната, което води до проблеми с персонификацията на мандатите при провеждането на парламентарни избори. Разгледани са и предимствата, които изборното ни законодателство дава на големите парламентарно представени партии спрямо по-малките извънпарламентарни формации. Въпреки че е законово регламентирано, то предоставя значителни „бонуси“ и води до изкривяване на изборния резултат в тяхна полза. Акцентирано е и върху друг важен проблем – прекалено честите поправки в изборното законодателство. За разглеждания период ставаме свидетели на цели пет корекции на Изборния кодекс, две от които можем да определим като значими.

Специално място е отделено и на проблемите, възникващи при гласуването в чужбина. Сериозно притеснение тук буди нарушаването на всеобщото и равното избирателно право на гласоподавателите зад граница. Отбелязани са нередностите, свързани с условията за отварянето на избирателните секции, изборния туризъм, агитацията на чужд език и невъзможността на държавата да гарантира честността на вота. Обърнато е внимание и на Решение № 2 по конституционно дело № 10 от 2010 г., с което Конституционният съд потвърждава наличието на значителни нарушения в изборния процес в чужбина. Решението ни дава основание да говорим за най-голямата доказана изборна измама в най-новата ни история, тъй като чрез него са касирани повече от 18 000 гласа.

Последната глава от изследването има за цел да даде оценка на изборната среда в България и да направи някои предложения за реформи в изборното законодателство.

Направен е анализ на изборните нарушения по *четири различни критерия*. Първият от тях разглежда влиянието на най-често срещаните у нас изборни нарушения върху крайния резултат от вота и оценява вредите, които те нанасят върху основните изборителни права (Таблица 1).

Таблица 1 – Обхватът на изборните нарушения и увреждането на основните изборителни права на гласоподавателите

Изборно нарушение	Влияние на нарушението	Изборително право				
		Всеобщо	Равно	Свободно	Тайно	Пряко
Купуване на гласове	Национално			X	Ч	
Злоупотреби със застъпници, представители и наблюдатели	Национално			X	Ч	
Незаконно финансиране на предизборните кампании	Национално		X			
Лоши практики при гласуването в чужбина	Национално	X	X			
Лоши практики при организацията на вота	Национално			X		
Предимства за големите формации	Национално		X			
Изборен туризъм	Локално		X	X	X	
Гласуване под натиск	Локално			X	Ч	
Оказване на натиск върху кандидати	Локално		X	X		
Злоупотреба с публични ресурси	Локално		X			
Агитация на чужд език	Локално		X			
Регистрация на фантоми	Локално			X		
Многократно гласуване	Незначително		X	X	Ч	
Манипулиране на изборните резултати	Неизвестно			X		
Агитация в деня за размисъл	Неизвестно			X		
Представяне на манипулирани данни от социологически изследвания	Неизвестно			X		
Раздути изборителни списъци	Неизвестно			Ч		

Анализът на данните показва, че страната ни има проблеми най-вече с гарантирането на свободното и равното изборително, право като те са увредени от съответно 12 и 8 вида нарушения. Тайната на вота е защитена далеч по-добре – върху нея влияние оказват само 5 вида манипулации, като в 4 от случаите това право е увредено само частично. Всеобщото изборително право е засегнато само от една лоша

практика, а прякото избиращелно право е гарантирано изцяло, тъй като нито едно от нарушенията не оказва влияние върху него.

Прави впечатление също, че някои нарушения увреждат само по едно избиращелно право, а други по повече. Например злоупотребата с публични ресурси нарушава единствено равното избиращелно право. Оказването на натиск върху кандидати обаче уврежда не само равното, но и свободното право на избор. Най-много права засягат изборният туризъм и многократното гласуване – равното, свободното и тайното. Трябва да се отбележи обаче, че те не попадат сред най-тежките изборни нарушения, тъй като определящ в този случай е обхватът на злоупотребата и влиянието ѝ върху крайния резултат от вота, а не броят на увредените избиращелни права.

Вторият критерий разглежда изборните нарушения от гледна точка на фазите на изборния процес, в които се извършват (Таблица 2).

Таблица 2 – Изборните нарушения според фазите на изборния процес

ФАЗА НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС	НАРУШЕНИЕ
Изпълнение на изборния календар	
Регистрация на избирателите	Изборен туризъм Регистрация на фантоми Лоши практики при гласуването в чужбина Раздути избирателни списъци
Предизборна кампания	Купуване на гласове Злоупотреби със застъпници, представители и наблюдатели Гласуване под натиск Оказване на натиск върху кандидати Злоупотреба с публични ресурси Лоши практики при гласуването в чужбина Агитация на чужд език Представяне на манипулирани данни от социологически изследвания
Изборен ден	Купуване на гласове Злоупотреби със застъпници, представители и наблюдатели Многократно гласуване Изборен туризъм Гласуване под натиск Оказване на натиск върху кандидати Лоши практики при гласуването в чужбина Представяне на манипулирани данни от социологически изследвания Лоши практики при администрирането на изборния процес
Броење и изчисляване на вота	Манипулиране на изборните резултати Лоши практики при администрирането на изборния процес
Проверка и обявяване на резултатите	Манипулиране на изборните резултати Лоши практики при администрирането на изборния процес
Оспорване на резултатите в съда	

