

Българският модел за политическо финансиране и провеждане на избори

Международни стандарти, актуални
проблеми и възможни решения

Ваня Кашукеева-Нушева
Калин Славов



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Българският модел за политическо финансиране и провеждане на избори

Международни стандарти, актуални проблеми и възможни решения

Ваня Кашукеева-Нушева

Калин Славов

София

2021 г.

Настоящата публикация е резултат от работата на експертен екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ по проект „Основи на демокрацията: прозрачност при финансирането на политическата дейност и почтеност в изборния процес в България“, осъществяван с подкрепата на Фондация Фридрих Еберт България.

БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗБОРИ

Международни стандарти, актуални проблеми и възможни решения

Автори: **Ваня Кашукеева-Нушева, Калин Славов**

(Ваня Кашукеева-Нушева: част I, част II, резюме; Калин Славов: част III)

Рецензенти: **доц. д-р Огнян Минчев, доц. д-р Даниел Смилов,
проф. д-р Сашо Пенев**

Асоциация „Прозрачност без граници“

ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1 | 1463 София

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

Издател:

Фондация Фридрих Еберт | Бюро България

Ул. Княз Борис I 97 | 1000 София | България

Отговорен редактор:

Хелене Кортлендер | Директор, ФФЕ, Бюро България

© Дизайн корица: ViBrand Visuals

Предпечат и печат: Про Креатив Студио

Заявки/Контакт: office@fes.bg

Всички текстове са достъпни онлайн:

<http://www.fes-bulgaria.org>

София, 2021 г.

ISBN: 978-954-2979-77-7

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	5
-----------	---

Част I. ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ – ОСНОВНИ ДЕФИЦИТИ

И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ	7
---------------------------------	----------

1. МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ	9
---	---

2. ДЕФИЦИТИ В БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ	34
--	----

3. НЕОБХОДИМИ НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ	51
---	----

ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ (приложение към част I).....	67
---	----

Част II. ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ – МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ, АКТУАЛНИ

ПРОБЛЕМИ И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ	97
--	-----------

1. МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ЧЕСТНИ И ДЕМОКРАТИЧНИ ИЗБОРИ	99
--	----

2. НАСОКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДЕФИЦИТИТЕ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС: НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	118
---	-----

Част III. ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМАТИКАТА, СВЪРЗАНА С ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗБОРИ.....	129
1. ПРАВНА УРЕДБА НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ	131
2. КОНКРЕТНИ ИЗИСКВАНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, РЕАЛИЗИРАЩИ ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС.....	161
THE BULGARIAN MODEL OF POLITICAL FINANCING AND CONDUCTING ELECTIONS: INTERNATIONAL STANDARDS, TOPICAL ISSUES AND POSSIBLE SOLUTIONS (Resume in English).....	201
Библиография	222

Увод

Проблемите, свързани с честността и демократичността на изборния процес и с финансирането на политическата дейност в България, заемат централно място в обществената дискусия от началото на демократичните промени през 90-те години на 20 век по днес. През този период усилията както на голяма част от изследователите на политическия живот в страната, така и на национални и международни организации бяха фокусирани преди всичко върху изследване на мащабите и изразните форми на политическата корупция, критичен анализ на дефицитите в законодателството и в практиката на институциите и политическите партии, и разбира се, формулиране на препоръки за промени.

Идентифицирането на проблемите в тези две взаимно свързани области и разработването на инструментариум за тяхното преодоляване стоят на вниманието на Асоциация „Прозрачност без граници“ от 2001 година насам. В резултат на поредица от обществени кампании за мониторинг на изборния процес, проведени експертни дискусии с участието на основни субекти в политическия живот на страната и разработени аналитични доклади е създаден консистентен набор от препоръки, които са насочени към повишаване на прозрачността и почтеността в политическия живот на страната.

Значителна част от тези препоръки са намерили отражение в законодателството, регламентиращо дейността на политическите партии и провеждането на избори. Въпреки това, наблюдението на изборния процес и на начина, по който функционират основни институции на представителната демокрация в България, показват, че са необходими още целенасочени и последователни усилия за преодоляване на съществуващите проблеми в тези области.

Настоящата публикация допълва усилията в тази област, като разглежда темата от друг ракурс – през призмата на съответстви-

ето на българския модел с международните стандарти за финансиране на политическата дейност и за провеждане на демократични избори. Този подход е логичен – като част от международната антикорупционна организация Transparency International, Асоциация „Прозрачност без граници“ последователно е трансферирала международен опит и добри практики в различни области на публичния живот, като е предлагала ефективни инструменти за граждански контрол върху публичните институции.

В рамките на разглежданата проблематика следва да се изтъкне, че българските политици често се позовават на международните стандарти за честни и демократични избори и за прозрачно финансиране на политическата дейност. Същевременно в публичното пространство няма достатъчно достъпна информация по темата.

Настоящото изследване представлява опит да бъде запълнена тази празнота, като представи в достъпен и систематизиран вид основното съдържание на тези стандарти и мотивите за тяхното дефиниране от водещи международни организации като ООН, Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Transparency International.

Наред с това, публикацията представя и сравнителен анализ на съответствието между стандартите, от една страна, и дефицитите в българското законодателство и практика, от друга. По този начин се открояват допълнителни аргументи за необходимостта от промени в тези две важни сфери на политически живот в страната. В този смисъл настоящата книга представлява израз на желанието да дадем своя принос за преодоляване на част от най-съществени проблеми, с които се сблъсква българското общество.

**Част I. ФИНАНСИРАНЕ НА
ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ В
БЪЛГАРИЯ – ОСНОВНИ ДЕФИЦИТИ
И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ**

1. МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Стандартите за дейността на базисните институции на съвременните представителни демокрации представляват комплекс от ръководни принципи и основополагащи елементи, които имат универсален характер и дефинират основните насоки за тяхната дейност. Пред последния четвърт век множество международни организации дават съществен принос за разработването на стандарти в различни области на обществения живот, като в политическата сфера могат да бъдат посочени Организацията на обединените нации (ООН), Организацията на държавите от Америка, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Африканският съюз, Transparency International (TI), Международната фондация за изборни системи (IFES), Център „Картър“ и International IDEA.

На този фон както в глобален, така и в регионален план се откроява лидерската роля на Съвета на Европа¹. Като най-голямата междуправителствена организация в Европа, тя поема инициативата за формулирането на стандарти в основни области на обществения и политическия живот на европейските демокрации², в това число и във връзка с дейността на политическите партии и с изборния процес. През последното десетилетие на XX век тя разработва поредица от документи, които стоят в основата на международно признати принципи за финансиране на политическата дейност и на правила за

¹ Съветът на Европа е първата и най-голяма междуправителствена организация в Европа, основана след Втората световна война. Тя обединява 47 държави от Европа и държави със статут на членове и наблюдатели от Азия, Северна и Южна Америка. Като организация, която интегрира усилията за общоевропейско сътрудничество, Съветът на Европа насърчава сътрудничеството в областта на защита на правата на човека, развитието на демокрацията и укрепването на демократичните институции, върховенството на закона, правовата държава, политическия плюрализъм и културното сътрудничество.

² Council of Europe (2020). The Council of Europe: Guardian of Human Rights. Strasbourg, p. 3.

тяхното приложение с универсален характер³. В този период тя работи съвместно с друга общеевропейска организация, създадена след Втората световна война – Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

В резултат на тяхната дейност е създадена общата рамка от ръководни насоки за осъществяване на политическата дейност в европейските демократични общества, която включва и основните стандарти за функционирането на политическите партии и за провеждането на избори⁴. Разгледани в практически план, стандартите представляват онези жалони, които служат като ориентир на европейските демокрации по пътя им към установяване на демократичен ред, зачитане на човешките права и установяване на върховенството на закона.

Изхождайки от основните документи на СЕ и ОССЕ в тази област, можем да определим стандартите за финансиране на политическата дейност като „свкупност от ръководни принципи, правила и други основополагащи критерии за финансирането на политическите партии и предизборните кампании, които са насочени към създаването на гаранции, на първо място, за функционирането на политическите партии като демократични, прозрачни, отчетни и отговорни субекти в плуралистичното демократично общество, и на второ място – за провеждането на свободни, честни и демократични избори,

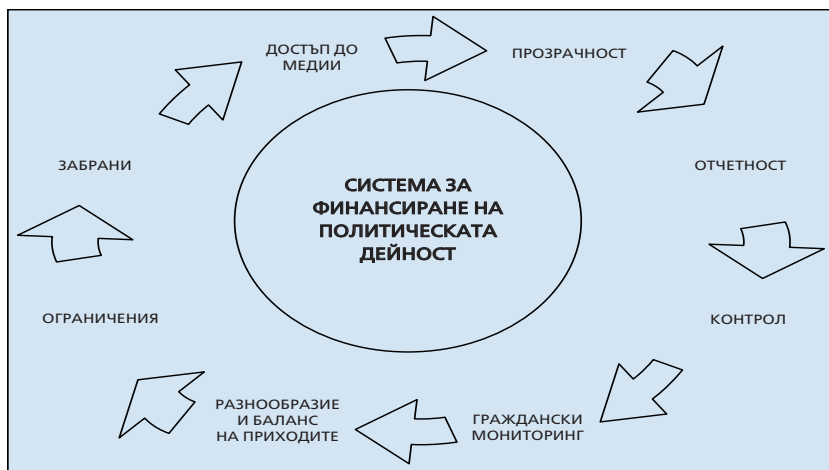
³ Сред множеството документи в тази област на първо място следва да бъдат открити *Препоръка Rec 1516 (2001) на Съвета на Европа относно финансирането на политическите партии* и *Препоръка Rec (2003) 4 на Съвета на Европа относно общи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и на предизборните кампании*.

⁴ В тази връзка е необходимо да се отбележат „Кодекс на добри практики в областта на политическите партии“ и „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ (Council of Europe. Resolution 1736 (2010). *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*. Council of Europe, Strasbourg), Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2011); *Guidelines on Political Party Regulation*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg).

въз основа на които се конституират основните институции на представителната демокрация”⁵.

В настоящото изследване вниманието е фокусирано преди всичко върху онези стандарти, които не са намерили своята адекватна реализация в български контекст. То не представя цялостна оценка на приложението на всички стандарти, изграждащи системата за финансиране на политическата дейност в демократичните общества⁶, изобразена в графика 1. Причината за избрания подход е рационална – тя произтича от стремежа посредством трансфера на експертно познание да бъдат ограничени и преодолени съществуващите дефицити в сферата на политическото финансиране, и посредством това – да се окаже положително въздействие върху българския политически живот.

Фигура 1. Система от стандарти за финансиране на политическата дейност в демократичното общество



⁵ Кашукеева-Нушева, В. (2015). *Международни стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, с. 19.

⁶ Пак там, с. 148.

1.1. ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Политическата дейност в демократичното общество е специфична публична дейност, която се извършва с участието на гражданите, от тяхно име и под техния контрол. В този контекст прозрачността е необходимо условие за тяхното пълноценно участие в политическия живот. Осигуряването на разностранна, своевременна, достоверна и актуална информация относно дейността на политическите партии е съществена предпоставка за активното участие на гражданите както в изборния процес, така и при упражняването на контрол върху партиите и върху представителните институции.

В този смисъл наличието на достатъчно данни относно източниците на финансиране, размера и характера на получените финансови ресурси и на извършените разходи е важна предпоставка за пълноценното осъществяване на политическите права на гражданите, включително правото за информиран избор. Наред с това, гарантирането на публичност на финансовите взаимоотношения между политика и бизнес дава възможност за контрол върху дейността на институциите и за превенция на злоупотребата с власт.

Прозрачността относно приходите и разходите за финансиране на политическа дейност играе ключова роля в съвременното демократично общество. Тя изпълнява функциите на задвижващ механизъм в системата за политическо финансиране, който съдейства за ефективното осъществяване на публичен контрол (граждански и институционален) върху финансирането на политическите партии и предизборните кампании.

Основните документи на Съвета на Европа и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа открояват водещата роля на стандарта за прозрачност и публичност на информацията относно финансирането на политическите партии и предизборни кампании. Отдаването на подобен приоритет е

обосновано от преследването на две водещи цели: (1) създаване на възможности за информиран избор на гражданите относно финансирането на политическата дейност и посредством това - на условия за пълноценно реализиране на политическите им права като избиратели, и (2) осъществяване на обществен контрол върху партиите и институциите, който създава предпоставки за предотвратяване на политическата корупция.

В тази връзка е особено важно да бъде цитиран параграф 194 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“, в който се подчертава следното: „Прозрачността при финансирането на партиите и предизборните кампании е важна, за да се защитят правата на избирателите и за да се предотврати корупцията. Прозрачността е важна, защото обществото има право да бъде информирано. Избирателите трябва да имат съответната информация за финансовата подкрепа, оказвана на политическите партии, за да държат партиите отговорни“.

Анализът на „Насоките за регламентиране на дейността на политическите партии“ позволява да бъдат дефинирани седем ключови елемента, изграждащи стандарта за прозрачност относно политическото финансиране⁷.

Първият елемент отразява изискването на достъпност на информацията посредством създаването на публично достъпни регистри. Данните относно приходите на политическите партии и на останалите участници в изборния процес трябва да бъдат обществено достъпни, като за осъществяването на това изискване е необходимо да бъдат създавани и поддържани регистри на получените дарения, които предоставят необходимите данни относно дарителите и характера на даренията, в това число финансови дарения и принос в натура (§ 198).

⁷ При дефинирането на основните елементи на стандарта за прозрачност и публичност при финансирането на политическата дейност следва да бъдат взети предвид преди всичко параграфи 193, 194, 198, 206, 202 и 222 и 169 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“.

Вторият елемент на разглеждания стандарт изисква информацията относно получените дарения да бъде публично достъпна и във вид, който позволява на избирателите да придобият адекватна представа относно обема и общата рамка на ресурсите, които партиите са получили в подкрепа на своята постоянна политическа дейност, съответно – участниците в изборния процес са мобилизирали, за да осъществят своите предизборни кампании (§ 198, 206).

Третият елемент е свързан с изискването за своевременно публикуване на информацията относно получените дарения. Предоставянето на информация за даренията в рамките на предизборната кампания е условие, което позволява на избирателите да извършат съзнателен избор, който е основан не само на предпочитанията към предложените политически идеи и платформи за управление, но и на достатъчно данни относно източниците и размера на финансовата подкрепа, които съответните партии и кандидати за изборни позиции са получили (§ 206).

Четвъртият елемент на стандарта за прозрачност се изразява в осигуряването на публичен достъп до отчетите относно финансирането на постоянната дейност на партиите, съответно до отчетите относно финансирането на предизборните кампании на участниците в изборите (§ 206, 202).

Петият елемент изисква своевременно публикуване на отчетите относно финансирането на политическите партии и финансирането на предизборните кампании. Изпълнението на това изискване е необходима предпоставка за осъществяване на ефективен публичен контрол и за поддържане на устойчиво доверие както в дейността на политическите партии и в изборния процес, така и в работата на надзорните институции.

Пряко свързан с предходната оценка е и шестият елемент, който предполага и съответното ниво на прозрачност при избора и функционирането на институциите, които осъществяват надзор над финансирането на политическите партии и предиз-

борните кампании. Спазването на това изискване е необходимо условие за ефективно изпълнение на възложените им контролни функции, за гарантиране на равнопоставено третиране на всички политически субекти и за изграждане на обществено доверие в дейността на тези институции (§ 193).

Седмият елемент, който дава завършеност на стандарта за прозрачност при политическото финансиране, се основава на разбирането, че кандидатите за изборни позиции също трябва да осигуряват публичност на информацията относно собствения финансов принос в подкрепа на политическата дейност – размер на финансовите средства, които са предоставили за предизборните си кампании, произход на доходите и характер на поети задължения (§ 169).

1.2. РАЗНООБРАЗИЕ МЕЖДУ ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ФИНАНСИРАНЕ И БАЛАНС МЕЖДУ ЧАСТНО И ПУБЛИЧНО ФИНАНСИРАНЕ

Документите на Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа отделят важно значение на въпроса за разнообразието и баланса между различните източници за финансиране на политическите партии. Причините за това се коренят в обстоятелството, че за да функционират пълноценно и за да участват активно в обществено-политическия живот, партиите се нуждаят от легитимни финансови и материални средства с легитимен произход. Финансирането от широк кръг поддръжници е предпоставка не само за разгръщане на активна политическа дейност, но и за изграждане на устойчиви връзки между гражданите и партиите като структури на гражданското общество. В тази връзка следва да се подчертае, че широкото гражданско участие при политическото финансиране е предпоставка за действаща вътрешно-партийна демокрация и средство за превенция на потенциална зависимост на партиите от по-тесен кръг дарители, разполагащи с по-значително влияние върху партиите и публичните институции.

През последните две десетилетия при разглеждането на темата за баланса между различните източници все по-голямо значение се отдава на държавното съфинансиране. Съществуват още няколко съществени причини, които допълват вече посочените мотиви. На първо място тук е необходимо да се открие тенденцията за стесняване на кръга от граждани, които предоставят редовна финансова подкрепа за партийните структури. Същевременно нарастващото влияние на медиите и професионализирането на предизборните кампании оказват натиск за нарастване на „цената“ на съвременната политическа дейност. В този контекст държавната подкрепа се оказва съществен инструмент за предотвратяване на зависимостта на партиите от частните и корпоративните дарители и за гарантиране на политическия плурализъм.

Основните елементи на стандарта за разнообразие между източниците на финансиране и баланс между частно и публично финансиране са дефинирани в част Б на „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“⁸. Те са следните:

На първо място е необходимо да бъде ясно дефиниран наборът от основни видове допустими източници за финансиране на политическата дейност, като той включва следните форми: членски внос; собствени приходи; частни дарения; публично финансиране; заеми; други форми на материална и нематериална подкрепа.

Членският внос е традиционно установен източник, който изразява най-пряката форма на подкрепа за дейността на политическите партии. При определянето на правила за негово събиране е важно да бъде осигурен разумен баланс, който отчита следните изисквания: да не бъде „толкова висок, че да

⁸ Основните елементи на стандарта за разнообразие в приходите и баланс между частно и публично финансиране са дефинирани в раздел „Финансиране на политическите партии“ от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“, като най-важните от тях са формулирани в следните параграфи: 163, 164, 165, 167, 168, 170, 171, 176-179, 181-190.

ограничава неоснователно членството“; да не бъде използван като средство за заобикаляне на ограниченията на приходите; да „взема под внимание спецификата на всеки отделен случай“, като предвижда и възможност за освобождаване от членски внос на партийни членове (§ 163, 164). Другият важен източник на финансови ресурси на партиите са собствените приходи от дейност, която е пряко свързана с осъществяваната политическа дейност. Партиите трябва да имат възможност да получават приходи от продажба на партийни материали, като например книги, материали с агитационно-политически характер и т.н. (§ 167). При разглеждане на въпроса за видовете източници за финансиране не трябва да се пропускат и заемите, които партиите могат да получават. В тази връзка обаче е необходимо да се спазват стриктно правилата за прозрачност на стойността, условията за получаване, връщане и т.н., като погасяването от трети страни „се отчита като принос“ (§ 171).

Основен източник за дейността на партиите са даренията от частни лица. В рамките на тази категория могат да бъдат включени частни физически лица (включително кандидати за изборни позиции и вече избрани партийни дейци) и частни юридически лица⁹. Тук е мястото да се отбележи, че финансирането от частни дарители е легитимна „форма на политическо участие“ и е неразделно свързано с реализирането на политическите права (§ 170). Поради тази причина законодателството би трябвало да насърчава подобен източник като израз на минимална подкрепа от гражданите. Това, разбира се, трябва да става при определени условия, които гарантират политическия плурализъм, предпазват партиите от попадане в зависимост от дарителите, включително и не създават условия за „купуване“ на депутатско място или друга изразна форма на политическа корупция (§ 168, 169, 165).

⁹ Бел.: по-детайлно въпросът за финансирането от юридическите лица е разгледан при анализа на стандартите за ограниченията и забраните за финансиране на политическата дейност.

Втората голяма група от критерии е свързана със системата за обществена подкрепа – така нареченото публично или държавно финансиране на политическите партии. Държавното финансиране е въведено като инструмент, който изпълнява няколко функции: служи като средство за възпрепятстване на зависимост от частни дарители и за превенция на корупцията; служи като инструмент за подкрепа на политическия плурализъм и съдейства за реализиране на принципа за равенство на възможностите на участниците в изборния процес; съдейства за правилното функциониране на демократичните институции и запазва характера на партиите като обществени организации, които представляват интересите на широк кръг граждани и социални групи, а не на тесен кръг от дарители (§ 176).

За да бъде адекватно прилагана концепцията за публично съфинансиране на политическите партии е необходимо да бъдат изпълнени няколко условия:

1. Държавното финансиране трябва да е установено в законодателство и да се основава на ясно дефинирани критерии (те биха могли да бъдат най-разнообразни – например, резултатите от предишни избори, брой представители в парламента, минимални нива на подкрепа от членове и дарители). Независимо от избраните критерии е важно да се отбележи, че законът следва ясно да определя размера на публичното финансиране, условията за негово предоставяне, функциите на институциите, които осъществяват надзор за спазване на закона (§183).
2. Системата за разпределение на държавната подкрепа (финансова или в натура) трябва да бъде „обективна, справедлива и разумна“, като се основава на един от двата общоприети подхода – пропорционално или равно разпределение. В тази връзка законодателството трябва да съдържа „ясни насоки за определяне на размера“ на финансирането, както и да дефинира „обективен и безпристрастен начин“ за разпределянето ѝ (§178).

3. При определяне на размера на държавното финансиране е необходимо да бъдат взети предвид следните изисквания: а) размерът на предоставяната субсидия трябва да бъде предмет на периодична оценка на въздействието и в съответствие с нея да бъде коригиран; б) размерът не трябва да води до ефект, при който държавата се превръща в единственият източник на приходи за партиите (в тази връзка системата за финансиране не трябва да създава условия за зависимост от държавната подкрепа и да не води до „одържавяване“ или „бюрократизиране“ на партиите); в) предоставяната публична подкрепа не трябва да премахва необходимостта от частни дарения и да обезсмисля ролята на индивидуалните дарения (в тази връзка по-удачен е подходът за съфинансиране (matching grants), при който „държавата осигурява равно количество на финансовите средства, което е обвързано с размера на получените дарения“ (§ 177, 178, 186).
4. Формулата за разпределение на средствата не трябва да гарантира монопол на една партия или на двете най-големи политически партии. Публичното финансиране следва да бъде достъпно за всички парламентарно представени партии, като е препоръчително да бъде осигурен достъп и за партии извън парламента, нововъзникнали партии или партии, издигнали кандидати, „ползващи се с минимално ниво на гражданска подкрепа“ (§ 183, 184, 188, 189).
5. Държавната субсидия трябва да бъде своевременно предоставяна на партиите и кандидатите, тъй като евентуално закъснение „може да подкопае равнопоставеността в предизборната кампания“.
6. Освен чрез финансови ресурси, дейността на политическите партии, може да бъде подпомагана и чрез други форми на подкрепа. В тази връзка могат да бъдат посочени например освобождаването от данъчно облагане за партийни дейности, осигуряване на безплатен достъп до медиите, безплат-

но използване на обществени зали за дейности, свързани с предизборните кампании, данъчни облекчения за дарители, които предоставят дарения от нефинансов характер (под формата на труд, стоки или услуги" (§ 179 и § 181).

1.3. ЗАБРАНИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ, ПРЕДОТВРЯВАЩИ ЗАВИСИМОСТТА НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ОТ ОПРЕДЕЛЕНИ КАТЕГОРИИ ДАРИТЕЛИ

Един от особените акценти в документите на Съвета на Европа и ОССЕ е поставен върху необходимостта от поставяне на определени ограничения и забрани за финансиране на политическата дейност. Въвеждането на забрани за получаване на финансова подкрепа от някои категории лица се разглежда като средство за запазване на демократичния характер на политическата дейност. Конкретните причини за определянето на забрани за финансиране на политическите партии и кандидатите за изборни позиции са мотивирани както от обстоятелствата в конкретен национален политически контекст, така и от международния контекст. В рамките на общоевропейския контекст мотивите за забраните могат да бъдат търсени в две основни насоки.

На първо място следва да се открие необходимостта от защита на националните интереси и предотвратяване на потенциална намеса на външни фактори във вътрешнополитическия живот на дадена държава. В тази връзка Препоръка (2003) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа подчертава, че „държавите трябва изрично да ограничат, забранят или да регулират по друг начин даренията от чуждестранни дарители“. Тази концепция е развита и в следващите основополагащи документи на СЕ, като най-пряк израз намира в параграф 172 от „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии“, според който „това ограничение,

практикувано в много държави участници в ОССЕ, е в интерес на избягването на неправомерно влияние на чужди интереси във вътрешнополитическите дела”.

Вторият основен мотив произтича от необходимостта от превенция и противодействие на корупцията. Налагането на забрани за финансиране от определени категории юридически лица има за цел да изолира потенциално въздействие върху политическите субекти, което подменя дневния ред на обществото с приоритетите на дарителите и създава условия за злоупотреба с обществени средства като жест на отплата за полученото преди това политическо финансиране.

Въз основа на анализа на документите на СЕ и ОССЕ могат да бъдат идентифицирани пет елемента, които стоят в основата на стандарта за забрана за финансиране на политическата дейност от определени категории дарители.¹⁰

Първият елемент се отнася до забрана за финансиране от чуждестранни източници. В рамките на това твърде общо понятие се включват структури и органи на други държавни, фирми, които са чуждестранна публична собственост, частни фирми, религиозни институции, чуждестранни граждани. Тук е мястото да се отбележи, обаче, че спрямо физическите лица е необходимо да бъде прилаган обоснован подход в ограниченията, така че да не бъдат ограничавани политическите права на граждани с двойно гражданство или на групи и партийни структури, които си сътрудничат на общоевропейско равнище (§172).

Вторият елемент на стандарта се изразява в забрана за получаване на анонимни дарения. Забраната за получаване на финансова и материална подкрепа от анонимни лица съответства не само на принципите за прозрачност на политическото финансиране, но е мотивирано и от стремежа за въвеждане на

¹⁰ Основните елементи на забраните за финансиране на политическата дейност са дефинирани в параграфи 172, 173, 174, 207, 208, 209 и 210 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии”.

препятствия срещу навлизането на средства с неясен произход в политиката (независимо дали става въпрос за средства, които са резултат от незаконна икономическа дейност от сивия и черния сектор на икономиката, или са получени при заобикаляне на установени забрани за финансиране от определени лица (§ 173 и § 174).

Третият елемент на стандарта въвежда забрана за финансиране от фирми с преобладаваща държавна собственост или контролирани от държавата фирми. Въвеждането на такава забрана е израз на стремежа да бъде възпрепятствано „източването“ на публични ресурси за политическа дейност (§ 173).

Четвъртият елемент е свързан със забраната за финансиране от фирми, които изпълняват обществени поръчки и оперират с публични ресурси. Тук е мястото да се отбележи, че тази мярка може да има временно действие и не би следвало да бъде прилагана неограничено във времето. Тя има за цел да предотврати фаворизирането на определени кандидати в процедури по обществени поръчки и последващото „връщане на средства“ от бизнеса към политически лидери и партии (§ 207).

Петият елемент на стандарта се отнася до забраната за злоупотреба с административни ресурси от кандидати за изборни позиции и/или техни поддръжници, които разполагат с административна власт за пренасочване на публични ресурси, предназначени за съответните институции, към предизборните кампании на участници в изборите. В тази категория се включва не само забраната за безплатно използване на публични ресурси (като например, средства за комуникация, пощенски разходи, офиси и офис материали), но и използването на труда на служители в публичната администрация и натискът да предоставят финансова подкрепа за партии и кандидати в изборите (§ 207, 208, 209, 210).

1.4. РАЗУМНИ ОГРАНИЧЕНИЯ В РАЗМЕРА НА ДАРЕНИЯТА, ПРЕДОТВРЯВАЩИ ЗАВИСИМОСТТА НА ПАРТИИТЕ ОТ ТЕСЕН КРЪГ ДАРИТЕЛИ

Както при забраните, така и при налагането на ограничения на приходите и разходите за политическа дейност се цели създаване на гаранции за защита на демократичния процес и за ограничаване на зависимостта на политическите субекти от влиятелни икономически субекти и за възпрепятстване на политическата корупция. В основата на концепцията за необходимостта от определени рамки в размера на даренията за политическа дейност стоят не само документите на СЕ и ОССЕ, но и на ООН. Така например, Комисията на ООН по правата на човека в своя Общ коментар № 25 на относно Международния пакт за граждански и политически права определя, че „разумни ограничения по отношение на разходите на кампанията могат да бъдат оправдани, когато това е необходимо, за се гарантира, че правото на свободен избор на избирателите не е накърнено или демократичният процес – изкривен от непропорционалните разходи от името на който и да е кандидат или партия”.

Поставянето на определени рамки при финансирането на политическата дейност се налага не само поради стремеж да се възпрепятства нерегламентираното влияние на частни интереси върху общественния живот, но и за да бъде съхранен основен принцип на представителната демокрация – равенство на всички граждани в политическия процес. За да потвърдят значението на този принцип, Съветът на Европа и ОССЕ приемат в параграф 173 от „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии”, че „централна характеристика на системата за демократично управление е партиите и кандидатите да са отговорни пред гражданите, а не пред богатите заинтересувани групи”.

Анализът на разглеждания базисен документ извежда на преден план девет елемента, които изграждат стандарта за

ограниченията относно приходите и разходите за финансиране на политическата дейност¹¹. Те са следните:

1. Ограниченията следва да бъдат реалистични, така че да позволяват на политическите партии да осъществяват ефективно своята дейност, да не възпрепятстват правото на гражданите на свободен избор и да не водят до изкривяване на демократичния процес (§ 195 и § 197).
2. Ограниченията трябва да са определени от закона, като за тяхното преразглеждане е предвиден държавен орган. Институцията, която определя и преразглежда ограниченията, трябва да има ясно разписани правомощия, които гарантират легитимност на взетите законодателни решения (§ 197).
3. Ограниченията в приходите и разходите на партиите и участниците в избори да бъдат разумни и реалистични. Наред с това не е препоръчително ограниченията да бъдат определени в абсолютни стойности, а по-скоро да се основават на определена форма на индексация, която отчита инфлацията и други тенденции в икономическото развитие на обществото (§ 175 и § 197).
4. Ограниченията в размера на индивидуалните частни дарения би следвало да се отнасят както към постоянната дейност на партиите, така и спрямо финансирането на предизборните кампании. Същевременно е необходимо да се вземе предвид, че „законодателството, изискващо лимит на приходите, следва да бъде внимателно балансирано между гаранцията, че политическият процес няма да бъде изкривен в полза на богатите интереси и насърчаването на политическото участие, включително чрез разрешаване на хората да допринасят на партиите по свой избор“ (§ 175).

¹¹ Основните елементи на стандарта за наличие на ограничения при финансирането на политическата дейност са дефинирани в раздел „Финансиране на политическите партии“ от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“, както най-важните от тях са формулирани в следните параграфи: 166, 169, 172, 173, 175, 193, 195, 196.

5. Собственият принос на кандидатите за изборни позиции също би следвало да бъде предмет на ограничения. Мотивите за това са свързани с необходимостта да се предотврати „купуването“ на изборни позиции. Наред с това е необходимо да бъдат спазени изисквания за прозрачност на този принос, които са идентични с изискванията за прозрачност на даренията от други граждани и юридически лица (§ 169).
6. За да бъде осигурена равнопоставеност между участниците в изборния процес е необходимо да бъде въведен лимит на разходите в предизборните кампании, валиден за всички участници. Същевременно, горна граница на максимално допустимите разходи трябва да бъде определена така, че да гарантира правото на свободно изразяване, като наред с това отчита множество фактори мащаб на избирателния район, брой на гласоподаватели, цената на разходите за агитационни материали и други услуги, свързани с провеждането на предизборни кампании (§ 196).
7. Ограниченията на разходите в предизборните кампании следва да отчитат „високата цена на модерните предизборни кампании“ и да позволяват на всички участници „да осъществяват ефективно своите кампании“. Възможността на всеки кандидат и партия да проведат адекватни предизборни кампании, които има позволяват да достигнат до избирателите, е основна предпоставка за реализиране на правото на свободно изразяване и на правото на информиран избор. В тази връзка ограниченията трябва да бъдат разумни и да не създават изкуствен натиск върху партиите да мобилизират все повече финанси за своите предизборни дейности (§ 197).
8. Ограниченията в общия лимит на разходите, които една партия може да извърши в рамките на предизборна кампания, трябва да обхващат разходите на всички партийни структури. При реализирането на това изискване е необходимо да се осигури гъвкавост и самостоятелност на партиите, като на-

ционалните структури разполагат със свободата да оказват подкрепа, каквато е необходима на местните структури. Достатъчно е общият размер на разходите на всички структури на дадена партия да не надвишава допустимия общ размер за финансиране на предизборните кампании (§ 166).

9. С цел защита от външно въздействие върху политическия живот е допустимо въвеждането на ограничения пред получаването на финансови ресурси от чуждестранни фирми и от структури на политически партии, които работят на международно ниво. Регламентирането на подобни ограничения, обаче, трябва да отчита съвременните тенденции в дейността на политическите обединения на партиите, представени в структурите на Европейския съюз. Предвид съществуването на Копенхагенския документ, който предвижда „международно сътрудничество и подкрепа за физически лица, групи и организации, които насърчават правата на човека и основните свободи“, е необходимо подобни ограничения да бъдат внимателно определяни, така че да не възпрепятстват взаимодействието между политическите партии, които са част от така наречените „партийни семейства“, представени в Европейския парламент.

1.5. ЕФЕКТИВЕН ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТРОЛ

В контекста на темата за финансирането на политическата дейност осъществяването на външен контрол върху финансирането на партиите и на участниците в изборния процес е задължителен компонент, който има за цел да провери дали политическите субекти спазват правилата и да удостовери, че те прилагат на практика принципа за отчетност на политическата дейност.

Ефективният контрол върху политическата дейност има три основни измерения – външен институционален надзор, вътрешно-партиен контрол и граждански мониторинг. Въпреки че е само един от компонентите на системата за надзор, външният ин-

ституционален контрол играе основна роля. Причината за това е, че само публичните институции, осъществяващи контрол върху политическото финансиране, имат правомощията да извършват проверка за съответствие в установените законови правила и да налагат санкции със задължителен характер.

Съществуват разнообразни модели за външен институционален контрол върху политическото финансиране, в които водеща роля имат специално създадени комисии за надзор на политическото финансиране парламентарни комисии, избирателни комисии, одитни институции или звена от структурата на финансовите министерства. Въпреки спецификите, съществува набор от задължителни характеристики, които определят основите на надзорните институции, а оттам са и базисни предпоставки за ефективен контрол – независимост, институционален капацитет и професионализъм, законово предвидени правомощия за извършване на проверки и налагане на санкции.

Рамката от основните правила за осъществяване на надзор върху финансирането на партиите и предизборните кампании е дефинирана в част Б на „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии“¹², като анализът на документа откроява девет ключови елемента, които изграждат стандарта за ефективен контрол върху финансирането на политическата дейност.

На първо място е необходимо да бъде изведено изискването за политическа безпристрастност и неутралност на независима институция за надзор, която има функции в четири основни насоки¹³: извършване на мониторинг на финансовата дейност на политическите субекти; извършване на одит на финансови-

¹² При дефинирането на основните елементи на стандарта за ефективен контрол върху финансирането на политическата дейност следва да бъдат взети предвид преди всичко параграфи 97, 189, 205, 211-221, 224-227 и 231 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“.

¹³ В тази връзка вж. конкретните текстове на параграфи 211, 212, 214, 218, 219, 220 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“.

те отчети на партиите и кандидатите в изборите; правомощия за налагане на санкции при установени нарушения на закона; осигуряване на публичност на резултатите от извършваните проверки и на информацията относно финансовата дейност на политическите субекти. Независимо от начина, по който е конституирана надзорната институция, тя трябва да има „непартиен характер и да отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност“ (§ 211, 212, 214, 218, 219, 220).

На второ място, за да осъществява ефективното своята дейност, институцията следва да разполага с адекватни ресурси и изграден капацитет. Осигуреността с материални ресурси и експерти с адекватни професионални качества е предпоставка за пълноценно осъществяване на функциите и за прилагане на установените правила по „обективен и недискриминационен начин“ спрямо всички политически субекти (§ 220).

На трето място, независимо от характера и структурата на институцията е необходимо определянето на ясни правила и процедури за избора на нейните членове, както и на ясно очертана обща рамка от правила за нейната работа. Тези изисквания са важни както за гарантирането на нейната политическа безпристрастност, така и за правилно изпълнение на нейната контролна дейност. Съществено условие за прилагането на безпристрастен и равнопоставен подход при надзорната дейност е и публичността на правилата и процедурите за проверка (§ 212, 213, 219, 197).

Четвъртият елемент на стандарта за ефективен контрол се изразява в наличието на правомощия за извършване на проверки и разследвания от страна на регулаторната институция. Без определянето на изрични правомощия, съпроводени от адекватно финансиране, не е възможно осъществяването на ефективен контрол върху политическото финансиране.

На пето място, законодателството следва да дефинира ясно видовете нарушения, техния обхват и други съществени детайли, които са свързани с налагането на санкции. От съществено

значение е да бъдат дефинирани правомощията и действията на надзорната институция при определянето и налагането на санкции, както и задължението „да предоставя ясни указания относно процеса за обжалване на решения“ (§ 220 и 213).

Шестият елемент на стандарта се отнася до ключовите характеристики на санкциите, а именно – те следва да бъдат „ефективни, пропорционални и възпиращи“. В допълнение, те трябва да бъдат „обективни, подлежащи на изпълнение, ефективни и пропорционални на специфичното си предназначение“. Санкциите трябва да са пропорционални на характера на нарушенията, да имат разубеждаващ ефект, да отчитат потенциалната възможност да засегнат основни политически права и принципи на демократичния политически живот, като например политическият плурализъм, правото на сдружаване и свободата на изразяване. (§ 197, 224, 225). Важно е да се подчертае, че регулаторните агенции трябва „да се въздържат от упражняване на прекомерен контрол върху партийните дейности“, за да не ограничават политически права и да не накърняват принципите на политическия плурализъм (§ 220, 221). В допълнение е задължително обществеността да бъде информирана за причините, характера и вида на наложените санкции (§ 227).

На седмо място е необходимо санкциите да бъдат съобразени с характера на нарушението, с размера на средствата, които са обект на нарушение, и с други обстоятелства, като например дали нарушенията имат системен характер и дали са правени опити за съзнателно укриване. Наред с това, „санкциите трябва да имат връзка с нарушението“, като по този начин се предотвратява възможността за репресии спрямо политически партии и политически лидери, за ограничаване на политическите свободи или за ограничаване на политическия плурализъм (§ 216, 225).

На осмо място, за осъществяването на ефективен контрол е необходимо прилагането на широк набор от санкции спрямо политическите субекти, които нарушават или заобикалят ус-

тановените правила. Те могат да бъдат категоризирани в три основни групи: а) лишаване от държавна субсидия (изцяло или частично); б) административни санкции (тук се включват най-различни форми на санкциониране - глоби, лишаване от възможност за кандидатиране в предстоящи избори, отмяна на избор и други); в) наказателни санкции (само при най-тежки нарушения, които „нарушават обществения интегритет“ и са постановени от съдебна инстанция) (§ 217, 225).

Деветият елемент на стандарта за ефективен контрол предвижда възможност за оспорване пред съдебна инстанция и осъществяване на съдебен контрол над решенията на контролната институция. Законодателството следва да включва „законови разпоредби, които да позволят оспорване на всяко решение на регулаторните органи, което може да повлияе отрицателно върху правото на свободно сдружаване или други защитени права на политическите партии“. По този начин партиите и кандидатите в изборния процес могат да разполагат с инструменти за ефективна правна защита пред независима съдебна инстанция, в случай че надзорната институция е постановила незаконосъобразни решения. При упражняването на това право е необходимо да бъдат предвидени срокове за сезиране на съда и за произнасяне на съдебните решения, които са съобразени със спецификата на изборния процес (§ 231, 232).

1.6. СПРАВЕДЛИВ И РАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ

Осигуряването на справедлив и равнопоставен достъп до медиите е една от най-съществените предпоставки за реализирането на водещи принципи и права, които изграждат фундамента на съвременната представителна демокрация – политическият плурализъм, правото на достъп до информация и правото на свободно изразяване. Те имат основополагащо значение за пълноценно реализиране на политическите права

на гражданите и за функционирането на демократична многопартийна система.

Съветът на Европа и ОССЕ целенасочено поставят акцент върху политическия плюрализъм, тъй като „е от решаващо значение за осигуряване на ефективно демократично управление и за предоставяне възможност на гражданите да се произнесат относно избора на начина, по който да бъдат управлявани“ (§ 123). Правото на свободно изразяване на убежденията, на свободно разпространение на информация и на достъп до информация са инструменти за осъществяване на този принцип.

Ръководени от това разбиране, Съветът на Европа и ОССЕ са разработили широк набор от препоръки, намерили израз в стандарта за осигуряване на справедлив и равнопоставен достъп до медиите. Той включва четири основни елемента¹⁴.

