

Ваня Капукеева-Нушева

ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ И ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ



Ваня Кашукеева-Нушева

ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС
В БЪЛГАРИЯ
И
ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ

Велико Търново
2026 година
Европейски информационен център

ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ
И ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

- © Ваня Георгиева Кашукеева-Нушева, 2026
- © Европейски информационен център, 2026

Рецензенти:

доц. днп Огнян Минчев, доц. д-р Теодора Калейнска

ISBN 978-954-9469-16-5 (печатно издание)

eISBN 978-954-9469-17-2 (pdf)

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	7
------------	---

Част I. Роля на паневропейските организации за промотиране на стандарти за политическо финансиране и на демократичните принципи в изборния процес	15
--	-----------

I. Приносът на съвета на Европа и ОССЕ за създаване на стандарти за политическо финансиране	17
--	-----------

Значение на „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии” в процеса на формиране на стандарти за политическо финансиране	21
--	----

Основни елементи на стандартите за политическо финансиране на Съвета на Европа	26
---	----

1. Прозрачност и публичност при финансирането на политическите партии и предизборните кампании	26
---	----

2. Отчетност относно приходите и разходите на партиите и на участниците в предизборните кампании	29
--	----

3. Разнообразие между източниците на финансиране и баланс между частно и публично финансиране	33
--	----

4. Забрани за финансиране на политическата дейност, предотвратяващи зависимостта на политическите партии от определени категории дарители	38
---	----

5. Разумни ограничения в размера на даренията, предотвратяващи зависимостта на партиите от тесен кръг дарители	41
--	----

6. Ефективен институционален контрол	45
--	----

7. Независимо гражданско наблюдение и ефективен обществен контрол	50
--	----

8. Справедлив и равен достъп до медиите	53
---	----

II. Приносът на съвета на Европа и ОССЕ

за създаване на стандарти за честни и демократични избори	56
--	-----------

1. Базисни предпоставки за реализиране на основните изборителни права на гражданите.....	57
--	----

2. Конкретни изисквания, реализиращи основните принципи в изборния процес	70
---	----

Всеобщо изборително право и предпоставки за неговото реализиране.....	70
---	----

Равно изборително право: равна сила на гласа и граници на изборителните райони, брой на мандатите. Равенство на възможностите на участниците в изборите.....	73
--	----

Свободно изборително право и предпоставки за неговото реализиране.....	75
--	----

Тайна на вота като гаранция за свободния избор на гражданите и доверие в изборния процес.....	77
---	----

Пряко изборително право	78
-------------------------------	----

Част II. Дефицити в българския модел

за политическо финансиране и провеждане на избори	79
--	-----------

I. Дефицити в българския модел за политическо финансиране.....	81
---	-----------

1. Прозрачност при финансирането на политическите партии и предизборните кампании.....	81
--	----

2. Баланс между частно и публично финансиране, предвидими правила за държавно съфинансиране	83
---	----

3. Забрани за финансиране на политическата дейност	86
--	----

4. Ограничения в размера на даренията	90
5. Ефективен институционален контрол	92
6. Справедлив и равен достъп до медиите	95
II. Дефицити в изборния процес.....	99
1. Устойчивост на изборното законодателство	100
2. Базисни компоненти на изборния процес: избирателни списъци, технологии за гласуване и отчитане на изборните резултати.....	106
3. Изборната администрация – състав, капацитет и начин на функциониране на избирателните комисии	110
4. Престъпления срещу избирателните права на гражданите: основни фактори, мащаби и изразни форми.....	113

**Част III. Перспективи за подобряване на
българския модел за политическо финансиране
и провеждане на избори в контекста на
препоръките на паневропейските организации ...**

I. Насоки за развитие на българския модел за политическо финансиране	135
1. Прозрачност при финансирането на политическите партии и предизборните кампании	135
2. Разнообразие между източниците на финансиране и баланс между частно и публично финансиране. предвидими правила за държавно съфинансиране	137
3. Забрани за финансиране на политическата дейност, предотвратяващи зависимостта на политическите партии от определени категории дарители	143

4. Разумни ограничения в размера на даренията, предотвратяващи зависимостта на партиите от тесен кръг дарители.....	145
5. Ефективен институционален контрол	147
6. Справедлив и равен достъп до медиите	149

II. Насоки за преодоляване на дефицитите

в изборния процес: необходими промени

в българското законодателство

1. Устойчивост на изборното законодателство	153
2. Точни и актуални избирателни списъци: създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес, който се поддържа и актуализира от ЦИК.....	154
3. Формиране и капацитет на изборната администрация.....	156
4. Точно и коректно отчитане на изборните резултати	158
5. Равни възможности за гласуване на избирателите, живеещи в страната и в чужбина.....	161
6. Справедлив и равен достъп до медиите в период на предизборната кампания.....	163
7. Съдебен контрол над актовете на изборната администрация. обжалване на решенията на изборната администрация.....	164

Заключение.....

Библиография.....