Данните от таблицата дават възможност да се разграничат фазите на изборния процес на три вида – такива с висока, средна и ниска концентрация на изборни нарушения. Фазите с висока концентрация на нарушения са предизборната кампания и изборния ден. Тук са съсредоточени не само най-много на брой, но и най-тежките злоупотреби. Те оказват и най-голямо влияние върху изборния резултат. Фазите със средна концентрация на нарушения са: регистрацията на избирателите, преброяването и изчисляването на вота и проверката и обявяването на резултатите. При тях

злоупотребите са значително по-малко, но също могат да окажат влияние върху резултата от вота, тъй като тук попада и категорията „манипулиране на изборните резултати“. Фазите с ниска концентрация на изборни нарушения у нас са изпълнението на изборния календар и оспорването на резултатите в съда. За периода на изследването при тях не се наблюдават значими изборни злоупотреби.

Прави впечатление, че някои от нарушенията се извършват в повече от една фаза на изборния процес. Това е нормално и не бива да буди притеснение, тъй като в случая не се използват различните етапи като средство за класификация. Напротив, основната задача тук е установяването единствено на най-проблемните фази на изборния процес.

По-нататък е направена оценка на изборния процес в България през призмата на *обекта на манипулиране* (Таблица 3). Въпреки че индикаторите на Сара Бърч определят средата у нас като „добра“, ставаме свидетели на значителни отклонения в показателите за отделните ѝ компоненти.

Таблица 3 – Оценка на изборния процес и отделните му компоненти

№	ИНДИКАТОР	ОЦЕНКА
1	Правна рамка	4
2	Независимост на изборните органи	3
3	Оспорване и достъп до изборните документи	5
4	Регистрация на избирателите	3
5	Организация на изборните секции	2
6	Гласуване	4
7	Преброяване, изчисляване и обявяване на резултатите	1
8	Спорно отсъждане	5
9	Достъп на наблюдателите	5
10	Медийно покритие	4
11	Злоупотреба с ресурси	1
12	Купуване на гласове	2
13	Заплаха и/или възпрепятстване на избиратели	3
14	Заплаха и/или възпрепятстване на кандидатите	2
15	Обща оценка на изборите	3.14

Най-високата оценка „отличен 5“ получават индикаторите „Оспорване и достъп до изборните документи“, „Спорно отсъждане“ и „Достъп на наблюдателите“. По тези показатели трудно могат да се открият примери за извършени изборни нарушения. Други три индикатора получават оценка „много добър 4“. Това са „Правна рамка“, „Гласуване“ и „Медийно покритие“. По тези критерии страната ни бележи значителен напредък през последните години. При тях съществуват ограничен брой изборни нарушения, които са по-скоро изключения отколкото утвърдена практика.

С „добър 3“ са оценени независимостта на изборните органи, регистрацията на избирателите и заплахата и възпрепятстването на избиратели. По тези показатели страната ни изпитва видими проблеми, които обаче имат ограничено влияние върху цялостния резултат от вота. Със среден 2 са оценени индикаторите, при които се наблюдават сериозни проблеми, оказващи значително влияние върху изборния резултат. В тази група попадат организацията на изборните секции, купуването на гласове и заплахите и възпрепятстването на кандидати.

Най-ниската оценка „слаб 1“ получават индикаторите „Злоупотреба с ресурси“ и „Преброяване, изчисляване и обявяване на резултатите“. При първия от тях въпреки направените законови поправки, не се наблюдава реално подобрене и все още не съществуват бариери, които могат ефективно да противодействат на незаконното навлизане на ресурси в предизборните кампании. При втория индикатор пък се наблюдава влошаване. То се дължи на невъзможността на секционните комисии коректно да отчетат резултатите и да попълнят изборните протоколи, най-вече поради въвеждането на преференциите, които значително усложняват и забавят преброяването и изчисляването на вота.

Последният критерий, по който е оценена изборната среда, е чрез *метода на възприятието* на участниците в изборния процес. За целта в рамките на изследването е направено теренно проучване, включващо серия от интервюта. Изказаните от респондентите мнения будят сериозни притеснения за качеството на вота в България. Макар данните да не са представителни, впечатление прави големият брой интервюирани, чиито отговори определят възприятието им като негативно. Ако може да се говори за преобладаващо мнение сред респондентите, то би следвало да се обобщи по следния начин: Изборите у нас са по-скоро нечестни, а качеството на изборния процес продължава бавно да се влошава. Изборните нарушения са често срещано явление, а основните проблеми са свързани с манипулациите на изборните резултати и лошата организация на вота.