На първо място е необходимо да се открие изискването за безпрепятствен достъп до медиите. Предоставянето на безплатно ефирно време за всички регистрирани участници в изборния процес е един от най-ефективните начини за тяхната подкрепа. От една страна безплатният достъп до медиите гарантира на участниците пълноценни възможности за представяне на техните политически платформи, идейни концепции и управленски програми, а от друга страна съдейства за информираност на електората и за пълноценно реализиране на активното изборително право на гражданите (§ 147, 181).

Тук е мястото да се изведе на преден план ролята на обществените медии. Въпреки че предоставянето на безплатно ефирно време от обществените медии не е задължителна норма в международното право, трябва да се вземат предвид две обстоятелства – че те имат специфична обществена функция (да

¹⁴ Основните елементи на стандарта за справедлив и равнопоставен достъп до медиите са развити в част Б, раздел „Достъп до избори“ от *„Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“*, като най-важните изисквания са дефинирани в следните параграфи: 123, 147, 148, 149, 150, 151, 152 и 181.

информират гражданите относно всички важни аспекти от обществения живот) и че са финансирани от данъкоплатците. Отчитайки това, обществените медии трябва да предлагат справедливи и равнопоставени условия за регистрираните участници в изборния процес (§ 147, 181).

На второ място, системата за разпределение на безплатно ефирно време трябва да гарантира равнопоставеност между регистрираните участници в изборите. За да бъде осигурено това, „законодателството относно достъпа на партиите и кандидатите до обществените медии следва да бъде недискриминационно и да гарантира равно третиране“. В тази връзка правилата не трябва да допускат дискриминация спрямо малки и нововъзникващи партии, независими кандидати, кандидати на малцинства и жени (§ 148, 150, 152).

На трето място, критериите за разпределение на безплатния достъп до медиите трябва да включват също равнопоставеност при предоставянето на времето за ефирно излъчване (продължителност, часови пояс и т.н.) и мястото на публикуване. В тази връзка „законодателството следва да определи изисквания за равно третиране, гарантиращо че няма да се допускат несъответствия при разпределението на достъпа“ (§ 149, 149).

На четвърто място, дейността на частните медии в периода на предизборни кампании също следва да подлежи на внимателна регламентация, макар и не така стриктна, както при обществените медии. От една страна, отчитайки техния търговски характер, не е възможно да се въвеждат задължителни изисквания за безплатно отразяване на политически прояви и послания на участниците в изборния процес. Същевременно, частните медии играят съществена роля в съвременното общество и поради тази причина тяхната дейност може да бъде предмет на внимателна регламентация. В тази връзка е удачен подходът, според който търговските медии предоставят равни условия и цени за партиите и кандидатите (§ 151). В до-

пълнение, съвременните специфики в развитието на медиите, предоставянето на възможност за безплатен достъп до част от ефирното време/пространство на електронните частни медии може да се разглежда като добра практика.¹⁵

¹⁵ В тази връзка може да се посочат добрите практики на частните медии във Германия и Великобритания, които са задължени да предоставят безплатно част от времето си в периода на предизборна кампания.

2. ДЕФИЦИТИ В БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ

При формулирането на оценката относно дефицитите в българския модел за финансиране на политическата дейност в този раздел на анализа са използвани както резултатите от сравнителни правни анализи, така и аналитични изследвания и мониторингови доклади относно изборния процес в България.

2.1. ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Въпреки, че редица изследвания по въпроса за прозрачността при политическото финансиране водят до извода, че законодателството в страната е претърпяло съществена еволюция през последните тридесет години, могат да бъдат открити дефицити в няколко насоки:

1. Недостатъчна прозрачност и предвидимост относно размера и начина на предоставяне на държавната субсидия

Чл. 26, ал. 1 от ЗПП предвижда, че „...Размерът на държавната субсидия за един получен действителен глас се определя ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България.“ В допълнение, според ал. 2 „Министърът на финансите със заповед определя документите, които партиите и коалициите по чл. 25, ал. 1 трябва да представят за предоставяне на държавната субсидия, и сроковете за представянето им...“.

Цитираните разпоредби се разминават с основни елементи на стандартите за прозрачност и за предоставяне на публична подкрепа въз основа на ясно определени правила. В тази връзка е особено важно да се подчертае, че систематичното място за регламентиране на този въпрос е в Закона за политическите партии, вместо в Закона за държавния бюджет. Сега действащи-

ят начин не позволява прозрачен, ясен и предвидим критерий за определяне на размера на държавната субсидия, тъй като препраща към друг закон, който се променя ежегодно само по инициатива на изпълнителната власт и с решение на парламента в края на всяка календарна година. В допълнение, методиката относно изчислението и разпределението на държавната субсидия се определя с подзаконов нормативен акт (наредба на Министъра на финансите), който не дава същата степен на прозрачност и публичност, каквато осигурява основният закон, регулиращ дейността на политическите партии.

2. Ограничаване на публичността на партийните регистри относно даренията с нефинансов характер

Промените в чл. 29, ал. 2, т. 7 от Закона за политическите партии (в сила от 30.07.2019 г.) отмениха изискването за публикуване на нефинансовия принос на дарителите, който партиите трябва да отразяват в своите регистри. Това изискване фигурираше в периода от 2011 г. до средата на 2019 г. и може да се определи като отстъпление от вече съществуващи критерии за публичност относно финансирането на политическата дейност.

3. Ограничаване на публичността на даренията с нефинансов характер, предоставени за предизборните кампании

По аналогичен начин, с измененията в Закона за държавния бюджет (в сила от 30.07.2019 г.) бе отменено изискването за публикуване в Единния регистър на Сметната палата относно на информацията относно нефинансовия принос на дарителите на партии, коалиции и кандидати. Тази разпоредба съществуваше от създаването на Изборния кодекс до средата на 2019 г., като осигуряваше публичност на съществен елемент от финансирането на предизборните кампании, а именно – относно предоставените движими и недвижими вещи, услуги и личен труд в подкрепа на участниците в изборния процес. Освен че промяната може да се определи

като отстъпление от съществуващите норми за прозрачност, тя не съдейства и за ефективното осъществяване на стандарта за граждански мониторинг и на стандарта за институционален контрол.

2.2. БАЛАНС МЕЖДУ ЧАСТНО И ПУБЛИЧНО ФИНАНСИРАНЕ. ПРЕДВИДИМИ ПРАВИЛА ЗА ДЪРЖАВНО СЪФИНАНСИРАНЕ.

1. Предвидимост в определянето на размера на държавната субсидия

През 2019 г. бяха извършени противоречиви промени в законодателството, като измененията в ЗДБ от 30.07.2019 г. намалиха субсидията до 1 лв. на получен глас, а в края на 2019 г. размерът бе увеличен на 8 лв.

При разглеждането на въпроса за размера на държавната субсидия, може да се направи извод, че при промените в законодателството са negliжирани съществени проекции на проблема, като например: (а) огромната диспропорция в размера на средствата, предоставяни на партиите, имащи право на държавна субсидия, и останалите партии; (б) обезсърчаването на партиите да търсят легална финансова подкрепа от своите членове чрез членски внос и от симпатизантите чрез редовни дарения на малка стойност; (в) възможността за изразходване на субсидията за несвойствени партийни дейности (като например за благотворителност).

В обобщение, прибързаните и недостатъчно мотивирани промени в закона, извършени през 2019 г., не гарантират устойчиво функциониране на политическите партии, създават неравнопоставеност между тях и определена степен ограничават политическия плурализъм.

2. Предвидимост относно методиката на разпределяне на държавната субсидия

Въпреки че чл. 26 от Закона за политическите партии претърпя редакционна промяна (в сила от 25.06.2019 г.), коя-

то имаше за цел да изчисти неясни интерпретации относно изчислението в размера на държавната субсидия, въпросът все още не е намерил адекватна законово решение. Причините за това се крият както в обстоятелството, че размерът на субсидията зависи от друг ежегодно променян закон (бел. Законът за държавния бюджет), така и поради факта, че методиката за изчисление и разпределяне на субсидията не е дефинирана в ЗПП¹⁶.

3. Зависимост от решенията за изпълнителната власт

Действащата правна рамка (чл. 26, ал. 1-5 ЗПП) поставя партиите в зависимост от решенията на изпълнителната власт във връзка с механизма за изчисляване и разпределяне на субсидията. Тук е мястото да се отбележат два факта. На първо място това е особеният характер на Закона за държавния бюджет. Той е единственият нормативен акт, който се приема и променя от парламента само по инициатива на изпълнителната власт, като в допълнение подлежи на ежегодни промени. Подобен подход води до зависимост на партиите от конюнктурни решения и до непредвидимост в размера на средствата от държавна субсидия, на които те разчитат.

На второ място, спецификата на Закона за държавния бюджет е такава, че не позволява да бъдат регламентирани в детайли всички взаимосвързани въпроси, които касаят въпроса за баланса между различните източници на партийно финансиране.

¹⁶ Доказателство за това, че въпросът за прозрачността относно методиката е нерешен, е обстоятелството, че това е вторият голям политически скандал за последните десет години. Предходният бе свързан с интерпретация, според която държавна субсидия следва депутата. В резултат на това парламентарно представени политически партии получиха променен размер на субсидията поради това, че депутати напуснаха парламентарната си група и декларираха принадлежност към друга парламентарна група/партия.

4. Разумен обхват от политически дейности и цели, за които може да бъде изразходвана държавната субсидия

Съгласно международните стандарти към този въпрос следва да се подхожда с внимание и прецизност, тъй като от една страна твърде ограничителната дефинитивна рамка може да служи като изкуствено препятствие пред свободата на политическо действие на партиите, но от друга не би трябвало да допуска изразходване на публичен ресурс за неспецифични политически дейности.

Въпросът за допустимите типове разходи е регламентиран в чл. 29, ал. 1, където са посочени четири основания: за партийните структури, за участие в избори, за организационни разходи за провеждане на мероприятия и „за други присъщи за дейността на партията разходи“. Последното цитирано основание е най-широкообхватно, като то е допълнено от указание на Сметната палата, което предоставя възможности за злоупотреба при използването на държавната субсидия за несвойствени дейности, като например благотворителност. За да бъде отстранен този недостатък е необходимо да бъде очертана по-ясна и вероятно по-ограничителна рамка, отнасяща се само до изразходването на държавната субсидия, която на практика е осигурена с парите на всички данъкоплатци.

5. Нефинансова подкрепа (безплатно предоставяне на помещения за парламентарно представените политически партии)

С промените в Закона за държавния бюджет от 30.07.2019 г. се увеличи степента на неравнопоставеност между парламентарно представените партии, които получават държавния субсидия, и тези, които са получили повече от 1% изборителна подкрепа, но не са представени в парламента. Причината за това е, че според допълнението в чл. 31, ал. 1 от Закона за политическите партии, „държавата и общините предоставят безвъзмездно ... помещения“ за дейността на парламентарно представените партии, докато за останалите партии се запазва съществуващи-

ят режим за заплащане на евентуално предоставяните помещения. Промяната създава още по-голяма неравнопоставеност между големи и малки политически партии, отколкото съществуващата до този момент. По своето същество изменението противоречи на принципа за равнопоставеност, а индиректно подкопава и политическия плурализъм в партийната система.

2.3. ЗАБРАНИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Забраните за финансиране на политическите партии и предизборните кампании са регламентирани в чл. 24 от Закона за политическите партии, респективно в чл. 168 от Изборния кодекс. В рамките на целия период от началото на демократичните промени до настоящия момент това е една от най-дискутираните теми и е предмет на чести законови промени. Като относително устойчиви и консенсусни през последните над двадесет години могат да се определят нормите, които забраняват анонимните дарения, средствата от религиозни институции, чужди правителства, чуждестранни държавни и частни дружества или чуждестранни неправителствени организации.

След поредица от политически скандали, свързани с нарушения на ограниченията в размера на даренията от юридически лица, през 2009 г. бе въведена пълна забрана за финансиране от юридически лица. С промените в Закона за държавния бюджет (в сила от 30.07.2019 г.) тази забрана на практика бе отменена, като чл. 24, ал. 1, т. 2 придоби следната редакция: „Политическите партии не могат да получават: ... средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“. Отпадна също така и забраната в ал. 3 на същия член 24, според която партиите не могат да получават безвъзмездно услуги, движими и недвижими вещи,

от което може да се направи извод, че те могат да получават и нефинансова подкрепа от юридически лица.

Анализът на разпоредбите на чл. 24, ал. 1, т. 2 от Закона за политическите партии (респективно чл. 162, ал. 1, т.3 и чл. 168, ал. 1, т. 2-5 от Изборния кодекс) дава основание за оценка, че така дефинираните забрани могат лесно да бъдат заобиколени. Причината е, че в динамичната и отворена икономика на страната финансиране от фирми, регистрирани в офшорни зони или от други чуждестранни фирми, не би било невъзможно. Така например, забраната за финансиране от фирми, регистрирани в офшорни зони, може лесно да бъде заобиколена чрез регистрирането на фирми в страната, в които дялово участие имат именно тези офшорни компании. По аналогичен начин е възможно да бъде заобиколена и забраната за финансиране от други чуждестранни юридически лица. В случая това е възможно да се осъществи чрез регистрирани в страната фирми, в които акционерно участие имат чуждестранни юридически и/или чуждестранни физически лица.

И двете посочени опции за заобикаляне на забраната, обаче, влизат в противоречие с принципните забрани за финансиране от чуждестранни правителства, фирми и физически лица, предвидени в чл. 24 от Закона за политическите партии.

При разглеждане на въпроса за забраните за финансиране от юридически лица е необходимо да се вземе предвид, че в противоречие с международните стандарти е финансирането от следните категории:

- държавни и общински фирми и/или от фирми, в които държавата/общините имат дялово участие – преди две десетилетия тази практика водеше до източване на общински и държавни фирми и бе преустановена след скандални случаи на злоупотреби по време на местните избори през 2007 г.;
- фирми, които са кандидати и/или изпълнители на обществени поръчки – въз основа на опита от наблюдение на общест-

вени поръчки и наблюдение на финансирането на предизборни кампании от 2001 г. насам може да се направи извод, че отпадането на подобна забрана ще доведе до пренасочване на финансови ресурси, предназначени за изпълнение на обществените поръчки, към политическите проекти на тези, които вземат управленските решения;

- фирми – концесионери, които имат договорни отношения с държавата или общините, включително концесии за добив на природни ресурси, експлоатация на плажни ивици, управление на инфраструктурни обекти и на обекти със стратегическо значение за страната – причината за това е обстоятелството, че решенията за предоставяне на разрешителни се вземат от ръководните нива в институции от изпълнителната и местната власт;
- фирми, работещи в сектори, които са силно регулирани от държавата – такива са например финансовият сектор, производството и търговията с енергийни ресурси, където съществува риск от търговия с влияние, конфликт на интереси при вземане на управленски решения, вземане на управленски решения, при които частният корпоративен интерес доминира за сметка на обществения интерес;
- фирми, осъществяващи хазартна дейност – подобна забрана беше изрично предвидена в Закона за политическите партии, действал в периода 2006 – 2009 г., като част от причините са свързани както с установени практики по заобикаляне на ограниченията в размера на предоставени дарения, така и поради обстоятелството, че характерът на този сектор не изключва наличието на пари с неясен произход.

Към посочените забрани би следвало да се добави и дискуссионната тема за финансирането от неправителствени организации. Причината за това са редица съмнителни практики, прилагани до 2009 г., когато организации с идеална цел, нямащи допирни точки с проблематиката за защита на граждански и

политически права (като например спортни клубове и културно-просветни дружества), финансираха предизборни кампании на участници в изборите.

В заключение, въпросът за допустимите видове източници е един от най-сложните в рамките на обширната проблематика, свързана с финансирането на политическата дейност. Той не трябва да бъде разглеждан схематично и повърхностно, без да се държи сметка за отражението на различните категории дарители върху дейността на политическите партии, а впоследствие и върху управлението на основните представителни институции, формирани в резултат на изборите. При регламентирането на тази комплексна проблематика, с проекции във всички важни сфери на политическия живот, е необходимо да се подхожда с прецизност, като се отчитат следните обстоятелства:

- а) всички видове източници формират обща система за финансиране на политическите партии и предизборните кампании, като промяната в условията за един от тях дава отражение и върху другите; поради тази причина финансирането от юридически лица не може да бъде разглеждано изолирано от другите основни източници;
- б) детайлното и прецизно дефиниране на рамка от забрани за финансиране от някои типове юридически лица е необходимо с оглед предпазване от незаконно външно въздействие върху политическия живот на страната;
- в) негативният опит от предходни периоди, в които са възниквали скандали с политическа корупция, следва да се отчита, за да не се допускат идентични практики;
- г) въпросът за забраните не трябва да разглеждан изолирано от въпроса за ограниченията в размера на получаваните дарения (това е важно обстоятелство, което следва да предпази политическите партии от попадане в зависимост от определен кръг дарители).

2.4. ОГРАНИЧЕНИЯ В РАЗМЕРА НА ДАРЕНИЯТА

До 30.07.2019 г. ограниченията в размера на даренията, които политическите партии и участниците в избори могат да получават, бяха регламентирани в чл. 23, ал. 2 на Закона за политическите партии и в чл. 167 на Изборния кодекс. Те определяха горна граница¹⁷ от 10 000 лв. за даренията от физически лица.

По този начин се оказва, че последните законови промени имат акумулиращ ефект – заедно с разрешението за финансиране от юридически лица и релативизирането на част от забраните за финансиране от определени категории лица е премахната горната граница в размера на даренията, които могат да бъдат предоставяни на партии и кандидати в изборния процес.

Приетите промени представляват съществено отстъпление от законодателството и практиката, установени в периода 2009 – 2019 г., като влизат в противоречие с международните стандарти и изцяло игнорират въпроса за смисъла от тези ограничения.

Въвеждането на ограничения в размера на даренията има за цел да възпрепятства превръщането на политическите партии от публични субекти, изразяващи и представляващи интересите на по-широки групи и общности, в субекти, които изразяват интересите на тесен кръг от дарители (независимо дали те са физически или юридически лица). Резултатът от negliжирането на това изискване създава опасност от подмяната на дневния ред на обществото с дневния ред на спонсори със значими финансови ресурси, от проява на корупционни практики, изразя-

¹⁷ Бел.: в тази връзка могат да бъдат срещнати и други сходни изрази: „праз“ (threshold), „таван“, „лимит“. Отмененият текст дефинираше лимит, който се отнася както до размера на всяко индивидуално дарение за партия/респективно предизборна кампания, така и до общия размер на даренията, които могат да бъдат предоставяни в рамките на една година. Конкретната разпоредба на чл. 23, ал. 2 ЗПП (изм. - ДВ, бр. 6 от 2009 г., отм. - ДВ, бр. 60 от 2019 г., в сила от 30.07.2019 г.) е следната: „Дарението от едно физическо лице за една календарна година не може да надхвърля 10 000 лв.“.

ващи се в конфликти на интереси и търговия с влияние. В допълнение, необходимо е да се отбележи, че в България продължава да стои нерешен и въпросът с липсата на законодателство относно лобизма, което да осветли за широката общественост връзката „политически партии – бизнес – законодателство“.

Липсата на ограничения в размера на получаваните дарения от юридически лица може да доведе до парадокси в практиката, при които една партия може да получи 1 милион само от една фирма и да се превърне в частната партия на фирмата-дарител. Такава практика не е допустима дори в либералната политическа система на САЩ. Доказателство за грешната посока на промени в българското законодателство е и решението на парламента в Австрия от началото на юли 2019 г., където след корупционен скандал бе въведен лимит от 7500 евро за отделните дарения от бизнеса и общ лимит от 750 000 евро на всички дарения, които една партия може да получи в рамките на една календарна година.

2.5. ЕФЕКТИВЕН ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТРОЛ

Ефективният контрол върху финансирането на политическите партии и предизборните кампании продължава да бъде една от най-дискутираните теми, въпреки че в периода 2001 – 2014 г. са извършени съществени промени в Закона за политическите партии в Изборния кодекс¹⁸, които доближават националното законодателство до международните стандарти.

¹⁸ Бел.: създадена е независима институция за надзор над политическото финансиране в лицето на Сметната палата, която получава правомощия да определя структурата и съдържанието на отчетите, да извършва проверка за съответствие между декларирани приходи и извършени разходи от участниците в изборите, да получава автоматичен достъп до електронните бази данни на други институции с цел извършване на проверки, да налага санкции, изразяващи се в глоби, загуба на държавна субсидия и неиздаване на документ за съответствие на отчетите с изискванията, който е необходим при участие в предстоящи избори.

Правомощията по контрол над финансирането на партиите са регламентирани в глава 4 от Закона за политическите партии, озаглавена „Публичност и контрол“, респективно в глава 11 от Изборния кодекс, озаглавена „Финансиране, свързано с предизборната кампания“. Анализът на техните разпоредби дава основание за извод, че дефицитите се изразяват в няколко насоки:

1. Сметната палата: контрол по документи и липса на правомощия за мониторинг на предизборните кампании

Въпреки че в двата закона са дефинирани редица възможности за достъп до информация относно приходите и разходите на политическите субекти (вж. чл. 3-37 ЗПП и чл. 172 ИК), следва да се подчертае един съществен дефицит, който има важно значение във връзка с изборния процес. Сметната палата извършва преди всичко контрол по документи и не разполага с инструменти за установяване на всички разходи, свързани с предизборните кампании. Одитната институция не разполага с правомощия и капацитет да извършва мониторинг на предизборната кампания. Такива правомощия са изключително важни, тъй като спецификата на предизборната кампания е такава, че включва многообразен кръг от динамични дейности и събития, които невинаги подлежат на стриктно документиране, а същевременно някои от участниците са заинтересувани да не декларират всички използвани ресурси¹⁹.

За да се компенсира този дефицит, в избирателния закон бяха предвидени възможности за взаимодействие с други институции, като например Съветът за електронни медии и Централната избирателна комисия. Тук обаче може да бъде открит проблемът с недостатъчно прецизираните механизми за взаимодействие между тези институции, както и тясно специализи-

¹⁹ Бел.: причините за това са основно две: надхвърляне на законово допустимия лимит за финансиране на предизборната кампания или нелегитимен произход на използваните средства.

раният обхват на техните правомощия²⁰, което на практика не гарантира ефективно изпълнение на контролните функции на Сметната палата.

2. Неизяснени въпроси относно санкциониране на нарушения преди официалния старт на предизборната кампания

Наблюдението на последните няколко предизборни кампании откроява наличието на вакуум при контрола в периода преди официалния старт на предизборната кампания. Практиката показва, че Централната избирателна комисия няма правомощия да налага санкции в този период²¹, а Сметната палата осъществява контрол по документи – т.е. постфактум контрол. Този дефицит не позволява да бъде санкционирано поведение на участници, които се възползват от законовите пропуски и заобикалят разпоредбите на Изборния кодекс.

3. Липса на срок за извършване на одит на отчетите от предизборните кампании

За разлика от ясно установения 6-месечен срок за одит на годишните отчети на политическите партии (чл. 35 ЗПП), в Изборния кодекс няма изрично определен срок за извършване на одит на отчетите относно предизборните кампании на участниците в изборите. Наблюдението на практиката на Сметната палата от създаването ѝ до настоящия момент дава основание за констата-

²⁰ Съветът за електронни медии има основни правомощия по надзор над електронните медии, но по отношение на контрола над финансирането неговата дейност е относително безполезна, защото СЕМ не извършва мониторинг на предизборните кампании във всички медии и прилага методология, чиито параметри не осигуряват цялостна картина на медийното отразяване.

²¹ Централната избирателна комисия има изключителни правомощия по подготовка и провеждане на изборите, но по отношение на финансирането на предизборната кампания нейните правомощия са ограничени и се изчерпват до това дали се нарушават правилата за нейното провеждане и то само в рамките на официалния 30-дневен период, след като участниците вече са официално регистрирани като такива.

ция, че липсата на срок се използва за вземане на конюнктурни решения, включително и за отлагане оповестяването на одити на отчети от предходни избори с цел да не се влияе върху нагласите на избирателите при предстоящи избори. По този начин не се постига основната цел на този елемент на стандарта – своевременно информиране на гражданите и осъществяване на обществен контрол върху финансирането на предизборните кампании.

4. Обезсмисляне на правомощия на Сметната палата поради отпадане на: а) ограниченията в размера на даренията, б) забрани за финансиране от определени категории лица, в) изискванията за деклариране на нефинансов принос на дарителите

След като в средата на 2019 г. бе премахнато ограничението в размера на даренията, които политическите партии и участниците в изборите могат да получават (до 10 000 лв. според чл. 23, ал. 2 ЗПП и чл. 167 ИК), на практика се обезсмислят и основанията за контрол, респективно за налагане на санкции²² при нарушение на правилата, които са регламентирани в закона за партиите и в избирателния закон.

По аналогичен начин са обезсмислени и възможностите за налагане на санкции при заобикаляне на забраните за финансиране от определени категории лица, както и за недеклаиране на нефинансов принос на дарителите в предизборни кампании.

2.6. СПРАВЕДЛИВ И РАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ

През последните пет години законовата рамка относно достъпа до медиите по време на предизборна кампания претърпя значително развитие. С измененията в Изборния кодекс в периода 2014 – 2016 г. бяха въведени редица нови разпоредби, които осигуриха: публичност на условията и тарифите за ме-

²² Бел.: глоба от 3000 до 15 000 лв. според чл. 43а от Закона за политическите партии, респективно чл. 477 в Изборния кодекс.

дийно отразяване, като те следва да бъдат еднакви за всички участници (чл. 187); публичност на договорите между медиите и участниците, като за неспазване на изискванията ЦИК може да налага санкции; възможност за безплатно отразяване на предизборната кампания в търговските медии (чл. 187, ал. 2); забрани за смесване на търговска и политическа реклама (чл. 187, ал. 4); механизъм за мониторинг на кампанията в електронните медии²³; лимитирана възможност за безплатни диспути по предварително съгласувани теми в обществените медии (чл. 195 и чл. 196).

Въпреки постигнатия напредък съществуват редица проблемни въпроси, които следва да се решат, за да се осигури съответствие на българското законодателство с международните стандарти. Те се изразяват в следното:

1. Разширяване на безплатния достъп до обществените медии

Изхождайки от разбирането, че за осигуряване за справедлив и равнопоставен достъп до медиите е необходимо гарантиране на широки възможности за безплатен достъп до обществените медии, е удачно да бъдат променени разпоредбите на раздел IV от Изборния кодекс „Отразяване на предизборната кампания от обществените електронни медии“. Дали те ще се изразяват в напълно безплатен достъп до всички предавания, в определяне на символични цени за участие или в значително увеличаване на безплатното ефирно време, е въпрос, който следва да бъде допълнително дискутиран.

²³ Освен допълнението в чл. 57 ИК относно правомощията на ЦИК, в чл. 32, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията е създадена нова т. 22, която определя, че СЕМ „изработва специализиран мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги при произвеждане на предизборна кампания, който предоставя на Централната избирателна комисия; обемът и параметрите на специализирания мониторинг се определят по споразумение между Съвета за електронни медии и Централната избирателна комисия, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите.“

При регламентирането на този въпрос е необходимо да се вземат предвид няколко принципни положения. На първо място, основна функция на обществените медии е да осигуряват възможност за пълноценно информиране на аудиторията по всички значими теми от общественно-политическия живот на страната и да гарантират плурализъм на мненията. На второ място, те се издържат от парите на всички данъкоплатци и поради тази причина са длъжни да осигуряват равни условия за всички участници в политическия живот. В този контекст, безплатното участие в различни медийни формати е предпоставка за осигуряване на по-добрата информираност на избирателите и за тяхното пълноценно участие в изборния процес.

На трето място, при определени дефицити в медийната среда, обществените медии могат да изпълняват функцията на коректив, като предоставят безпристрастен терен за политически дискусии. По този начин те могат да съдействат както за стимулиране на конкуренцията в изборния процес, така и на конкуренцията в медийната среда.

В допълнение, в условията на ограничителни здравни мерки срещу разпространението на Covid-19 не е препоръчително провеждането на масови мероприятия. Това обстоятелство представлява съществена пречка пред пряката комуникация между избиратели и кандидати в изборния процес, като превръща медиите в основен (а в при определени обстоятелства и единствен безалтернативен) комуникационен канал.

2 Система за разпределение на достъпа, осигуряваща еднакви и справедливи условия за отразяване

През 2016 г. в Изборния кодекс бяха извършени промени, които премахват разделението между парламентарно представените партии и останалите участници в изборите. Въпреки напредъка, в законодателството не са регламентирани правила, които гарантират еднакви условия за достъп до обществените медии.

Практиката при последните няколко предизборни кампании показва²⁴, че условията за участие в дискусиионни предавания на обществените телевизия и радио се базират на критерии, които групират участниците в групи според прогнозни резултати от социологически агенции, вместо според случайния лотариен принцип. За да бъде коригирано това несъответствие с международните стандарти е необходимо да бъдат прецизирани разпоредбите на чл. 195 и чл. 196.

²⁴ Така например при провеждане на дискусия във водещо дискусиионно предаване на националната телевизия във връзка с изборите за Европейски парламент през 2019 г. участват първите шест партии, избрани въз основа на критерий „прогнозни данни на социологически агенции“ (<https://bnt.bg/bg/a/chetvrti-predizboren-disput-21052019?v=208779>).

3. НЕОБХОДИМИ НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ

Насоките за развитие на българския модел за финансиране на политическата дейност, представени в тази част на анализа, се основават на няколко базисни компонента: международните стандарти за финансиране на политическите партии и предизборните кампании; добрите практики, прилагани от европейски държави с утвърдени демократични традиции²⁵; опитът на България от периода от началото на демократичните промени до настоящия момент и достиженията на българското законодателство в тази област от периода 1990 – 2019 г.; докладите на Асоциация „Прозрачност без граници“ от наблюдението на изборния процес²⁶.

3.1. ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

От анализа на съответствието между стандартите за публичност и прозрачност на политическото финансиране и националното законодателство се изясни, че до 2019 г. моделът осигурява относително висока степен на прозрачност на легитимните източници. След промените в Закона за политическите партии от 30 юли 2019 г. бе констатирано определено отстъпление относно публичността на нефинансовия принос на дарителите.

За да бъде осигурено съответствие с международните стандарти е необходимо да бъдат извършени следните промени:

- *Осигуряване на публичност относно нефинансовия принос на дарителите за предизборни кампании:* отмяната на чл. 171, ал. 2, т. 7 от Изборния кодекс, която изискваше в Единния регистър

²⁵ В тази връзка следва да се отбележат изследванията на Карл-Хайнц Насмахер, Даниел Смилов и Юрий Топлак, Ингрид ван Бийзен, Петер Копецки и Марчин Валецки.

²⁶ Вж. мониторинговите доклади на Асоциация „Прозрачност без граници“ от периода 2009 – 2019 г., достъпни на адрес: <http://transparency.bg>.

на Сметната парата да се публикува нефинансовия принос за кампаниите на партии, коалиции и независими кандидати, намалява възможността за информиране относно съществен аспект от финансирането на изборния процес; в тази връзка е необходимо да се върне нормата, съществувала до 30 юли 2019 г.

- *Осигуряване на публичност относно нефинансовия принос на дарителите на политическите партии:* отмяната на чл. 29, ал. 2, т. 7 от ЗПП се отнася до аналогична разпоредба, която изискваше отразяване на нефинансовия принос в регистрите на партиите; тук също е необходимо да се върне нормата, съществувала до 30 юли 2019 г.
- *Условията за предоставяне на държавната субсидия (размер, формула за разпределяне и начин на предоставяне) следва да бъдат изрично дефинирани в Закона за политическите партии:* законът за партиите, а не Законът за държавния бюджет, е основният нормативен акт, определящ правилата за дейността на политическите партии, като именно той би следвало да осигурява прозрачност на тази информация²⁷. В допълнение е необходимо да се отбележи, че подзаконовите нормативни актове на Министерство на финансите, които определят формулата за изчисление на субсидията и за нейното разпределение, не осигуряват същата степен на прозрачност, каквато може да осигури закон.
- *Публичност на информацията относно неразплатените разходи на участници в изборите във връзка с медийно отразяване на предизборните им кампании:* необходимо е въвеждане на норми в изборното законодателство, които осигуряват публичност на неразплатените разходи по предизборните кам-

²⁷ Бел.: в тази връзка е необходимо да се коригират разпоредбите на чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии. Причината за това е, че чл. 26, ал. 2 например определя, че министърът на финансите със заповед определя документите за предоставяне на държавната субсидия и сроковете за това, а чл. 27 отново препраща към закона за държавния бюджет, в който се определя ежегодно размерът на държавната субсидия за един глас.

пании на партии и кандидати, включително сумите и медиите, рекламните агенции и PR агенциите, на които дължат пари. С оглед на това, че тези практики имат характеристиките на скрито финансиране е необходимо да се предвидят бариери срещу по-масовото им прилагане в бъдещи предизборни кампании.

3.2. РАЗНООБРАЗИЕ МЕЖДУ ИЗТОЧНИЦИТЕ НА ФИНАНСИРАНЕ И БАЛАНС МЕЖДУ ЧАСТНО И ПУБЛИЧНО ФИНАНСИРАНЕ. ПРЕДВИДИМИ ПРАВИЛА ЗА ДЪРЖАВНО СЪФИНАНСИРАНЕ.

Предвид обстоятелството, че през изминалата година въпросът за държавното финансиране зае централно място в публичния дебат относно финансирането на партиите, основната част от представените препоръки е фокусирана именно върху този източник. В тази връзка, за да бъде осигурено съответствие с международните стандарти, законовата рамка би следвало да включва няколко критерия:

- *Устойчивост и предвидимост на правилата за държавното съфинансиране чрез норми в специалния закон, определящ цялостната рамка за дейността на политическите партии*²⁸: систематичното място на условията за предоставяне на държавната субсидия (критериите за получаване; размерът на средствата и начинът за разпределянето им) е в Закона за политическите партии, а не в Закона за държавния бюджет²⁹.
- *Прозрачност и публичност при определяне размера на държавната субсидия и на нейното разпределяне*³⁰: формулата

²⁸ Чл. 25, чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

²⁹ Причините за това следва да се търсят в две основни насоки: на първо място, ЗБД е специфичен закон, който се внася за разглеждане в парламента само по инициатива на изпълнителната власт и не създава гаранции за независимост на политическите субекти от решенията на изпълнителната власт, респективно на управляващото парламентарно мнозинство; на второ място, рамката за действие на ЗДБ е едногодишна и не създава условия за стабилност и предвидимост на финансовите ресурси, на които политическите партии могат да разчитат в средносрочна перспектива. Този детайл е особено важен, за да гарантира независимостта на партиите при подготовка на предстоящи предизборни кампании.

³⁰ Чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

за определяне на субсидията, за нейното разпределение между политическите субекти и сроковете за предоставяне на средствата следва да бъдат ясно дефинирани и публично достъпни, като най-подходящо е правилата да бъдат дефинирани в приложение към Закона за политическите партии, а не в нормативен акт на Министерство на финансите.

– *Размер на държавната субсидия*³¹ – той следва да се определя като функция от кумулативното изпълнение на следните критерии:

- а) да насърчава политическия плурализъм и да държи „отворена“ политическата система за нови политически субекти, като предоставя подкрепа и за партии, които не са парламентарно представени, но са предложили значими за обществото политически алтернативи и са получили значителна електорална подкрепа³²;
- б) да не създава условия за съществена неравнопоставеност между партиите, които получават държавна субсидия и останалите партии;
- в) да избягва твърде големи диспропорции между средствата, предоставяни на партии с голяма електорална подкрепа и на партии, получили по-малка, но все пак значителна електорална подкрепа;
- г) да стимулира политическите партии да търсят баланс между различните видове източници, като насърчава събирането на членски внос и на дарения на малки суми от членове/симпатизанти, като по този начин съдейства за изграждането на стабилни връзки с гражданското общество и не предизвиква зависимост от тесен кръг дарители;
- д) да не предизвиква зависимост от решенията на държавните институции, които вземат решения за разпределяне

³¹ Чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

³² В случая 1% от гласовете, получени на национални парламентарни избори, може да се оцени като адекватен критерий, който неслучайно се е утвърдил в българския модел за политически финансиране.

на държавната субсидия и, съответно, да не води до бюрократизиране на партиите.

Посочените критерии следва да бъдат използвани като отправна точка за определяне на по-адекватна формула за предоставяне на държавна подкрепа за политическите партии. В основни линии те насочват към избор между два подхода при определянето на формулата за размера на държавната субсидия:

- *набор от няколко взаимообвързани критерии за съфинансиране* (добрата практика на германския модел за държавно съфинансиране);
- *регресивна скала, при която сумата за един избиращ глас намалява пропорционално на броя получени гласове* (добрата практика на полския модел за държавно съфинансиране).

Моделът на Германия се основава на обвързаност между два водещи критерия: 1) електоралната подкрепа, която дадена партия е получила при парламентарни избори³³ и 2) общата сума от членски внос, получени дарения и вноски от партийни представители, заемащи изборни държавни длъжности³⁴.

Характерните особености на немския модел се допълват от три важни ограничения, които осигуряват баланс и разнообразие между източниците: 1) поставена е абсолютна горна граница на средствата от държавния бюджет, които могат да се предоставят на всички партии в рамките на една календарна година – общо 133 000 милиона евро; 2) при надхвърляне на електорална подкрепа от 4 милиона гласа субсидията за получен глас намалява от 0,85 евро до 0,70 евро; 3) съфинансирането от 0,38 евро спрямо 1 евро при-

³³ Субсидията е в размер на 0,85 евро за всеки действителен глас, получен при избори за Бундестаг и Европейски парламент, до достигане на 4 милиона гласа, а при повече получени гласове субсидията е 0,70 евро.

³⁴ Съфинансирането по този показател е в размер на 0,38 евро, като при този критерий се вземат предвид средствата от посочените източници с една особеност – вземат се предвид само дарения на стойност под 3300 евро, предоставени от физически лица.

ходи не се отнася за дарения от фирми и дарения на голяма стойност от физически лица.

Допълнителен детайл в модела за финансиране на политическата дейност в Германия е обстоятелството, че държавата подпомага дейността на политически фондации, чиято дейност е насочена към политическо и гражданско образование и подкрепа на демокрацията.

Прилагането на взаимообвързани критерии, при които държавната финансова подкрепа е функция от подкрепата, получена от частни дарители, е подход, който отразява по-адекватно разбирането за съфинансиране³⁵. Той води до диверсификация на източниците на финансиране и до баланс между тях. Подобен подход би могъл да бъде използван за възстановяване на загубения баланс в системата за финансиране на политическата дейност в България, която през последното десетилетие все повече губи баланса между държавно и частно финансиране на политическата дейност и води до отказ на големите политически партии от търсене на други легитимни източници за финансиране на тяхната дейност.

Другият модел, който представлява добра практика за публична подкрепа, е този на Полша. Той се изразява в прилагането на регресивната скала за предоставяне на държавна субсидия, при който сумата за един избиращ глас намалява пропорционално на броя получени гласове³⁶. При него се използва само един критерий за предоставяне на субсидия – процентът на избиращ глас, получена от партията при парламентарни

³⁵ Бел.: в настоящия момент българският подход за държавно субсидиране има характеристиките на заместващо, а не на допълнително финансиране, т.е. на съфинансиране, какъвто е истинският смисъл на думата субсидиране.

³⁶ При тази регресивна скала се използват пет стъпки: 1) партии, получили до 5% от гласовете, получават по 10,83 злоти за всеки глас (приблизително равни на 2,7 евро на глас); 2) партии, получили между 5% до 15% от гласовете, получават сума, приблизително равна на 2,1 евро; 3) партии, получили от 10% до 20%, получават приблизително 1,8 евро; 4) партии, получили от 20% до 30% от гласовете, получават сума, приблизително равна на 1 евро; 5) партии, получили над 30% от гласовете, получават сума, приблизително равна на 0,4 евро.

избори. Предимствата на полския модел се изразяват в прозрачно и относително лесно изчисление на размера на субсидията, от една страна, а от друга – не създава изкуствена неравнопоставеност между по-големите и по-малките политически партии.

- *Нефинансова подкрепа за политическите партии*³⁷: предоставянето на помещения – публична собственост, следва да се извършва при еднакви условия за парламентарно представените партии и за тези, които са получили над 1% от гласовете на парламентарните избори. В тази връзка е необходимо да се преразгледа законовата промяна от 2019 г., с която парламентарно представените партии могат да ползват безплатно такива помещения, докато останалите партии заплащат наем и то при условие, че изобщо съществуват свободни помещения.³⁸
- *Разширяване на квалификационните критерии за получаване на държавна субсидия*³⁹: в контекста на пълноправното членство на страната в Европейския съюз и в унисон с утвърдената практика на други държави-членки⁴⁰ би било подходящо съфинансиране да получат и партии, които имат избрани представители в Европейския парламент.
- *Дефиниране на конкретни видове дейности, за които е допустимо/недопустимо да бъде изразходвана държавната субсидия*⁴¹: предвид обстоятелството, че държавната субсидия е финансов ресурс, предоставен от всички данъкоплатци, е необходимо да бъде ясно очертан кръгът от дейности, които е

³⁷ Чл. 31 от Закона за политическите партии.