УВОД

От началото на демократичните промени в България през 1989 г. до днес темите за финансирането на политическите партии и за начина, по който се провеждат избори, винаги са предизвиквали интензивни обществени дискусии в страната. Те неизменно са извеждали на преден план въпросите, свързани с ролята на парите в политиката и спазването на основни демократични стандарти – прозрачност, честност на изборите, гарантиране на политическите права на гражданите и на върховенството на правото.

Темата за честността на изборите застава във фокуса на българското общество още в началото на 1990 г., когато предстои организирането и провеждането на първите демократични избори след краха на комунизма. В първите месеци на 1990 г. са създадени първите граждански организации, които предприемат инициативи за наблюдение на първите свободни избори – Българското сдружение за честни избори (БСЦИ)¹ и Гражданската инициатива за свободни и демократични избори (ГИСДИ)². В периода 1990–1997 г. те имат водещ принос за мобилизирането на значителна обществена енергия за наблюдение на изборния процес. Тук трябва да се отбележи и ролята на студентските организации, като сред тях се откроява Федерацията на независимите студентски дружества (ФНСД).

¹ Вж. актуален сайт на Българското сдружение за честни избори и граждански права, което представлява своеобразен наследник на БСЧИ, създадено през 1990 г.: <https://fgu.bg/member/balgarsko-sdruzhenie-zachestni-izbori-i-grazhdanski-prava-pleven/>.

² За повече информация вж: http://www.gisdi.eu/bg/Medien_monitoring_2014-c334; http://www.gisdi.eu/bg/Predlozheniya_za_promeni_v_Izborniya_kodeks_ot_GISDI-p833

В този период значителен проблем представлява липсата на достатъчно експертиза относно ефективните подходи и инструменти за наблюдение на изборния процес. Това е една от причините тези новосъздадени граждански организации да разчитат на експертизата на утвърдени международни организации в тази област, както и на фондации, които са асоциирани към партийни структури от държави с изградени демократични традиции³.

В рамките на целия период от края на 90-те години на 20 век до днес най-съществен и последователен принос имат две паневропейски организации – Съветът на Европа (СЕ) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Те имат значителен принос за процесите на демократизация в региона на Централна и Източна Европа, в това число и в България, като мобилизират значителни ресурси при наблюдението на изборния процес и предоставят експертиза относно методите за гражданско наблюдение и формулират препоръки за развитие на законодателството в съответствие в принципите на демокрацията и спазването на гражданските и политическите права.

На приноса на тези две организации за развитието на българския модел за политическо финансиране и провеждане на избори е посветена голяма част от настоящата публикация. Основните причини са както тяхното позитивно въздействие върху изборния процес в нашата страна, така и по-глобалните измерения на тяхната дейност. През последните три десетилетия препоръките, резолюциите и ръководства на Съвета на Европа и ОССЕ относно за финансирането на политическата дейност и организирането на избори

³ Сред тези организации може да бъдат посочени Националният демократически институт (NDI), Републиканският институт, Фондация „Конрад Аденауер“, Фондация „Фридрих Еберт“, Фондация „Фридрих Науман“ и Фондация „Ханс Зайдел“.

оформят стандартите, които към днешна дата служат като жалони за развитието и укрепването на демократичните процеси в държавите в преход⁴.

Обръщайки поглед към българския национален контекст можем да открием ролята на няколко организации, които също дават значителен принос в тази сфера. Наред с вече споменатите БСЧИ и ГИСДИ следва да бъдат отбелязани и Асоциация „Прозрачност без граници“, Института за социална интеграция, Института за развитие на публичната среда, Института за регионални и международни изследвания, Европейската асоциация за защита на човешките права, Обединението за честни избори⁵.

Сред посочените организации се откроява приносът на националното представителство на международната антикорупционна организация Transparency International⁶ – Асоциация „Прозрачност без граници“. От 2003 г. тя насочва своето внимание към проучване опита на утвърдени демократични държави в областта на политическото финансиране, като осигурява трансфер на експертиза и съдейства за създаването на първите по-съществени правила за прозрачност, отчетност и контрол при финансирането на политическите партии и предизборни кампании. Тази дейност

⁴ В тази връзка български контекст следва да се отбележи и приносът на Европейският информационен център – Велико Търново, който осъществява интензивна дейност по разпространение на информация относно ролята на двете паневропейски организации и има съществен принос за гражданското образование в страната (<https://www.europeinfocentre.bg/>).

⁵ Бел: Обединението за честни избори (ОЧИ) е неформална коалиция, обединяваща усилията за наблюдение на избори в периода 2023–2024 на три организации: Сдружение „Данни за добро“, Фондация „Общество.бг“ и Антикорупционен фонд (АКФ).

⁶ За повече информация относно дейността на Асоциация „Прозрачност без граници“ (Transparency International – България) вж. сайта на организацията: <https://transparency.bg/>.

е ключова предпоставка и в контекста на усилията за противодействие на корупцията, тъй като в първите години от прехода към демокрация и към свободна пазарна икономика ролята на парите в политиката е ключова, а същевременно българското законодателство в тази област е твърде общо и схематично, с огромни бели полета, позволяващи използването на „сиви пари“ в изборния процес.