Вместо изводи данните от интервютата поставят цяла поредица от въпроси, които трябва да бъдат тествани чрез представителни количествени изследвания върху възприятието на избирателите. Освен зададените в интервюто на дневен ред излизат и много други въпроси. Дали секционните комисии отчетат точно изборните резултати? Дали множеството поправки в изборните протоколи се дължат само на технически грешки? Колко чести всъщност са случаите на неотчетени гласове или преференции?

Какъв е реалният размер на купения и контролирания вот? Отговорът на всички тези въпроси е пряко свързан с възприятието на избирателите за честността на вота и качеството на изборния процес. Ако подозренията, които произтичат от настоящото изследване, се потвърдят, може да се окаже, че много от сегашните ни разбирания за изборния процес са напълно погрешни. Отговорите на респондентите показват, че ниското доверие в държавните институции и бързото изхвърляне на политическия ни елит може да се дължи на „по-скоро нечестен“ и „влошаващ се“ изборен процес. Налице е и другата хипотеза – че изборите са честни, но просто не изглеждат като такива?

Разгледани са и няколко предложения за *законодателни промени*, които биха допринесли за подобряването на качеството на изборния процес. Сред тях са въвеждането на активна регистрация за избирателите, окрупняването на избирателните райони, създаването на МИР Чужбина, въвеждане на машинно гласуване, електронно гласуване (само за избирателите зад граница), създаването на професионални секционни изборни комисии и промени в начина на обявяване на данните от социологическите изследвания. Разгледани са и няколко мерки, свързани с ограничаването на незаконното финансиране на политическите партии. Най-важните от тях са свързани с въвеждането на задължително заплащане на застъпниците и представителите на партиите, криминализирането на заплащането на наблюдатели и създаването на публичен регистър на дарителите.

За финал е обърнато внимание и на темата за *промяна на изборителната система* чрез въвеждането на мажоритарни избори. Тъй като авторът е привърженик на пропорционалната система с преференции и на еволюционния, а не на революционния подход в законодателството, поставя акцента най-вече върху основните проблеми, които мажоритарният вот би предизвикал, в случай че бъде приет.

Научни приноси в дисертационния труд

Дисертацията:

- Описва подробно различните видове изборни нарушения, които се извършват в България през периода на изследването. Класифицира ги по

групи и подгрупи, разглежда в детайли технологията и мотивите за тяхното извършване.

- Разглежда мащаба на вредите, които всяко от изборните нарушения нанася върху качеството на вота, като ги разделя по два признака – според влиянието им върху крайния резултат от вота и според големината на техния обхват. В първия случай те се делят на изходоопределящи и неизходоопределящи, а във втория – на такива с национално и локално въздействие.
- Прави сравнителен анализ, като съпоставя изборната среда в България с препоръките, описани в Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия.
- Проследява спазването на петте основни избирателни права на гласоподавателите. Достига до извода, че най-уязвими у нас са свободното и равното избирателно право, докато останалите (всеобщото, тайното и прякото) са значително по-добре защитени.
- Проследява еволюцията на изборното законодателство в България в периода между 2010 г. и 2016 г., като описва в детайли както положителните, така и отрицателните въздействия на реформите върху качеството на изборния процес в страната.
- Разглежда подробно дебатите по приемането на кодекса „Фидосова“ и кодекса „Манолова“ и отразява спорните моменти и позициите на основните политически сили по тях.
- Акцентира върху проблема за липсата на устойчивост на изборното законодателство, дължащ се на отсъствието на траен консенсус между основните политически сили по редица ключови въпроси, свързани с начина на организиране и провеждане на вота.
- Поставя въпроса за необходимостта от цялостно преосмисляне на начина, по който гласуват българските граждани в чужбина и описва дискриминацията, на която са подложени в сравнение с гласоподавателите в страната.
- Прави цялостен анализ и оценка на качеството на изборния процес в България и излиза с конкретни предложения за реформи, които биха допринесли за подобряването на отделни негови компоненти.

Списък на научните публикации, свързани с темата

ЧЕСТНИ ЛИ СА ИЗБОРИТЕ? Изследване на качеството на изборния процес, от гледна точка на възприятието на участниците в него. сп. Политически изследвания, бр. 3-4, 2016 (приета за печат).

Изборният процес: законодателни промени и изборни нарушения през 2016 г., сп. Политически изследвания, бр. 1-2, 2016, с. 146-156.

Най-често срещаните изборни нарушения и манипулации в България (2010-2016г.), електронен научен архив на НБУ, 2016.

Международни стандарти при изследването на изборните нарушения, електронен научен архив на НБУ, 2016.