³⁸ В допълнение, възможно е също така да се предвидят и други възможности за безплатна подкрепа, като например безплатно разпространение на информационни материали до избирателите чрез държавните пощи. Това е подкрепа, която е особено важна в период на предизборни кампании и съдействия за тяхното по-пълноценно информизиране.

³⁹ Чл. 25 от Закона за политическите партии.

⁴⁰ Германия, Гърция, Белгия, Австрия, Литва, Великобритания (в периода на членството ѝ в ЕС).

⁴¹ Чл. 29 от Закона за политическите партии.

допустимо, съответно не е допустимо, да бъдат финансирани с публични средства. В тази връзка е важно да бъде определена достатъчно гъвкава рамка, която: 1) подкрепя присъщите партийни дейности (като например организационни дейности и функциониране на партийните структури, обучение, разпространение на информация, провеждане на предизборни кампании), 2) предвижда забрани за финансиране не дейности, които не са присъщи на политическа партия (например благотворителност под каквато и да било форма и независимо за какви категории юридически и физически лица).

3.3. ЗАБРАНИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ, ПРЕДОТВРАТЯВАЩИ ЗАВИСИМОСТТА НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ОТ ОПРЕДЕЛЕНИ КАТЕГОРИИ ДАРИТЕЛИ

Въпросът за забраните за финансиране на политическите партии и предизборните кампании е регламентиран в чл. 24 от Закона за политическите партии, респективно в чл. 168 от Изборния кодекс.

Както бе отбелязано, последните промени в Закона за политическите партии, респективно в чл. 168 от Изборния кодекс, съдържат формулировки, които обезсмислят част от съществуващите забрани и на практика разрешават финансирането от всякакъв тип юридически лица⁴². За да бъдат преодолени сериозните несъответствия на българското законодателство с международните стандарти и добри практики е необходимо да бъдат предвидени забрани за финансиране от следните категории:

⁴² Анализът на чл. 24 от ЗПП откроява шест насоки на забраните: 1) анонимни дарения; 2) средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат публични задължения и/или са регистрирани в офшорни зони; 3) средства от религиозни институции; 4) средства от чужди правителства, чуждестранни държавни и частни фирми или чуждестранни организации с идеална цел; 5) безвъзмездно предоставени услуги, движими и недвижими вещи; 6) безплатно използване на публични административни ресурси.

- *Държавни и общински фирми, както и фирми, в които държавата или общините притежават дялово участие:* подобна възможност трябва да се преустанови с цел източването на тези предприятия, злоупотребата с публични ресурси и пренасочването им към предизборните кампании на кандидати и партии.
- *Фирми, които са кандидати и/или изпълнители на обществени поръчки:* подобна забрана създава бариера срещу пренасочване на финансови ресурси, предназначени за качествено изпълнение на договорите с държавата и общините, към предизборните кампании на партии и кандидати. За да бъде адекватно приложена, подобна забрана би следвало да съдържа срок (по време на изпълнение и след изпълнение на договорите), който не създава основания за обвързване между вземане на управленски решения за възлагане на обществени поръчки и предоставяне на дарения за политически партии и предизборни кампании.
- *Фирми, които имат сключени концесионни договори с държавата или общините, включително концесии за добив на природни ресурси, експлоатация на плажни ивици, управление на инфраструктурни обекти и на обекти със стратегическо значение за страната:* подобна забрана създава бариера срещу обвързване между предоставянето на дарения и издаването на разрешителни от държавни и общински институции.
- *Фирми, работещи в сектори, които са силно регулирани от държавата (например финансов сектор, производство и търговия с енергийни ресурси, фармацевтични компании):* въвеждането на забрани за финансиране от тази категория юридически лица е препятствие срещу търговия с влияние и вземане на управленски решения, облагодетелстващи частни икономически субекти в ущърб на обществения интерес в сфери, в които засягат жизненоважни аспекти от обществения живот.
- *Финансиране от фирми, осъществяващи хазартна дейност:* предвид обстоятелството, че характерът на този сектор не изключва използване на пари с неясен и/или незаконен про-

изход, подобна забрана представлява бариера срещу навлизането на такива средства в политическия живот.

- *Фирми, регистрирани в страната, в които дялово участие имат други юридически лица, регистрирани в офшорни юрисдикции:* въпреки че формално чл. 24, ал.1, т. 2 въвежда забрана за финансиране от юридически лица „регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“, тя може да бъде лесно заобикаляна чрез фирми с такова дялово участие. Поради тази причина формулировката следва да бъде съществено променена, така че да въвежда ефективни забрани за финансиране от офшорни дарители.
- *Фирми, регистрирани в страната, в които дялово участие имат юридически и/или чуждестранни физически лица:* въпреки че чл. 24, ал.1, т. 4 забранява получаването на „средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел“ тази забрана може да бъде заобиколена. Тя влиза в принципно противоречие с принципните забрани за финансиране с чуждестранни юридически лица.

От посочените два примера става ясно, че финансирането от юридически лица е въпрос, към който следва да се пристъпи предпазливо и при отчитане на целия спектър от специфични обстоятелства. Поради тази причина въпросът би следвало да бъде поставен на широка дискусия, като се отчитат международните стандарти и добрите практики на демократичните държави.

В тази връзка на преден план излиза дилемата дали е възможно да бъдат приети правила, които прецизно селектират категориите юридически лица (респективно осигуряват възможност за контрол, възпрепятстват зависимостта на политическите партии от проблеми дарители и ограничават риска от корупция) или се въвежда обща забрана за финансиране от всички категории юридически лица. Тук е мястото да се отбележи, че тенденцията в редица европейски държави е насочена към

въвеждането на забрани за финансиране от юридически лица за сметка на разширяването на държавното финансиране⁴³.

- *Неправителствени организации*: подобна забрана е необходима, за да не се заобикалят забраните за финансиране от другите категории юридически лица и с цел превенция на практики, съществували до 2009 г., когато спортни клубове и културно-просветни дружества финансираха предизборни кампании.
- *Използване на публични административни ресурси*: като правило използването на публични административни ресурси от управляващи, които са и кандидати в предизборни кампании, би следвало да бъде изцяло забранено. Причината за подобно предложение е, че сегашната формулировка на чл. 24, ал. 4 от Закона за политическите партии „Политическите партии не могат да използват безплатно публичен административен ресурс“ не гарантира дали изобщо се осъществява контрол и по какъв начин се прилага на практика.

3.4. РАЗУМНИ ОГРАНИЧЕНИЯ В РАЗМЕРА НА ДАРЕНИЯТА, ПРЕДОТВРАТЯВАЩИ ЗАВИСИМОСТТА НА ПАРТИИТЕ ОТ ТЕСЕН КРЪГ ДАРИТЕЛИ

За да бъдат приложени ефективни бариери срещу зависимостта на политическите субекти от крупни дарения на бизнеса, при определянето на максимално допустим размер на даренията е необходимо да бъдат взети предвид три съществени условия:

- а) да не се създават предпоставки за зависимост на партиите и кандидатите за изборни позиции от тесен кръг икономически субекти, които могат да влияят върху тяхното функциониране като обществено отговорни политически субекти и/или при вземането на управленски решения;

⁴³ В тази връзка следва да се припомнят примерите на Белгия, където изцяло е забранено юридически лица да финансират партии и предизборни кампании, и на Франция, където е забранено юридически лица да финансират предизборни кампании.

- б) да не се възпрепятства ефективното осъществяване на предизборни кампании на участниците в изборите;
- в) да се отчитат всички останали параметри на системата за финансиране (наличие или отсъствие на държавна подкрепа, утвърдени практики за предоставяне на дарения от широк или тесен кръг физически лица, събиране на членски внос).

При определянето на максимално допустимия размер на даренията е възможно да се вземат предвид и практиките в различни демократични държави. Въпреки че през последните години има динамика в максимално допустимия размер, изследователи на темата за партийното финансиране във Франция и САЩ⁴⁴ дефинират няколко важни горни граници на даренията: във Франция – до 7500 евро на индивидуални дарения за партии (като общата сума на даренията не може да надхвърля 20% от всички акумулирани приходи) и до 4600 евро на индивидуални дарения за кандидати; в САЩ допустимият размер на индивидуалните дарения за партии е до 15000 долара, а за комитетите, които подкрепят номинирани кандидати (т.нар. PACs) сумата на индивидуалните дарения от физически лица е до 5000 долара.

Въз основа на така дефинираните критерии за съответствие със стандартите е препоръчително да бъдат преразгледани промените в Закона за политическите партии, респективно в Изборния кодекс от 30 юли 2019 г.⁴⁵, с които бе премахнат лимита на даренията. В тази връзка е препоръчително да се върнат разпоредбите в двата закона, които определят лимит от 10 000 лв. на даренията от физически лица.

При разглеждането на този въпрос не трябва да се пропуска и определянето на допустима горна граница в размера на даре-

⁴⁴ Вж. Ives-Marie Doublet (2003) „*Party Funding In France*“ in: *Political Party and Election Campaign Financing in Southeastern Europe: Avoiding Corruption and Strengthening Financial Control*. Sofia, Transparency International Bulgaria; както и <https://openparliament.net/2019/06/20>.

⁴⁵ Чл.23, ал. 2 ЗПП, чл. 162 и чл. 167 ИК.

нията от юридически лица Такова ограничение съществуваше в Закона за партиите до 2009 г. и то бе в размер на 30 000 лв. След премахването на възможността за финансиране от юридически лица въпросът за таван на даренията от тази категория дарители загуби своите материални основания.

При условие че в българския модел за политическо финансиране се включи опцията за финансиране от юридически лица, би било подходящо да се върне съществуващият лимит от 30 000 лв.

На последно място, но не и по значение, е необходимо да се намери и решение на въпроса дали са необходими ограничения в размера на собствените средства, които кандидатите могат да използват в предизборни кампании. В българското законодателство този въпрос няма изрична регламентация, като по подразбиране се приема максимално допустимият размер на разходите за предизборна кампания. С цел да бъде преодоляна липсата на конкретно разписана норма, би било подходящо да бъде предвидена разпоредба в Изборния кодекс, която отчита смисъла на параграф 169 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ на Съвета на Европа и ОССЕ.

3.5. ЕФЕКТИВЕН ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТРОЛ

За да бъде осигурено съответствие с международните стандарти е необходимо да бъдат извършени следните промени:

- *Разширяване на правомощията на Сметната палата за осъществяване на контрол в следните насоки:* 1) въвеждане на функция по мониторинг на всички дейности, свързани с предизборните кампании; 2) разширяване и укрепване на административния капацитет на звеното, което е ангажирано с контрол на финансирането на партии и предизборни кампании, така че да може да осъществява мониторинг на предизборните кампании на участниците в изборите; 3) предоставяне на правомощия за контрол върху съответ-

ствието между реално получените и реалните изразходваните средства на участниците.

- *Прецизиране на обхвата от правомощия и на механизмите за взаимодействие между институциите, които имат частично споделени/обвързани правомощия във връзка с предизборните кампании, в това число и във връзка с финансирането на предизборните кампании: 1) Сметната палата, която има изключителни правомощия по контрол в сферата на политическото финансиране; 2) Централната избирателна комисия, която има изключителни правомощия по подготовка и провеждане на изборите, включително и по контрол за спазване на правилата за провеждане на предизборните кампании; и 3) Съветът за електронни медии, който има основни правомощия по надзор над работата на електронните медии и частични правомощия, свързани с отразяване на предизборните кампании в електронните медии.*
- *Определяне на конкретен срок след приключване на изборите, в който Сметната палата извършва проверка на отчетите на участниците в проведени избори и оповестява резултатите: за разлика от изрично определения срок за проверка на годишните отчети на политическите партии, такъв срок липсва по отношение на отчетите, свързани с финансиране на предизборните кампании на партиите, коалициите и кандидатите в изборите; този дефицит на практика компрометира замисъла на изискванията за публичност на резултатите от одита на Сметната палата, а именно – да информира избирателите относно размера на финансовите ресурси, използвани от участниците, и законосъобразността на финансирането на предизборните им кампании.*
- *Връщане на санкциите за финансиране над максимално допустимото ограничение за даренията на партии/участници в предизборни кампании: в случай че в законодателството отново бъдат върнати ограниченията за максимално допустимия размер на даренията е необходимо да бъдат върнати и съответ-*

- ните санкции, съществували до 30 юли 2019 г. в чл. 43а, ал. 1 от Закона за политическите партии и в чл. 477 от Изборния кодекс.
- *Връщане на санкциите за недеklarиране на нефинансовия принос на дарителите:* в случай че в законодателството отново бъдат върнати изискванията за публикуване на нефинансовия принос за дейността на партиите и за предизборните кампании на участниците в избори е необходимо да бъдат върнати и съответните санкции, съществували до 30 юли 2019 г. в чл. 29, ал.2, т.7 от Закона за политическите партии и в чл. 171, ал. 2, т. 7 от Изборния кодекс.
 - *Въвеждане на методология с конкретни критерии и параметри на обхвата на мониторинга, осъществяван от Съвета за електронни медии:* предвид обстоятелството, че досегашният подход за мониторинг на регулаторния орган се основава на неясна и непрозрачна методология, която не обхваща всички електронни медии и параметри на наблюдение, е необходимо да бъдат ясно дефинирани в закона параметрите на наблюдението. На второ място е необходимо конкретизиране на изискванията относно обмена на информация между СЕМ и Сметната палата.
 - *Предоставяне на правомощия на Централната изборителна комисия за осъществяване на контрол и налагане на санкции при нарушаване на правилата в периода между датата на обявяване на изборите и официалния старт на предизборната кампания.*

3.6. СПРАВЕДЛИВ И РАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ

За да бъде осигурено съответствие с международните стандарти е необходимо да бъдат извършени следните промени:

- *Разширяване на безплатния достъп до обществените медии⁴⁶:* за да се създадат гаранции за по-пълноценно информиране

⁴⁶ Изхождайки от добрите практики, като например тези в Германия, би било адекватно безплатен достъп да се предоставя и до част от ефирното време на медии, които са частна собственост.

на избирателите и за реализиране на принципа на политическия плурализъм е необходимо коригиране на подхода, при който доминира търговският принцип за отразяване на предизборните прояви на участниците в изборите. Обществения медиите се финансират с парите на всички данъкоплатци и следва да осигуряват възможност за безпрепятствен достъп на регистрираните участници. Тази препоръка е важна не само с оглед гарантиране на политическия плурализъм и правото на информиран избор на избирателите, но и предвид ново предизвикателство, появило се през 2020 г. – ограничителните мерки срещу разпространението на Ковид-19, които въвеждат ограничения при пряката комуникация между избиратели и кандидати и извеждат на преден план ключовата роля на медиите като основен (а в определени случаи и единствен) информационен и комуникационен канал.

- *Осигуряване на справедлив и равнопоставен достъп до обществените медиите на политическите партии и кандидати:* за да се създадат гаранции за по-пълноценно информиране на избирателите и за реализиране на принципа на политическия плурализъм е необходимо коригиране на ограничителния подход, при който участниците в дискусиите се селектират на парламентарно представени и парламентарно непредставени партии.
- *Осигуряване на публичност относно неразплатените средства за отразяване на предходни предизборни кампании на участници в изборите:* за да се ограничи разпространението на практиката за скрито финансиране от медиите за предизборните кампании на участници в предходни избори е необходимо въвеждане на изисквания за публичност на тази информация (във вид на задължителна писмена информация, публикувана на сайта на медията и в рамките на предаването, в което се отразява предизборната проява на участник с подобни задължения).

ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ (приложение към част I)⁴⁷

1. ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА ОТНОСНО ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Параграф 193. Регламентацията на финансирането на партиите и кампаниите е необходима, за да се защити демократичния процес, включително чрез ограничения на разходите, когато това е целесъобразно. Както е отбелязано от Комисията на ООН по правата на човека в Общия коментар № 25 „разумни ограничения по отношение на разходите на кампанията могат да бъдат оправдани, когато това е необходимо, за се гарантира, че правото на свободен избор на избирателите не е накърнено или демократичният процес – изкривен от непропорционалните разходи от името на който и да е кандидат или партия. Резултатите от проведените избори трябва да се спазват и изпълняват“. Един от основните компоненти на такава рамка е изискването за прозрачност. Всички системи за финансово разпределение и отчитане както по време, така и извън официалното периоди на кампанията, трябва да бъдат проектирани, за да се гарантира прозрачност, в съответствие с принципите на Конвенцията на ООН срещу корупцията и съответните Препоръки на Съвета на Европа.

Параграф 194. Прозрачността при финансирането на партиите и предизборните кампании е важна, за да се защитят правата на избирателите и за да се предотврати корупцията. Прозрач-

⁴⁷ Преводът е от изданието „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ на Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, публикувано през 2011 г. и претърпяло няколко следващи издания (Venice Commission and OSCE/ODIHR. (2011). *Guidelines on Political Party Regulation*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, (CDL-AD(2010)024).

ността е важна, защото обществото има право да бъде информирано. Избирателите трябва да имат съответната информация за финансовата подкрепа, оказвана на политическите партии, за да държат партиите отговорни.

Параграф 198. Държавите следва да изискват от политическите партии да водят регистри на всички преки дарения и на даренията в натура, предоставени на всички политически партии и кандидати в изборния период. Тези регистри следва да са достъпни за преглед от обществеността и трябва да бъдат в съответствие с предварително определените ограничения на разходите.

Параграф 202. Политическите партии трябва да бъдат задължени да представят и публикуват отчети към съответния регулаторен орган най-малко веднъж годишно, в случай че не провеждат предизборни кампании. Тези отчети трябва да разкриват приходите и обяснение на всички разходи. Макар че прозрачността може да бъде повишена с изисквания да разкриване самоличността на дарителите, законодателството трябва да балансира такова изискване със съображения, свързани с неприкосновеността на личния живот и със защитата от заплахи. Всички оповестени отчети следва да бъдат изготвени на консолидирана основа, като включват всички нива на партийни дейности.

Параграф 206. Прозрачността относно правилата за отчетност изисква навременното публикуване на финансовите отчети на партиите. Изпълнението на това изискване се определя от факта, че докладите съдържат достатъчно информация, за да бъдат полезни и разбираеми за широката общественост. Докаато публикуването на финансовите отчети е от решаващо значение за създаването на общественото доверие във функционирането на дадена партия, то в изискванията за отчетност следва да бъде намерен баланс между необходимото оповестяване и опасенията на дарителите за опазване на поверителност.

Параграф 222. За да се осигури прозрачност, както и за да се повиши независимостта на регулатора, законодателството

следва да дефинира конкретния начин, по който се избира регулаторния орган. В общия случай подобни органи функционират най-добре, ако назначенията са направени на конкурентна основа и не са зависими от изборния цикъл. В допълнение, добра практика е членовете на регулаторния орган да бъдат избрани до края на професионалната си кариера или мандатът им да бъде еднократен. Това ще им позволи да действат независимо от политическо въздействие. Какъвто и да бъде случаят, е необходимо да има гаранция, че органът, който ги избира, не може да ги уволни произволно.

Параграф 169. Въпреки че собственият принос на кандидата често се възприема като свободен от опасения за възможна корупция или злоупотреба с влияние, законодателството може да ограничи тази приходи като част от общия лимит на разходите по време на предизборната кампания и да изисква оповестяването на този принос. Също така е целесъобразно да се изиска кандидатите да подават публични декларации за техните доходи и задължения. Грешките при декларирането, обаче, не трябва да се използват като основание за отказ от регистриране на съответната кандидатура.

2. ОТЧЕТНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ: ДЕКЛАРИРАНЕ НА ПРИХОДИТЕ И РАЗХОДИТЕ, ПРЕДСТАВЯНЕ НА ОТЧЕТИ НА ПАРТИИТЕ И КАНДИДАТИТЕ В ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Принцип 10 „Отчетност“, параграф 23. Политическите партии могат да получат някои законови привилегии от регистрацията си като политически партии, които не са достъпни за другите сдружения. Това е особено вярно в областта на политическото финансиране и достъпа до ресурсите на медиите по време на предизборни кампании. В резултат на привилегиите, които не са предоставени на други асоциации, поради придобития правен статут, е целесъобразно да се поставят определени задъл-

жения за политическите партии. Те могат да бъдат под формата на налагане на изисквания за отчетност или за прозрачност във финансовите ангажименти. Законодателството трябва да предостави конкретни детайли относно съответните права и отговорности, които съпътстват придобиването на правен статут като политическа партия”.

Параграф 198. Държавите следва да изискват от политическите партии да водят регистри на всички преки дарения и на даренията в натура, предоставени на всички политически партии и кандидати в изборния период. Тези регистри следва да са достъпни за преглед от обществеността и трябва да бъдат в съответствие с предварително определените ограничения на разходите.

Параграф 199. Партиите трябва също да бъдат задължени да подават основна информация пред съответния държавен орган (обикновено пред изборната администрация или предварително определен регулаторен орган) преди началото на предизборната кампания. Тази информация трябва да включва информация за банковата сметка на партията и личните данни на лицата, които са отговорни за партийните финанси.

Параграф 200. Отчетите относно финансирането на кампаниите трябва да бъдат представени на съответните власти в рамките на период, не по-късно от 30 дни след изборите. Такива отчети следва да се изискват не само за партията като цяло, но и за независимите кандидати и листи на кандидатите. Законът трябва да определи формата на отчетите, така че партиите да оповестяват всички категории на изискваната информация, като информацията за различните партии да може да бъде сравнявана. В усилията за подкрепа на прозрачността е добра практика тези финансови отчети да бъдат своевременно достъпни в Интернет.

Параграф 202. Политическите партии трябва да бъдат задължени да представят и публикуват отчети към съответния регулаторен орган най-малко веднъж годишно, в случай че не провеждат предизборни кампании. Тези отчети трябва да разкриват

приходите и обяснение на всички разходи. Макар че прозрачността може да бъде повишена с изисквания да разкриване самоличността на дарителите, законодателството трябва да балансира такова изискване със съображения, свързани с неприкосновеността на личния живот и със защитата от заплахи. Всички оповестени отчети следва да бъдат изготвени на консолидирана основа, като включват всички нива на партийни дейности.

Параграф 203. Отчетите следва ясно да разграничават приходи и разходи. Освен това форматът на отчетите следва да включва изброяване на даренията в стандартизирани категории, така както са определени от съответните законови разпоредби. Естеството и стойността на всички дарения, получени от политическа партия, следва да бъдат идентифицирани във финансовите отчети.

Параграф 204. Когато е приложимо, отчетите следва да включват както обща информация относно партийното финансиране, така и информация относно финансирането на кампаниите. Също така, отчетите трябва ясно да посочват кои разходи са били използвани в полза на партията, и кои – за самостоятелен кандидат.

Параграф 205. Някои политически партии може да се опитват да заобикалят правилата за финансиране на кампанията чрез провеждане на дейности преди официалното начало на „предизборния“ период или чрез използването на други субекти за предоставяне на средства или услуги. Употребата на други канали е известна в някои страни като използване на „трети страни“. За да се ограничат тези злоупотреби, следва да функционират силни системи за финансова отчетност на политическите партии извън рамките на изборния период. Законодателството трябва да предоставя ясни насоки по отношение на дейностите, които не са разрешени по време на предизборната кампания, като приходите и разходите в този период следва да бъдат обект на надлежен надзор и санкция. Законодателството трябва ясно да посочва кой може да получава средства от политически партии в предизборния период и какви са ограниче-

нията при използването на средства от трети лица, които не са пряко свързани с партията.

Параграф 206. Прозрачността относно правилата за отчетност изисква навременното публикуване на финансовите отчети на партиите. Изпълнението на това изискване се определя от факта, че докладите съдържат достатъчно информация, за да бъдат полезни и разбираеми за широката общественост. Докато публикуването на финансовите отчети е от решаващо значение за създаването на общественото доверие във функционирането на дадена партия, то в изискванията за отчетност следва да бъде намерен баланс между необходимото оповестяване и опасенията на дарителите за опазване на поверителност.

3. ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРАВИЛАТА, ОСЪЩЕСТВЯВАН ОТ СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ИНСТИТУЦИИ, РАЗПОЛАГАЩИ С ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КАПАЦИТЕТ, НЕЗАВИСИМОСТ И ПРАВОМОЩИЯ ЗА ЕФЕКТИВНО НАЛАГАНЕ НА САНКЦИИ

Параграф 211. Както е посочено в Препоръка 2003 (4) на Комитета на министрите на Съвета на Европа, държавите-членки следва да предвидят независим мониторинг по отношение на финансирането на политическите партии и предизборните кампании. Независимият мониторинг трябва да включва надзор върху банковите сметки на политическите партии и на разходите в предизборните кампании, а също така и отчитане, и публикуване на тази информация.

Параграф 212. Мониторингът може да се осъществява от различни органи, включително от компетентен надзорен орган или държавна институция с финансово-контролни функции. Която и институция да е натоварена със задачата да преглежда финансовите отчети на партиите, в законодателството и в практиката по неговото прилагане следва да бъдат предприети

ефективни мерки, които да гарантират независимостта на този орган от политически натиск и неговия ангажимент за безпристрастност. Тази независимост е от основно значение за правилното функциониране на този орган, като в тази връзка е силно препоръчително процедурите по неговото назначение да бъдат внимателно изготвени, за да се избегне политическо влияние върху неговите членове.

Параграф 213. Законодателството следва да определи процедурата за назначаване на членове на регулаторния орган, да очертае ясно техните правомощия и дейности, да посочи видовете нарушения и техния обхват, изискващ съответната санкция, и да предостави ясни указания относно процеса за обжалване на неговите решения.

Параграф 214. Регулаторният орган трябва да има правомощия да мониторира банковите сметки и да осъществява одит на финансовите отчети, представени от партиите и кандидатите. Осъществяването на одитната дейност следва да бъде определено в съответното законодателство. Финансовата регулация е област, твърде често податлива на дискриминационно или предубедено отношение от страна на регулаторните органи. За да се избегне това, законодателството трябва да уточни цялостния процес и процедурите, които определят как и кои партийни отчети са селектирани за извършване на одит. Във всички случаи одитите трябва да бъдат извършвани по недискриминационен и обективен начин.

Параграф 219. Необходимо е ясно разграничение между институциите, които са отговорни за регламентиране дейността на политическите партии, както и ясни насоки, изграждащи техните функции и рамката на техните правомощия. Обикновено, регистрирането се извършва от компетентно министерство или съдебен орган. Която и да е институцията, натоварена с регулаторни правомощия, тя трябва да има непартиен характер и да отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност. Партиите следва да имат право да обжалват решенията на ре-

гулаторните органи до съответна съдебна инстанция, като във всички случаи институциите трябва да бъдат държани отговорни за техните решения.

Параграф 220. Законодателството трябва да включва насоки относно начина, по който нарушенията се разглеждат от регулаторните агенции, какви правомощия по разследване са им предоставени и какъв е наборът от санкции. Без такива правомощия по разследване агенциите няма да бъдат в състояние да осъществят ефективно своя мандат. За осъществяване на тяхното правилно функциониране те трябва да разполагат с адекватно финансиране.

Параграф 197. Държавният орган, който има правомощия да разработва и да преразглежда ограниченията при финансиране на политическата дейност, трябва да бъде законодателно определен, като наред с това бъде законодателно определен и обхватът на неговите правомощия. Отчитайки високата цена на модерните предизборни кампании, ограниченията трябва да бъдат реалистични, за да се гарантира, че всички партии ще бъдат в състояние да осъществяват ефективно своите кампании. Най-добре е ако ограниченията са определени така, че да отчитат инфлацията. Това изисква ограниченията в закона да се основават по-скоро на определена форма на индексация, а не на абсолютни стойности.

Параграф 189. Нивото на наличното публично финансиране трябва да бъде ясно определено в съответните устави и регулации. Правата и задълженията на органа със законова власт да установява и преразглежда максимално допустимото ниво на финансова подкрепа трябва да бъдат ясно дефинирани в закона. Публичното финансиране на политическите партии трябва да бъде придружено от надзор над сметките на партиите, осъществяван от специфични публични органи.

Параграф 205. Някои политически партии може да се опитват да заобикалят правилата за финансиране на кампанията чрез

провеждане на дейности преди официалното начало на „предизборния“ период или чрез използването на други субекти за предоставяне на средства или услуги. Употребата на други канали е известно в някои страни като използване на „трети страни“. За да се ограничат тези злоупотреби, следва да функционират силни системи за финансова отчетност на политическите партии извън рамките на изборния период. Законодателството трябва да предоставя ясни насоки по отношение на дейностите, които не са разрешени по време на предизборната кампания, като приходите и разходите в този период следва да бъдат обект на надлежен надзор и санкция. Законодателството трябва да ясно да посочва кой може да получава средства от политически партии в предизборния период и какви са ограниченията при използването на средства от трети лица, които не са пряко свързани с партията.

Параграф 215. Нередностите при финансовата отчетност, несъответствието с изискванията за финансова отчетност или неправилно използване на публични средства следва да водят до загуба на тези средства или на част от тях. Други налични санкции могат да включват налагането на административни глоби на партиите. Както Комитетът на министрите на Съвета на Европа е заявил, политическите партии трябва да бъдат подложени на „ефективни, пропорционални и възпиращи санкции“ за нарушение на законите за финансиране на политическата дейност.

Параграф 216. Всички санкции трябва да бъдат пропорционални по характер. В областта на финансовите нарушения това трябва да включва отчитане размера на средства (получени в нарушение), имало ли е опити за укриване на нарушението и дали то е извършено еднократно.

Параграф 217. Докато за сериозните нарушения, които подкопават обществения интегритет, са предназначени наказателните санкции, то за неправомерното придобиване или използване на средства от партиите следва да бъдат предвидени набор от административни санкции.

Параграф 218. Регулаторните власти трябва да остават неутрални и обективни при регистрирането на политически партии (когато е приложимо), при финансирането на политическата дейност и при регулацията на партийните дейности. Регулациите трябва винаги да бъдат прилагани по обективен и недискриминационен начин. Всички партии следва да бъдат обект на еднакви законови разпоредби и да бъдат третирани равно при прилагането на регулациите.

Параграф 224. Санкциите трябва да бъдат прилагани срещу политически партии, за които е установено, че нарушават съответните закони. Санкциите трябва винаги да бъдат обективни, подлежащи на изпълнение, ефективни и пропорционални за тяхното специфично предназначение. Използването на санкции, за да бъдат държани политическите партии отговорни за своите действия, не бива да се бърка със забраната и разпускането им поради използването на насилие, заплахи за гражданския мир или за демократичния конституционен ред на страната. Забраната и разпускането, основани на такива екстремни обстоятелства, не е въпрос на държане в отговорност на партиите, а в действителност се извършва, защото е необходимо в едно демократично общество. Когато една партия е установила обичайна практика да нарушава правните разпоредби и не прави усилия, за да коригира поведението си, загубата на регистрация може да бъде подходяща санкция. Загубата на регистрацията може да бъде важна в случаите, когато се предоставя държавна финансова подкрепа за партиите.

Параграф 225. За справяне с неспазването на законите, на разположение следва да има разнообразие от санкции. Санкциите трябва да имат връзка с нарушението и да зачитат принципа на пропорционалност. Тези санкции трябва да включват:

- административни глоби, чийто размер следва да бъде определен в съответствие с естеството на нарушението, включително и дали нарушението е повтарящо се;
- частична или пълна загуба на общественото финансиране и други форми на обществена подкрепа за определен период от време;

- лишаване от възможност за държавна подкрепа за определен период от време;
- частична или пълна загуба на средства, изразходвани в предизборните кампании, които подлежат на възстановяване;
- отнемане в полза на държавната хазна на финансова помощ, която е била предоставена или приета от партията;
- невъзможност за издигане на кандидати в избори за определен период от време;
- в случаи на съществени нарушения – наказателни санкции срещу членове на партията, отговорни за нарушенията;
- отмяна на избора на кандидат за изборна длъжност, но само от определен от закона съд, в съответствие с предвидената законова процедура и само ако правонарушението има вероятност да повлияе на изборния резултат;
- отмяна на регистрацията на партията.

Параграф 226. Когато се установи, че местните структури на една партия са действали в името на общата уставна рамка на партия, санкции могат да бъдат заведени срещу партията на национално ниво.

Параграф 227. Санкциите трябва винаги да бъдат съвместими с принципа на пропорционалност. Преди влизането в сила на всяка санкция, регулаторният орган трябва внимателно да разгледа целта на санкцията, като се търси баланс с евентуалното отрицателно въздействие върху политическия плурализъм или упражняването на защитени права. Когато са наложени санкции, обществеността следва да бъде информирана за фактите, които представляват правонарушение, и за конкретната санкция, наложена на политическата партия.

Параграф 231. Трябва да има законови разпоредби, които да позволят оспорване на всяко решение от регулаторните органи, което може да повлияе отрицателно върху правото на свободно сдружаване или на други защитени права на политическите партии (включително отказа на регистрация или

отнемането на партийна регистрация въз основа на изборните резултати). Като цяло, съдебни процедури и средства за защита трябва да бъдат на разположение в такива спорове, тъй като те се отнасят до фундаментални права. Следователно всички партии следва да имат възможността да се обърнат към съда, в случай на решения, взети от регулаторния орган. В такива производства при определяне правата на партиите (като колективни обединения на индивидите) трябва да бъде осигурено справедливо и публично изслушване.

4. НЕЗАВИСИМ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ И ЕФЕКТИВЕН ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Параграф 157. Параграф 8 от Копенхагенския документ на ОССЕ потвърждава значението както на вътрешни, така и на международни наблюдатели в изборите. Като част от вътрешното наблюдение е особено важно политическите партии да имат право да имат наблюдатели, които присъстват в изборния ден. Макар че упражняването на това право е по-лесно за партиите, отколкото за независимите кандидати (като се има предвид предварителното съществуване на мрежи от партийни членове и на създадени комуникационни инструменти), такова право трябва изрично бъде законодателно предоставено на всички участници. Наблюдателите трябва да имат право да видят всички аспекти на процеса на гласуване, да изразяват опасения, ако такива възникнат, и да докладват за проблеми през целия изборен ден. Добра практика е изборното законодателство да включва разпоредби, които позволяват на партийните наблюдатели да получават копия от резултатите от гласуването в избирателната секция и документи от всички нива на изборната администрация. Такава практика може значително да повиши надеждността на процеса.

Параграф 158. Всички партии трябва да имат възможност да упражняват пълноценно правото си да имат наблюдатели, които присъстват по време на процеса на гласуване, броене и удостоверяване на изборния резултат. Законодателството трябва да предоставя на всички партии възможност да сезират органите, натоварени с правомощия да решават спорове, и да осигурява ефективна правна защита от всички предполагаеми нарушения. Такива практики трябва да бъдат защитени от законодателството като положителни мерки, които могат да увеличат доверието в изборните резултати.

Параграф 198. Държавите следва да изискват от политическите партии да водят регистри на всички преки дарения и на даренията в натура, предоставени на всички политически партии и кандидати в изборния период. Тези регистри следва да са достъпни за преглед от обществеността и трябва да бъдат в съответствие с предварително определените ограничения на разходите.

Параграф 206. Прозрачността относно правилата за отчетност изисква навременното публикуване на финансовите отчети на партиите. Изпълнението на това изискване се определя от факта, че докладите съдържат достатъчно информация, за да бъдат полезни и разбираеми за широката общественост. Докато публикуването на финансовите отчети е от решаващо значение за създаването на общественото доверие във функционирането на дадена партия, то в изискванията за отчетност следва да бъде намерен баланс между необходимото оповестяване и опасенията на дарителите за опазване на поверителност.

Параграф 200. Отчетите относно финансирането на кампаниите трябва да бъдат представени на съответните власти в рамките на период, не по-късно от 30 дни след изборите. Такива отчети следва да се изискват не само за партията като цяло, но и за независимите кандидати и листи на кандидатите. Законът трябва да определи формата на отчетите, така че партиите да оповестяват всички категории на изискваната информация, така че информацията за различните партии да може да бъде сравнявана.

В усилията за подкрепа на прозрачността е добра практика тези финансови отчети да бъдат своевременно достъпни в Интернет.

Параграф 204. Когато е приложимо, отчетите следва да включват както обща информация относно партийното финансиране, така и информация относно финансирането на кампаниите. Също така, отчетите трябва ясно да посочват кои разходи са били използвани в полза на партията, и кои – за самостоятелен кандидат.

5. РАЗНООБРАЗИЕ В ПРИХОДИТЕ И БАЛАНС МЕЖДУ ЧАСТНО И ПУБЛИЧНО ФИНАНСИРАНЕ КАТО ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ЗАВИСИМОСТ ОТ ЧАСТНИ И КОРПОРАТИВНИ ИНТЕРЕСИ

Параграф 170. Финансирането на политическите партии е форма на политическо участие и е уместно партиите да търсят частни финансови приходи. В действителност законодателство следва да изисква от всички политически партии да се финансират, поне частично, чрез частни средства като израз на минимална подкрепа. С изключение на източниците на финансиране, които са забранени от съответното законодателство, всички хора трябва да имат правото свободно да изразят подкрепата си за политическа партия по техен избор чрез финансови и нефинансови дарения. Въпреки това могат да бъдат наложени разумни граници върху общия размер на даренията.

Параграф 163. Политическите партии могат да изискват плащането на членски внос. Той е законен източник на финансиране на партиите и не трябва да бъде толкова висок, че да ограничава неоснователно членството. Законодателството трябва да гарантира, че членският внос не се използва за заобикаляне на ограниченията на приходите. Това може да бъде осъществено чрез третиране на членския внос като приход.

Параграф 164. Начисляването на членски внос не противоречи изначално на принципите на свободно сдружаване. Член-

ският внос трябва да бъде в разумни стойности. В случай на финансови затруднения, освобождаването от плащане трябва да се насърчава, за да се гарантира, че членството в политическа партия не е ограничено само до по-заможните членове. Освобождаването от членски внос може да бъде въз основа на скала, така че да се вземе под внимание спецификата на всеки отделен случай. Най-малко, когато се изисква внос, създаването на различни нива на членство за тези, които не желаят или не могат да плащат членски внос, ще позволи на тези лица да останат асоциирани с партията или да участват в някои функции на партията, при ограничена база.

Параграф 165. Докато партиите могат да въведат в действие „такси“ за своите парламентаристи, такива „такси“ трябва да се подчиняват на законодателството, така че да не противоречат на ограниченията за подобен принос. Освен това, такова финансиране може да създаде отрицателно впечатление, че избираните парламентаристи са си „платили“ на партията своя мандат или по-предна позиция в кандидатската листа.

Параграф 168. Кандидатите могат да използват лични средства в предизборните си кампании. В рамките на партийната система, такива лични средства могат да се използват с приоритет от партията, като се разпределят приоритетно за кампанията на кандидата.

Параграф 169. Въпреки че собственият принос на кандидата често се възприема като свободен от опасения за възможна корупция или злоупотреба с влияние, законодателството може да ограничи тази приходи като част от общия лимит на разходите по време на предизборната кампания и да изисква оповестяването на този принос. Също така е целесъобразно да се изиска кандидатите да подават публични декларации за техните доходи и задължения. Грешките при декларирането, обаче, не трябва да се използват като основание за отказ от регистриране на съответната кандидатура.

Параграф 167. Партиите, които получават приходи от продажбата на партийни материали, следва да бъдат в състояние

да използват тези средства за своите кампании и дейности. Доколкото използването на тези приходи съответства на изискванията за деклариране и изразходване, то не трябва да бъде ограничено по друг начин от съответното законодателство.

Параграф 171. На практика законодателството може да позволи на партиите и кандидатите също да теглят заеми, за да финансират (част от) своите кампании или дейности. Спрямо тези ресурси е важно да се прилагат последователно правилата за прозрачност. Получаването на заем обикновено изисква да се предприемат определени стъпки от страна на кредитора и на кредитополучателя преди началото на кампанията. Обикновено възстановяването отнема известно време след края на кампанията. Поради това съществува риск стойността на кредитите да не бъде правилно отразена във финансовите отчети на партиите и кандидатите. Това е важно, тъй като в зависимост от конкретния случай и при спазване на законодателство, позволяващо получаването на дарения и подкрепа от търговски дружества, заеми, които са отпуснати при изгодни условия или дори отписани от кредитора, следва да бъдат третираны като форма на нефинансова или на финансова помощ. Получен заем може да бъде погасен от трети страни, като в този случай той следва да се отчете като принос.

Параграф 176. Публичното финансиране и съответните законови разпоредби (включително и тези, свързани с лимит на разходите, деклариране и безпристрастно правоприлагане) са разработени и приети в много държави като потенциално средство за превенция на корупцията, подпомагащо политическите партии в тяхната важна роля, както и за премахване на зависимост от частни дарители. Такива системи на финансиране са насочени към гарантиране, че всички страни са в състояние да се състезават в изборите в съответствие с принципа на равенство на възможностите, като по този начин засилват политическия плюрализъм и помагат да се гарантира правилното функциониране на демократичните институции. Като цяло законодателството

трябва да се опита да създаде баланс между публични и частни средства като източници за финансиране на политическите партии. Разпределението на публичните средства в никакъв случай не трябва да пречи на независимостта на политическите партии.

Параграф 177. Размерът на общественото финансиране, предоставено на партиите, трябва да бъде внимателно проектиран, за да се гарантира ползата от него, като това не премахва необходимостта от частни приходи или не отменя въздействието на индивидуалните дарения. Въпреки че естеството на изборите и провеждането на предизборни кампании в различните държави прави невъзможно да се идентифицира универсално приложимо равнище на финансиране, законодателството следва да въведе механизми за преглед, които периодично да определят какво е въздействието на настоящото обществено финансиране и, ако е необходимо, да предвижда промяна в размера на отпуснатото финансиране. Като цяло субсидиите следва да бъдат определени на разумно ниво, което осигурява подкрепа, но не трябва да бъде единственият източник на приходи или да създава условия за зависимост от държавната подкрепа.

Параграф 178. Законодателството трябва изрично да позволява финансова подкрепа за политическите партии от държавата. Разпределението на обществените средства за политическите партии често се счита за неразделна част от зачитането на принципа на равенство на възможностите за всички кандидати, особено когато механизмът за финансиране включва специални разпоредби относно правата на жените и малцинствата. Когато финансовата подкрепа се предоставя на партии, съответното законодателство трябва да разработи ясни насоки за определяне на размера на такова финансиране, което следва да бъде разпределено на получателите по обективен и безпристрастен начин.

Параграф 179. В допълнение към директно финансиране, държавата може да предложи подкрепа на лица по различни други начини, включително чрез освобождаване от данъчно

облагане за партийни дейности, достъп до безплатно отразяване в медиите или безплатно използване на обществени сгради за дейности, свързани с кампанията. Във всички такива случаи както финансовата, така и нефинансовата подкрепа трябва да се предоставя въз основа на равенство на възможностите за всички партии и кандидати (включително жените и малцинствата). Въпреки че по своя характер „равенството“ не може да бъде абсолютно, системата за определяне на пропорционално (или равно) разпределение на държавната подкрепа (финансова или в натура) трябва да бъде обективна, справедлива и разумна.

Параграф 181. Разпределението на безплатно ефирно време на кандидатите в изборите е един от най-лесните и най-ефективни възможни начини за държавна подкрепа и може да помогне на държавата да изпълнява своите отговорности в осигуряването за информираност на електората. Освен това, медиите могат да играят решаваща роля в борбата с половите стереотипи, като представят реалистична картина на уменията и потенциала на кандидатите мъже и жени и в изобразяването на жените и мъжете по нестереотипен, разнообразен и балансиран начин. Всяка система на публично финансиране трябва внимателно да прецени приемането на изискване за разпределение на ефирното време на съответните кандидати. Където е възможно, ефирното време трябва да е предоставено на основата на равно третиране пред закона (разпределението може разумно да се извърши или въз основа на пълно равенство, или справедливо, в зависимост от доказано ниво на подкрепа). Равенството се отнася както за обема от предоставено време, така и за тайминга и характера на неговото разпределение.

Параграф 182. Една добра практика е да се осигурят данъчни кредити за физически лица, които правят дарения в натура, независимо дали под формата на труд или стоки и услуги. Законодателство може да предвиди такъв принос, включително принос в натура за политическите партии, да се приспада от да-

нъците. Въпреки това, в съответствие с Препоръка (2003) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа е най-добре този вид данъчно приспадане да бъде законодателно ограничено.

Параграф 183. Системата за разпределяне на обществената подкрепа за политическите партии трябва да бъде определена от съответното законодателство. Някои системи разпределят средства преди изборите въз основа на резултатите от предишните избори или на доказателство за минималните нива на подкрепа. Други предвиждат плащане след изборите въз основа на окончателните резултати. Като цяло най-добре е разпределянето на средствата, или поне на някакъв процент от тях, да се извършва предизборно, защото това гарантира способността на партиите да се конкурират въз основа на равни възможности.

Параграф 184. При разработването на системи за разпределяне на финансовите средства трябва да се извърши внимателна преценка между системите за предварително предизборно финансиране и тези, при които се възстановяват следизборно извършените разходи, така че да не се увековечи неспособността за ефективна конкуренция на малки, нови или по-бедни партии. Следизборната система за финансиране може да не осигури минимални първоначални финансови ресурси, необходими за финансиране на дадена политическа кампания. По този начин системите за разпределение на средства в следизборния период може да се отразят негативно върху политическия плюрализъм. Освен това разпределението трябва да се осъществи достатъчно рано в изборния процес, за да гарантира равни възможности през целия период на предизборната кампания. Забавянето в разпределението на общественото финансиране в края на кампанията или след изборния ден може да подкопае равнопоставеността в предизборната кампания, като то може да работи срещу не толкова богатите партии.

Параграф 185. Разпределението на финансови средства може да бъде или напълно равно („абсолютна равнопоставе-

ност”), или пропорционално в природата въз основа на изборните резултати за партията или на доказано ниво на подкрепа („справедливо“). Няма универсално предписана система за разпределение на публичното финансиране. Законодателството, уреждащо публичното финансиране, основано на комбинация от подхода на абсолютната равнопоставеност и на справедливостта, би могло да бъде най-ефективно за постигане на политически плурализъм и равни възможности. Когато се изискват минимални прагове за подкрепа, необосновано високият праг може да бъде пагубен за политическия плурализъм и за възможностите на малките политически партии. В интерес на политическия плурализъм е определянето на условие за предоставяне на обществена подкрепа, което изисква по-нисък праг от прага за разпределяне на мандати в парламента.

Параграф 186. Законодателството, определящо системи за разпределение на ресурсите, може да включва стимули за насърчаване на участието в политическия живот. Така например, съфинансирането (*matching grants*), в което държавата осигурява равно количество на финансовите средства, което е обвързано с размера на даренията от партийни поддръжници, може да насърчи повишаване на политическия ангажимент на обществеността. Въпреки това, тези системи изискват силен надзор, за да се гарантира, че отчетените суми от дарения не са завишени и че всички такива частни дарения са направени в съответствие с регулаторната рамка, уреждаща частните дарения.

Параграф 187. Законодателството трябва да гарантира, че формулата за разпределение на публично финансиране не предоставя монопол на една политическа партия или непропорционално голямо количество на финансиране. Формулата за разпределение следва също да предотврати монополизирание на публичното финансиране от двете най-големи политически партии.

Параграф 188. Като минимум, публично финансиране в определена степен следва да бъде на разположение на всички

партии, представени в парламента. Въпреки това, за да се насърчи политическият плурализъм, финансирането следва също да се разшири извън тези партии, представени в парламента, за да включва всички партии, номинирали кандидати за изборите и ползващи се с минимално ниво на гражданска подкрепа. Това е особено важно в случай на нови партии, на които следва да бъде дадена справедлива възможност да се конкурират със съществуващите партии.

Параграф 189. Нивото на наличното публично финансиране трябва да бъде ясно определено в съответните устави и регулации. Правата и задълженията на органа със законовата власт да установява и преразглежда максимално допустимото ниво на финансова подкрепа трябва да бъдат ясно дефинирани в закона. Публичното финансиране на политическите партии трябва да бъде придружено от надзор над сметките на партиите, осъществяван от специфични публични органи.

Параграф 190. Чрез предоставянето на повече ресурси за политическите партии, публичното финансиране може да се увеличи политическия плурализъм. Разумно е законодателството на страната да изисква наличие на минимално ниво на електорална подкрепа. Въпреки това, тъй като отказът от публично финансиране може да доведе до намаляване на плурализма и политическите алтернативи, е добра практика да се приемат ясни насоки за това как новите партии могат да отговорят на изискванията за финансиране, както и да се разшири публично финансиране извън партии, представени в парламента. За да се гарантира, че на избирателите са дадени политическите алтернативи за реален избор, следва да се обмисли щедра система за определяне на допустимост до публично финансиране.

Параграф 197. Държавният орган, който има правомощия да разработва и да преразглежда ограниченията при финансиране на политическата дейност, трябва да бъде законодателно определен, като наред с това бъде законодателно определен и

обхватът на неговите правомощия. Отчитайки високата цена на модерните предизборни кампании, ограниченията трябва да бъдат реалистични, за да се гарантира, че всички партии ще бъдат в състояние да осъществяват ефективно своите кампании. Най-добре е ако ограниченията са определени така, че да отчитат инфлацията. Това изисква ограниченията в закона да се основават по-скоро на определена форма на индексация, а не на абсолютни стойности.

6. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРИХОДИТЕ И НА РАЗХОДИТЕ КАТО ИНСТРУМЕНТИ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ПО-ШИРОКА ЕЛЕКТОРАЛНА ПОДКРЕПА И ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ЗАВИСИМОСТ ОТ ЧАСТНИ И КОРПОРАТИВНИ ИНТЕРЕСИ

Параграф 193. Регламентацията на финансирането на партиите и кампаниите е необходима, за да се защити демократичния процес, включително чрез ограничения на разходите, когато това е целесъобразно. Както бе отбелязано от Комисията на ООН по правата на човека в Общия коментар № 25 „разумни ограничения по отношение на разходите на кампанията могат да бъдат оправдани, когато това е необходимо, за се гарантира, че правото на свободен избор на избирателите не е накърнено или демократичният процес – изкривен от непропорционалните разходи от името на който и да е кандидат или партия. Резултатите от проведените избори трябва да се спазват и изпълняват“. Един от основните компоненти на такава рамка е изискването за прозрачност. Всички системи за финансово разпределение и отчитане както по време, така и извън официалните периоди на кампанията, трябва да бъдат проектирани, за да се гарантира прозрачност в съответствие с принципите на Конвенцията на ООН срещу корупцията и съответните Препоръки на Съвета на Европа.

Параграф 205. Някои политически партии може да се опитват да заобикалят правилата за финансиране на кампанията чрез

провеждане на дейности преди официалното начало на „предизборния“ период или чрез използването на други субекти за предоставяне на средства или услуги. Употребата на други канали е известна в някои страни като използване на „трети страни“. За да се ограничат тези злоупотреби, следва да функционират силни системи за финансова отчетност на политическите партии извън рамките на изборния период. Законодателството трябва да предоставя ясни насоки по отношение на дейностите, които не са разрешени по време на предизборната кампания, като приходите и разходите в този период следва да бъдат обект на надлежен надзор и санкция. Законодателството трябва ясно да посочва кой може да получава средства от политически партии в предизборния период и какви са ограниченията при използването на средства от трети лица, които не са пряко свързани с партията.

Параграф 196. Разумно е държавата да определи максимален лимит на разходите за партиите в изборния процес, за да се постигне осигуряването на равнопоставеност между кандидатите. Легитимната цел на такива ограничения, обаче, трябва да бъде балансирана със също толкова законна необходимост за защита на други права, като тези на свободно сдружаване и свободно изразяване. Това налага ограниченията на разходите да бъдат внимателно конструирани, така че те не са прекалено обременяващи. Максимално допустимата стойност на разходите обикновено се състои от абсолютна или относителна сума, определена от фактори, като например броят на гласоподавателите в определен избирателен район, както и цената на разходите за агитационни материали и услуги. Комитетът на министрите на Съвета на Европа е изразил подкрепа за последния вариант, с максимално допустими лимити на разходите, независимо от това коя система е приета. Независимо от избора на системата, тези ограничения следва да бъдат ясно дефинирани в закона.

Параграф 197. Държавният орган, който има правомощия да разработва и да преразглежда ограниченията при финанси-

ране на политическата дейност, трябва да бъде законодателно определен, като наред с това бъде законодателно определен и обхватът на неговите правомощия. Отчитайки високата цена на модерните предизборни кампании, ограниченията трябва да бъдат реалистични, за да се гарантира, че всички партии ще бъдат в състояние да осъществяват ефективно своите кампании. Най-добре е ако ограниченията са определени така, че да отчитат инфлацията. Това изисква ограниченията в закона да се основават по-скоро на определена форма на индексация, а не на абсолютни стойности.

Параграф 170. Финансирането на политическите партии е форма на политическо участие и е уместно партиите да търсят частни финансови приходи. В действителност законодателство следва да изисква от всички политически партии да се финансират, поне частично, чрез частни средства като израз на минимална подкрепа. С изключение на източниците на финансиране, които са забранени от съответното законодателство, всички хора трябва да имат правото свободно да изразят подкрепата си за политическа партия по техен избор чрез финансови и нефинансови дарения. Въпреки това могат да бъдат наложени разумни граници върху общия размер на даренията.

Параграф 173. В опит да се ограничи възможността на конкретни групи да получат политическо влияние чрез финансови предимства в миналото също са били въвеждани ограничения за вътрешно финансиране. Това е централна характеристика на системите за демократично управление, в които партиите и кандидатите са отговорни пред гражданите, а не пред богатите специално заинтересувани групи. По този начин са били разработен редица разумни ограничения относно финансирането. Те включват ограничения по отношение на дарения от притежавани от държавата или контролирани от нея фирми, както и от анонимни дарители.

Параграф 175. Разумните ограничения на частните приходи могат да включват определянето на максимално ниво на да-

ренията, които могат да бъдат предоставени от един дарител. Такива ограничения са показали, че са ефективни при свеждане до минимум на възможността за корупция или закупуване на политическо влияние. Законодателството, изискващо лимит на приходите, следва да бъде внимателно балансирано между гаранцията, че политическият процес няма да бъде изкривен в полза на богатите интереси и насърчаването на политическото участие, включително чрез разрешаване на хората да допринасят на партиите по свой избор. Най-добре е ако ограниченията на приходите са така определени, че да отчитат инфлацията, като се базират на някаква форма на индексация, като например, стойност на минимална заплата, а не абсолютни стойности.

Параграф 169. Въпреки че собственият принос на кандидата често се възприема като свободен от опасения за възможна корупция или злоупотреба с влияние, законодателството може да ограничи тази приходи като част от общия лимит на разходите по време на предизборната кампания и да изисква оповестяването на този принос. Също така е целесъобразно да се изиска кандидатите да подават публични декларации за техните доходи и задължения. Грешките при декларирането, обаче, не трябва да се използват като основание за отказ от регистриране на съответната кандидатура.

Параграф 166. По принцип законодателството трябва да позволява на националните структури на политическите партии да осигуряват подкрепа за техните регионални и местни структури, както и обратното. Такава помощ трябва да се разглежда като вътрешно-партийна функция и като цяло не се ограничава от законодателството. Въпреки това от партиите може да се изисква да докладват за вътрешното разпределение на средствата. В допълнение, законодателството трябва да гарантира, че общите разходи за предизборно състезание, включително средствата, отпуснати от различни партийни структури, са в съответствие с ограниченията в размера на разходите.

7. ЗАБРАНИ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Параграф 172. Даренията от чуждестранни източници обикновено са забранени. Това е в съответствие с Препоръка (2003) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно общи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и на предизборните кампании, която предвижда, че „държавите трябва изрично да ограничат, да забранят или по друг начин да регулират даренията от чужди дарители.“ Това ограничение се практикува в много държави-участници в ОССЕ и е в интерес на избягване на неправомерно влияние на чужди интереси върху местни политически въпроси. Все пак това е област, която трябва да се регулира внимателно, за да се избегне нарушаването на свободно сдружаване в случаи на политически партии, които са активни на международно равнище. Такава внимателна регламентация може да бъде особено важна в светлината на нарастващата роля на политическите партии в Европейския съюз, както е посочено в член 12 (2) от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Освен това, подобен регламент може да позволи някаква подкрепа от чуждестранна структура на политическа партия, в съответствие с параграфи 10.4 и 26 на Копенхагенския документ, който предвижда международно сътрудничество и подкрепа за физически лица, групи и организации, които насърчават правата на човека и основните свободи. В зависимост от регламентацията на дейността на национални клонове на международни асоциации, може да не е необходимо налагането на еднакви нива на ограничения за финансовата подкрепа от тяхна страна. Все пак трябва да се признае, че изпълнението на този нюансиран подход към чуждо финансиране може да е трудно и законодателството трябва внимателно да преценява защитата на националните интереси срещу правата на лицата, групи и сдружения да си сътрудничат и обменят информация.

Параграф 173. В опит да се ограничи възможността на конкретни групи да получат политическо влияние чрез финансови предимства, в миналото са също били въвеждани ограничения за вътрешно финансиране. Това е централна характеристика на системите за демократично управление, в които партиите и кандидатите са отговорни пред гражданите, а не пред богатите специално заинтересувани групи. По този начин са били разработени редица разумни ограничения относно финансирането. Те включват ограничения по отношение на дарения от притежавани от държавата или контролирани от нея фирми, както и от анонимни дарители.

Параграф 174. Анонимните дарения следва да бъдат строго регулирани, включително чрез лимит върху общата допустима стойност на всички анонимни дарения. Законодателството следва да ограничи агрегирането на максимално допустими суми до разумно ниво, което е определено, така че да не позволи на анонимни донори да упражняват неправомерно влияние.

Параграф 207. Злоупотребата с държавни ресурси е всеобщо осъдителна според международните норми. Въпреки че преимущество на властимащите е естествено и неизбежно, законодателство трябва внимателно да разглежда този въпрос, за да не го увековечи или увеличи. Кандидатите и партиите, които са на власт, не трябва да използват държавни финанси или други средства (т.е. материали, трудови договори, транспорт, служители и т.н.) за осигуряване на своето предимство. В тази връзка параграф 5.4 от Копенхагенския документ предвижда, че страните-участнички ще поддържат „ясно разделение между държавата и политическите партии, по-специално, политическите партии няма да се слоят с държавата“.

Параграф 208. За да се даде възможност за ефективно регулиране на използването на държавни ресурси, законодателството трябва да определи ясно какво се смята за злоупотреба. Така например, докато тези, които са на власт, разполагат

с възможност за безплатно ползване на пощенските системи (разглеждани като необходимост, за да комуникират своите управленски актове с обществеността), изпращането на писма с партийно пропагандно съдържание или предизборни платформи представлява неправилно използване на този безплатен ресурс. Законодателството трябва да предвиди регламентацията относно такива злоупотреби.

Параграф 209. Злоупотребата с държавни ресурси може да включва манипулация или заплашване на служители в администрацията. Не е нечувана практиката, при която управляващите искат от своите работници да присъстват на проправителствени митинги. Такива практики трябва да бъдат изрично и изцяло забранени от закона.

Параграф 210. От служителите в публичния сектор не следва да се изисква да извършват плащания към политически партии. Това е практика, която законът трябва да забрани като злоупотреба с държавни ресурси.

8. СПРАВЕДЛИВ И РАВНОПОСТАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПЛУРАЛИЗЪМ, ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И ПРАВОТО НА СВОБОДНО ИЗРАЗЯВАНЕ

Параграф 123. Политическият плурализъм е от решаващо значение за осигуряване на ефективно демократично управление и за предоставяне възможност на гражданите да се произнесат относно избора на начина, по който да бъдат управлявани. Законодателство относно политическите партии следва да насърчава плурализма като средство за гарантиране на възможността за изразяване на опозиционни гледни точки и за демократичното предаване на властта.

Параграф 147. Разпределението на безплатното ефирно време в медиите е неразделна част от гаранциите, че всички

политически партии, включително по-малките, са в състояние да представят своите програми пред избирателите като цяло. Макар че разпределението на безплатно ефирно време в държавните медии не е задължителна норма на международното право, силно препоръчително е такава разпорежда да бъде включена в съответното законодателство като критично важно средство за осигуряване на информиран електорат. Когато се предоставя безплатно ефирно време, то трябва да бъде разпределено между всички партии въз основа на разумни критерии и в съответствие с принципа на равно третиране пред закона.

Параграф 148. Достъпът до средствата за масова информация се разглежда от партиите като един от главните ресурси в периода на предизборната кампания. За да осигури равно третиране, законодателството относно достъпа на партиите и кандидатите до обществените медии следва да бъде недискриминационно и да гарантира равно третиране.

Параграф 149. Принципът на равното третиране пред закона по отношение на медиите се отнася не само за ефирното време, предоставяно на партиите и кандидатите, но също така и за времето и мястото на излъчване. Законодателството следва да определя изисквания за равно третиране, гарантиращо че няма да се допускат несъответствия при разпределението на достъпа, като например за едни партии това да е в праймтайма, а за други – късно вечер или в извънпиковите часове.

Параграф 150. Въпреки че изпълнението на изискванията за регистриране на партиите може да се вземе под внимание като предварително условие за получаване на безплатен достъп до медиите, такава система на разпределение не може да се използва по дискриминационен начин спрямо нерегистрирани партии (където е разрешен такъв достъп до медиите) или спрямо независими кандидати. Приема се, обаче, че специфичните правила по отношение на методите на разпределение могат да облагодетелстват партии, които са преминали през процес на регистрация.

Параграф 151. Частните медии не могат винаги да бъдат регулирани така стриктно, както медиите, които са публична собственост. Въпреки това частните медии могат да играят основна роля в изборния процес. Някои държави-участници в ОССЕ налагат регламент, според който ефирното време, предлагано от частните медии, трябва да бъде на една и съща цена.

Параграф 152. Ключова роля на медиите в изборите е гарантирането, че обществото разполага с достатъчно информация за всички кандидати, за да направи информиран избор. Добра практика е гарантирането на справедлив и безпристрастен определен дял от медийното покритие за жените и кандидатите от малцинствата, които често получават по-малко финансиране или подкрепа.

Параграф 181. Разпределението на безплатно ефирно време на кандидатите в изборите е един от най-лесните и най-ефективни възможни начини за държавна подкрепа и може да помогне на държавата да изпълнява своите отговорности в осигуряването за информираност на електората. Освен това медиите могат да играят решаваща роля в борбата с половите стереотипи, като представят реалистична картина на уменията и потенциала на кандидатите мъже и жени и в изобразяването на жените и мъжете по нестереотипен, разнообразен и балансиран начин. Всяка система на публично финансиране трябва внимателно да прецени приемането на изискване за разпределение на ефирното време на съответните кандидати. Където е възможно, ефирното време трябва да е предоставено на основата на равно третиране пред закона (разпределението може разумно да се извърши или въз основа на пълно равенство, или справедливо, в зависимост от доказано ниво на подкрепа). Равенството се отнася както за обема от предоставено време, така и за тайминга и характера на неговото разпределение.

**Част II. ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В
БЪЛГАРИЯ – МЕЖДУНАРОДНИ
СТАНДАРТИ, АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ
И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ**

1. МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ЧЕСТНИ И ДЕМОКРАТИЧНИ ИЗБОРИ

Демокрацията е един от трите стълба на европейското политическо и конституционно наследство, като наред с правата на човека и върховенството на закона определя фундамента на европейските общества и държави. Тя е немислима без провеждането на избори, основани на определени принципи и стандарти, които придават легитимност и демократичен статут. В тази връзка на преден план се открояват няколко документа на Съвета на Европа и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, които имат основополагащо значение: „Кодексът на добрите практики по изборни въпроси“ на Венецианската комисия (респ. на Съвета на Европа)⁴⁸, „Европейските стандарти на изборно законодателство в съвременния конституционализъм (наука и техника на демокрацията)“⁴⁹.

Съществен принос в утвърждаването на общоприети стандарти в областта на изборния процес има и Организацията на обединените нации. През 1966 г. Общото събрание на ООН приема Международния пакт за граждански и политически права, чийто член 25 дефинира правата на гражданите да участват в управлението на обществените дела, включително и чрез участие в изборите за представителни органи на управление: „Член 25. Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения: а) да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители; б) да гласува и да бъде избран в истински, перио-

⁴⁸ Venice Commission. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. Venice Commission, Strasbourg, 2003 (CDL-AD (2002) 23).

⁴⁹ Venice Commission. *European standards of electoral law in contemporary constitutionalism standards of electoral law in contemporary constitutionalism*. Science and Technique of Democracy, Venice Commission, Strasbourg, 2005.

дично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите; с) да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна”.⁵⁰

Както вече бе отбелязано, Съветът на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа са двете паневропейски организации, които имат най-значителен принос за дефинирането на стандарти за сферите на защита на демокрацията, правата на човека и правовата държава. Техните документи дефинират основните принципи, върху които се основават избирателните права на гражданите, условията и гаранциите за тяхното реализиране. Всъщност именно чрез определянето на тези критерии се определя рамката от стандарти за провеждането на свободни, чести и демократични избори.

1. ПРИНЦИПИ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ИЗБИРАТЕЛНО НАСЛЕДСТВО

„Кодексът на добрите практики по изборни въпроси“ на Съвета на Европа възприема изцяло рамката от принципите за политическите права на гражданите, дефинирана в Международния пакт за граждански и политически права на ООН. Двата документа определят пет задължителни принципа в избирателното право, които стоят в основата на съвременния демократичен изборен процес: (1) всеобщо, (2) равно, (3) свободно, (4) тайно и (5) пряко избирателно право.

Реализирането на тези принципи в изборния процес може да бъде гарантирано ако са изпълнени определени общи условия.

⁵⁰ Международен пакт за граждански и политически права на ООН (приет от Общото събрание на ООН на 16 декември 1966 г. и влиза в сила за България на 23 март 1976 г.).

2. УСЛОВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ИЗБИРАТЕЛНОТО ПРАВО

Според *„Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“* основните принципи на европейските изборителни системи могат да бъдат гарантирани в случай че са налице три базисни условия: (1) зачитане на основните права на човека; (2) стабилност на изборното законодателство; (3) набор от процедурни гаранции във връзка с организацията на изборния процес (§ 58).

В тази връзка е важно да се посочи ключовата препоръка, изразена в параграф 114 от визирания документ: „Спазването на петте основополагащи принципа на европейското изборително наследство (универсално, равно, свободно, тайно и пряко изборително право) е от съществено значение за демокрацията. То дава възможност демокрацията да бъде изразена по различни начини, но в определени граници. Тези граници произтичат предимно от тълкуването на споменатите принципи; настоящият текст излага минималните правила, които трябва да се спазват, за да се гарантира спазването им. Не е достатъчно изборителният закон (в тесния смисъл) да съдържа правила, които са в съответствие с европейските изборни принципи – принципите трябва да бъдат поставени в съответния контекст и да се гарантира достоверността на изборния процес. На първо място, основните права трябва да се спазват; на второ място, стабилността на правилата трябва да бъде такава, че да изключва каквито и да било подозрения за манипулация. Накрая, процедурната рамка трябва да позволява ефективно да се прилагат установените правила.“

2.1. ЗАЧИТАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЧОВЕКА

Първото общо условие за реализиране на принципите на изборителното право е зачитането на основните граждански и по-

литически права на човека, и по-конкретно – на свободата на изразяване, събиране и асоцииране. Без тях не може да съществува истинска демокрация и доверие в изборния процес (§ 60, 61 и 62).

Провеждането на демократични избори, а оттам и самото съществуване на демокрацията са невъзможни без зачитане на правата на човека, по-специално свободата на изразяване и на печата и свободата на събранията и сдруженията за политически цели, включително създаването на политически партии. Уважението към тези свободи е жизненоважно, особено по време на предизборни кампании. Ограниченията на тези основни права трябва да са в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и по-общо с изискването да имат основание в закона, да са в общ интерес и да спазват принципа на пропорционалност (§ 60).

В тази връзка следва да бъдат внимателно предвиждани ограничения срещу разпространението на лъжлива информация, клевети, обиди, клевети и слово на омразата например, като от една страна не се допускат „злоупотреби“ със свобода на словото, но от друга – тези ограничения не се използват като претекст за налагане на цензура (§ 61). Основно право в демократичните държави е и свободата на движение, включително правото на гражданите да напускат и да се връщат в страната си по всяко време (§ 62).

2.2. РЕГУЛАТОРНА РАМКА И СТАБИЛНОСТ НА ИЗБИРАТЕЛНОТО ПРАВО

Второто съществено условие за ефективното прилагане на принципите на избирателното право в демократичните избори е стабилността и устойчивостта на изборното законодателство, която защитава изборния процес от партийно-политически манипулации и не накърнява доверието в изборите⁵¹.

⁵¹ Тази проблематика е разгледана в параграфи 63, 64, 65, 66 и 67 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

Стабилността на закона е от решаващо значение за доверието в избирателния процес, който сам по себе си е жизненоважен за консолидирането на демокрацията. Правилата, които често се променят (и особено сложните правила) могат да объркат избирателите. Поради тази причина избирателите могат да направят извод (независимо дали правилно или грешно), че избирателният закон е просто инструмент в ръцете на властващите и че техните собствени гласове имат малка тежест при определянето на изборния резултат (§ 63).

Особено важна е стабилността на по-специфичните правила на избирателното право по три ключови компонента на изборния процес: (1) избирателната система; (2) границите на избирателните райони и (3) съставянето на избирателните комисии. Те се разглеждат като решаващи фактори за изборните резултати и поради това е необходимо да се внимава не само да се избегнат манипулации в полза на управляващата партия или коалиция, но дори и да не предизвикват най-малки съмнения за манипулации (§ 64). В тази връзка Кодексът на добрите практики по изборни въпроси съдържа препоръка да не се извършват промени, засягащи посочените елементи, поне една година преди избори.

От принципна гледна точка промените в законодателството невинаги следва да се оценяват в негативен план – в случай на установени дефицити в изборния процес те могат да подобрят правилата. Честите изменения в закона обаче или промените, извършени непосредствено преди избори, дори да не целят манипулации, се възприемат така, сякаш са продиктувани от непосредствени партийно-политически интереси (§ 65).

Един от начините за избягване на подобен проблем е важните детайли (като избирателна система, съставяне на избирателните комисии, броят на избирателните райони или техните граници) да се определят в Конституцията или в документ с по-висок статут от обикновения закон. Друго по-гъвкаво решение би

било такива промени в изборителния закон да се прилагат при следващи избори (§ 66).

2.3. ПРОЦЕДУРНИ ГАРАНЦИИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Третият кръг от базисни предпоставки за провеждане на честни и демократични избори е наличието на редица процедурни гаранции във връзка с организацията на изборния процес. Те са свързани както с избора и функционирането на изборната администрация, така и с другите два инструмента за контрол – граждански и съдебен.

2.3.1. Организиране на изборите от безпристрастен орган

Предпоставките за адекватна организация на изборния процес от страна на изборната администрация са детайлно разглеждани в основните документи на Съвета на Европа, третиращи изборната проблематика⁵².

Правилното администриране на изборния процес, от началото на предизборната кампания до обявяването на изборните резултати, може да се гарантира, при условие че изборната администрация функционира при спазването на базисни принципи. В тази връзка на преден план са изведени принципите за прозрачност, безпристрастност и независимост на изборния орган (§ 68, 81).

За прилагането на изборителното законодателство трябва да отговаря безпристрастен и независим от политическо влияние орган. В държави, в които има дългогодишна традиция за независимост на администрацията от политическите партии, държавната служба е способна да прилага изборното зако-

⁵² Бел: вж. параграфи 68 - 85 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

нодателство без политическа намеса и натиск. В този случай е нормално и приемливо изборите да бъдат организирани от администрацията и да се контролират от Министерството на вътрешните работи (§ 69).

В други държави, в които обаче няма утвърдени дългогодишна традиции на независимост на административните органи от лицата, които упражняват политическа власт, трябва да бъдат създадени независими, безпристрастни избирателни комисии. Това се отнася до всички нива на изборната администрация – от национално ниво до нивото на секционните комисии (§ 70, 71, 72).

За да изпълнява адекватно своите функции по подготовка и провеждане на изборите, както и за да взаимодейства ефективно с останалите институции, е необходимо централната избирателна комисия трябва да има постоянен характер (§ 73, 85).

Въпросите за състава на централния избирателен орган имат ключово значение за организацията и провеждането на изборния процес. Поради тази причина те заемат съществено място в документите на Съвета на Европа. В тази връзка са дефинирани съществени изисквания, включващи: а) наличие на експертиза и подходящи умения – участие на юристи/магистрати, политолози, математици и други експерти, които са независими от политическо влияние, имат добри познания по изборната материя и гарантират експертния характер на комисията; б) политически плурализъм и взаимен контрол – равнопоставено участие на политически партии, получили определена избирателна подкрепа на избори, където равнопоставеността може да се тълкува като в абсолютен или в пропорционален смисъл, съобразно относителната електорална сила на партиите. Избирателните комисии на регионално ниво, както и тези на секционно ниво, също е необходимо да имат подобен състав.

Членовете на избирателните комисии трябва да преминават стандартно обучение, да бъдат квалифицирани и да не участват в предизборни кампании (§ 74, 75, 76, 82, 83).

Изборното законодателство следва да съдържа гаранции за взаимодействие между изборната администрация и останалите публични институции. В тази връзка е необходимо да бъдат предвидени изрични разпоредби, които изискват от властите на всички нива да съдействат на изискванията и нуждите на избирателните комисии. В тази връзка е възможно да се търси съдействие от министерства, публични административни органи, кметове и общински служители да подпомагат изборната администрация при извършването на различни административни процедури и логистични операции. Така например, те могат да носят отговорност за подготовката и разпространението на избирателните списъци, осигуряването на избирателните бюлетени, урните, официалните печати и други необходими материали, както и определянето на условията за тяхното съхранение, разпределение и сигурност (§ 85).

Въпреки че практиката познава различни подходи, процесът на вземане на решения от избирателните комисии следва да бъде насочен към търсене на консенсус. В тази връзка е логично решенията на избирателната комисия да се вземат с квалифицирано мнозинство (например 2/3). По този начин се осигурява поле за дискусия и постигане на консенсус между партийните представители (§ 80). В допълнение към това, заседанията на централната избирателна комисия трябва да бъдат открити за всички, включително за медиите и за наблюдателите (§ 81).

2.3.2. Независимо наблюдение

Рамката, в която наблюдателите изпълняват функциите по независим граждански мониторинг на изборния процес, също е важна част от гаранциите за честни и демократични избори⁵³. В „Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“ са

⁵³ Бел: вж. параграфи 86 - 91 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

дефинирани три категории, наблюдаващи изборния процес: партийни национални наблюдатели (тоест застъпници), непартийни национални наблюдатели и международни (непартийни) наблюдатели (§ 86). В съответствие със специфичната роля, която всеки от тях изпълнява, съществуват определени разлики между първата категория и останалите две. По своята същност партийните наблюдатели имат функцията да наблюдават изборния процес, защитавайки интересите на участника, когото представляват. Поради тази причина в изборното законодателство те имат различно име, статут и функции.

Като правило международните наблюдатели играят първостепенна роля в държави, в които не са установени традиции за безпристрастна проверка на законността и честността на изборния процес (§ 89). Както те, така и националните наблюдатели трябва да разполагат с най-широки възможности да участват в наблюдение на изборния процес, включително и в обучения за подобен мониторинг.

Мандатът на наблюдение е съществено условие за ефективното изпълнение на техните функции: наблюдението не трябва да се ограничава до самия ден на изборите, а трябва да включва периода на регистрация на кандидатите и на избирателите (ако това е необходимо), периода на предизборната кампания, включително достъпа до медиите и финансирането на кампаниите. Наблюдателите трябва да имат възможност да определят дали нередностите са възникнали преди, по време или след изборите, дали властите спазват задължението си за неутралитет, да интервюират граждани, да си водят бележки и да докладват на своите организации. В тази връзка е важно да се отбележи изискването за тяхната неутралност и ненамеса в изборния процес. При всички случаи трябва да им бъде осигурена възможност за наблюдение при преброяването на бюлетините. (§ 90).

С цел осигуряване на адекватни възможности за безпрепятствено наблюдение на изборния процес, законодателството трябва да

дефинира изрично само местата, които не могат да бъдат посещавани от наблюдатели. Това е една от основните препоръки в друг документ на Съвета на Европа – „Наръчник за наблюдатели на изборите“⁵⁴. Мотивът за подобна препоръка е че в противен случай дейността на наблюдателите би била прекомерно затруднена. Например акт, упълномощаващ наблюдателите да посещават само места, където се провеждат изборите (или гласуването), може да се тълкува от определени избирателни комисии по неправомерно ограничителен начин и да възпрепятства наблюдението.

2.3.3. Ефективна система за обжалване

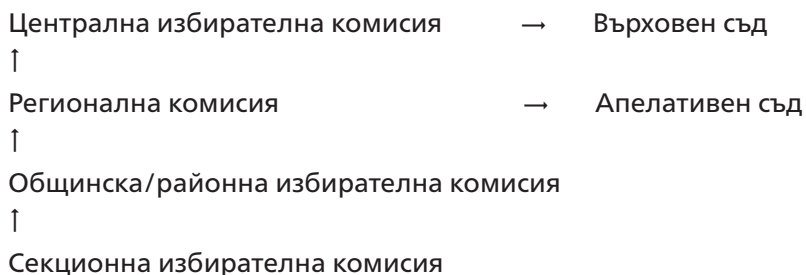
Третият кръг от гаранции за демократични избори е свързан със системата за съдебен надзор при нарушение на установените правила⁵⁵. В тази връзка ключовите въпроси са кой субект може да обжалва и пред каква инстанция.

Параграф 92 от визирания документ на Съвета на Европа поставя особен акцент върху правото на отделни граждани да обжалват изборните резултати при нередности в процедурите за гласуване. Тази препоръка се отнася също така и до решения, взети преди изборите, особено във връзка с правото на глас, избирателните списъци и изборите, регистрирането на кандидати, спазването на правилата за провеждане на предизборната кампания, достъпа до медиите или финансиране на кампанията.

Що се отнася до органа, пред който могат да се отнасят обжалвания, са възможни две опции: избирателна комисия или съд. Като предпазна мярка, при всички случаи е желателно окончателното обжалване да подлежи на съдебен надзор. В тази връзка е удачно първото ниво на обжалване да бъде по-висшестоящата комисия, а второто – компетентен съд (§ 93).

⁵⁴ За повече детайли вж. *Handbook for Observers of Elections*, Council of Europe, 1996.

⁵⁵ Бел: вж. параграфи 92 - 103 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.



Други съществени изисквания на стандартите на Съвета на Европа относно съдебния надзор са свързани с изискванията към процедурите и правомощията на съдебните органи.

Както процедурата по обжалване, така и правомощията и отговорностите на различните органи, участващи в нея, следва да бъдат ясно регламентирани от закона. Нито жалбоподателите, нито властите трябва да могат да избират апелативния орган. Рискът от отказ от вземане на решение също следва да бъде предвиден и избегнат чрез подходящ законов регламент (§ 97).

Необходимо е процедурите да бъдат прости и лишени от формализъм (особено по отношение на допустимостта на обжалванията); да не отнемат твърде много време и да не влияят върху изборния процес (§ 96). Същевременно сроковете за обжалване трябва да бъдат достатъчно дълги, за да гарантират упражняване на правото на защита: „Срок от три до пет дни на първа инстанция (както за подаване на жалби, така и за вземане на решения) изглежда разумен за вземане на решения преди изборите. Допустимо е обаче да се предостави малко повече време на Върховния и Конституционния съд за техните решения.“ (§ 95).

Апелативните органи играят важна роля за надзора върху изборния процес. Те следва да разполагат с правомощия да отменят избори, когато нередностите могат да повлияят на крайния резултат, т.е. да засягат разпределението на местата в представителния орган. Този общ принцип е необходимо да бъде гъвкаво прилаган, като се избягват двете крайности – отмяна

на цели избори, въпреки че нередностите засягат само малка площ, или отказ за отмяна, тъй като засегнатата област е твърде малка. В такъв случай е необходимо да бъдат назначавани нови избори за съответния район или секция (§ 101).

3. КОНКРЕТНИ ИЗИСКВАНИЯ, РЕАЛИЗИРАЩИ ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС⁵⁶

3.1. ВСЕОБЩО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Всеобщото избирателно право означава по принцип всички човешки същества да имат право да гласуват и да се явяват на избори. Това право обаче може и действително следва да бъде реализирано при определени условия, отчитащи:

- а) възраст;
- б) гражданство;
- в) пребиваване.

Активното и пасивното избирателно право – правото да избира и съответно да бъде избран – трябва да бъде обвързано с ясно определяне на минимална възраст на гражданина. Правото на глас трябва да бъде придобито най-късно при навършване на пълнолетие. По отношение на пасивното избирателно право би било подходящо това право да се придобива на същата възраст (но не по-късно от 25-годишна възраст), а за определени длъжности (като например за държавен глава, член на горна камара на парламент) може да съществуват специфични квалификационни възрастови критерии.

За да участва в изборния процес за представителни органи на една държава, дадено лице трябва да има гражданско-правна връзка с нея. Тази връзка поражда статус на гражданин на държа-

⁵⁶ В рамките на настоящия текст е представена основната част от посочените условия и гаранции, която е релевантна за българския контекст.

вата и възможност да реализира правото си на участие в изборния процес. Що се отнася до чужденците, пребиваващи в дадена страна, е препоръчително те да могат да гласуват на местни избори след определен период на пребиваване на съответното място.

Третото съществено условие за участие в изборния процес е пребиваването. Под пребиваване в този случай се разбира обичайно местопребиваване. Изискването за продължителност на пребиваването може да се отнася единствено за местни или регионални избори, като периодът не трябва да надвишава шест месеца. Правото да гласуват и да бъдат избирани следва да бъде предоставено на гражданите на дадена държава, които живеят в чужбина.

Въпросът за лишаването от право на глас и на избиране следва да бъде внимателно регулиран от законодателството. В тази връзка е важно то да бъде изрично предвидено в закон; да се спазва принципа на пропорционалност, като лишаването от политически права трябва да се основава на наказателна присъда за тежко престъпление или на умствена неспособност, установена от съдебен орган.

ИЗБИРАТЕЛНИ РЕГИСТРИ

Правилното поддържане на избирателните списъци е жизненоважно за гарантиране на общото избирателно право. За надеждността на избирателните списъци е необходимо спазването на определени условия:

- а) избирателните регистри да бъдат постоянни;
- б) да се извършват редовни актуализации на списъците, поне веднъж годишно; когато избирателите не се регистрират автоматично, регистрацията да е възможна за сравнително дълъг период;
- в) избирателните списъци да бъдат публикувани;
- г) да има административна процедура, подлежаща на съдебен контрол, или съдебна процедура, позволяваща регистрация на избирател, който не е бил регистриран. Подобна процеду-

ра следва да позволява на избирателите да променят некоректни данни;

- д) добра практика в някои страни е определянето на краен 15-дневен срок преди изборите за извършване на допълнителни промени в списъците.

ПАСИВНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО: ИЗДИГАНЕ (НОМИНИРАНЕ) НА КАНДИДАТИ

Освен да избира, всеки гражданин на държавата трябва да разполага с правото да бъде избран. За реализирането на това право е възможно да бъдат установени определени изисквания, като: а) възраст; б) минимална подкрепа от граждани, изразяваща се в събиране на минимален брой подписи; в) депозит за участие в избори.

Минималната подкрепа, изразяваща се в събиране на минимален брой подписи от граждани, следва да бъде дефинирана в закон, да се извършва при ясни правила, с определени крайни срокове и да не поставя неизпълними критерии. В тази връзка законът не трябва да изисква подписите на повече от 1% от избирателите в съответния избирателен район. Проверката на подписите следва да е приключила преди началото на предизборната кампания.

В случай че се изисква депозит, неговата сума не трябва да представлява непреодолима бариера за участника и да подлежи на възстановяване при постигането на определен изборен резултат. Изискванията относно размера на сумата и изборния резултат не трябва да бъдат прекомерни.

3.2. РАВНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

РАВНА СИЛА НА ГЛАСА И ГРАНИЦИ НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ РАЙОНИ, БРОЙ НА МАНДАТИТЕ

Равенството при упражняването на избирателните права е съществено условие за демократични избори. В тази връзка равното правото на глас съдържа следните компоненти:

- а) всеки избирател по принцип има един глас; когато избирателната система предоставя на избирателите повече от един глас, всеки избирател трябва да има еднакъв брой гласове с останалите избиратели;
- б) равна сила на гласа: броят на мандатите в многомандатните райони трябва да бъде равномерно разпределен между избирателните райони. Това включва ясно и балансирано разпределение на мандатите въз основа на един от следните критерии: население, брой на гражданите, пребиваващи в страната (включително непълнолетни), брой на регистрираните избиратели и евентуално брой на хората, които действително гласуват. Възможно е да се предвиди подходяща комбинация от тези критерии;
- в) максимално допустимото отклонение от нормата не трябва да бъде повече от 10% и със сигурност не трябва да надвишава 15%;
- г) за да се гарантира еднаква право на глас, разпределението на мандатите трябва да се преразглежда поне на всеки десет години, като за предпочитане е тази процедура да се извършва извън периода на избори;
- д) когато се променят границите на избирателните райони в едномандатни райони, промените трябва да се извършват: безпристрастно; при отчитане мнението на комисия, в която мнозинство имат независими експерти, включително географ и социолог, а между партийните членове е осигурен баланс; при предвидена възможност за финално решение от страна на парламента.
- е) при многомандатните избирателни райони е за предпочитане местата да бъдат преразпределяни без промяна в граници на избирателните райони, които при възможност да съвпадат с административните граници.

РАВЕНСТВО НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ В ИЗБОРИТЕ

За да се гарантира равенство на възможностите както за партиите, така и за останалите кандидати в изборите, е необходи-

мо неутрално отношение на държавните органи, по-специално по отношение на:

- а) осигуряване на равни условия за безпрепятствено провеждане на предизборната кампания;
- б) гарантирана свобода на изразяване, предвидена в съответни законови разпоредби, която включва:
 - справедлив и равнопоставен достъп до обществените медии;
 - гарантиран минимален достъп до аудиовизуални медии с частна собственост.
- в) предвидени възможности за публично съфинансиране на партии и кандидати, което следва да отговаря на стандартите за прозрачност и отчетност.

В зависимост от разглеждания въпрос, равенството при достъпа до обществените медии може да бъде абсолютно и или пропорционално (според резултатите, постигнати на изборите). Равенството на възможностите за медиен достъп е особено важно относно радио- и телевизионно ефирно време. Принципът на равенство на възможностите може да се изразява и в поставяне на максимално допустими горни граници в разходите за предизборна кампания, особено по отношение на политическа реклама.

3.3. СВОБОДНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Избирателите трябва да разполагат със свобода да се информират и да формират своето мнение. За да бъде реализирано това тяхно право, държавните органи трябва да спазват задължението си за неутралност, като това се отнася до осигуряването на възможност за:

- а) достъп до медиите;
- б) разпространение на агитационни материали (плакати, билбордове, брошури и др.).
- в) право на демонстрации;
- г) финансиране на партиите и предизборните кампании.

Властите имат редица задължения, свързани с реализирането на това право, като на първо място те имат задължението за осигуряване възможност за разпространение на информацията относно издигнатите кандидатури. Наред с това, те следва да създадат гаранции за спазването на правото на свободен избор. В тази връзка властите следва да налагат санкции в случай на нарушаване на задължението за неутралитет и на свободата на избирателите да формират свободно своето мнение.

СВОБОДА НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ ДА ИЗРАЗЯВАТ СВОЯТА ВОЛЯ И ДА ПРОТИВОДЕЙСТВАТ НА ИЗБОРНИТЕ ИЗМАМИ

Свободата на избирателите да изразяват своята воля изисква преди всичко стриктно спазване на процедурата за гласуване. В тази връзка:

- а) процедурите за гласуване трябва да са прости и ясни;
- б) избирателите винаги трябва да имат възможност да гласуват в избиращия участък.
- в) други средства за гласуване са приемливи при следните условия:
 - гласуването по пощата трябва да се разрешава, само когато пощенската услуга е безопасна и надеждна; правото на гласуване с бюлетини, изпратени с пощенски услуги, може да бъде ограничено до хора, които са в болница или в затвора, или до лица с ограничена подвижност или до избиратели, пребиваващи в чужбина; измами и сплашване не трябва да бъдат възможни;
 - електронното гласуване трябва да се използва, само ако е безопасно и надеждно; по-конкретно избирателите трябва да могат да получат потвърждение на гласа си и ако е необходимо да го коригират, като се спазва тайната на вота; за да се улесни проверката и преброяването на гласовете в случай на обжалване, може да се предвиди отпечатване на бюлетината от машината и съхранението в контейнер при запазване тайната на вота; системата

трябва да е прозрачна, така че да осигурява възможност за проверка дали функционира правилно.

- г) трябва да се прилагат много строги правила при гласуване чрез пълномощник; броят на упълномощени лица от един избирател трябва да бъде ограничен;
 - д) мобилните урни за гласуване трябва да бъдат разрешавани само при стриктни правила, изключващи рискове от измами;
 - е) изборните книжа (включително избирателните списъци, бюлетините и отрязъците от тях) не трябва да бъдат подправяни или маркирани по никакъв начин от служителите в избирателните секции⁵⁷;
 - ж) неизползваните бюлетини не трябва да напускат избирателната секция;
 - з) секционните избирателни комисии трябва да включват представители на различни партии, като присъствието на наблюдатели и представители на кандидатите наблюдатели е осигурено по време на гласуването и при преброяването на бюлетините;
 - и) военните лица трябва да гласуват по местоживеенето си; когато това не е възможно, е препоръчително да бъдат регистрирани и да могат да гласуват в избирателна секция, най-близка до мястото на дежурство;
 - й) преброяването трябва да е прозрачно; наблюдателите, представителите на кандидатите и медиите трябва да могат да присъстват и да имат видим достъп до изборните книжа;
 - к) държавата трябва да наказва всякакъв вид изборни измами.
- За да се гарантира, че свободата на избирателите е ефективно защитена, всяко нарушение на горепосочените правила трябва да бъде наказано.

⁵⁷ Параграф 35 от „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“ гласи следното: „Подписването и подпечатването на бюлетините не трябва да се извършва в момента, в който бюлетината се представя на избирателя, тъй като подписващият или този, което поставя печата, може да я маркира, така че избирателят бъде идентифициран при преброяването, което би нарушило тайната на вота“.

Избирателите трябва да бъдат защитени от заплахи или ограничения, които могат да предотвратят свободата на техния избор. В случаите, при които тяхната свобода на избор е нарушена от лица, опитващи се купуват гласове или да оказват натиск, държавата е длъжна да предотврати или санкционира подобни практики.

3.4. ТАЙНА НА ВОТА

Тайната на гласуването не е само право, но и задължение на избирателя. За да бъде защитена тайната на вота е необходимо да бъдат изпълнени следните условия:

- а) нарушението на тайната на вота от страна на избирателя трябва да бъде наказуемо чрез отстраняване на всяка бюлетина, чието съдържание е разкрито;
- б) гласуването трябва да е индивидуално; семейното гласуване и всяка друга форма на контрол от един избирател над вота на друг трябва да бъдат забранени;
- в) списъкът на лицата, които действително са гласували, не трябва да бъде публикуван.
- г) нарушаването на тайната на вота (от други лица, включително от членове на комисиите) следва да бъде санкционирано.

3.5. ПРЯКО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Избирателите следва да разполагат с правото да избират пряко поне една от камарите на националния парламент; законодателни органи от регионален мащаб, общински съвети.

Честота на изборите

Изборите трябва да се провеждат на равни интервали, като мандатът на законодателния орган не трябва да бъде по-дълъг от пет години.

2. НАСОКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДЕФИЦИТИТЕ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС: НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

2.1. ТОЧНИ И АКТУАЛНИ ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ: Създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес, който се поддържа и актуализира от ЦИК.

За да се реализират изискванията на стандарта за точни и актуални избирателни списъци е необходимо създаването на регистър на избирателите, базиран на техния действителен настоящ адрес, като той се поддържа от ЦИК и в случай на неточни данни на избирателя се актуализира по негово заявление. Създаването на избирателен регистър трябва да включва три последователни стъпки:

- 1) *съставяне на списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина* въз основа на данните на ГД „ГРАО“ към МРРБ, както и въз основа на служебния обмен на информация с други институции (МВР, НОИ, МВНР, общините, които разполагат с данни за лицата, неживеещи постоянно в страната, починали, декларирали че са освободени от здравни осигуровки поради постоянно пребиваване в чужбина и т.н.);
- 2) *провеждане на информационна кампания сред гражданите*, която цели да ги информира за наличието на избирателен регистър на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина и за възможността за коригират евентуално съществуващи неточни данни;
- 3) *верифициране на данните, което се извършва от всеки избирател*, чрез проверка на данните в интернет или на място в населеното място, в което живее, и последващо потвърждение/корекция на записа в избирателния регистър.

Като институция, която е натоварена със задължението да подготвя и провежда избори, ЦИК следва да има и основната отговорност при *създаването и поддържането на регистър на избирателите*. Данните за съставянето и поддържането на избирателен регистър следва да се основават не само на ГД „ГРАО“, която поддържа регистър „Население“, но и на информационните масиви на посочените по-горе институции. В тази връзка е необходимо да бъде предвиден механизъм за служебно предоставяне на ЦИК на данни от информационните масиви на ГД „ГРАО“, МВР, МВнР и НОИ (така например, следва да се отбележи, че НОИ разполага с актуални деклариращи данни на лицата, живеещи в чужбина, които са освободени от внасянето на здравни осигуровки – този масив от информация също следва да послужи като източник на данни за съставянето на избирателния регистър).

Важна функция на ЦИК е провеждането на информационна кампания сред гражданите за наличието на регистър по избирателите и за необходимостта от проверка на валидността на данните. В тази връзка ЦИК следва да осигури достъп до създадения регистър (при спазване на условията за защита на личните данни, чрез интернет или чрез проверка на място в общините). Финалният етап завършва с еднократно верифициране на данните от страна на избирателя, като той извършва проверка на своите данни, след което потвърждава/коригира записа в избирателния регистър. Предложеният подход осигурява реализиране на избирателното право на всички избиратели, живеещи в страната и извън нея, като изчиства избирателните списъци от така наречените „мъртви души“, не лишава български граждани от избирателни права и възпрепятства злоупотреби в изборния ден.

2.2. ФОРМИРАНЕ И КАПАЦИТЕТ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

За поддържане и развитие на капацитета на изборната администрация са необходими както законови промени, така и прак-

тически действия, насочени към създаване на административен капацитет и неговото поддържане. В тази връзка е желателно да се реализират следните промени:

- *Въвеждане на професионален елемент в съставите на секционните избирателни комисии* – председателят на секционната избирателна комисия следва да има подходящо образование (юридическо образование или в сферата на социалните науки), като не е посочен от политически партии, а от професионални общности. В тази връзка може да бъде използван капацитетът на адвокатските колегии, които се ръководят от определени професионално-етични критерии в работата си и разполагат с капацитет да мобилизират свои членове; юрисконсулти, други правоспособни юристи и специалисти от сферата на социалните и политическите науки също следва да бъдат мобилизирани като председатели на СИК⁵⁸). Председателят на секционната комисия следва да бъде достатъчно добре обучен и да съблюдава за коректното прилагане на правилата и процедурите, предвидени в изборното законодателство⁵⁹.
- *Създаване на регистър на членове на СИК*, които имат опит и познания при провеждането на избори.

⁵⁸ Бел.: предложението е заимствано от практиката в Гърция, където представителите на юридическата общност (адвокати, магистрати) са задължени да участват в избирателните комисии. В населените места, където няма такива експерти, те следва да се командироваат с цел във всяка комисия да има по един експерт с юридически познания за изборния процес.

⁵⁹ При разглеждането на въпроса за реформите в изборната администрация е необходимо да се вземат предвид специфичните обстоятелства, формиращи съответния национален контекст. В тази връзка следва да се взема предвид мониторинговите доклади на наблюдатели на изборния процес, както и мнението на изследователи в тази област, които посочват, че: „нормативните рамки, регламентиращи институционалното устройство, могат да бъдат до голяма степен сходни, дори и еднакви, но ефектите, които те произвеждат, могат да варират в зависимост от контекста, в който се прилагат.“ (вж. Пастармаджиева, Д. (2020). *Мажоритарната избирателна система и развитието на обществата*. Институт „Общество на знанието“, София, с. 65).

- Провеждане на по-задълбочено обучение на членовете на СИК, включени в този регистър.
- Забрана за замяна на членове на СИК с лица, които не са преминали предвиденото обучение.
- Увеличаване на броя на служителите в експертното звено към ЦИК, предвид нуждата от адекватно обучение на СИК и потенциалните правомощия по поддържане на изборителните списъци.
- Определяне на разумен диапазон на административно-наказателните санкции за нарушения, извършени от членове на изборителните комисии, тъй като сегашният висок размер е неадекватен и води до практически отказ по прилагането на санкции.

2.3. ТОЧНО И КОРЕКТНО ОТЧИТАНЕ НА ИЗБОРНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

РЕГИОНАЛНИ ПРЕБРОИТЕЛНИ ЦЕНТРОВЕ

Необходимо е създаване на Регионални преброителни центрове (РПЦ), в които регионални преброителни комисии преброяват бюлетините с помощта на оптични скенери. Предложеният модел би променил радикално начина на работа на изборната администрация, като създава предпоставки за: 1) прозрачност на процеса по броене на бюлетините; 2) премахване на възможността за пряк достъп на членовете на изборителните комисии до бюлетините, което възпрепятства манипулирането на бюлетините и на протоколите с изборните резултати; 3) обществен контрол върху работата на изборителните комисии и засилване на личната отговорност на членовете на комисииите; 4) обезсмисляне на част от схемите за оказване на натиск върху изборителите и за купуване на гласове.

Процедурата, по която функционира преброителният център, е следната:

- създава се преброителен център на територията на всяка община, като на територията на големите градове се създадат по няколко центъра;
- създава се регионална преброителна комисия, която е подпомагана от екипи преброители (броят е в зависимост от големината на населеното място);
- за работата на Регионалния преброителен център следва да бъде ангажирано достатъчно голямо помещение (спортна зала, читалище и др. подобно), което осигурява видимост при броенето на бюлетините;
- членовете на секционната комисия доставят в Регионалния преброителен център урната с бюлетините, която е запечатана с печати с уникални идентификационни номера;
- екипите от преброители приемат материалите от СИК, като издават разписка за броя на намерените бюлетини в урната и на избирателите, гласували според избирателния списък;
- екипите от преброители преброяват бюлетините от урните, предадени от СИК, като за улеснение и експедитивност биха могли да използват съвременна техника – оптични скенери.

Моделът на регионалните центрове е ефективен инструмент за възпрепятстване на възможностите за контрол и натиск върху избирателите, както и за ограничаване на манипулациите и техническите грешки при броенето на бюлетините. Експерименталното прилагане на модела при местните избори през 2011 година доказва, че преброителните центрове могат да функционират ефективно, като имат силно дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комисии, отслабват натиска върху избирателите и обезсмислят схемите за контрола относно избора на гласоподавателите в конкретните секции.

ЕЛЕКТРОННИ МАШИНИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Машините за електронно гласуване в контролирана среда в избирателните секции са инструмент, който може да окаже позитивно въздействие върху изборния процес в няколко насоки:

- ограничаване на техническите грешки на избирателните комисии при броене на бюлетините и при попълване на протоколите с изборните резултати;
- ограничаване на преднамерените съзнателни манипулации при отчитане на вота (неправилно броене на бюлетините, надраскване на бюлетините и превръщането им в невалидни, неотчитане на предпочитания, грешки и поправки при попълване на протоколите с изборните резултати);
- намаляване на дела на недействителните бюлетини и практическото им свеждане до нула.

МАШИНИ ЗА ГЛАСУВАНЕ СЪС СЕНЗОРЕН ЕКРАН И СМАРТКАРТА

За да бъде реализиран позитивния потенциал на машините за гласуване, които се използват пилотно от 2014 г. досега, е необходимо да бъдат изпълнени няколко условия:

- да бъдат използвани като единствена технология за гласуване и отчитане на изборните резултати в конкретните секции, където са разположени;
- устройствата и програмните приложения да бъдат тествани и одитирани, като независими външни наблюдатели, медии и участници в изборите да имат възможност за проверка относно коректното функциониране;
- устройствата следва да бъдат закупени, вместо наемани (мотивите за това са свързани както с принципа за ефективно изразходване на публични средства, така и с необходимостта от гарантиране на устойчивост и предвидимост на правилата в изборния процес).

ОПТИЧНИ СКЕНЕРИ

Въпреки чрез последните месеци обществената дискусия се фокусира върху един конкретен тип електронни устройства за гласуване, следва да се отбележи, че съвременните тенденции в сферата на изборния процес открояват предимствата на друг тип устройства – така наречените оптични системи за гласуване и преброяване на бюлетините. Предимствата на този тип устройства се изразяват в запазване на традиционното средство за гласуване – хартиена бюлетина, която се съхранява в урната, докато преброяването на бюлетините и отчитането на изборния резултат се извършва с оптичното устройство. Оптичните скенери биха могли да бъдат успешно приложени и при модела на Регионалните преброителни центрове.

2.4. РАВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ГЛАСУВАНЕ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ, ЖИВЕЕЩИ В СТРАНАТА И В ЧУЖБИНА

ДИСТАНЦИОННО ГЛАСУВАНЕ ПО ПОЩАТА ЗА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

До създаване на сигурна платформа за електронно дистанционно гласуване следва да бъдат осигурени възможности за гласуване по пощата за избирателите, живеещи в чужбина и за тези в страната, които не могат да гласуват по медицински причини (например са поставени под карантина заради ограничаване на разпространението на Ковид-19). Процедурата за гласуване по пощата би следвало да съдържа гаранции за:

- предоставяне на бюлетина по образец, при поискване от избирателя, на посочения от него адрес или получаване от дипломатическото/консулското представителство в съответната страна;

- достигане на запечатания плик с бюлетината в дипломатическото/консулското представителство в съответната страна и отразяването му в съответния избирателен списък на гласувалите;
- използване на каналите на дипломатическа поща за сигурно връщане на изборните материали в страната.

ЕЛЕКТРОННО ДИСТАНЦИОННО ГЛАСУВАНЕ ЗА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

Въвеждането на електронно дистанционно гласуване следва да се реализира, в случай че отговаря на следните критерии:

- гарантира тайната на вота;
- не позволява външна намеса и манипулиране на резултатите от вота;
- позволява граждански и експертен контрол върху процеса, в това число и чрез отворен код на софтуерното решение.

ГАРАНЦИИ ЗА РАВНИ ИЗБИРАТЕЛНИ ПРАВА НА ВСИЧКИ ГРАЖДДАНИ: ОБОСОБЯВАНЕ НА ИЗБИРАТЕЛЕН РАЙОН „ЧУЖБИНА“

Липсата на район за българските граждани, живеещи в чужбина, изкривява резултатите в отделни избирателни райони в страната и не отговаря в пълнота на конституционното изискване за равно избирателно право. За да бъдат създадени адекватни бариери срещу тези два дефицита е удачно създаването на избирателен район „Чужбина“, който отговаря на следните критерии:

- предоставя възможност за персонифициран избор на кандидати, предложени в кандидатските листи (така както това е възможно за избирателите в страната, гласуващи в съответните избирателни райони);
- не води до значимо изкривяване на изборните резултати в избирателните райони в страната (ефект, който се откроява особено ясно в районите с по-малък брой мандати).

2.5. СПРАВЕДЛИВ И РАВЕН ДОСТЪП ДО МЕДИИТЕ В ПЕРИОД НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

За осигуряването на съответствие с международните стандарти за справедлив и равнопоставен до медиите е предизборния период е необходимо следното:

- *Разширяване на безплатния достъп до обществените медии:* за да се създадат гаранции за по-пълноценно информиране на избирателите и за реализиране на принципа на политическия плурализъм е необходимо коригиране на подхода, в който доминира търговският принцип за отразяване на предизборните прояви на участниците в изборите. Обществените медии се финансират с парите на всички данъкоплатци и следва да осигуряват възможност за безпрепятствен достъп на регистрираните участници. Тази препоръка е важна не само с оглед гарантиране на политическия плурализъм и правото на информиран избор на избирателите, но и предвид ново предизвикателство, появило се през 2020 г. – ограничителните мерки срещу разпространението на Ковид-19, които въвеждат ограничения при пряката комуникация между избиратели и кандидати и извеждат на преден план ключовата роля на медиите като основен (а в определени случаи и единствен) информационен и комуникационен канал.
- *Осигуряване на справедлив и равнопоставен достъп до обществените медии на политическите партии и кандидати:* за да се създадат гаранции за по-пълноценно информиране на избирателите и за реализиране на принципа на политическия плурализъм е необходимо коригиране на ограничителния подход, при който участниците в дискусиите се селектират на парламентарно представени и парламентарно непредставени партии. Едно от възможните решения е предоставяне на равен достъп на всички политически субекти, които акумулират потенциална подкрепа на 1% от избирате-

лите според актуални данни от социологически проучвания за предизборните нагласи.

- *Осигуряване на публичност относно неразплатените средства за отразяване на предходни предизборни кампании на участници в изборите:* за да се ограничи разпространението на практиката за скрито финансиране от медии за предизборните кампании на участници в предходни избори е необходимо въвеждане на изисквания за публичност на тази информация (във вид на задължителна писмена информация, публикувана на сайта на медията и в рамките на предаването, в което се отразява предизборната проява на участник с подобни задължения).

Изхождайки от добрите практики (например в Германия) би било адекватно да се предоставя безплатен достъп и до част от ефирното време на медии, които са частна собственост.

2.6. ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Темата за контрола върху финансирането на политическата дейност е детайлно разгледана в първата част на настоящия анализ. С цел изчерпателност тук е необходимо отново да се отбележи необходимостта от:

- *Осъществяване на своевременен контрол върху финансирането на предизборните кампании, който да позволява налагането на санкции за нарушителите още в рамките на предизборната кампания.* Това е особено важно предвид обстоятелството, че сега действащата законова рамка се основава на принципа на последващ контрол от Сметната палата, като санкциите се налагат след няколко месеца, дори година след приключването на предизборната кампания.
- *Установяване на по-детайлна законова рамка, която дефинира ясно правомощията на ЦИК, Сметната палата и СЕМ във връзка с контрола върху финансирането на предизборните кампании,*

в това число и механизмите за взаимодействие между тях. В тази връзка е необходимо да се изчистят неизяснените въпроси кой и как санкционира нарушения на правилата преди официалния старт на предизборната кампания и дали е достатъчен обхват на мониторинга на кампанията в електронните медии.

- *Определяне на конкретен срок за извършване на одит на отчетите от предизборните кампании от страна на Сметната палата и неговото своевременно оповестяване.* В тази връзка би било удачно решението за определяне на 6-месечен краен срок след представянето на отчетите, в който Сметната палата извършва одит и оповестява резултатите от него.

2.7. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НАД АКТОВЕТЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ. ОБЖАЛВАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Необходимо е създаване на изричен текст в Изборния кодекс, гарантиращ *правото на неправителствени организации и отделни граждани да обжалват решенията на изборната администрация*, включително и методическите указания на ЦИК.

Противоречивата практика на Върховния административен съд, при която наличието на правен интерес за оспорване на ключови решения на ЦИК се интерпретира по спорен начин, изисква регламентирането с изричен текст в Изборния кодекс на правото на неправителствените организации и отделни граждани да са активни в процеса по осъществяване на граждански контрол. Един от примерите за подобен проблем са решенията по дела, завеждани от Асоциация „Прозрачност без граници“ и избиратели във връзка с методическите указания за изборите за Европейски парламент и за 43-то Народно събрание през 2014 г.

Самостоятелно и изключително значимо е правото на всеки избирател да може да търси съдебен контрол за законосъобразност на актовете на изборната администрация.

**Част III. ПРАВЕН АНАЛИЗ НА
ПРОБЛЕМАТИКАТА, СВЪРЗАНА С
ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ
ПАРТИИ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗБОРИ**

1. ПРАВНА УРЕДБА НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

ПРАВНИ СПЕЦИФИКИ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

Политическите партии са специфичен, конституционно признат, субект на правото. Те са юридически лица със специфична цел – да „съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“⁶⁰. Като такива те разполагат със специфична правоспособност, разположена в областта на различни правни отрасли – както на гражданското, така и на публичното право. Когато осъществяват основната си функция – да бъдат субекти на политическия живот, да съдействат за осъществяването на политическата воля на гражданите, да бъдат субекти на изборния процес и т.н., те осъществяват своята дейност въз основа на нормата на чл. 11, ал. 3 от Конституцията и издадените въз основа на нея законови актове. Макар възникнали именно на полето на публичното право, те имат и частноправна правосубектност като юридически лица с нестопанска цел. Тяхната пряка правна уредба е предмет на специалния Закон за политическите партии, който урежда тяхното възникване и правен статут. Същевременно самият специален закон препраща за неуредените въпроси към Закона за юридическите лица със стопанска цел⁶¹. Този подход е логичен и обоснован – макар и създадени със специалния закон и със строго специфична цел политическите партии имат всички белези на юридически лица с нестопанска цел. Те имат типичните характеристики на юридически лица да бъдат носители на права и задължения и имат своя мате-

⁶⁰ Конституция на Република България от 1991, чл. 11, ал. 3.

⁶¹ §2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за политическите партии

риален субстрат⁶² и физически лица, които го конституират и са необходими за съществуването му⁶³.

Целта, която е посочена в Конституцията - „да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“ безспорно е нестопанска. Наред с това и Законът за политическите партии изрично забранява извършването на търговска (стопанска) дейност⁶⁴. Тези основни белези еднозначно определят политическите партии като специфични по своята цел, правно положение и правна уредба юридически лица, но все пак юридически лица с нестопанска цел.

Политическите партии могат да са носители и на права и задължения в областта на гражданското, трудовото право и т.н. (например могат да бъдат страни по наемни правоотношения, по авторски договори, издателски, работодатели по трудови правоотношения)⁶⁵. Като съдебната практика приема⁶⁶, обаче, тази правоспособност, макар и при субсидиарното приложение на общите правила, приложими за всички юридически лица с нестопанска цел, не е универсална⁶⁷ – сдруженията не могат да упражняват неограничено всички права, включително и проце-

⁶² Законът за политическите партии урежда подобно имущественото положение на имуществото на този вид юридически лица като сочи и необходимостта му за осъществяването на целите, с които политическите партии възникват. Пр. чл. 29, ал. 1 от Закона: „Политическите партии разходват средствата си за подготовка и участие в избори, за осигуряване работата на партийните структури, за организационни разходи по провеждане на мероприятия и за други присъщи за дейността на партията разходи.“

⁶³ За създаването на политическа партия Законът изисква най-малко 50 граждани с избирателни права съгласно българското законодателство, които образуват инициативен комитет и учредително събрание, в което да участват най-малко 500 души – учредители (чл. 10 и чл. 12 от Закона за политическите партии).

⁶⁴ Изключението, което законът предвижда, е в изключително тесни граници и се разпростира и върху участието в търговски дружества - чл. 22 във връзка с чл. 23, ал. 1, т. 6

⁶⁵ За правосубектността и правоспособността вж. Таджер, Витали (1972) Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял 1-2, Наука и изкуство, София, с. 13-21.

⁶⁶ Решение № 4523 от 23.04.2015 г. по адм. д. № 7928/2014 на Върховния административен съд.

⁶⁷ За ограничената правоспособност на юридическите лица вж. Таджер, Витали (1972) Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял 1-2, Наука и изкуство, с. 88.

суални, които биха имали типичните субекти на гражданското право, каквито са например физическите лица.

Юридическите лица по принцип имат изрично предвидена правоспособност в отрасъла, в който са създадени да действат, а в другите правни отрасли тя е обусловена именно от тази изначална или първична правоспособност. С други думи, извън областта на конституционното право правоспособността на политическите партии като специфични правни субекти е вторична и ограничена – те я притежават дотолкова, доколкото е необходима за изпълнение на конституционно предвидената за тях функция – политическата. Изхождайки от отказа на Конституционния съд⁶⁸ да даде тълкуване на понятията „политическа дейност“ и „политически цели“, както и от отсъствието на легална дефиниция на тези понятия, то те трябва да се употребяват и разбират в рамките на общо употребимия български език. Както обосновано е отбелязал проф. Пламен Киров в особеното си мнение към цитираното определение „поради неяснотата, съдържаща се в конституционната норма, са засегнати съществени правни интереси“ понастоящем не може да се обособи ясно и изчерпателно правно понятие за политическа дейност.

Политическите партии имат посочен в чл. 2, ал. 3 от Закона за политическите партии предмет на дейност – „съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини. Този предмет на дейност е изключителен, което се подчертава от забраната в чл.3 от Закона за политическите партии – „организации, които не са политически партии, не могат да участват в избори“.

ОСОБЕНИ КАТЕГОРИИ УЧАСТНИЦИ В ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПРОЦЕС

При осъществяването на политическа дейност съществуват и още две категории образувания, чието финансиране е предмет

⁶⁸ Определение № 1 от 17.03.2015 г. на КС на РБ по к.д. № 1 от 2015 г.

на публично правно регулиране. Това са коалициите и инициативните комитети, уредени в Изборния кодекс. Тяхната регулация е съобразена със специфичния им „живот“. Коалицията е особена форма на обединение на политически партии за постигане на определена цел – участие в конкретни избори без да има качеството юридическо лице. Тя по природата си е временна. Само в някои случаи коалицията има правосубектност, която попада само в областта на конституционното право. Такава се проявява например при участието в организационни и контролни правоотношения, имащи непосредствена връзка с изборния процес – да регистрира кандидати, да обжалва актове на избирателните комисии, да участва в създаването на избирателните комисии и т.н.

От финансовоправна гледна точка в изборния процес коалицията няма собствена правосубектност. Тя е „деконструирана“ – не коалицията като цяло извършва финансовата дейност, в този смисъл тя за финансовото право не участва като субект в правоотношенията. Така например определена със специално волеизявление (коалиционно споразумение)⁶⁹ партия измежду участниците в коалицията осъществява финансовата дейност). Тя обявява своя сметка⁷⁰, по която постъпват средствата на коалицията, определя лица, чрез които да се осъществява финансовата и контролната дейност. Това по-скоро дава определен статут на участниците в коалицията, отколкото на самата коалиция. Тя е по-трайно образуване от инициативния комитет. Нейният „живот“ може да надхвърли изборния период. В този случай ако прехвърли предвидената в Закона за политическите партии времева граница, за коалицията от партии е достъпен и източникът за финансиране – държавна субсидия. На този етап законодателят отново изхожда от разбирането за особена форма на сдружаване, която е неперсонифицирана. От една

⁶⁹ Бел. коалиционното споразумение, посочено в чл.25, ал.2 от Закона за политическите партии.

⁷⁰ Чл. 84, ал. 4, т. 5 от Изборния кодекс.

страна, субсидията се „предоставя“ на съответната коалиция, но от друга – получател са самите политически партии, участващи в нея.

Инициативният комитет е специфично *ad hoc* сдружаване на физически лица – граждани, които имат конкретна цел. Тази конкретна цел се свежда до еднократното издигане и подкрепа на кандидата в определен вид избор. Това определя и ограничения обхват на разпоредбите, които се прилагат спрямо него. Макар да възниква в резултат на волята на физически лица, инициативният комитет има своето съществуване в областта на осъществяването на публично-правни фигури – формирането на държавна власт, изборния процес. Това определя и неговата ограничена правоспособност – той участва само в едното от полетата на политическата дейност – изборния процес. В този смисъл и всички въпроси, свързани с финансирането му, са ограничени само в тази сфера.

ПРАВНИ ОСОБЕНОСТИ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Безспорно е обаче, че финансирането на политическите партии като средство за създаване на материалната основа на дейността им е обект на междуетраслово правно регулиране.

Тук се срещат два правни отрасъла на публичното и частното право – гражданското право и финансовото право. Тази особеност неизбежно води до усложнения във взаимодействието на нормите на двата правни отрасъла, които почиват на различни, характерни за всеки от тях, принципи. Особеностите произтичат от факта, че нормите на два отделни правни отрасъла регламентират едни и същи обекти на правно регулиране – отношенията по набиране, разходване и контрол на средствата. В някои случаи тези норми действат съвместно, като едната предпоставя другата, в други случаи те действат успоредно, като всяка поражда действие във своя правен отрасъл.

НОРМАТИВНА ОСНОВА НА ФИНАНСИРАНЕТО

Нормативната основа на финансирането на политическите партии обхваща Закона за политическите партии, Изборния кодекс, Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Закона за държавния бюджет за съответната календарна година, Закона за счетоводството.

По отношение на обектите на регламентация законодателят е обхванал източниците на финансиране на дейността на политическите партии, правилата за тяхното разходване или реда за управление на имуществото на политическите партии.

Материалната основа за дейността на политическите партии включва не само набираните под различни форми и разходвани парични средства, но и движимото и недвижимо имущество, с което те разполагат. Самостоятелна регламентация имат и предоставянето на имущество за осъществяване на дейността (помещения) и предоставянето на различни преференции, които имат и материални измерения, какъвто е достъпът до медии.

Макар и специфични юридически лица, политическите партии могат да имат свои права и задължения в областта на гражданското право и като такива да притежават имущество, да го управляват и да се разпореждат с него.

Имайки предвид особената публично правна функция, възложена на политическите партии – съдействие на гражданите при формиране и изразяване на тяхната политическа воля и участие в държавното управление, законодателят е предвидил редица ограничения при им с цел запазване на обществения интерес.

Финансирането на политическите партии трябва да се разбира само като част от процеса по формиране на тяхното имущество. Това е набавянето на парични средства в актива на имуществото.

Политическите партии могат да си набавят парични средства (да се финансират) самостоятелно (чл. 21 от Закона за политическите партии). Това е принципна постановка – ако си субект

на правото, включително и на гражданското, може да влизаш в правоотношения, следователно можеш да придобиваш и права, включително и такива, които предполагат получаване на пари. Този принцип обаче търпи ограничения, които са мотивирани от особената роля на тези субекти, а именно че те са политически партии. Тези ограничения обхващат няколко насоки.

Едното от тях е видът гражданскоправни отношения, в които могат да участват. Те не могат да бъдат страна по търговски правоотношения, съответно да извършват търговска дейност самостоятелно или да участват в търговски дружества и кооперации. Това по същество са две самостоятелни ограничения – едното се отнася до вида сделки, а другото до начина на управление на имуществото – чрез влагането му в търговски предприятия. И двете ограничения почиват на обща логика – да се раздели политическата сфера от икономическата и да се избегне симбиозата между тях. Забраната за участие в търговски дружество обхваща както участието в капитала на съответното търговско дружество, така и в управлението му. Въпрос на стеснително или разширително тълкуване на ограничението за участие в търговски дружества би било притежаването на облигации на търговско дружество – *stricto sensu* това са облигационни права на вземане срещу дружеството, макар и форма на поемане на стопански риск.

Забраната за извършване на търговска (стопанска) дейност познава изключение – чл. 23, ал. 1, т. 6. В него е предвидена възможността партиите да се разпореждат с авторски права и да извършват издателска дейност. Правно тя не е ограничена до такава, свързана с политическо и идеологическо съдържание, но с оглед целта на закона може да бъде приложено ограничително тълкуване и да се възприеме, че съдържанието би трябвало да бъде сведено именно до политическо и идеологическо.

Първоначалното широко разбиране на понятието „собствени приходи“ законодателят стеснява, като изчерпателно из-

броява възможните му източници (чл. 23, ал. 1). Най-общо те са безвъзмездни (членски внос, дарения, завещания) и възмездни (приходи от собствени недвижими имоти).

Понятието „приходи от собствени недвижими имоти“ не е особено прецизно и така формулирано предполага само доходите от управление на тези имоти. Не би било оправдано от целта и логиката на закона обаче и приходите от разпореждане с тези имоти да не могат да бъдат отнесени към приходите на съответната политическа партия. Тук би се проявило и ограничението това да не е част от търговска дейност съобразно критериите на Търговския закон, чийто чл. 1, ал. 3 говори за „предмет и обем“, който да изисква дейността да се води по „търговски начин“. Казано по друг начин това трябва да са спорадични, инцидентни продажби недвижими имоти.

Интересното е, че никъде в закона не е посочена възможността за отдаване под наем на движимо имущество или техника (например печатарска, комуникационна, аудиовизуална и т.н.), каквато партиите по принцип имат или е оправдано да имат с оглед осъществяване на една от основните им цели – политическа агитация.

Като вид приход законодателят е посочил и заемните средства. Това разбиране отразява формално счетоводен подход. Имуществото се състои от активи (права) и пасиви (задължения) и при поемането на заем то не се увеличава, за разлика от другите посочени източници на приходи, защото срещу него стои задължението за връщане на този заем. Посочването му като приход реално е относимо само към изискването на счетоводното записване.

Законодателят е предвидил особен вид ограничение за поемането на заем от страна на политическите партии – по обем и съобразно заемотателя. Ограничението по обем е до една трета от приходите за предходната година, декларирани пред Сметната палата. От една страна това ограничение може да намери своята логика в гарантирането на стабилността на политическа-

та партия, но и от друга то намира основание в ограничаване на влиянието (двупосочно) по оста политическа власт – капитал. Ограничението по отношение на субектите сочи, че заемотел могат да бъдат само търговските банки. Логика в това ограничение има по-скоро към историческия момент на възникване на текста, когато все още има ограничения за финансирането от търговци. Идеята е, че банковата дейност е силно регулирана, което предполага обстойно обследване на бъдещия длъжник и съдържа гаранции за връщането на заетата сума. Така се намалява рискът за прикриването на безвъзмездно финансиране чрез формален заем. В момента, с отпадането на ограничението за финансиране от търговци, това стесняване на възможните субекти-заемотелители на практика няма смисъл.

В чл. 23 от Закона да политическите партии законодателят смесва видовете способности за увеличаване на имуществото, като използва както общия термин „приходи“ за всички способности за увеличаване (например получаване на парични средства), така и принос, който не е в пари (например доброволен труд или предоставяне на имущество за ползване). Също така са смесени дефиниции на способности за увеличение на имуществото чрез събиране на т. нар. „граждански плодове“ (наем) със субекти, предоставящи „приходи“. Това смесване на понятия за способности и източници налага тълкуване на допустимостта и начина на отчитане във всеки конкретен случай. Например в образците за отчет за дарения от физически лица е предвидена графа „суми“; не е посочено дали това е парично дарение или непарично, преизчислено по чл. 26, ал. 2 от Закона за счетоводството. Такива непарични задължения са допустими по тълкувателен път – използвано е счетоводното понятие „приход“ като синоним на способ за увеличаване на актива. От друга страна, ал. 5 на чл. 23 предвижда възможността приходът да е непаричен. Също така, когато посочва субектите, които могат да подпомагат политическите партии, законодателят използва правното понятие „дарение“, за да

обозначи вида сделка, чрез която се реализират тези „приходи“. Обект на дарението естествено могат да бъдат не само парични средства. Образците за отчет на даренията обаче имат графи само за парични средства, придобити от физически и юридически лица. Това би могло да породи известни колебания. Тук не става въпрос за ограничаване на даренията само до парични. Тези образци не са част от закона, т.е. не указват реквизити и не могат да стеснят нормата. Тяхната форма предполага да се приложи преизчисляването на непаричните средства в парични, предвидено в чл. 26, ал. 2 от Закона за счетоводството.

Важно е да се отбележи, че с изключение на управлението и разпореждането на политическите партии със собствено имущество, способите за формиране на „приходи“ са ограничени до безвъзмездни сделки и публично правни плащания (държавна субсидия). Това произтича от характера на политическите партии като юридически лица с нестопанска цел със специфична, конституционна функция – да „съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“. Този подход категорично отхвърля придобилата легитимност позиция в съвременната българска политика за прагматичната връзка „бизнес“ – „политика“. Връзката на това поле се представя като „давам, за да направиш“ – класическа фигура, възмездна „кауза“, позната от римското право. Това разбиране противоречи както на духа, така и на буквата на закона. То противоречи и на логиката на публично правната функция, възложена на политическите партии. Ето защо срещу действията за увеличаване на приходите на политическите партии не трябва да се търси възмездност – да се извърши нещо (*facere*) дори и при даренията под условие.

Материалните предпоставки за дейността на политическите партии имат и още един източник – държавата. Става въпрос за две насоки на подпомагане – парична субсидия и предоставяне на право на ползване на недвижими имоти.

Законът сочи държавната субсидия като източник за парично подпомагане на дейността на политическите партии. В текста на чл. 21 от Закона за политическите партии по отношение на финансирането от държавата е използван терминът „може“. Безспорно тук адресат на нормата е и самата държава. Тази възможност е установена едностранно от нея по нейна воля в израз на властническите ѝ правомощия в областта на финансовото право и я поставя в позицията на активен субект във възникналото правоотношение.

Прилагайки систематичното тълкуване както по отношение на текстовете на самия Закон за политическите партии, така и на Закона за публичните финанси, органите, които представляват държавата на различните етапи на това правоотношение в упражняване на властническата ѝ функция, са Министерът на финансите, който внася проекта на ежегодния бюджет в МС, Министерският съвет, който приема решение за одобряване на проекта на МФ и внасянето му в НС и самото Народно събрание. Това са държавните органи, разположени в изпълнителната и законодателната власт, от които зависи дали заложената в чл. 21 възможност ще се реализира на практика. Инициатор на процеса тук е органът на изпълнителната власт при осъществяване на свои дискреционни правомощия. Тезата, че правомощията за отпускане на държавна субсидия по чл. 21 са дискреционни застъпва и Сметната палата в свое становище⁷¹. Според него нито Законът за политическите партии, нито Основният закон предвиждат задължение за държавата да финансира политическите партии, а установяват само такава „правна възможност“. Но ако терминът „може“ се разглежда като възложено правомощие, упражняването на което е право-задължение на органите, те са длъжни да осъществят финансирането, а дискрецията е по отношение на размера на финансирането и начина на определянето му.

⁷¹ Становище до КС от 25.10.2019 по КД 13/2019.

Що се отнася до размера на евентуално предвиденото финансиране, нормата предвижда осъществяването на сложен смесен фактически състав. Първата част делегира правото на орган от изпълнителната власт, какъвто е Министърът на финансите, да направи предложение за размера на сумата, която след одобрение от Министерския съвет и приемането на закона за бюджета за съответната година от Народното събрание, да бъде предвидена в държавния бюджет за един получен глас. Предложението за този размер Министърът на финансите предлага в ситуация на дискреция – няма норма, която да го обвързва с конкретен минимален или максимален размер или начин за определянето му. Втората е законоустановена с императивни разпоредби (чл. 26 и чл. 27 Закона за политическите партии) и определя въз основа на какви критерии и при какви пропорции да се разпредели държавната субсидия. Тук адресат е отново Министърът на финансите, но той действа в ситуация на обвързана компетентност. По този начин дали да има и в какъв размер да бъде държавната субсидия е практически в дискреционните правомощия на държавни органи в сферата на изпълнителната власт – МФ и МС.

В Закона за политическите партии съществува препращаща норма, която насочва към съответния годишен закон за държавния бюджет относно размера на сумата за един получен глас на парламентарните избори. Тази правна техника, предвид особеностите на законите за държавния бюджет – да имат действие в рамките на календарната/финансовата година, налага осъществяването на правомощията на МФ ежегодно. Тази особеност не създава предпоставка за правна стабилност на финансирането на дейностите на политическите партии. Законодателят е използвал понятието „разходване на средства“, за да посочи ограничения върху начина на използване на имуществото. Това понятие не е симетрично на „приходите“ на политическите партии, особено разбирани в широкото им тълкуване – увели-

чаване на имуществото. В стриктен смисъл „разходването“ се отнася само до паричните средства. В този смисъл не се обхващат разпоредителните сделки с движимото или недвижимото имущество на съответната партията. Не се отнася и до сделките на обикновено управление без вещно-транслативен ефект както за правата върху движимите, така и за недвижимите вещи. В този режим следва да са и правата върху нематериалните активи. Разбира се, когато правата върху тези категории обекти бъдат трансформирани в пари, те ще бъдат под рестрикциите на чл. 29, ал. 1 от Закона за политическите партии.

Този текст посочва някои видове дейности, които приема за присъщи на политическите партии като специфична категория юридически лица. Изброяването не е изчерпателно – законодателят посочва „други присъщи за дейността на партията разходи“. Остава открит въпросът кои са тези други присъщи дейности. Очевидно те трябва да съответстват на основното изискване – да кореспондират с присъщата на юридическото лице дейност, за която то е учредено – политическата (към това навежда и субсидиарното приложение на ЗЮЛНЦ). Една от нейните проявни форми е посочена и в конституционния текст – съдействие за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Политическата дейност обаче е много по-обхватна. Легална дефиниция за нея липсва. Конституционният съд, макар и сезиран с такова искане, също не е дал тълкуване на това понятие, защото приема, че не е необходимо да се произнася „когато не е налице неяснота или отсъства правен проблем, който да бъде решен по пътя на тълкуване“⁷². Това означава, че е налице ситуация, при която, както е предвидено в чл. 9, ал. 1 ЗНА, терминът е такъв, какъвто е в общоупотребимия български език. Разбира се, остава отворен въпросът доколко ясно, единно и широко популярно е това понятие на практика.

⁷² Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2007 г., във в-ка с Определение № 1 от 17.03.2015 г. на КС на РБ по к.д. № 1 от 2015 г.

Доколкото политическата дейност е специфичната цел на съществуването на политическите партии и определя обхвата на правоспособността им, то разбирането на понятието политическа дейност в едно със специфичните забрани за разпореждане на Закона за политическите партии, очертават обхвата на правомерното поведение за разпореждане с активите на партийното имущество.

По повод на осъществяване на правомощията си за контрол (предварителен) на финансирането на политическите партии Сметната палата е имала възможност да се произнесе в писмо⁷³ – отговор на запитване от политическа партия. В това писмо Сметната палата приравнява дейността на политическите партии с тази на юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, на които законът не забранява да разходват имуществото си в обществена полза, включително и да правят дарения на други юридически или физически лица, т.е. приравнява правоспособността им с общата на юридически лица с нестопанска цел. Основните аргументи са аналогията на закона (пренасяне на решение от ЗЮЛНЦ) и прехвърлянето на принципа „всичко, което не е забранено от закона, е позволено“, от гражданското в публичното право, но те са спорни от гледна точка на публичното право и принципите за целево, ефективно, ефикасно и икономично разходване на бюджетни средства.

Разбира се, този отговор може да бъде отнесен само към така наречената „административна практика“, която безспорно не е източник на правото или форма на задължително тълкуване, но ориентира адресатите на нормите в интерпретацията (тълкуването), която тези органи извършват при неговото приложение.

Целевото предоставяне на субсидиите е ключов въпрос от гледна точка на правомерното разходване на средства. Извършвайки тълкувателна дейност в процеса на правоприлагане, Сметната палата е посочила⁷⁴, че веднъж постъпили по сметка на съответната политическа партия, сумите от държавната

⁷³ № 48-00-250 от 13.02.2012.

⁷⁴ № 48-00-250 от 13.02.2012.

субсидия стават нейна собственост и пълното право на разпо-
реждане преминава върху нея без никакви ограничения.

Такава теза трудно издържа критика. Законът не познава из-
искване за разделяне в отделни сметки на постъпилите средства
от държавна субсидия и тези от други източници – чл. 28а от За-
кона за политическите партии говори най-общо за сметки. Разде-
ление на сметки изисква Изборният кодекс (чл. 163), но той също
не прави разлика между източниците на приходи, а говори само
за „сметка, предназначена за обслужването на предизборната им
кампания“. Необходимо е на правната уредба на политическите
партии да се гледа в нейната цялост и през призмата на публич-
ноправните науки, на чиято територия тя се намира. Това ги оч-
ертава като специфични правни субекти, които имат своята роля
и *raison d'être* в областта на публичното право – там е и тяхната
първична правосубектност. Да бъдат лица в гражданското право
за тях е акцесорна, допълнителна проявна форма и в този сми-
съл правосубектността им в тази сфера е вторична. Тя е и след-
ва да бъде ограничена до необходимото за осъществяването на
публичноправната им функция. Именно в значимостта на тази
функция и нейната материална подкрепа е и финансовата логи-
ка за субсидиране на политическите партии. В този смисъл всяко
разходване на средства извън необходимото за съществуването
им като юридически лица с нестопанска цел и за осъществяване
на политическа дейност би било недопустимо на две основания
– като извършено без правоспособност и като противоречащо
на закона поради нецелевото разходване на предоставените им
средства. Така е и според определението за бюджетна субсидия
§1, т. 3 от Закона за публичните финанси - „Бюджетна субсидия“ е
трансфер с общо или целево предназначение, който централни-
ят бюджет предоставя безвъзмездно на бюджетна организация за
съответната бюджетна година.

Макар законът формално да не изисква водене на отделни
сметки по видове източни, то никой не е отменял аналитичния

способ на водене на счетоводство, който позволява и предполага разделение по приходоизточници и видове разходи. Наличието на точно и вярно счетоводно записване, което да отразява пълно финансовата дейност на политическата партия, е изискване на Закона за политическите партии, предвидено в чл. 33 и чл. 34. В този смисъл както при осъществяване на независимия финансов одит, предвиден за политически партии с повече от 50 хил. лв. получено или разходвано имущество, така и при осъществяване на финансовия контрол от страна на Сметната палата би трябвало да се изхожда и от необходимостта средствата да се изразходват по предназначение – целево. Всяко друго разходване би било нарушение на Закона за политическите партии и Закона за публичните финанси. Тук, разбира се, съществува предизвикателство, доколкото законодателството не предлага ясно и точно понятие за политическа дейност. Способите за преодоляване са два – изясняване в рамките на правоприлагането, включително и чрез създаването на съдебна практика, и по законодателен път. Наличието на публично финансиране на политическите партии може да ни насочи и още по-нататък в изискванията към разходването на средствата – те трябва да се подчиняват на принципите, на които се подчиняват и публичните финанси – например да се спазват изискванията за адекватност и икономичност. Спазването на тези принципи, наличието на системи за тяхното прилагане и функционирането на тези системи също трябва да бъдат обект както на независимия одит, така и на контролната дейност на Сметната палата.

ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ В РАМКИТЕ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Особени правила за финансирането на политическите партии има и в рамките на изборния процес. Специалните норми относно този период се намират в Изборния кодекс, който се явява специален закон по отношение на Закона за политиче-

ските партии, към който препраща за неуредените въпроси. Ограниченията, които законодателят използва, са времеви и предметни – според вида дейности. Те се разпростират в предизборния период – периодът на предизборната кампания, която законът определя на 30 дни преди провеждането на изборите⁷⁵.

Вторият критерий, който се използва, е според вида дейности – това са дейностите, свързани с предизборната кампания. Тези два признака трябва да са налице кумулативно – да тече периодът на предизборната кампания и дейностите да са свързани с нея. Първият признак е обективен и може да се приложи сравнително просто. Вторият може да подлежи на различни интерпретации. Не можем да търсим тъждественост между политическа дейност и предизборна агитация, очевидно тя е само част от политическата дейност. Както беше посочено по-горе това е едно от най-неопределените понятия. Така се оказва, че по време на предизборната кампания се осъществяват две дейности по участие в изборите и тя подлежи на рестрикции. Прилага се също специален режим на отчитане и на общата политическа дейност и дейността, свързана с ежедневното съществуване на политическите партии, която макар и правно регламентирана не е така рестриктивно уредена. В рамките на предизборния период те съществуват паралелно, успоредно, а не във взаимовръзка.

Изборният кодекс не регламентира разрешените видове разходи по време на предизборната кампания. Подходът на законодателя е друг – комбиниран. От една страна, той сочи разходи, които са задължителни за участниците в изборите, а от друга, използва описателното „предизборна кампания“, за да посочи връзката между разходите и участието в изборите. Тези два типа разходи формират основата, която е предмет на регулация от закона.

⁷⁵ Чл. 175 от Изборния кодекс.

Задължителни разходи са предвидени за депозит, гаранция, за участие в изборите. Тук е много важен балансът между достатъчен размер, за да се избегне участие на „общо“ основание и същевременно да не създава икономически праг за участие. Независимо, че при преминаването на определен праг от получени гласове „за“ депозитът се възстановява, при определен размер може да се яви препятствие за участие. Доколкото тези разходи са нормативно определени, задължителни „служебни“, законодателят е счел, че те не следва да се включват в ограничените разходи за предизборната кампания. Реално тези разходи са еднакви за всички участници и не биха дали предимство на нито един участник – те не са поле на съревнование.

Другият нормативно задължителен разход е разходът, свързан с участието на представители на партии в изборителните комисии по чл. 101 от ИК. Смисълът на нормата е по-скоро да внесе яснота, отколкото да създаде задължение в истинския смисъл на думата. Така формулирана, разпоредбата означава, че политическите партии не могат да търсят покриване на тези разходи от организаторите на изборния процес или от бюджета – държавен или общински. Същевременно законодателят не прави опит да дефинира тези разходи нито по вид, нито по размер, което означава, че изцяло въпрос на преценка от страна на партията е да прецени кой разход и в какъв размер да покрие.

Същевременно, при осъществяване на финансовия контрол трябва да се съобразят най-малко два деликатни момента. Веднъж, при липсата на изрична норма и доколкото са пряко свързани със същинското участие в изборите, тези разходи следва да са част от общите разходи, подлежащи на ограничение. От друга страна, могат да се намерят и аргументи против тази теза. Това са разходи, които не всички партии правят. Правят ги само тези, които имат право, а и задължение да участват във формирането на изборните комисии. Това са значителен брой лица и съответно сериозен финансов ангажимент, какъвто другите участници в изборите нямат.

Формираните комисии са публичноправни субекти и осъществяват макар и ограничени по обхват публични функции, свързани с формирането на държавното управление. Самите им членове имат качеството „длъжностни лица“. Осъществяването на публични функции предполага публично гарантирано финансиране, нормата на чл. 106, ал. 1 по същество ги прехвърля на политическите партии и в този смисъл не би било редно да бъдат включвани в рестриктираните разходи. Вторият важен акцент при контролната дейност следва да почива на разбирането, че това са разходи, а не възнаграждения. Т.е. признати на това основание следва да бъдат само плащания, които са относими към дейността, извършени са целесъобразно и покриват действително направени разходи.

ОГРАНИЧЕНИЯ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Законът регулира в три посоки финансирането на предизборните кампании.

На първо място това е ограничението по размер. Той е определен по видове избори и по вид участници в изборния процес. Критериите по отношение на видовете са свързани с обхвата на изборите – местни/национални. По отношение на участниците – дали става въпрос за политически партии, за коалиции или за инициативни комитети.

ИК съдържа правила за финансовата отчетност, които практически повтарят изискванията на Закона за политическите партии. Този подход определено не отговаря на изискванията за законодателна икономия. Такива са изискванията за обявяване на специална сметка за изборите, лица, които ще отговарят за финансовата отчетност, лица, които ще отговарят за приходите и разходите в предизборната кампания. Особено е законодателното решение, при което участниците в изборите са образували коалиция, като само една от партиите да отго-

варя за финансовата дейност. Това е особен, но и последователен законодателен подход да не се признава правосубектност в областта на финансовото право на изборните коалиции (вижда се и при определяне на партийните субсидии – те не са титуляр на вземане). Тяхната правосубектност остава само в областта на конституционното право и на изборния процес в частност.

Изборният кодекс прецизира понятието „предизборна кампания“, като го определя като периодът от 30 дни преди началото на изборите до тяхното провеждане. Текстът на чл. 165 от Изборния кодекс определя ограничения в рамките на „предизборна кампания“. Тази регламентация би трябвало да създава ясното правило, че ограничението не се разпростира до цялата финансова година. Въпреки това, с оглед на осигуряване на безспорност на правната уредба, законодателят е приел за необходимо да посочи, че ограничението следва се прилага за всеки избор, проведен в рамките на годината поотделно.

Законодателят е направил опит да очертае източниците на финансиране, като от една страна е използвал комбинация от позитивния метод на правно регулиране, а от друга е добавил и забранителния подход.

Списъците на източниците на финансиране са лимитативни. Законодателят е определил вида допустимо финансиране чрез субектите, които притежават средствата – това може да са средства на партиите (съответно членовете на инициативните комитети или на партиите, които участват в съответната коалиция), на кандидатите или дарения на физически ли юридически лица. Тук е спазен последователен подход, който дава симетрия спрямо Закона за политическите партии – другият източник на финансиране са дарения от граждани и юридически лица. Относно даренията от юридически лица тук могат отново да се приведат аргументите, които определят такова финансиране като неприемливо в рамките на политическия процес. Още повече, че тук става въпрос пар екселанс за сърцевината на дей-

ността по формиране на представителната демокрация пряко за изборния процес.

Законодателят се е опитал да ограничи финансирането на предизборната кампания с въвеждането на забрани, които отново са симетрични на Закона за политическите партии. Тези забрани целят да се ограничи външното влияние върху политическите процеси в страната, а също така и до ограничаване на възможността за влияние от религиозни институции върху светския характер на държавата.

Когато се говори за ограничения във финансирането на предизборната кампания не може да се пренебрегне забраната на чл. 168, ал. 3 за използване на административен ресурс. Формулировката е широка и може да включва както материални неговни субстрати – офис техника, помещения и превозни средства, така и интелектуален компонент – бази данни, информация, изследвания. Използването на такъв ресурс определено дава предимство на тези кандидати, които имат достъп до него, затова той би трябвало да бъде изключен от средствата в предизборната надпревара. Законодателят, обаче, не е бил последователен в подобно разбиране. Ограничението се отнася само до „безплатно“ негово използване. Това прави ограничението половинчато и видимо прието с доста неохота. Веднага се поставя въпросът за какви цени за използването му става въпрос. Кой и как ги определя? И може би най-важното – кой изобщо има достъп до него, макар и на формално възмездно основание?

С оглед проследяване на финансирането в Изборния кодекс са предвидени цял комплекс от мерки, свързани с деклариране на произход на средствата на лицата – дарители, изискване за банкови преводи при дарения над определена сума. Целта е да се получат достатъчно данни, които да дадат възможност на Сметната палата на направи проверка за съответствие на доходите на дарителите с дарените средства. Това правомощие на Сметната палата стои „незавършено“ – законът не е предвидил методика

за тази оценка – възниква въпросът какво се сравнява – абсолютна стойност с абсолютна стойност ли? Не е направена и разлика между физически и юридически лица (вторите се предполага, че водят точна счетоводна отчетност).

Като цяло по отношение на контролната дейност в рамките на финансирането на предизборните кампании може да се посочи, че тя не съответства на същността на процеса, който трябва да се контролира. Предизборната кампания е сравнително динамична и краткосрочна. Тя завършва с политическа победа или загуба. Идеята на ограниченията във финансирането е да не се допусне тя да бъде деформирана с недопустими финансови средства. За съжаление, законодателят е предвидил единствено последващ контрол, отдалечен във времето, който би имал за негативна последица налагането на една или друга имуществена санкция или глоба. Ограничаване на финансирането през текущ контрол, отнемане на незаконни средства в рамките на кампанията, отново в рамките на кампанията – публикуване на информацията за нарушения и за дарители, не е предвидено. Това са характеристики, които определят контрола като слабо ефективен.

КОНТРОЛ ВЪРХУ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

Важен момент от регламентацията на финансирането на политическите партии е контролът върху финансовата им дейност. От гледна точка на обществото основна функция има външният контрол на това финансиране. На контрол подлежат всички аспекти на финансовата дейност и счетоводната отчетност на партиите – и реализирането на приходи, и осъществяването на разходи.

Контролът може да се раздели на общ и специфичен. Общият контрол е предвиден за дейността на политическите партии като цяло в ежедневната им дейност. Той от своя страна може да бъде разглеждан в два аспекта – като на субекти на общото

финансово право, в качеството им на юридически лица с нестопанска цел и през призмата на специални правила, приложими само за тях. Специфичният контрол се осъществява с оглед настъпването на определено събитие – провеждането на политически избори, като е ограничен във времето преди и след тяхното провеждане.

Общият контрол се осъществява както с оглед на специалното им качество на политически партии по реда, предвиден по Закона за политическите партии, така и в рамките на законодателството, приложимо за субектите на гражданския оборот. Съобразно това той се отличава по обхват, задължения и контролни органи.

До голяма степен правилата, предвидени в Закона за политическите партии, повтарят логиката на правната уредба, приложима за воденето на счетоводна отчетност и отчитане на дейността, приложими за юридическите лица с нестопанска цел. В този случай принципът на законодателна икономия не е надделял. Доколкото политическите партии са юридически лица с нестопанска цел, макар и специфични по своето възникване в областта на публичното право и създадени да бъдат основно носители на права и задължения в тази сфера, на общо основание следва да се приложи към тях например изискването за отчитане съобразно изискванията на Закона за счетоводството (чл. 2, т. 1).

Законодателят обаче е предвидил изрична норма в Закона за политическите партии, която посочва, че политическите партии изготвят финансов си отчет по Закона за счетоводството, водят двустранно счетоводство по него и т.н. Не само това, но законодателят в преходните и заключителните разпоредби от Закона за политическите партии изрично прави дефиниции на легални понятия от Закона за счетоводството като препраща към него – така е с термин като „финансов отчет“. Особеност при отчитането е изискването на чл. 34, ал. 2 Закона за политическите партии за политическа партия, която е получила или разходвала средства

над 50 хил. лв. за отчетния период, като те трябва да бъдат подложени на външен одит за сметка на партията. Целта е да се постигне повишаване на степента на доверие във финансовия отчет чрез изразяването на одиторско мнение за това дали този отчет е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане. Доколкото основната цел на политическите партии е участието в избори, а една от предпоставките по закон за извършване на одит от Сметната палата (чл. 35, ал. 1) е именно участието в избори, то на практика се получава двоен одит – от независим одитор и от Сметната палата.

Нормата на чл. 34, ал. 2 от Закона за политическите партии има два недостатъка, които практически влияят негативно върху дейността на политическите партии. Първият е свързан с прага от 50 хил. лв., който е индикатор за обем на дейност. Съотнесен със стойността на независимия одит той е изключително нисък и насочва несъразмерно голям ресурс за осъществяване на тази дейност. Вторият недостатък е свързан с формулировката на текста. От неговото приложение избягват например партии, които са получили и похарчили суми, близки, но по-малки от 50 хил. Така тяхната дейност може да е почти с два пъти по голям обем от тези, които само са получили или само са похарчили суми над 50 хил. Тук недостатъкът на формулировката не може да бъде преодолян по тълкувателен път, доколкото това е финансово-правна разпоредба, която не подлежи на разширително тълкуване или приложение по аналогия.

Законът за политическите партии определя Сметната като основен орган, който осъществява контрол върху финансирането на политическите партии в общия случай. Практически функцията на Сметната палата е двойствена – от една страна, да осигури публичност на финансовата дейност на партиите, а от друга, да следи за спазването на закона. По отношение на публичността Сметната палата поддържа регистър, подобен на този какъвто имаше в Министерството на правосъдието по отношение на

ЮЛНЦ, а след това задължението за публикуване на данните беше прехвърлено към Търговския регистър. При публикуването на тези данни Сметната палата упражнява контрол само от формална страна – наличието или отсъствието на посочените отчети и декларации и съответствието им с образца.

Осъществяването на контрола от страна на Сметната палата има известни специфики, които невинаги са обосновани. Законът предвижда обхватът на одита на Сметната палата да е лимитиран до Закона за политическите партии и Закона за счетоводството. Тук остава настрана ИК, който се явява самостоятелен акт, разходите по който подлежат на контрол на самостоятелно основание. Контролът, който осъществява Сметната палата чрез одитната си дейност, не е всеобхватен по отношение на одитираните лица – политическите партии. За да подлежат на контрол, те трябва да са изпълнили определени условия – да са получавали държавна субсидия, да са участвали през изтеклата година в избори, да са ползвали държавни или общински помещения. Условията са зададени като алтернативни. По този начин периодичността на проверките е напълно неустановена. Напълно реална е и хипотеза, при която политическа партия може да не бъде проверявана, макар да има финансова активност. Следвайки нормата на закона одитиращият орган не може по свой почин, извън хипотезите на обществените предпоставки по чл. 35, ал. 1, т. 1-3, да извърши проверка на лицата, спрямо които осъществява одитна дейност по този закон (Закон за политическите партии). Липсва корелация между възможност за извършване на одит и възможни правни последици от резултатите от одита. В резултат от осъществения одит може да бъде открито несъответствие между задълженията на политическите партии и изискванията на Закона за политическите партии. В конкретния случай това се отнася до финансовите задължения – за начин и вид на приходите, за осъществяване на разходи, за спазване на счетоводните изисквания, за отчетност и т.н.

В резултат на неизпълнение на разпоредбите законът предвижда възможност за прекратяване на политическа партия като правен субект. Актът - решение с конститутивно, правопрекратително, действие следва да бъде постановен от Софийски градски съд. Той се постановява по искане на прокуратурата на РБ. По този начин се очертава асиметрия между възможни правни последици – прекратяване на политическа партия и честотата и основанията на извършвания контрол за спазването на закона във финансовите му аспекти.

Особен вид факултативна контролна дейност се осъществява в хипотезата на чл. 35а от Закона за политическите партии. В този случай при неподаване на ежегодните отчети НАП започва производство по ДОПК. Това свое правомощие НАП осъществява в условията на обвързана компетентност – достатъчен е фактът на неподаване декларация пред Сметната палата в срок и НАП е длъжна да започне действия по Глава пета от ДОПК. Тези свои действия НАП следва да извърши *ex lege* – доколкото регистърът на Сметната палата за политическите партии, неподали в срок е публичен, то би представлявало лоша административна практика нарочното сезиране на НАП от Сметната палата. Производството по Глава пета ДОПК представлява данъчна ревизия. То няма санкционен характер, макар от текста на Закона за политическите партии да се излъчва подобно внушение. Целта на ревизията е установяване на дължими данъци и осигуровки. Вероятно законодателят е почивал върху оборима презумпция за тяхното наличие. Производствата по тази глава на ДОПК могат да завършат както с ревизионен акт, така и със заповед за прекратяване на ревизионното производство. Евентуалното установяване на задължения за плащане на данъци или осигуровки с ревизионен акт няма пряко отношение към обхвата на Закона за политическите партии, както е определен в чл. 1 Закона за политическите партии⁷⁶.

⁷⁶ Закон за политическите партии. „Чл.1 Този закон урежда учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на политическите партии.“

На контрол на общо основание е подложена дейността на политическите партии в качеството им на задължени лица по силата на ЗКПО. Партиите попадат в обхвата на данъчно задължените лица в качеството си на местни юридически лица – те са учредени съгласно правото на РБ и като такива дължат данъци върху печалбата и доходите си, както и разходите, дефинирани в Част четвърта от ЗКПО. Тук, разбира се, следва да се направи разлика между стопанската и нестопанската дейност. Политическите партии се явяват и осигурител по силата на чл. 5, ал. 1 ЗКПО, който дефинира задължението за осигуряване в зависимост от възникналото задължение за осигуряване като функция от налично правоотношение, предвидено в чл.4.

НАП осъществява контролната си дейност по силата и в обхвата на ДОПК, като има всички контролни правомощия по закона във връзка с установяване и събиране на държавните вземания, без да има специфични изключения за политическите партии, произтичащи от особеното им място в публичната сфера. Разграничението между стопанска и нестопанска дейност при ЮЛНЦ е приложимо и при политическите партии, но то не позволява да се прави извод, който да предполага, че на контрол от страна на НАП ще подлежи само дейността, която формира печалба и е облагаема. Аргументите в тази посока са два. На първо място, целта на ревизионната дейност е да се осъществят производствата по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и по обезпечаване и събиране на публичните вземания⁷⁷. Задължения за данъци и осигурителни плащания – публични вземания, възникват и при осъществяване на нестопанската дейност на политическите партии. Разбира се, тя не е ограничена до извършване на ревизи-

⁷⁷ ДОПК. „Чл. 1. С този кодекс се уреждат производствата по установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и по обезпечаване и събиране на публичните вземания, възложени на органите по приходите и публичните изпълнители.“

зионна дейност в понятието Глава Петнадесета от ДОПК, както предвижда делегацията на чл. 35а от Закона за политическите партии. Контролната дейност спрямо политическите партии се извършва в съответствие с ДОПК в неговия пълен обхват и тук се прилага и общият контрол във формата на проверка по смисъла на чл. 110, ал. 3 с нейната по-обща цел да се установят факти и обстоятелства по спазването на данъчното законодателство, които в определени случаи могат да имат значение и за установяването на данъчни и осигурителни задължения, но не само тяхното установяване е нейната цел.

Вторият аргумент е свързан със спецификата на контролната дейност – осъществяването на ревизии и проверки предполага да се разгледа цялостната дейност на проверяваното лице, включително и за да се установи коректността на извършваните разграничения на дейността на стопанска и нестопанска, спазването на изискванията за коректно отчитане съобразно счетоводните изисквания и т.н. Дейността на ЮЛНЦ следва да се разглежда в нейната съвкупност и взаимна свързаност, за да бъдат коректно отчетени нейните финансови измерения.

Контролна дейност върху финансирането на политическите партии осъществява и ДАНС в качеството си на орган, отговарящ за приложението на Закона за мерките срещу изпирането на пари и в съответствие със специалните разпоредби на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма.

Законът за мерките срещу изпирането на пари предвижда изрично политическите партии като лица, задължени да прилагат мерки за превенция срещу изпирането на пари – посочва ги в чл. 4. Задължението е както за политическите партии като юридически лица, така и за физическите лица, които по силата на чл. 30 от Закона за политическите партии са определени да отговарят, така и тези, които без изрично да са посочени в закона, извършват дейности, свързани с воденето на счетоводната и отчетническата дейност. Контролната дейност обхваща както спаз-

ването на изискванията от формална страна – за изпълнение на изискванията за създаване на вътрешни системи контрол върху транзакциите и проверка на лицата, така и движението на паричните потоци и лицата, между които то се реализира.

ПУБЛИЧНОСТ НА ОТЧИТАНЕТО

Особена квази-контролна роля има публичността на информацията, която политическите партии са длъжни да публикуват за дейността си. Политическата дейност почива на общественото възприятие за редица качества и зависимости на всяка политическа партия. Макар да няма формално-правни негативни последици за контролираното лице, тя засяга най-ценния ресурс, с който политическите партии разполагат – доверието на избирателите. В законодателството са предвидени няколко нива на получаване на информация. На първо място, това е информацията, която идва непосредствено от политическите партии и отразява пряко финансовото им състояние (финансов отчет, отчет за приходите и разходите) и кръга лица, с които те имат финансови отношения (декларациите за получените дарения от физически и юридически лица). Нея те публикуват както на интернет страниците си, така и в регистъра на Сметната палата. Особеното е, че за да бъде публикувана, Сметната палата проверява информацията както от външна формална гледна точка, така и от съдържателна. По пътя на фикцията законодателят приравнява подадените с недостатъци на отчетни документи към неподаването на необходимите за публикуване данни, с всички произтичащи от това негативни правни последици. Тези изисквания и проверки са механизъм за предоставяне на висока степен на доверие в публичния регистър.

На второ място, това е информацията, която се съдържа в опосредствани източници – одитни доклади на Сметната палата и независимите одитори. Тези доклади, наред с удостове-

рителната си функция, изпълняват и разяснителна функция. Те са от особена важност, доколкото материята на финансовата и счетоводната отчетност не е широко достъпна и тук авторитетната позиция на държавните органи по повод спазването на изискванията за отчетност и публичност е от решаващо значение.

2. КОНКРЕТНИ ИЗИСКВАНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, РЕАЛИЗИРАЩИ ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

В рамките на тази част от настоящия анализ е представена основната част от посочените условия и гаранции, които са релевантни на българския контекст.

ВСЕОБЩО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Стандарт: Всеобщото избирателно право означава по принцип всички човешки същества да имат право да гласуват и да се явяват на избори. Това право обаче може и действително следва да бъде реализирано при определени условия, отчитащи: а) възраст; б) гражданство; в) пребиваване.

С оглед значимостта на изборния процес и в частност избирателните права на гражданите, в българското законодателство са регламентирани основните принципи за провеждане на избори. В съответствие с общоприетите стандарти в разпоредбата на чл. 3 от Изборния кодекс е въведен принципът за „всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване“. На българските граждани е предоставена възможността за реализиране на личното им право на участие в изборния процес. В тази връзка и следвайки наложените международни практики са предвидени конкретни задължения и условия.

Стандарт: Активното и пасивното избирателно право – правото да избира и съответно да бъде избран – трябва да бъде обвързано с ясно определяне на минимална възраст на гражданина. Правото на глас трябва да бъде придобито най-късно при навършване на пълнолетие. По отношение на пасивното избирателно право би било подходящо това право да се придобива

на същата възраст (но не по-късно от 25-годишна възраст), а за определени длъжности (като например за държавен глава, член на горна камара на парламент) може да съществуват специфични квалификационни възрастови критерии.

Правото на гласуване е конституционно установено, като възможността за упражняването му е пряко свързана с достигнатата възраст на гражданите. При навършването на 18-годишна възраст се придобива т. нар. „активно изборително право“ за участие в избори за държавни и местни органи.

Спрямо допустимостта едно лице да бъде избрано са въведени специфични изисквания, а именно:

- за народен представител – български граждани без друго гражданство, навършили 21-годишна възраст, които не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода;
- за членове на Министерския съвет – български граждани без друго гражданство, навършили 21-годишна възраст, които не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода;
- за членове на Европейския парламент от Република България – български граждани, навършили 21-годишна възраст, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, имат постоянен адрес в страната и през последните 6 месеца са живели в България или друга държава-членка на Европейския съюз; също така за членове на Европейския парламент от Република България могат да бъдат избрани и граждани на друга държава-членка на Европейския съюз, навършили 21-годишна възраст, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, не са лишени от правото да бъдат избрани в държавата им по гражданство, имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в Република България и

- през последните 6 месеца са живели в България или друга държава-членка на Европейския съюз;
- за общински съветници – български граждани или граждани на друга държава-членка на Европейския съюз, навършили 18-годишна възраст, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и през последните 6 месеца са живели в съответното населено място спрямо кандидатурата им. Освен изпълнението на тези условия за гражданите на друга държава-членка на Европейския съюз се изисква също да не са лишени от правото да бъдат избирани в държавата им по гражданство и да имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в Република България;
 - за кметове – български граждани, навършили 18-годишна възраст, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и през последните 6 месеца са живели в съответното населено място.

Стандарт: За да участва в изборния процес за представителни органи на една държава, дадено лице трябва да има гражданско-правна връзка с нея. Тази връзка поражда статус на гражданин на държавата и възможност да реализира правото си на участие в изборния процес. Що се отнася до чужденците, пребиваващи в дадена страна, е препоръчително те да могат да гласуват на местни избори след определен период на пребиваване на съответното място.

Изискванията за правото на лицата да гласуват за държавни и местни органи съдържат общоприложимите критерии за наличието на българско гражданство, навършени 18 години, считано към датата на изборния ден, да не са поставени под запрещение и да не изтърпяват наказание лишаване от свобода.

Особена уредба е предвидена спрямо провеждането на избори за членове на Европейския парламент и местни органи,

като освен основните условия в разпоредбите на Изборния кодекс са добавени и следните такива:

- за избор на членове на Европейския парламент от Република България – наличието на гражданство на друга държава - членка на Европейския съюз, статут на продължително или постоянно пребиваващи в България и да не са лишени от правото да избират в държавата, на която са граждани. Както българските граждани, така и гражданите на друга държава - членка на Европейския съюз, за да упражнят правото си на глас, трябва през последните 3 месеца да са живели в България или друга държава - членка на Европейския съюз;
- за президент – български граждани по рождение и без друго гражданство, навършили 40-годишна възраст, които не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и през последните 5 години са живели в страната;
- за избор на общински съветници и кметове – наличието на гражданство на друга държава-членка на Европейския съюз, статут на продължително или постоянно пребиваващи в България и да не са лишени от правото да избират в държавата, на която са граждани. И избирателите – български граждани, и гражданите на друга държава-членка на Европейския съюз трябва през последните 6 месеца да са живели в населеното място, където ще гласуват.

Стандарт: Третото съществено условие за участие в изборния процес е пребиваването. Под пребиваване в този случай се разбира обичайно местопребиваване. Изискването за продължителност на пребиваването може да се отнася единствено за местни или регионални избори, като периодът не трябва да надвишава шест месеца (това се отнася до активното избирателно право). Правото да гласуват и да бъдат избирани следва да бъде предоставено на гражданите на дадена държава, които живеят в чужбина.

Въпросите относно избирателните секции и гласуването на български граждани извън страната е в правомощията на Централната избирателна комисия, а ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на Република България отговарят за реда на образуване на избирателни секции извън страната. В срок до 25 дни преди датата на изборите за народни представители, членове на Европейския парламент и за президент и вицепрезидент, българските граждани, които имат право и желаят да гласуват, следва да депозират писмено заявление до дипломатическото или консулското представителство на България в съответната държава, или чрез електронно заявление на интернет страницата на Централната избирателна комисия.

Не е предвидена единствено възможност българските граждани извън страната да избират общински съветници и кметове, което е пряко свързано с изискването за уседналост.

Стандарт: Въпросът за лишаването от право на глас и на избор следва да бъде внимателно регулиран от законодателството. В тази връзка е важно то да бъде изрично предвидено в закон, да се спазва принципът на пропорционалност, като лишаването от политически права трябва да се основава на наказателна присъда за тежко престъпление или на умствена неспособност, установена от съдебен орган.

От съществено значение за постигането на всеобщ характер на избирателното право е на всяко правоимащо лице да бъде предоставена възможност да упражни правото си да избира и да бъде избирано. Ограничаването на правото на глас и избор, съответно заличаването от избирателните списъци, следва да бъде изрично предвидено в закона. Имената на граждани могат да бъдат заличени при законоустановените хипотези, като на заличаване подлежат лицата, поставени под запрещение, и изтърпяващи наказание лишаване от свобода. Зачиване е допустимо също при вписването в друг избирателен списък – с оглед настоящ адрес в населено място,

различно от постоянния адрес, или гласуване на друго място, но в тези случаи за гражданите се запазва правото да гласуват.

ИЗБИРАТЕЛНИ РЕГИСТРИ

Стандарт: Правилното поддържане на избирателните списъци е жизненоважно за гарантиране на общото избирателно право. За надеждността на избирателните списъци е необходимо спазването на определени условия:

а) избирателните регистри да бъдат постоянни

За всеки изборен процес се съставят избирателни списъци. Източник на съдържащата се в тях информация е Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

На основание чл. 57, ал. 1, т. 9 от Изборния кодекс Централната избирателна комисия отговаря за поддържането на публичен регистър, съдържащ информация за избирателите. Съответният регистър следва да бъде достъпен и всеки избирател да разполага с възможността за извършването на справки.

б) да се извършват редовни актуализации на списъците, поне веднъж годишно; когато избирателите не се регистрират автоматично (служебно), регистрацията да е възможна за сравнително дълъг период

Процесът по подготовка на избирателните списъци се осъществява на местно ниво и отделно за всяка избирателна секция, като самите списъци се изготвят от „общински администрации по населените места, в които се води регистър на населението“⁷⁸. Базата данни се обновява текущо, но списъци се правят преди избори.

⁷⁸ Чл. 23, ал. 1 от Изборния кодекс.

в) избирателните списъци да бъдат публикувани

С цел постигането на публичност и общодостъпност, предварителен вариант на съставените избирателни списъци се поставя в района на съответните избирателни секции и на интернет страниците на общините.

г) да има административна процедура, подлежаща на съдебен контрол, или съдебна процедура, позволяваща регистрация на избирател, който не е бил регистриран. Подобна процедура следва да позволява на избирателите да променят некоректни данни

Общоприложимото правило е избирателните списъци да се съставят за всеки изборен процес съобразно изискванията за съответния вид избор (например уседналост) с оглед постоянния адрес на избирателите и от съответната общинска администрация. Изключение от правилото за приложение на критерия „постоянен адрес“ е представяне от страна на гражданин на искане за гласуване по настоящ адрес. С писмено заявление до кмет на община, район, кметство, до кметски наместник или на интернет страницата на конкретната община избирателите може да заявят желанието си да гласуват по настоящия им адрес, когато той се различава от постоянния.

С оглед точността на избирателните списъци се предвиждат няколко правни способа за тяхната корекция:

Списъци на заличени лица

В Изборния кодекс са изчерпателно изброени хипотезите за съставяне на списъци с данни за заличените лица. Така съставените списъци се публикуват до 10 дни преди изборите на интернет страницата на съответната община и са достъпни за справки от гражданите. В случай че избирателят има право да гласува,

но е включен в списък със заличени лица, същият може да депозира писмено заявление до компетентния кмет или кметски наместник, който следва незабавно да обяви мотивираното си решение. При наличието на отказ за премахване от списъка на заличените лица, в срок от 24 часа може да се сезира административният съд. В срок до 24 часа в рамките на специално бързо производство, което се развива на една инстанция от постъпването, жалбата се разглежда в открито заседание, а решението не подлежи на обжалване. Производството е състезателно, като страни са жалбоподателят и кмета или кметският наместник. То е уредено с разбирането за бързина и процесуална икономия. С оглед на съществения интерес на жалбоподателя – упражняване на правото на глас, би могло да се помисли за асиметрична възможност за обжалване. Ако жалбата не бъде уважена, е възможно само жалбоподателят да поиска контрол от по-висша инстанция в бързо производство.

Отстраняване на пропуски в избирателния списък

На последващо вписване или дописване подлежат лицата, които *„имат право да гласуват, но са пропуснати, както и тези, за които е отпаднало основаниято, на което са били заличени. Лицата, които са изтърпели наказание лишаване от свобода или не са вече под запрещение, или е отпаднало основаниято, на което са били лишени от правото да избират в държава-членка на Европейския съюз, се вписват в избирателните списъци след представяне на съответен документ в общината или района, или кметството.“*⁷⁹

За валидност на вписването, съответно дописването на граждани, са въведени следните изисквания: а) вписването да бъде заявено от избирателя пред съответната отговорна общинска администрация до предаването на списъците на секционните избирателни комисии; б) дописването да бъде извършено в

⁷⁹ За повече информация относно реда за заличаване, вписване и дописване в избирателните списъци вж. чл. 27 от Изборния кодекс.

рамките на изборния ден от секционната избирателна комисия, която съвпада с постоянния адрес или адрес на пребиваване.

До два дни от съобщаването за постановен отказ за вписване преди изборния ден избирателят може да подаде жалба до компетентния административен съд. Производството е състезателно, като страни са жалбоподателят и кметът или кметският наместник, респективно секретарят на общината⁸⁰. Отказът за дописване в изборния ден от секционната подлежи на контрол от районната избирателна комисия, съответно общинската избирателна комисия.

При наличието на непълноти или грешки в избирателните списъци е регламентирана възможност избирателите да поискат отстраняването им. В 7-дневен срок засегнатият гражданин може да входиращ писмено заявление. Компетентен да се произнесе относно искането е кметът на общината, на района, на кметството или кметският наместник. Решението се обявява незабавно и на публично място, след което до 2 дни решението подлежи на обжалване пред административния съд.

На следващо място, избирателите, които не фигурират в списъците за гласуване извън страната, но са подали заявление и имат право да гласуват, се дописват от секционната избирателна комисия. При оспорване на списъците за гласуване в чужбина Централната избирателна комисия се произнася в 3-дневен срок, а решението може да бъде обжалвано в 3-дневен срок пред Върховния административен съд. Отказът за вписване в изборния ден от страна на секционната избирателна комисия подлежи на административен контрол от Централната избирателна комисия, която се произнася незабавно.

д) добра практика е определянето на краен 15-дневен срок преди изборите за извършване на допълнителни промени в списъците

⁸⁰ Чл. 23 от Изборния кодекс.

Следните срокове са регламентирани в българския изборен процес:

- срокът за заявяване от страна на избирателите да бъдат вписани в избирателни списъци по настоящия им адрес е 14 дни преди изборния ден;
- срокът за издаване на заявление за гласуване на друго място също е до 14 дни преди изборния ден.

Като цяло изискването е спазено за съставяне на основните списъци, но има две посоки, които създават отклонение от правилото и по същество го подриват. Това са обжалванията на списъците, които могат да се осъществят в рамките на този 14-дневен срок преди изборния ден и дописването от секционните избирателни комисии в изборния ден.

- при разгледания по-горе ред за изключване на избиратели от списъците със заличените лица и при наличието на решение в тази насока, последващо вписване в избирателен списък се извършва в срок до предаване на списъка на секционната избирателна комисия. Освен при така описаната процедура, избирател може да бъде изключен от списъка на заличените лица в самия ден на изборите. За целта същият трябва да представи декларация, че не е и няма да гласува на друго място, заедно с издадено в изборния ден от компетентния в конкретния случай кмет или кметски наместник удостоверение за липса или отпадане на основание за включването в списъка на заличените лица, а също и ако избирателят се яви в секция по постоянния му адрес, когато е заявил да гласува извън страната или му е било издадено удостоверение за гласуване на друго или определено място;
- описаните в предходната подточка промени (вписване и дописване) в избирателните списъци се инициират чрез искане от страна на избирателите, като срокът за вписване е до предаването им на секционните избирателни комисии, а за дописване – в деня на провежданите избори;

- в срок до 48 часа преди изборния ден на отговорните общински администрации следва да се предадат списъците за избиратели в лечебни заведения, домове за стари хора и специализирани институции за предоставяне на социални услуги, задържаните, които не изтърпяват наказание лишаване от свобода и намиращите се на плавателни съдове под българско знаме. Съответните избиратели се заличават от избирателните списъци по постоянен адрес или адрес на пребиваване, но същите може в деня на изборите да заявят дописване пред секционната избирателна комисия по адреса им. Необходимо е да представят документ за самоличност, декларация, че не са и няма да гласуват на друго място и документ за настаняването им в съответна институция или на плавателен съд;
- до 18 дни преди изборите Министерство на външните работи информира Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството кои лица са заявили, че ще гласуват извън страната. В 18-дневен срок преди изборния ден гореописаните списъци се публикуват на интернет страницата на Министерството на външните работи, дипломатическите и консулските представителства, а допълнителни заявления или промени следва да се публикуват веднага.

ПАСИВНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО: ИЗДИГАНЕ (НОМИНИРАНЕ) НА КАНДИДАТИ

Стандарт: Освен да избира, всеки гражданин на държавата трябва да разполага с правото да бъде избран. За реализирането на това право е възможно да бъдат установени определени изисквания, като: а) възраст; б) минимална подкрепа от граждани, изразяваща се в събиране на минимален брой подписи; в) депозит за участие в избори.

Минималната подкрепа, изразяваща се в събиране на минимален брой подписи от граждани, следва да бъде дефинирана в закон, да се извършва при ясни правила, с определени крайни срокове и да не поставя неизпълними критерии. В тази връзка законът не трябва да изисква подписите на повече от 1% от избирателите в съответния избирателен район. Проверката на подписите следва да е приключила преди началото на предизборната кампания.

В действащия Изборен кодекс изборите са разделени на следните категории: избори за народни представители за Народно събрание и Велико народно събрание, президент и вицепрезидент, членове на Европейския парламент от Република България, общински съветници и кметове.

Всеки гражданин на Република България, отговарящ на конституционните изисквания, има право да бъде избран. За издигането на кандидати е предвидена възможността за подкрепа на кандидатурата им от страна на избирателите. Спрямо общоприетите стандарти за гореописаната хипотеза от съществено значение е наличието на изпълними критерии, ясни изисквания и срокове. На база класификацията на видове избори са предвидени следните основни условия за регистрация на кандидати посредством подкрепа от страна на избирателите:

- избори за народни представители за Народно събрание и Велико народно събрание – в съответствие с международните принципи подкрепата следва да бъде изразена чрез подписите на най-много 1% от избирателите в конкретния район. В българското законодателство е регламентирано условието подкрепата за партии и коалиции да бъде изразена от не по-малко от 2500 избиратели, а за независими кандидати подкрепата да бъде изразена от най-малко 1 %, но не повече от 1000 избиратели, чийто постоянен адрес се намира в конкретния изборен район. Подкрепата се изразява посредством удостоверяване на самоличност и предоставяне на имена,

единен граждански номер, постоянен адрес и полагането на подпис пред член на инициативен комитет. Фиксиран е краен срок от не повече от 32 дни преди изборния ден за подаване на документацията пред районната изборителна комисия, която от своя страна предава списъците на териториалното звено на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Срокът за финализиране на проверката на подписите е до 27 дни преди изборния ден;

- избори за президент и вицепрезидент – кандидатурата на независим кандидат следва да бъде подкрепена от най-малко 2500 избиратели, удостоверена чрез име, единен граждански номер и подпис пред член на инициативен комитет. До 32 дни преди изборния ден списъкът се депозира пред Централната изборителна комисия, след което се предава за проверка на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Проверката също следва да е приключила до 27 дни преди изборния ден;
- избори за членове на Европейския парламент – минималният брой избиратели, подкрепящи съответната кандидатура, е 2500. В срок до 32 дни преди изборния ден списъците се предават на Централната изборителна комисия, а в срок до 27 дни преди изборния ден Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството трябва да е завършила проверката им;
- избори за общински съветници и кметове – съгласно разпоредбата на чл. 416 от Изборния кодекс са регламентирани минималните изисквания за регистрация на кандидат с определена минимална подкрепа на избиратели в съответствие с броя на населението и спрямо вида избори, като тя варира от 100 до 1000 граждани (при номиниране на канди-

дати за общински съветници) и от 200 до 2000 граждани (при номиниране на кандидати за кмет).

Така предвидената уредба не е в унисон с горепосочените основни международни стандарти относно процентовото съотношение между участници в списъците и численост на населението при изборите за кмет на кметство и кмет на район. Предвидени са по-високи критерии за подкрепа – така например 20% за кмет на кметство и на район. Останалите правила следват концепцията на другите три вида избори съгласно Изборния кодекс. В срок до 32 дни преди изборния ден документацията се предоставя на общинската избирателна комисия. Следва проверка за съответствието на документите от териториалното звено на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

Както бе посочено, в контекста на международните стандарти следва да бъдат предвидени разпоредби, по силата на които извършването на проверка на списъците за подкрепа на кандидати от страна на избиратели да е приключила преди началото на предизборната кампания. В българския изборен процес предизборна кампания може да се провежда 30 дни преди изборния ден. Като цяло предвидените условия не са ограничаващи.

Стандарт: В случай че се изисква депозит, неговата сума не трябва да представлява непреодолима бариера за участника и да подлежи на възстановяване при постигането на определен изборен резултат. Изискванията относно размера на сумата и изборния резултат не трябва да бъдат прекомерни.

Участието в изборния процес за общински съветници и кметове не е обвързано с внасянето на депозит. Спрямо останалите видове избори (за народни представители, президент и вице-

президент и членове на Европейския парламент от Република България) е предвидено задължението за депозит, който се внася от партиите, коалициите и инициативните комитети. Законоустановеният депозит е в размер на 2 500 лв. за партии и коалиции и 100 лв. за инициативни комитети. Събраните по този ред суми подлежат на възстановяване на база крайни изборни резултати. При повече от 1% получени гласове внесеният депозит следва да бъде възстановен на партиите и коалициите, а относно кандидати, издигнати от инициативни комитети – повече от ¼ гласа от районна избирателна квота за народни представители и повече от 1% за президент и вицепрезидент и членове на Европейския парламент от Република България.

РАВНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

РАВНА СИЛА НА ГЛАСА И ГРАНИЦИ НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ РАЙОНИ, БРОЙ НА МАНДАТИТЕ

Стандарт: Равенството при упражняването на избирателните права е съществено условие за демократични избори. В тази връзка равното правото на глас съдържа следните компоненти:

а) всеки избирател по принцип има един глас; когато избирателната система предоставя на избирателите повече от един глас, всеки избирател трябва да има еднакъв брой гласове с останалите избиратели

В контекста на международните стандарти в българското законодателство е застъпен принципът всеки избирател да има право на един глас за всеки конкретен вид избори.

б) равна сила на гласа: броят на мандатите в многомандатните райони трябва да бъде равномерно разпределен между избирателните райони. Това включва ясно и балансирано разпределение на мандатите въз основа на един от след-

ните критерии: население, брой на гражданите, пребиваващи в страната (включително непълнолетни), брой на регистрираните избиратели и евентуално брой на хората, които действително гласуват. Възможно е да се предвиди подходяща комбинация от тези критерии.

- избори за народни представители за Народно събрание и Велико народно събрание – съгласно разпоредбата на чл. 246, ал. 1 от Изборния кодекс „изборите за народни представители се произвеждат по пропорционална изборна система с регистрирани в многомандатни изборни райони кандидатски листи на: 1. партии и коалиции; 2. инициативни комитети.“ Броят на мандатите в многомандатните изборни райони се определя от Централната избирателна комисия на база единна норма на представителство за страната. Критерий е броят на населението, а използваният метод е на най-големия остатък. Данните се извеждат от резултатите от последното преброяване на населението. Броят на мандатите в един изборен район трябва да бъде най-малко 4 (6 за Велико народно събрание). С оглед действителните гласове и чрез метода на Хеър-Ниимайер за партиите и коалициите се определя общият брой на мандатите им в многомандатните изборни райони. Оставащите мандати до 240, съответно 400 за ВНС, се разпределят на МИР с най-големите остатъци. Първи получава допълнителен мандат МИР с най-голям остатък, втори получава допълнителен мандат МИР със следващия по големина остатък и т.н. Гласовете, подадени за избор на независими кандидати, не се включват в разпределението на мандатите. При получаване на районната избирателна квота независимият кандидат се счита за избран. Броят на мандатите на партиите и коалициите е равен на броя на народните представители в Народното събрание, като при разпределението се вземе предвид и броят на избраните независими кандидати. Процедурите за разпределяне на

мандатите при провеждането на избори за народни представители са подробно уредени в Приложение №1 към чл. 248 от Изборния кодекс. При така регламентираното определяне на резултати от гласуването релевантни критерии за извършването на изчислителни процедури са броят народните представители в Народно събрание и Велико народно събрание, общият брой на населението и действителните гласове;

- избори за президент и вицепрезидент – прилага се мажоритарна изборна система и се регистрират национални кандидатски листи на партии, коалиции и инициативни комитети. При провеждането на съответните избори територията на страната представлява едномандатен изборен район. Критерии за избор на кандидатска двойка от президент и вицепрезидент на първия тур е получаването на повече от половината действителни гласове и участие на повече от половината избиратели в проведеното гласуване. Резултатите от гласуването се определят въз основа на правилата от Приложение № 2 към чл. 312 от Изборния кодекс. Условия за избор на кандидатска двойка от президент и вицепрезидент на първи тур са получаването на повече от половината действителни гласове и участие на повече от половината избиратели в проведеното гласуване, а на втори тур е избрана кандидатската двойка, получила най-много гласове. Тук въпросът с разпределението на мандатите по райони на стои, тъй като е налице само един избирателен район;
- избори за членове на Европейския парламент от Република България – прилага се пропорционалната изборна система, а за целта на изборите страната представлява един многомандатен изборен район. Редът за разпределение на мандатите между държавите-членки е в съответствие с правото на Европейския съюз. На база на изборните резултати този брой мандати за партиите и коалициите се разпределя от Централната избирателна комисия. Определянето на мандатите е обвързано с изискванията независимите кандидати, партиите и коа-

лиците да са получили действителни гласове не по-малко от националната квота. Броят на мандатите на партиите и коалициите е равен на броя на членовете на Европейския парламент, определени за Република България, като при разпределянето също се взема предвид и броят на избраните независими кандидати. Тук отново не стои въпросът за разпределението на мандатите по райони, доколкото е налице един многомандатен изборителен район. Изборителната система за този вид избори е пропорционална, като разпределението на мандатите се извършва по метода на Хеър-Ниимайер. Участие в разпределението на мандатите имат онези участници в изборите, които са получили действителни гласове не по-малко от националната изборителна квота (броят на всички действителни гласове, разделен на броя на мандатите). Процедурите за избор са регламентирани в Приложение №3 към чл. 355 от Изборния кодекс;

- избори за общински съветници – прилага се пропорционална изборителна система с кандидатски листи на партии и коалиции и инициативни комитети, регистрирани в многомандатни изборни райони. Гласовете, подадени за избор на независими кандидати, не се включват в разпределението на мандатите. При получаване на общинската изборителна квота независимият кандидат се счита за избран. Мандатите на партиите и коалициите е равен на броя на членовете на общинския съвет, като при разпределението се взема предвид и броят на избраните независими кандидати. Следователно под внимание се вземат общият брой на общинските съветници, населението и действителните гласове. Методиката за съответния вид избори се съдържа в Приложение №5 към чл. 453 от Изборния кодекс;
- избори за кметове – приложима е мажоритарна изборна система с едномандатни изборни райони. Поради тази причина тук не е приложим въпросът с разпределението на мандати по райони. Кметовете на общини и на кметства се избират по мажоритарна изборителна система в два тура, като избрани-

ят кандидат следва да е получил подкрепа чрез най-малко половината от действителните гласове в района на кандидатирането му. Редът за определяне на резултатите се съдържа в Приложение №4 към чл. 452 от Изборния кодекс.

в) максимално допустимото отклонение от нормата не трябва да бъде повече от 10% и със сигурност не трябва да надвишава 15%

В стандарта са определени прагове на същественост на отклоненията за броя избиратели, които би трябвало да стоят зад един мандат. Този въпрос се поставя при избори, провеждани в отделни избирателни райони по отношение на отделните мандати, които те имат. Принципът на разпределение, възприет от законодателя – да се разпределят мандати на базата на населението, не предполага значителни отклонения. Мандатите се определят с решение на Централната избирателна комисия за всеки отделен избор. При преценката трябва да обърнем внимание, че основата, върху която се правят пресмятанията и ЦИК взима своето решение, е броят на гражданите според данните на Националния статистически институт за последното преброяване на населението⁸¹. Тук се поставя практическият въпрос за периодичността на събиране на тези данни (10 години), съпоставено с демографските процеси и миграционните процеси. Възможно би било, но в момента нормативната база не го предвижда, тези данни да се коригират с актуални данни на ГРАО и/или на Националния статистически институт. В този смисъл начинът на изчисление не предполага диспропорции по-големи от предвидените по стандарт, но предвиденият начин на събиране на данните за това изчисление предполага значими отклонения при практическото разпределение на мандатите,

⁸¹ Чл. 247, ал.1, т.1 от Изборния кодекс

което може да се нарече „историческо“ – то е коректно към датата на извършването на преброяването на населението.

- г) *за да се гарантира еднакво право на глас, разпределението на мандатите трябва да се преразглежда поне на всеки десет години, като за предпочитане е тази процедура да се извършва извън периода на избори*

Съгласно българския Изборен кодекс и броя на населението по данни на Националния статистически институт процедурата по определяне на мандати се осъществява от Централната избирателна комисия в срок до 55 дни преди изборния ден. Както бе посочено, периодът на събиране на данни на интервал от десет години при съвременната динамика на демографските и миграционните процеси е сравнително дълъг. В този смисъл тази част от стандарта задава максимален интервал за извършване на тези преразглеждания. Той не следва да бъде еталон за националния законодател. Всеки по-кратък интервал за актуализиране на данните би донесъл повече предимства за придържане към основната идея на стандарта – броят на мандатите в многомандатните райони да бъде равномерно разпределен между избирателните райони и да е с минимални отклонения, доколкото е невъзможна пълна точност. В момента законодателството ни се придържа към максималния предвиден срок за този параметър.

- д) *когато се променят границите на избирателните райони в едномандатни райони, промените трябва да се извършват: безпристрастно; при отчитане мнението на комисия, в която мнозинство имат независими експерти, включително географ и социолог, а между партийните членове е осигурен баланс; при предвидена възможност за финално решение от страна на парламента.*

Едномандатни райони на практика не съществуват по нашето законодателство. За такива могат да се приемат територията на цялата страна, когато става въпрос за избор на Президент и Вицепрезидент и границите на териториално-административните единици, за която изборът се отнася при изборите за кмет. В тези случаи хипотезата с промяна на границите само за изборни цели е неприложима.

е) при многомандатните избирателни райони е за предпочитане местата да бъдат преразпределяни без промяна в граници на избирателните райони, които при възможност да съвпадат с административните граници

Два органа имат пряко отношение към определянето на границите и мандатите в многомандатните райони при пропорционалната избирателна система – Централната избирателна комисия и Президента на републиката.

Общият брой мандати за страната е определен на ниво Конституция. Броят на населението в границите на избирателните райони е пряко свързан с определянето на броя на мандатите⁸², което се извършва от Централната избирателна комисия. Минималният брой мандати за избирателен район при използване на пропорционалната система е четири. При организация на избори се обособяват 31 многомандатни изборни района с граници спрямо съответстващите им области. Изключение представлява наличието на 3 изборни района в област София-град и 2 в област Пловдив. В българския изборен процес не са предвидени специални норми, изрично въвеждащи международните стандарти за изменения спрямо границите на избирателните райони. Законовият механизъм за промени в границите на избирателните райони кореспондира с меха-

⁸² Чл. 247, ал. 1 от Изборния кодекс

низма за тяхното първоначално определяне. За всеки конкретен избор Президентът на републиката издава указ, с който определя наименованията, границите и номерацията на многомандатните избирателни райони⁸³. На ниво закон няма правила, които да съдържат изисквания на какъв принцип трябва да бъдат определени тези райони. Указът е необжалваем по съдебен ред. Той не подлежи на парламентарен контрол. Не е предвиден специален ред за неговото издаване, в това число и подготовката му от постоянен или ad hoc консултативен орган или консултации с други постоянно действащи държавни органи. Няма достъпни вътрешноведомствени процедури, които да предполагат включването на експерти от различни области при подготовката на Указа.

РАВЕНСТВО НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ В ИЗБОРИТЕ

Стандарт: За да се гарантира равенство на възможностите както за партиите, така и за останалите кандидатите в изборите, е необходимо неутрално отношение на държавните органи, по-специално по отношение на:

- а) осигуряване на равни условия за безпрепятствено провеждане на предизборната кампания*

Правомощие на Централната избирателна комисия е установяването на условия и процедури спрямо предизборната кампания. Достъпът до източниците на информация относно провеждането на предизборна кампания е право на всички кандидати, партии, коалиции и инициативни комитети, които са регистрирали кандидати.

Съгласно Изборния кодекс достъпът до електронни и печатни медии е публичен и равен за всички партии, коалиции и инициа-

⁸³ Чл. 249, ал. 2 от Изборния кодекс.

тивни комитети, регистрирали кандидати. Следва да се спазва изискването в срок до 40 дни преди изборния ден условията и цените им да бъдат публикувани на интернет страниците и представени пред Сметната палата и Централната избирателна комисия.

б) гарантирана свобода на изразяване, предвидена в съответни законови разпоредби, която включва:

- *справедлив и равнопоставен достъп до обществените медии;*
- *гарантиран минимален достъп до аудиовизуални медии с частна собственост.*

При провеждането на избори за президент и вицепрезидент, членове на Европейския парламент от Република България и за народни представители от държавния бюджет се предоставят средства на партии, коалиции и инициативни комитети, които са регистрирали кандидати за съответните избори. Средствата следва да бъдат използвани за заплащане на отразяване на кандидатите от доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания.

За постигането на равен достъп до печатните медии и онлайн новинарските услуги е установено изискването за предоставяне на еднакви условия и цени. Същите следва да бъдат публикувани преди изборния ден на интернет страниците на съответните медии и да бъдат обявени пред Сметната палата и Централната избирателна комисия.

На следващо място, обвързани от законоустановеното изискване за обективно, справедливо и равнопоставено представяне на кандидатите, Българската национална телевизия и Българското национално радио следва да отразяват предизборната кампания. Останалите електронни медии също може да използват платени и безплатни форми за излъчване на предизборната кампания при еднакви цени и условия за всички партии, коалиции и инициативни комитети.

Контролът спрямо правомерното провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват се осъществява от Централната изборителна комисия. Районната изборителна комисия следи за законосъобразността на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с регионален и местен обхват и изразява становища по подадени жалби и сигнали.

в) предвидени възможности за публично съфинансиране на партии и кандидати, което следва да отговаря на стандартите за прозрачност и отчетност

Допустимото финансиране за предизборна кампания на партии, коалиции и кандидати, регистрирани от инициативни комитети, следва да се набавя чрез средства на самите кандидати, съответно на партията, партиите в коалиция или членовете на инициативен комитет. Третата регламентирана възможност за набавяне на средства е чрез получаването на дарения от страна на физически лица, юридически лица или еднолични търговци. Със стремеж към постигане на отчетност на средствата съгласно нормите на Изборния кодекс спрямо партиите, коалициите и инициативните комитети е въведено задължението най-малко едно лице да бъде ангажирано със счетоводна проследимост на приходите и разходите. С цел придържане към международните принципи за прозрачност на средствата, свързани с осъществяването на предизборна кампания, в българското законодателство са предвидени следните изисквания:

- подаване на декларация за произход на средства от дарител, ако дарената сума е по-голяма от една минимална работна заплата;
- приходните и разходните суми над 1 000 лв. трябва да бъдат заплащани по банкова сметка. Следва проверка от страна на Сметната палата относно доходите на дарителя и дарените или предоставени средства;

- поддържане на единен публичен регистър с данни относно средствата на партии, коалиции и инициативни комитети;
- след изборите както отговорното лице за осчетоводяване на финансирането на предизборна кампания, така и „доставчиците на медийни услуги, социологическите и рекламните агенции, както и агенциите за осъществяване на връзки с обществеността“ предават отчет пред Сметната палата.

Тук може да се разгледа въпросът с държавната субсидия на политическите партии. Безспорно участието в избори е присъща на политическите партии дейност и тази субсидия може и следва да се разходва за участие в избори. Така индиректно се получава различно третиране на партиите, получаващи държавна субсидия и тези участници в изборите, които не получават, но са регистрирани за участие в съответния вид избор. До определена степен тази неравнопоставеност се преодолява чрез предоставянето на така наречените медийни пакети, които съгласно Изборния кодекс са на стойност до 40 000 лв.

Стандарт: В зависимост от разглеждания въпрос, равенството при достъпа до обществените медии може да бъде абсолютно и или пропорционално (според резултатите, постигнати на изборите). Равенството на възможностите за медиен достъп е особено важно относно радио- и телевизионно ефирно време. Принципът на равенство на възможностите може да се изразява и в поставяне на максимално допустими горни граници в разходите за предизборна кампания, особено по отношение на политическа реклама.

Финансовите възможности за медийно отразяване при провеждането на предизборна кампания се определят също в зависимост от установените източници на средства, а именно – собствени средства на партията (съответно партии в коалиция) или на

членове на инициативен комитет, на кандидатите, дарения от физически лица, юридически лица и еднолични търговци.

В чл. 165 на българския Изборен кодекс са предвидени максимални размери на разходите за предизборна кампания, които варират от 200 000 лв. до 3 000 000 лв. (в избори за народни представители на обикновено НС, съответно до 4 млн. лв. за народни представители във ВНС), от 100 000 лв. до 2 000 000 лв. (в президентски избори и избори за ЕП); от 5000 лв. до 8 000 000 лв. (в избори за общински съветници, в зависимост от големината на населеното място) и от 10 000 лв. до 1 000 000 лв. (в кметски избори, в зависимост от големината на населеното място).

Тук следва да се обърне внимание за възможностите на участници в изборите или техни представители, които имат достъп или са на различни публични позиции, да осъществяват достъп до медии и публични изяви на това основание, а практически да извършват предизборна агитация.

СВОБОДНО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Стандарт: Избирателите трябва да разполагат със свобода да се информират и да формират своето мнение. За да бъде реализирано това тяхно право, държавните органи трябва да спазват задължението си за неутралност, като това се отнася до осигуряването на възможност за:

- а) достъп до медиите;*
- б) разпространение на агитационни материали (плакати, билбордове, брошури и др.);*
- в) право на демонстрации;*
- г) финансиране на партиите и предизборните кампании.*

Властите имат редица задължения, свързани с реализирането на това право, като на първо място те имат задължението за осигуряване възможност за разпространение на информацията относно издигнатите кандидатури. Наред с това, те следва да създадат га-

ранции за спазването на правото на свободен избор. В тази връзка властите следва да налагат санкции в случай на нарушаване на задължението за неутралитет и на свободата на избирателите да формират свободно своето мнение.

Основополагаща предпоставка за реализиране на международните принципи е защитата на основните политически права за свобода на изразяване и събиране. По силата на чл. 181 от Изборния кодекс *„гражданите, партиите, коалициите, инициативните комитети, кандидатите и застъпниците имат свобода на изразяване и на предизборна агитация в устна и писмена форма на предизборни събрания, както и чрез доставчиците на медийни услуги“*. Всички партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати имат право да разпространяват агитационни материали.

Важни особености за гарантирането на свобода и самостоятелност при вземането на решение за начин на гласуване от избирателите са наложените забрани за агитация извън времеви период на предизборна кампания, агитация в рамките на държавни и общински учреждения, институции и в транспортни средства, както и на разстояние от 50 метра от изборните помещения, като част от търговска реклама, агитация от страна на служители на вероизповеданията, регламентирания задължения за обявяване в агитационните материали на престъпния характер на дейностите по купуването и продаването на гласове.

За постигането на общодостъпност и запознаване на гражданите с техните изборителни права и задължения е предвидена възможност доставчиците на медийни услуги с национален обхват да осигурят безплатно ефирно време на Централната изборителна комисия за кампания с разяснителен характер преди и по време на провежданите избори.

СВОБОДА НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ ДА ИЗРАЗЯВАТ СВОЯТА ВОЛЯ И ДА ПРОТИВОДЕЙСТВАТ НА ИЗБОРНИТЕ ИЗМАМИ

Стандарт: Свободата на избирателите да изразяват своята воля изисква преди всичко стриктно спазване на процедурата за гласуване. В тази връзка:

а) процедурите за гласуване трябва да са прости и ясни

Относно протичането на изборния ден и гласуването в кодекса са детайлизирани редица задължения. За да бъдат допускати до гласуване, избирателите трябва да представят личен документ за самоличност на комисията. Председателят или определен с решение член на комисията сверява и вписва данните в избирателния списък.⁸⁴ Следва допускане на избирателя до гласуване, като през това време документът за самоличност остава при комисията. Гражданите свободно избират дали да упражнят правото си на избор чрез хартиена бюлетина или бюлетина за машинно гласуване, ако в съответната избирателна секция е възможно машинно гласуване.

При гласуване с хартиена бюлетина е регламентирана следната процедура: 1. непосредствено преди предаването на бюлетината член на комисията следва да я откъсне от кочана с бюлетините и да я подпечата с печата на комисията; 2. след допускането до гласуване и получаване на бюлетина избирателят отива в кабината за гласуване; 3. с предоставения в кабината химикал, пишец със син цвят, избирателят поставя знак „X“ или „V“ в съответствие с личния си избор и без отбелязване на специални символи. Еднократно се допуска избирателят да върне сгъната сгрешена бюлетина и да получи нова. (Сгрешената бюлетина се унищожава, като на нея се поставя надпис „сгрешена“, печат на комисията и подписи на председателя, секретаря и член на избирателната комисия. Съ-

⁸⁴ В разгледаните по-горе точки бяха подробно описани и анализирани хипотезите за вписване и дописване в избирателния списък в рамките на изборния ден.

щата трябва да бъде описана в протокола на секционната изборителна комисия.); 4. изборителят сгъва бюлетината по такъв начин, който не позволява разкриване на вота; 5. изборителят напуска кабината и предава бюлетината (сгъната) на член на комисията; 6. бюлетината се сверява, като член на комисията проверява дали номерът на бюлетината отговаря на номера на кочана. Ако има съответствие в номерата, бюлетината се подпечатва повторно от член на комисията с печата и от бюлетината се откъсва отрязъкът с номера. Този отрязък се пуска в специална кутия; 7. следва пускане на бюлетината в изборителната кутия от изборителя; 8. изборителят полага подпис в изборителния списък, получава документа си за самоличност и напуска помещението.

При гласуването с бюлетина за машинно гласуване е установен следният регламент: 1. след допускането до гласуване на изборителя се предоставя достъп до устройството за гласуване; 2. бюлетината е идентична по съдържание и разпределение с хартиената, а гласуването се извършва чрез смарткарта; 3. изборителят отбелязва вота си и го потвърждава. Допуска се еднократна промяна на избора преди да бъде потвърден; 4. след отбелязване и потвърждаване изборът се записва и съхранява в електронна изборителна кутия и се появява съобщение за приключване на гласуването; 5. на изборителя се отпечатва контролна разписка с направения избор, която трябва да бъде пусната в обособената кутия за машинно гласуване; 6. следва връщане на картата от изборителя, полагане на подпис в изборителния списък, получаване документите за самоличност и напускане на помещението; 7. към „Забележки“ в изборителния списък комисията отбелязва машинното гласуване.

Неспазването на изискванията или констатирането на несъответствия в установения ред за гласуване води до обявяване на бюлетината за недействителна, а изборителят не се допуска до повторно гласуване. При някои нарушения е предвидено и налагане на глоба.

На практика липсват критерии за това дали процедурите са прости и ясни. От обективна страна процесът трябва да предполага през цялото действие по гласуването възможност на избирателя да проследи как точно се отразява волеизявлението и как материалният носител на това волеизявление бива приобщен към другите направени такива, с цел по-късното му отчитане. От субективна страна възможността за възприемането на тази процедура, както и фактите и обстоятелствата по нейното осъществяване, е индивидуална. Тя е функция както от психо-физическото състояние на гласоподавателя, така и от нивото на неговата обща култура, професионален опит и образование. Този комплекс от параметри трябва да бъде сведен до средно статистически и нормативно установени стойности. Нормативно предвидена процедура за това няма, но може да се приеме, че задължителното образование до 16-годишна възраст и степента на развитие на обществените отношения предполагат възможността да се приложат описаните в законодателството процедури.

б) избирателите винаги трябва да имат възможност да гласуват в избирателен участък

Избирателите, които имат право да гласуват, могат да изразят вота си чрез гласуване спрямо съставените избирателни списъци и разпределението по избирателни секции. Принципът е за приложимост на административно-териториалното деление на страната и постоянния адрес на гражданите. Налице са изключения, регламентирани в Изборния кодекс, които отчитат възможността избирателят да осъществи гласоподаване съобразно физическото си местонахождение в деня на изборите, което би го ограничило да гласува или съобразно с негово субективно желание. При всички случаи гласуването се извършва в помещение, с предварително известно местонахождение, чийто параметри са законово определени. Това се отнася и до оборудването в помещението, което да

отговаря на изискването за възможност за свободно волеизявление и гарантиране на тайната на това волеизявление.

в) гласуване по пощата е приемливо при следните условия: пощенската услуга е безопасна и надеждна; правото на гласуване с бюлетини, изпратени с пощенски услуги, може да бъде ограничено до хора, които са в болница или в затвора, или до лица с ограничена подвижност или до избиратели, пребиваващи в чужбина; измами и сплашване не трябва да бъдат възможни

Не е предвидена възможност за гласуване по пощата или през интернет. Мотивите за това от правна гледна точка са свързани най-вече с осигуряване на тайната на вота и гарантирането на свободата на волята при формирането на волеизявлението (възможността за намеса на трети лица).

г) електронното (машинното) гласуване трябва да се използва, само ако е безопасно и надеждно; по-конкретно избирателите трябва да могат да получат потвърждение на гласа си и ако е необходимо да го коригират, като се спазва тайната на вота; за да се улесни проверката и преброяването на гласовете в случай на обжалване може да се предвиди отпечатване на бюлетината от машината и съхранението в контейнер при запазване тайната на това; системата трябва да е прозрачна, така че да осигурява възможност за проверка дали функционира правилно.

Редът и контролът спрямо машинното гласуване се осъществява от Централната избирателна комисия. При спазване на гореописаните международни стандарти в българското законодателство са уредени следните конкретни изисквания:

- тайната на вота на избирателите се осигурява чрез наличието на прегради, разположени при устройствата в изборното

помещение, както и недостъпност за следващите гласоподаватели до информацията за начина на гласуване;

- след отбелязването на гласа си посредством машинно устройство избирателят има право веднъж да нанесе промяна в избора си. Следва потвърждаване и финализиране на гласуването;
- в регламентирането на машинно гласуване е предвидено съхраняване на данни за потвърден глас в електронна избирателна кутия. Така въведената процедура следва да не разкрива самоличността и начина, по който е гласувал избирателят;
- попълнената бюлетина се отпечатва и представлява контролна разписка, която се съхранява в предназначена за целта кутия;
- с цел проследяване на функционалната изправност е предвидена необходимостта от наблюдение, одит и проверка от изрично упълномощени независими органи. През изборния ден машинното устройство изготвя дневник, съдържащ информация за особености или отклонения в режима му на работа.

д) при гласуване чрез пълномощник следва да се прилагат строги правила; броят на упълномощени лица от един избирател трябва да бъде ограничен

Не е предвидена възможност за гласуване чрез пълномощник. Конституцията на Република България не допуска гласуването чрез пълномощник. До този извод можем са стигнем по пътя на тълкуването *per argumentum a contrario* на текста на чл.10, който сочи, че избирателното право е пряко. Нашата правна система не познава и гласуването чрез формиране на специално електорално тяло.

е) мобилните урни за гласуване трябва да бъдат разрешавани само при стриктни правила, изключващи рискове от измами

На база международните стандарти при провеждането на избори е предвидено упражняване на избирателното право чрез мобил-

на кутия за гласуване. Тази възможност е допустима за избиратели, която са в състояние на трайно увреждане и не биха могли да гласуват в официалното изборно помещение. Тези лица предварително представят необходимите документи и в деня на изборите им се осигурява посещение на адрес от секционна избирателна комисия в състав от най-малко четирима членове. Правилата за избирателна кутия, удостоверяване на самоличност и начин на гласуване са сходни, но не са предвидени допълнителни мерки за спазване на основополагащите принципи и предотвратяване на злоупотреби.

ж) изборните книжа (включително избирателните списъци, бюлетините и отрязъците от тях) не трябва да бъдат подправяни или маркирани по никакъв начин от служителите в избирателните секции⁸⁵;

Процедурата за попълване на изборните книжа и проверяването на съответствието им е изчерпателно уредена в кодекса. След изпълнение на процедурата по идентифициране на избирателя и сверяване на данните по документ за самоличност и избирателен списък, съответният гражданин се допуска до гласуване. Следващ етап е член на секционната избирателна комисия да му предостави хартиена бюлетина. Членът на комисията следва преди момента на предаването да откъсне хартиената бюлетина от кочана с бюлетини и да ѝ постави печата на комисията. Изрично е забранено поставянето на каквито и да било знаци върху кочана с бюлетини. Това ограничение означава, че е забранена индивидуализация на бюлетината, която би позволила установяването на връзката ѝ с конкретен избирател. Забраната за това е гарантирана със сред-

⁸⁵ Параграф 35 от „Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“ гласи следното: „Подписването и подпечатването на бюлетините не трябва да се извършва в момента, в който бюлетината се представя на избирателя, тъй като подписващият или този, което поставя печата, може да я маркира, така че избирателят бъде идентифициран при преброяването, което би нарушило тайната на вота“.

ствата на наказателното право, като съставът е квалифициран до колкото по време на изпълнение на задължения си членовете на избирателните комисии са длъжностни лица.

- з) неизползваните бюлетини не трябва да напускат избирателната секция*

Процедурата спрямо неизползваните бюлетини след приключване на гласуването и преди отваряне на избирателната кутия е същите да бъдат преброени, опаковани отделно, запечатани с лента и преместени от пространството за преброяване на останалите бюлетини. Отрязъците, съдържащи номер на бюлетините, също се опаковат отделно и запечатват с лента. Това са правила, които изпълняват изискването на стандарта, в случай че се спазват.

- и) секционните избирателни комисии трябва да включват представители на различни партии, като присъствието на наблюдатели и представители на кандидатите наблюдатели е осигурено по време на гласуването и при преброяването на бюлетините*

Глава шеста от Изборния кодекс е посветена на уредбата спрямо наблюдателите. Част от правата им са да присъстват в изборните помещения по време на гласуването, при отваряне на изборните кутии и определяне на резултатите. Също така, задължение на съответната избирателна комисия е да предостави на наблюдателите копие на протокола, съдържащ информация относно резултатите в конкретната избирателна секция и изборен район.

- й) военните лица трябва да гласуват по местоживеенето си; когато това не е възможно, е препоръчително да бъдат регистрирани и да могат да гласуват в избирателна секция, най-близка до мястото на дежурство*

Избирателите – военни лица, които отговарят на изискванията за упражняване на правото на избор, следва да заявят желанието си да гласуват извън страната. Заявлението се представя пред съответното дипломатическо или консулско представителство на Република България или електронно на интернет страницата на Централната избирателна комисия. Заявлението следва да съдържа лични данни на заявителя, включително адреса му на пребиваване и къде желае да гласува. Съгласно § 1 от Допълнителните разпоредби към Изборния кодекс за документ за самоличност се приема военната карта на военните лица, живеещи извън страната.

к) преброяването трябва да е прозрачно; наблюдателите, представителите на кандидатите и медиите трябва да могат да присъстват и да имат видим достъп до изборните книжа

Редът и правилата при преброителния процес са от ключово значение за гарантирането на законосъобразност на гласуването. Изброените категории лица присъстват в изборното помещение и по този начин проследяват спазването на изискванията по време на отварянето на избирателните кутии и преброяването на бюлетините. Такова право имат кандидатите, застъпниците, представителите на партии, коалиции и инициативни комитети, наблюдатели, регистрирани анкетъори на социологически агенции и представители на средствата за масово осведомяване.

л) държавата трябва да наказва всякакъв вид изборни измами

За да се гарантира, че свободата на избирателите е ефективно защитена, всяко нарушение на горепосочените правила трябва да бъде наказано.

Избирателите трябва да бъдат защитени от заплахи или ограничения, които могат да предотвратят свободата на техния избор. В случаите, при които тяхната свобода на избор е нарушена от лица,

опитващи се купуват гласове или да оказват натиск, държавата е длъжна да предотврати или санкционира подобни практики.

В Част трета на Изборния кодекс, озаглавена Административнонаказателни разпоредби, са установени хипотезите, при които нарушенията в изборния процес следва да бъдат санкционирани. Използваните санкции са пропорционални и разубеждаващи. В случаите на неспазване на правилата за законосъобразно протичане на изборите приложими са също и разпоредбите на Наказателния кодекс.

С оглед значимостта на предотвратяването на нарушения спрямо политическите права на гражданите, общоприетите стандарти за ограничаване на свободата и оказване на какъвто и да било натиск спрямо избирателните права са регулирани и чрез разпоредбите на Наказателния кодекс – Глава трета, Раздел III „Престъпления против политическите права на гражданите“⁸⁶. Наказуеми са: а) организирането, предлагането, даването, искането и получаването на имотна облага с цел гласуване по определен начин, б) поставянето на пречки пред осъществяването на избирателното право, в) повторното гласуване, г) гласуването без право на това, д) разкриването на тайната на вота или е) преправянето на изборния резултат.

ТАЙНА НА ВОТА

Стандарт: Тайната на гласуването не е само право, но и задължение на избирателя. За да бъде защитена тайната на вота, е необходимо да бъдат изпълнени следните условия:

а) нарушението на тайната на вота от страна на избирателя трябва да бъде наказуемо чрез отстраняване на всяка бюлетина, чието съдържание е разкрито

⁸⁶ По-подробно виж Кузманова, Николета (2015) *Наказателноправна защита на политическите права на гражданите*, Сиела, София.

В българския изборен процес са регламентирани следните хипотези за обявяване на бюлетини като недействителни: възпроизвеждане на гласуването от страна на гласувачия чрез използването на заснемаща техника; демонстриране от избирателя на начина на гласуване. Подобни компрометирани бюлетини се отстраняват с бележка, че същите са недействителни. Това в областта на публичното право е възможно най-тежката санкция – загуба на гласа, като същевременно действа в посока изчистване на една от формите контрол върху „обвързано“ гласуване и оставя действителни само тайно подадените гласове.

б) гласуването трябва да е индивидуално. Семейното гласуване и всяка друга форма на контрол от един избирател над вота на друг трябва да бъдат забранени

По силата на нормите на Изборния кодекс е въведено задължение избирателите да бъдат сами в момента на упражняване на изборното си право. При гласуването се забранява намесата на други лица и присъствието в изборната кабина на лице, различно от гласоподавателя. Изключение е предвидено за лица с увреждания или заболявания, които възпрепятстват физически осъществяването на избирателното право. Тогава се допуска гласуване с придружител. Тук трябва да се има предвид, че става въпрос за лице, на което гласоподавателят има лично доверие да извърши фактически действия във връзка с гласуването и че ще съхрани тайната на вота. Тук волеизявлението не е чрез друго лице. Волеизявлението се извършва лично, като придружителят помага за извършване на фактически действия по гласуването. Заболяванията или уврежданията са само предпоставка за гласуване с придружител. Решението дали ще извърши гласуването лично или с помощта на придружител гласоподавателят приема самостоятелно, по своя суверена воля.

в) списъкът на лицата, които действително са гласували, не трябва да бъде публикуван

Въпросът не е разгледан в Изборния кодекс, съответно не е предвидена изрична забрана. На публикуване подлежат само съставените от секционните избирателни комисии протоколи, които съдържат обобщена информация за броя избиратели и бюлетини.

г) нарушаването на тайната на вота (от други лица, включително от членове на комисиите) следва да бъде санкционирано

Обявени от закона за наказуеми са всякакви действия от страна на длъжностно лице или член на избирателна комисия, чрез които се нарушава тайната на гласуването.⁸⁷ В Изборния кодекс е регламентирано също и наказание с налагане на глоба спрямо членове на секционната комисия, които нарушат реда и правилата за провеждане на гласуване. Тя се налага по административен ред от районната или общинската избирателна комисия.

ПРЯКО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

Стандарт: Избирателите следва да разполагат с правото да избират пряко поне една от камарите на националния парламент; законодателни органи от регионален мащаб, общински съвети.

Във връзка със съответния международен принцип в българското законодателство, и в частност съгласно Изборния кодекс, са регламентирани правата за избор на народни представители за Народно събрание и Велико народно събрание, президент и вицепрезидент, членове на Европейския парламент от Република България, общински съветници и кметове. Конституцията

⁸⁷ Чл. 169 от Наказателния кодекс.

на Република България предвижда изрично и безусловно, че изборите за установените в нея органи се осъществяват чрез пряко осъществяване на избирателното право⁸⁸.

Стандарт: Изборите трябва да се провеждат на равни интервали, като мандатът на законодателния орган не трябва да бъде по-дълъг от пет години.

Съгласно конституционно установения принцип за изборен процес спрямо българската законодателна власт, осъществявана от Народното събрание, периодът на един мандат е конституционно установен на 4 години. В срок до 2 месеца следват нови избори. Не съществува нито един пряко избран орган с мандат по-дълъг от 5 години.

В заключение може да се направи извод за относително съответствие на правната рамка с изискванията на международните стандарти. Въпросът за фактическото приложение е субективен и функция от склонността на лицата натоварени с приложението на правните норми, в съответното качество, в което те се намират. Сериозен установен пропуск е механизмът за определяне на броя на мандатите в избирателните райони. Този пропуск до голяма степен е функция на лоша законодателна практика. Погледнато ретроспективно в период от 30 години практически разпределението е функция основно от административното деление на страната и е исторически устойчиво, което не се отчита динамиката в демографските и миграционните процеси в страната и извън нея.

⁸⁸ Чл. 10 КРБ.

**THE BULGARIAN MODEL OF POLITICAL
FINANCING AND CONDUCTING
ELECTIONS: INTERNATIONAL
STANDARDS, TOPICAL ISSUES
AND POSSIBLE SOLUTIONS
(Resume in English)**

I. FINANCING OF POLITICAL ACTIVITY: INTERNATIONAL STANDARDS AND NECESSARY CHANGES IN THE BULGARIAN MODEL

The standards for the activity of the basic institutions of modern representative democracies represent a set of guiding principles and fundamental elements, which have a universal character and define the prime directions for their activity. Over the last quarter of a century, a number of international organisations have made significant contributions to the development of standards in various areas of public life, including the political sphere, the United Nations (UN), the Organization of American States, the Organization for Security and Cooperation in Europe. (OSCE), the African Union, Transparency International (TI), the International Foundation for Electoral Systems (IFES), the Carter Center and International IDEA.

Against this background, the leadership role of the Council of Europe stands out both globally and regionally. As the largest intergovernmental organisation in Europe, it assumes the initiative in formulating standards in fundamental areas of the social and political life of European democracies, including with regard to the activities of political parties and the electoral process. During the last decade of the twentieth century, the Council of Europe, together with the Organization for Security and Cooperation in Europe, developed a series of documents⁸⁹ which form the basis of internationally recognised principles for the financing of political activity and the conducting of democratic elections. As a result of their activity, a common framework of standards has been formed, which serves as a benchmark for

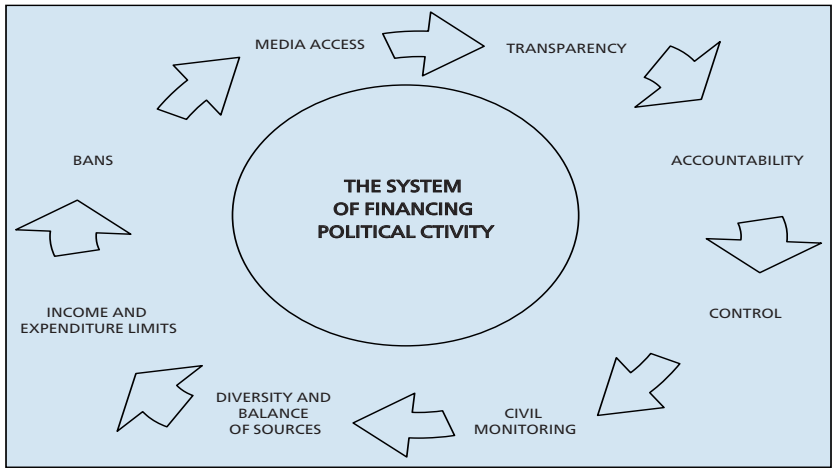
⁸⁹ Among the numerous documents in this area, attention should be drawn to: Council of Europe Recommendation Rec 1516 (2001) on the financing of political parties; and Council of Europe Recommendation Rec (2003) 4 on common rules against corruption in the financing of political parties and electoral campaigns, and "Code of good practice in the field of political parties" and "Guidelines for regulating the activities of political parties".

European democracies on their way to creating democratic order, respecting human rights and establishing the rule of law.

In the context of the topic of political funding, the standards represent a collection of guiding principles, rules and other fundamental criteria for the financing of political parties and electoral campaigns, which (a) guarantee the functioning of political parties as democratic, accountable and socially responsible entities, and (b) contribute to the conducting of free, fair and democratic elections.

In order for their functions to be carried out, the international standards for political funding need to be considered in their interconnectedness, i.e. they should be interpreted as elements of a common system for financing political activity (Figure 2). Considered precisely in such a context, in practical terms they can be used as a tool for the analysis of deficits in the national model of political financing and for formulating recommendations for its development.

Figure 1. The system of standards for financing political activity in a democratic society



It is clear from the figure presented that the basic standards that construct an effectively functioning system for financing political activity in a democratic society are the following: (1) Transparency in the financing of political parties and electoral campaigns. (2) Ac-

countability in the financing of political parties and electoral campaigns: declaration of incomes and expenditures, ensuring publicity of reports by parties and candidates in election campaigns. (3) Effective institutional control of the implementation of the rules, carried out by specialised institutions with the institutional capacity, independence and powers to effectively impose sanctions. (4) Independent civil monitoring and effective public control of the financing of political activity. (5) Diversity between sources of financing and balance between private and public financing as tools for the prevention of dependence on private and corporate interests. (6) Reasonable limits for incomes and expenditures as tools for seeking wider electoral support and preventing dependence on private and corporate interests. (7) Effective bans on funding from inappropriate donors. (8) Fair and equal access to media as a prerequisite for the realisation of the principle of political pluralism, the right of access to information and the right of free expression.

GUIDELINES NECESSARY FOR THE DEVELOPMENT OF THE BULGARIAN MODEL FOR POLITICAL FINANCING

The guidelines for the development of the Bulgarian model for the financing of political activity, which are presented in this part of the analysis, are based on several basic components: (1) international standards for financing of political parties and electoral campaigns; (2) good practices applied by European countries with established democratic traditions; (3) the experience of Bulgaria from the period from the beginning of the democratic changes to the present moment as well as the achievements of Bulgarian legislation in this field from the period 1990 - 2019; (4) the reports of the Transparency International Bulgaria from the observation of the electoral process in the period 2009 - 2019.

1. TRANSPARENCY IN THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES AND ELECTORAL CAMPAIGNS

The amendments to the Law on Political Parties, in force since July 30th, 2019, show a certain deviation from the standards for publicity and transparency of political funding. In order to ensure compliance with international standards, the following amendments in the Law on Political Parties need to be made: It is necessary to repeal Art.171, para. 2, item 7 of the Election Code, which required the publication of non-financial contributions to the campaigns of parties, coalitions and independent candidates in the Unified Register of the National Audit Office, which reduces the possibility of presenting information on this essential aspect of financing of the electoral process; in this regard, it is necessary to return to the norm that was in force until July 30th, 2019.

- Ensuring publicity regarding the non-financial contribution of donors to political parties - the repealing of Art. 29, para. 2, item 7 of the PPA refers to an analogous provision, which required the non-financial contribution to be stated in the registers of the parties; here, too, it is necessary to return to the norm that was in force until July 30th, 2019.
- The conditions for granting the state subsidy (amount, distribution formula and method of granting) should be defined explicitly in the Law on Political Parties: the law on parties, and not the law on the state budget, is the main normative act which determines the rules for the activity of political parties, and it is precisely this law which should ensure the transparency of this information. The bylaws of the Ministry of Finance, which determine the formula for calculating the subsidy and its distribution, do not ensure the same degree of transparency that the law can provide. In this respect, it is necessary to amend the provisions of Art. 26 and Art. 27 of the Law on Political Parties.
- Publicity of the information on the unpaid expenses of the participants in the elections in connection with media coverage of

their electoral campaigns: it is necessary to introduce norms in the electoral legislation which ensure publicity of the unpaid expenses for the electoral campaigns of parties and candidates, including the amounts and names of the media, advertising agencies and PR agencies to which they owe money.

2. DIVERSITY BETWEEN SOURCES OF FINANCING AND BALANCE BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC FINANCING. PREDICTABLE RULES FOR STATE CO-FINANCING.

In order to ensure compliance with international standards, the legal framework should include several criteria:

- Stability and predictability of the rules on state co-financing through norms in a special law determining the overall framework for the activities of political parties (Art. 25, Art. 26 and Art. 27): the systematic place of the conditions for the granting of the state subsidy (criteria for receipt; the amount of funds and the manner of their distribution) is in the Law on Political Parties and not in the Law on the State Budget (LSB). The framework for the operation of the LSB is one-year and it does not create the conditions for stability and predictability of the financial resources on which political parties can rely in the medium term. The fact must be borne in mind that the LSB is a specific law which is submitted to parliament only on the initiative of the executive authority and it does not provide guarantees for the independence of political entities from the decisions of the executive authority, respectively the ruling parliamentary majority.
- Transparency and publicity in determining the amount of the state subsidy (Art. 26 and Art. 27): the formula for determining the subsidy, for its distribution among political entities and the deadlines for providing funds need to be clearly defined and publicly available, with it being most appropriate to define the rules in an annex to the Law for political parties, and not in a normative act of the Ministry of Finance.

- *The amount of the state subsidy (art. 26 and art. 27) should be determined as a function of the cumulative fulfilment of the following criteria:* a) to promote political pluralism and keep the political system “open” for new political entities, by also providing support for parties that are not represented in parliament, but which have offered important political alternatives to society and have received significant electoral support; b) not to create conditions for significant inequality between the parties that receive a state subsidy and other parties; (c) to avoid excessive disparities between the funds provided to large and small parties; (d) to stimulate the search for a balance between the different types of sources by encouraging the collection of membership fees and small donations from members/supporters; e) not to cause dependence on the decisions of state institutions and not to lead to bureaucratisation of money.

The criteria indicated should be used as the starting point for determining a more adequate formula for providing state support to political parties. On the whole, they point to a choice between two approaches in determining the formula for the amount of state subsidy:

- a) set of certain interrelated co-financing criteria (good practice from the model of Germany for state co-financing);
- b) regressive scale in which the amount of one electoral vote decreases in proportion to the number of votes received (good practice from the model of Poland for state co-financing).

The German model is based on a correlation between two leading criteria: 1) the electoral support a certain party has received in a parliamentary election and 2) the total amount of membership fees, donations received, and contributions from party representatives who hold public office.

The characteristic features of the German model are complemented by three important constraints that ensure balance and diversity among sources: 1) an absolute ceiling has been set on the state budget funds provided to all parties within one calendar year - a total of 133,000 million euros; 2) if the electoral support of 4 million votes is

surpassed, the subsidy for a vote received shall be reduced from EUR 0.85 to EUR 0.70; 3) the co-financing of EUR 0.38 per EUR 1 of donation does not apply to donations from companies and donations of a large value from natural persons. An additional detail in the model of financing political activity in Germany is the fact that the state supports the activities of political foundations whose activities are aimed at political and civic education and support for democracy.

The applying of interrelated criteria, in which state financial support is a function of support received from private donors, is an approach which more adequately reflects the understanding of public co-financing (rather than substitute funding, as is the present state of the Bulgarian model). Such an approach leads to diversification of sources and could be used for the restoration of the lost balance in the system of financing political activity in Bulgaria, which over the last decade has increasingly been losing the balance between the public and private financing of political activity.

The other model that demonstrates good practice for public support is that of Poland. It is shown in the application of a regressive scale for the granting of a state subsidy, in which the amount of one electoral vote decreases in proportion to the number of votes received (from approximately 2.7 euros per vote for parties that have received up to 5% of the vote in parliamentary elections to 0.4 euros per vote for parties that have received more than 30% of the vote in parliamentary elections). In this model only one criterion is used for granting a subsidy - the percentage of electoral support received by parties in parliamentary elections. The advantages of the Polish model are expressed in a transparent and relatively easy calculation of the amount of the subsidy on the one hand, and on the other hand - not creating an artificial inequality between larger and smaller political parties.

- *Non-financial support for political parties:* the provision of premises - public property, should be carried out with equal conditions for parties represented in parliament and for those which have received more than 1% of the votes in parliamentary elections.

In this respect, it is necessary to reconsider the legislative amendment in Art. 31 of the Law on Political Parties, by which the parties represented in parliament can use such premises free of charge, whilst other parties pay rent.

Extending the criteria of qualification for receiving a state subsidy: in the context of the country's full membership in the European Union and in line with the established practice of other Member States (such as, for example, Germany, Greece, Belgium, Austria, Lithuania, Great Britain⁹⁰) it would be appropriate for parties that have elected representatives in the European Parliament to receive public co-financing under Art. 25 of the Law on Political Parties.

- *Defining specific types of activities on which it is admissible / inadmissible for the state subsidy to be spent:* bearing in mind the fact that the state subsidy is a financial resource provided by all taxpayers, it is necessary in Art. 29 of the Law on Political Parties to clearly outline the range of activities whose financing with public funds is admissible, respectively not admissible. In this respect, it is important for a sufficiently flexible framework to be defined, which: 1) supports the inherent activities of the party (such as organisational activities and the functioning of party structures, training, dissemination of information, and the conducting of election campaigns); 2) provides for prohibitions on the financing of non-inherent activities of political parties (e.g. charity in any form).

3. PROHIBITION OF THE FINANCING OF POLITICAL ACTIVITIES WHICH PREVENT THE DEPENDENCE OF POLITICAL PARTIES ON CERTAIN CATEGORIES OF DONORS

The latest amendments in Art. 23, Art. 24 and Art. 29 of the Law on Political Parties, respectively in Art. 168 of the Election Code, in-

⁹⁰ As of January 1, 2021, Great Britain is not a member of the EU, the legislation in this area has not been changed.

validate some of the existing prohibitions and in practice allow financing by any type of legal entities⁹¹.

In order to overcome the serious inconsistencies between Bulgarian legislation and international standards and good practice, it is necessary to stipulate prohibitions for financing in the following categories:

- State and municipal companies, and also companies in which the state or municipalities have a share: such a possibility must be prevented with the aim of draining these enterprises, misusing public resources and redirecting them to the election campaigns of candidates and parties.
- Companies that are candidates and/or contractors for public procurement: such a ban creates a barrier against the redirection of financial resources intended for the quality implementation of contracts with the state and municipalities to the election campaigns of parties and candidates. In order to be adequately implemented, such a ban should include a time limit that does not create grounds for linking governmental decisions to public procurement and the provision of political grants.
- Companies that have concluded concession agreements with the state or municipalities, including concessions for the acquisition of natural resources, the usage of beaches, the management of sites of infrastructure and those of strategic importance to the country: such a ban creates a barrier against the linking of the provision of donations and the issuing of permits by state and municipal institutions.
- Companies that operate in sectors which are closely regulated by the state (e.g. in the financial sector, the production of and trade in energy resources, and pharmaceutical companies): the introduc-

⁹¹ The text of Art. 24 of the Legal Aid Law, in force until 30.07.2019, highlighted six areas of prohibitions: 1) anonymous donations; 2) funds from legal entities and sole traders who have public obligations and / or are registered in offshore zones; 3) funds from religious institutions; 4) funds from foreign governments, foreign state and private companies or foreign non-profit organisations; 5) gratuitously provided services, movable and immovable property; 6) free use of public administrative resources.

tion of prohibitions on financing by this category of legal entities is an obstacle to the trading in influence and governmental decisions that benefit private economic entities to the detriment of the public interest in areas in which they affect vital aspects of public life.

- Financing from companies that are engaged in gambling activity: given the circumstance that the nature of this sector does not preclude the use of money with an obscure and / or illegal origin, such a ban represents a barrier to the entry of such funds into political life.
- Companies registered in Bulgaria in which other legal entities registered in offshore jurisdictions have a share: although formally Art. 24, para 1, item 2 introduces a ban on financing by legal entities “registered in jurisdictions with a preferential tax regime”, it can be easily circumvented by means of companies with participation in shares of this kind. For this reason, the wording should be substantially reformulated to introduce effective bans on funding by offshore donors.
- Companies registered in Bulgaria in which legal entities and / or foreign natural persons have a share: although Art. 24, para 1, item 4 prohibits the receipt of “funds from foreign governments or from foreign state enterprises, foreign commercial companies or foreign non-profit organisations”, this prohibition may be circumvented. In principle, it is contradictory to the general prohibitions on financing with foreign legal entities.
- Non-governmental organisations: such a ban is necessary in order to prevent the circumventing of the bans on funding from other categories of legal entities and in order to prevent practices that existed up to 2009, in which sports clubs and cultural and educational societies funded electoral campaigns.
- Use of public administrative resources: the current wording of Art. 24, para. 4 (“political parties cannot use public administrative resources for free”) is too general and the assumption cannot be made that there will be effective control over it being observed. In this regard, it would be more appropriate to completely ban

the use of public administrative resources by government officials who are also candidates in electoral campaigns.

From the two examples given, it is clear that corporate funding is a matter that should be approached with caution and in which the full range of specific circumstances must be taken into account. In this respect, the dilemma emerges as to whether it is possible to adopt rules that precisely select the categories of legal entities (so as to ensure the possibility of control and prevent the dependence of political parties on problematic donors, and limit the risk of corruption), or whether it is more appropriate to introduce a general ban on funding by all categories of legal entities.

4. REASONABLE LIMITS IN THE AMOUNT OF DONATIONS, WHICH PREVENTS THE DEPENDENCE OF PARTIES ON A NARROW CIRCLE OF DONORS

In order to apply effective barriers against the dependence of political entities on large business donations, three essential conditions need to be taken into account when determining the maximum amount of donations:

- Preconditions should not be created for dependence of parties and candidates on a narrow circle of economic entities, which may influence the functioning of parties.
- The effective implementation of electoral campaigns should not be hindered.
- All other parameters of the funding system (presence or absence of state support, established practices for providing donations from a wide or narrow circle of individuals, collection of membership fees) should be considered.

5. EFFECTIVE INSTITUTIONAL CONTROL

In order to ensure compliance with international standards, the following legislative amendments need to be made:

- Expansion of the powers of the National Audit Office for supervision in the following areas: 1) monitoring of all activities during electoral campaigns; 2) expanding and strengthening administrative capacity; 3) granting powers for supervision of the correspondence between the funds actually received and those actually spent.
- Clarification of the scope of powers and the mechanisms for interaction between the National Audit Office, the Central Election Commission and the Electronic Media Council.
- Determining a specific deadline for checking the reports from the electoral campaigns: unlike the explicit deadline for checking the annual reports of political parties, such a deadline is not present for reports related to the financing of the electoral campaigns of parties, coalitions and election candidates; this omission in practice compromises the idea of the requirements for publicity of the results of the inspection by the National Audit Office, namely informing voters about the amount of financial resources used by the participants and the legality of the financing of their electoral campaigns.
- *Reinstating sanctions for funding above the maximum allowable limit for donations of parties / participants in electoral campaigns:* if the restrictions on the maximum allowable amount of donations are returned to the legislation, it is also necessary to reinstate the respective sanctions that existed up to July 30th, 2019 in Art. 43a, para. 1 of the Law on Political Parties and in Art. 477 of the Election Code.
- *Reinstating sanctions for the failure to declare the non-financial contribution of the donors:* if the requirements for publishing the non-financial contribution for the activity of the parties and for the electoral campaigns of the participants in the elections are reinstated, the respective sanctions existing up to July 30th, 2019 in Art. 29, para 2, item 7 of the Law for the political

parties and in art. 171, para. 2, item 7 of the Election Code also needs to be reinstated.

- *Introducing a methodology with specific criteria and parameters of the scope of monitoring performed by the Electronic Media Council:* given the circumstances that the current approach to the monitoring of the regulatory body is based on unclear and non-transparent methodology, which does not cover all forms of electronic media and monitoring parameters, it is necessary to clearly define the parameters of the observation in the law. Secondly, it is necessary to specify the requirements regarding the exchange of information between the Electronic Media Council and the National Audit Office.
- *The granting of powers to the Central Election Commission to exercise control and impose sanctions for violations of the rules* in the period between the date of the elections being announced and the official start of the electoral campaign.

6. FAIR AND EQUAL ACCESS TO MEDIA

The issue of ensuring fair access to the media is particularly important in the conducting of electoral campaigns. As an integral part of the election process, it is presented in greater detail in the second part of the current text. To be exhaustive in the context of party funding, only the main guidelines regarding amendments are highlighted here:

- Expanding free access to public media in order to guarantee political pluralism and the right of voters to make informed choices.
- Ensuring fair and equal access to public media for political parties and candidates, which bridges the line between parliamentary and non-parliamentary parties.
- Ensuring publicity on outstanding funds for coverage of previous electoral campaigns of election participants as a tool against covert media funding.

II. THE ELECTORAL PROCESS IN BULGARIA - NECESSARY AMENDMENTS IN BULGARIAN LEGISLATION

ACCURATE AND UP-TO-DATE VOTER LISTS:

Establishment of a register of voters at their actual current address, which is maintained and updated by the Central Election Commission.

In order to meet the requirements of the standard for accurate and up-to-date voter lists, it is necessary to create a register of voters based on their actual current address, which is maintained by the Central Election Commission and, in a case of inaccurate data about a voter, is updated at his request. The creation of an electoral register must include three successive steps:

- 1) a registry of voters at their current address in the country and abroad on the basis of the data of state institutions;
- 2) the conducting of an information campaign among citizens, with the aim of informing them about the existence of an electoral register;
- 3) verification of the data by each voter and subsequent confirmation/correction of the entry in the electoral register.

As an institution with the obligation of preparing and conducting elections, the Central Election Commission should also have the main responsibility for creating and maintaining a register of voters. The data for compiling and maintaining the electoral register should be based not only on the General Directorate for Civil Registration and Administrative Services, which maintains the Population Register, but also on the information files of the above-mentioned institutions. In this respect, it is necessary to envisage a mechanism for official provision to the Central Election Commission of data from the information files of the General Directorate for Civil Registration and Administrative Services, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Foreign Affairs and the National Social Security Institute (for example, it should be noted that the National Social Security Institute has up-to-date declared data of persons living abroad, who are exempt from paying health insurance contributions - this set of information should also be used as a source of data for the compilation of the electoral register).

An important function of the CEC is to conduct an information campaign among citizens about the existence of a voter register and the necessity of checking the validity of the data. In this respect, the CEC should provide access to the established register (subject to the conditions for personal data protection, via the Internet or by on-site inspection in municipalities). The final stage ends with a one-time verification of the data by the voter, as they check their data, then confirm / correct the entry in the electoral register. The approach proposed ensures the realisation of the right to vote for all voters living in the country and abroad, by expunging so-called “dead souls” from the voter lists, whilst not depriving Bulgarian citizens of voting rights, and preventing abuses on election day.

2. THE FORMING AND INCREASING CAPACITY OF THE ELECTION ADMINISTRATION

In order to maintain and develop the capacity of the election administration, legislative amendments, as well as practical actions, are needed:

- The introduction of a professional element in the composition of the sectional election commissions – the chairperson of the sectional election commission should have an appropriate education (a legal education or one in the area of social sciences) and is not nominated by political parties, but by professional communities. In this regard, the capacity of legal advisers, other qualified lawyers and specialists in the field of social and political sciences can be used, who can be mobilised as chairpersons of Section Election Commissions. The chairperson of the Section Commission should be sufficiently well trained and ensure the correct application of the rules and procedures stipulated in the electoral legislation.
- The creation of a register of members of the Section Election Commissions who have experience and knowledge in conducting elections.
- The conducting of more in-depth training for Section Election Commissions members included in this register.
- The prohibition of Section Election Commissions members being replaced with persons who have not completed the planned training.
- An increase in the number of employees in the expert unit of the Central Election Commission, given the need for adequate train-

ing of Section Election Commissions and the potential powers to maintain voter lists.

- The determining of a reasonable range of administrative and penal sanctions for violations committed by members of election commissions, as the current severe measures are inadequate and lead to a practical refusal to apply sanctions.

3. ACCURATE AND CORRECT REPORTING OF THE ELECTION RESULTS

REGIONAL COUNTING CENTRES

It is necessary to establish Regional Counting Centres (RCCs), in which regional counting commissions count the ballots with the help of optical scanners. The model proposed creates prerequisites for: 1) transparency in the ballot counting process; 2) elimination of the possibility for direct access of the members of the election commissions to the ballots, which prevents the manipulation of the ballots and the protocols with the election results; 3) public control over the work of the election commissions and increasing the personal responsibility of the members of the commissions; 4) rendering pointless part of the schemes for putting pressure on the voters and for buying votes.

The model of regional centres is an effective tool for preventing the possibilities for control and pressure on voters, as well as for limiting the manipulations and technical errors in the counting of the ballots. The experimental application of the model in the 2011 local elections proved that the counting centres can function effectively, having a highly disciplining effect on the work of the precinct commissions, alleviating the pressure on voters and making control schemes over the choice of voters in specific precincts redundant.

ELECTRONIC VOTING MACHINES

The machines for electronic vote in a controlled environment within the voting sections are an instrument that can positively affect the election process in several aspects:

- *limitation of the technical errors* made by the section election commissions, when counting the ballots and filling the election protocols;

- *limitation of deliberate manipulation* upon the counting of voting results (incorrect ballots counting, scratching the ballots and making them invalid/irregular, not counting the preferences, mistakes and corrections in the protocols with the election results);
- *reduction of the number of invalid/irregular ballots*, practically to zero.

VOTING MACHINES WITH TOUCHSCREEN AND SMARTCARD

To employ the positive potential of the voting machines, which have been used as a pilot technology since 2014, compliance with the following prerequisites is necessary:

- *they should be used as a single technology for voting and counting of election results* in the voting sections;
- *both the devices and the software should be tested and audited*, while allowing independent external observers, media and election candidates for testing their proper functioning;
- *the devices should be bought instead of rented* (the motives for that are the efficient spending of public funds as well as the necessity for guarantying the sustainability and the predictability of the rules regulating the election process).

OPTICAL SCANNERS

Although in recent months public discussion has focused on one specific type of electronic voting device, it should be mentioned that current trends in the electoral process highlight the advantages of another type of device - the so-called optical voting and ballot counting systems. The advantages of this type of device are illustrated in the preservation of the traditional means of voting - a paper ballot, which is stored in the ballot box, while the counting of ballots and the reporting of the election result is carried out with the optical device. Optical scanners could also be successfully applied in the model of Regional Counting Centres.

4. EQUAL VOTING OPPORTUNITIES FOR VOTERS LIVING IN THE COUNTRY AND THOSE LIVING ABROAD

REMOTE VOTING BY MAIL FOR BULGARIANS ABROAD

Until a secure electronic remote voting platform is established, postal voting opportunities should be ensured for voters living abroad and for those in the country who are unable to vote for medical reasons (for example, being quarantined due to restrictions to prevent the spread of COVID -19).

5. FAIR AND EQUAL ACCESS TO MEDIA DURING THE PERIOD OF THE ELECTORAL CAMPAIGN

Expanding free access to public media: in order to create guarantees for providing voters with more complete information and for the realisation of the principle of political pluralism, it is necessary to correct the approach, in which the principle of trade is dominant, of reflecting the pre-election events of the participants in the elections. Public service media are funded by the money of all taxpayers and should ensure unimpeded access to registered participants. This recommendation is important not only with a view to ensuring political pluralism and the right of voters to an informed choice, but also in view of a new challenge that emerged in 2020 - restrictive measures against the spread of COVID-19, which impose restrictions on direct communication between voters and candidates and stress the key role of the media as the main (and in some cases the only) channel of information and communication.

- Ensuring fair and equal access to public media for political parties and candidates: in order to create guarantees for providing voters with more complete information and for the realisation of the principle of political pluralism, it is necessary to correct the restrictive approach according to which the participants in discussions are selected from parliamentary and unrepresented parties. One of the possible solutions is to provide equal access to all political entities which gather the potential support of 1% of voters according to current data from opinion polls regarding pre-election intentions.

- Ensuring publicity regarding unpaid sums to cover previous electoral campaigns of election participants: in order to limit the proliferation of the practice of covert funding from the media for the electoral campaigns of participants in previous elections, it is necessary to introduce requirements for publicity of this information (in the form of obligatory written information published on the media website and within the programme, in which the pre-election behaviour of a participant with similar obligations is reflected).
- Based on good practices in a number of democratic countries, it would be sufficient to provide access to some of the airtime to privately owned media free of charge.

6. EFFECTIVE SUPERVISION OF THE FUNDING OF THE ELECTORAL CAMPAIGN

- Implementation of timely control over the financing of electoral campaigns, which would allow the imposition of sanctions on violators even before the end of the electoral campaign.
- Establishing a more detailed legal framework, which clearly defines the powers of the Central Election Commission, the National Audit Office and the Electronic Media Council regarding the supervision of the financing of electoral campaigns, as well as the mechanisms for interaction between them.
- Determining a specific deadline for the auditing of the reports of the electoral campaigns by the National Audit Office and its timely publication. In this respect, the decision to set a 6-month deadline after the submission of the reports, in which the Court of Auditors carries out an audit and discloses the results, would be appropriate.

7. JUDICIAL SUPERVISION OF THE ACTS OF THE ELECTION ADMINISTRATION APPEAL AGAINST THE DECISIONS OF THE ELECTION ADMINISTRATION

It is necessary to create an explicit text in the Election Code, which guarantees the right of non-governmental organisations and individual citizens to appeal against the decisions of the election administration, including the methodological instructions.

Библиография

1. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2014) Прозрачност и почтеност в изборния процес: доклад от наблюдението на изборите за членове на Европейския парламент от Република България, проведени на 25 май 2014 година, Асоциация „Прозрачност без граници“, София.
2. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019) Гласът на гражданите (доклад от наблюдението на националния референдум относно въвеждане на електронно дистанционно гласуване – 25 октомври 2015 г.), Асоциация „Прозрачност без граници“, София.
3. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019) Изборен процес и политики за превенция на корупцията: състояние и перспективи за развитие (доклад от наблюдението на изборите за 44-то Народно събрание, проведени на 26 март 2017 г.), Асоциация „Прозрачност без граници“, София.
4. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019) Общини на прицел (доклад от наблюдението на изборите за общински съветници и кметове, 27 октомври и 3 ноември 2019 година), Асоциация „Прозрачност без граници“, София.
5. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2012) Прозрачност и почтеност в изборния процес: доклад от наблюдението на изборите за президент и вицепрезидент на република България и изборите за кметове и общински съветници – 23 и 30 октомври 2011 година, Асоциация „Прозрачност без граници“, София.
6. Кашукеева-Нушева, Ваня (2015) Международни стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
7. Международен пакт за граждански и политически права на ООН от 1966 г., приет от Общото събрание на ООН на 16 декември 1966 г.
8. Определение № 1 от 17.03.2015 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 1 от 2015 г.
9. Пастармаджиева, Даниела (2020) Мажоритарната избирателна система и развитието на обществата, Институт „Общество на знанието“, София.
10. Препоръка Rec (2003) 4 относно общи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и на предизборните кампании, приета на 8 април 2003 г. от Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа.
11. Препоръка Rec 1516 (2001) относно финансирането на политическите партии, приета на 22 май 2001 г. от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.

12. Решение № 4523 от 23.04.2015 г. по адм. д. № 7928/2014 на Върховния административен съд.
13. Становище на Сметна палата до Конституционния съд от 25.10.2019 по конституционно дело № 13 от 2019.
14. Кузманова, Николета (2015) Наказателноправна защита на политическите права на гражданите, Сиела, София.
15. Таджер, Витали (1972) Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял 1-2, Наука и изкуство, София
16. Council of Europe (2020) The Council of Europe: Guardian of Human Rights. Strasbourg.
17. Council of Europe. Resolution 1736 (2010) Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Council of Europe, Strasbourg.
18. Handbook for Observers of Elections, Council of Europe, 1996.
19. Nassmacher, K.-H. (2003) „Introduction: Political Parties, Funding and Democracy“, in: Austin, Reginald and Maja Tjernstrom (eds.), Funding of Political Parties and Election Campaign Handbook, International IDEA, Stockholm.
20. Smilov, Daniel and Jurij Toplak (2007) Political Finance and Corruption in Eastern Europe. Ashgate Publishing Company, Burlington, USA/ Hampshire, England.
21. Smilov, Daniel (2008) Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics. Center for the Study of Imperfections in Democracy, Central European University, Budapest, 2008.
22. Van Biezen, Ingrid and Petr Kopecký (2007) The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. Party Politics, March 2007; vol. 13, 2.
23. Venice Commission and OSCE/ODIHR (2011) Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg.
24. Venice Commission (2003) Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Venice Commission. Venice Commission, Strasbourg, (CDL-AD (2002) 23).
25. Venice Commission (2005) European standards of electoral law in contemporary constitutionalism standards of electoral law in contemporary constitutionalism (Science and Technique of Democracy, Venice Commission, Strasbourg.
26. Walecki, Marcin (2007) Summary of Proposed Political Finance Standards. - in: Challenging the Norms and Standards of Election Administration. International Foundation for Electoral Systems, Washington.

Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология; завършила е специалност Политология в СУ „Св. Климент Охридски“ през 1996 година. Работила като съветник по политическите въпроси на народни представители в 37-то Народно събрание, в Института за регионални и международни изследвания, а от 2003 година работи като координатор, впоследствие като социолог и програмен директор в Асоциация „Прозрачност без граници“ – българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Хоноруван преподавател в катедра „Политология“ и катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Член е на Българската асоциация по политически науки. Основното направление в нейната работа е политическата корупция, със специален фокус финансиране на политическата дейност и демократични стандарти в изборния процес. Автор на аналитични оценки, доклади, методологии за мониторинг и анализи, посветени на политическото финансиране, демократичните стандарти в изборния процес, лобизма, доброто управление и превенцията на корупцията. Лектор в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското общество и публичната администрация в посочените области.

Калин Славов завършва право в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ (2000 г.), а впоследствие придобива магистърски степени и по Бизнес администрация (Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2004 г.) и по Международно и европейско право (Софийски университет „Св. Климент Охридски“, съвместна програма с университетите в Нанси и Страсбург, 2008 г.). От 2011 г. заема позицията Изпълнителен директор на Асоциация „Прозрачност без граници“, българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Експерт на Съвета на Европа. В същото време води упражнения по данъчно и финансово право в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Канен е и във „Висшето франкофонско училище по администрация и мениджмънт“. Член е на Международната фискална асоциация (IFA). Основните му сфери на професионален интерес включват изграждане на капацитет и устойчиво развитие на публични институции, антикорупционна експертиза и анализ.

Асоциация „Прозрачност без граници“ е българското национално представителство на международната организация за превенция и противодействие на корупцията Transparency International. Тя е създадена през 1998 година като първия клон на организацията в Югоизточна Европа. Мисията ѝ е да обединява усилията на гражданското общество, държавни институции, местните власти, представителите на частния сектор и медиите с цел провеждане на системни реформи в управлението и предприемането на конкретни действия срещу разпространението на корупцията в страната. Основните приоритети в работата на организацията са свързани с противодействие на политическата корупция, насърчаване на реформите и прилагането на етични стандарти в публичните институции и в частния сектор, провеждане на застъпнически кампании за добро управление и осъществяване на граждански контрол в различни сфери на обществения живот – организиране на демократични избори, финансиране на политическата дейност, изграждане на обществени средства, функциониране на публичните институции на национално и местно ниво. Приносът на организацията се допълва от широк спектър изследвания, анализи и трансфер на експертиза в посочените области.

Фондация Фридрих Еберт е създадена през 1925 г. като политическо наследство на първия демократично избран германски президент Фридрих Еберт. Отдадена е на ценностите и основните идеи на социалната демокрация и работи активно с неправителствени организации, политически актьори и професъзи в целия свят. Посветена на принципите свобода, справедливост и солидарност, в Германия и в над 100 държави фондацията допринася за развитието на демокрацията, политическата култура, укрепването на мира и на социална промяна.

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

София 1000, ул. „Шандор Петьофи“ №50, ет.1

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

Издател

Фондация Фридрих Еберт

Бюро България

ул. Княз Борис I 97

1000 София, България

Отговорен редактор:

Хелене Кортлендер, директор

© Дизайн корица: : ViBrand Visuals

Предпечат и печат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички, издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации, не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн

<http://www.fes-bulgaria.org>

София, 2021 г.

ISBN: 978-954-2979-77-7