Асоциация „Прозрачност без граници“ разработва първите индекси, измерващи тенденциите при развитие на законодателството и практиките в областта на политическото финансиране през първото десетилетие на 21 век – Индекс за прозрачност при финансирането на предизборни кампании и Индекс за прозрачност при финансирането на политическите партии. От 2009 г. насам организацията осъществява и инициативи за наблюдение на изборния процес въз основа на методология, която надгражда методологиите за мониторинг на ОССЕ и Съвета на Европа, като ги адаптира съобразно предизвикателствата в българския изборен процес. Въз основа на мониторинговите доклади, анализи, препоръки и становища на „Прозрачност без граници“ до институциите е осъществен значителен напредък в законодателната регулация относно финансирането на политическата дейност и изборния процес.

Принос в наблюдението и оценката на разглежданата проблематика има и Институтът за развитие на публичната среда, който фокусира своята дейност върху мониторинг на финансирането на предизборните кампании. В периода 2009–2015 г. Институтът за регионални и международни изследвания мобилизира усилията на експерти за анализ на факторите, които стоят в основата на значителни девиации от демократичните стандарти в изборния процес – купуване на гласове, корпоративен вот и заплахи за човешката сигурност в изборния процес.

Редица български изследователи също имат принос за изследването и анализа на двете теми. Даниел Смилов анализира проблематиката за политическо финансиране през призмата на различните идеологически парадигми, разглеждащи политическото финансиране⁷. Катя Христова, Огнян Минчев и Ваня Нушева имат принос при разработването на първите методи за мониторинг и анализ на изборния процес, като конструират изследователски понятия за купуването на гласове и контролиран вот и ги прилагат в рамките на инициативи за мониторинг на изборния процес от 2009 г. насам⁸. Стойчо Стойчев фокусира своето внимание върху идентифицирането на рисковете в изборния процес и осъществява изследвания, очертаващи топографията на практиките за купуване на гласове и контролиран вот⁹.

Ивилина Алексиева е един от първите изследователи на законодателството, регламентиращо финансирането на политически партии и предизборни кампании в периода 2001–2006 г. През последните години тя анализира в сравнителен аспект въпросите за законодателната регламентация, свързана с въвеждането на електронни технологии в изборния процес¹⁰.

⁷ Smilov, D. (2008). *Dilemmas for a Democratic Society and Comparative Regulation of Money and Politics*, Budapest: Central European University, pp. 2–4, 9, 14, 25.

⁸ Вж. мониторинговите доклади на Асоциация „Прозрачност без граници“ от 2009 г. до 2014 г., достъпни на сайта на организацията <https://transparency.bg/>, част от които са посочени и в библиографията в настоящата публикация.

⁹ Стойчев, С. (2017). Контролираният и купен вот като инструмент за завладяване на държавата от организирани престъпни мрежи: политически рискове и тенденции, София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“; Стойчев, С. (2026). Изборна сигурност: конфигурации на изборното уреждане в съвременната демокрация, София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“

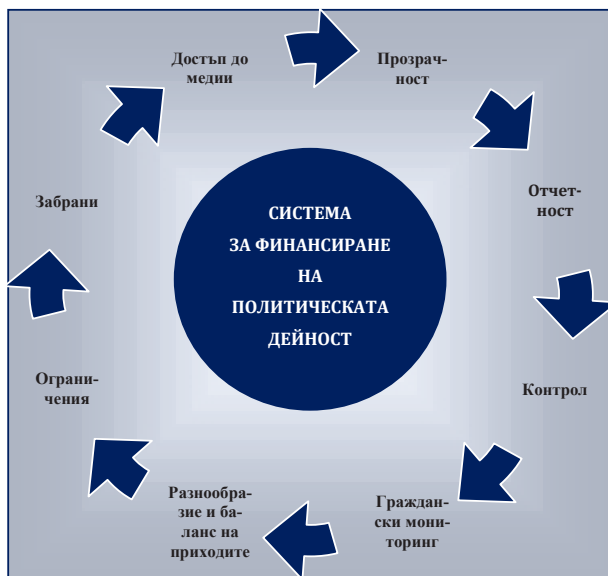
¹⁰ Вж. статията на Алексиева „Законодателна регламентация на финан-

Нова насока в анализа на съвременните предизвикателства в изборния процес дават изследванията на Ружа Смилова, Даниел Смилов и Калоян Велчев. Във връзка с изборите за Европейски парламент 2024 г. те осъществяват задълбочено национално изследване, което е част от международен изследователски проект, проучващ ролята на алгоритмите в социалните мрежи и влиянието им върху формирането на обществените нагласи и политическия избор на гражданите¹¹.

Приносът на Съвета на Европа и на ОССЕ при създаване на стандарти за финансиране на политическата дейност е предмет на моите изследвания от 2014 г. досега. Въз основа на проучването на документите на двете паневропейски организации структурирах съдържанието на европейските стандарти за финансиране на политическата дейност и конструирах система от тези стандарти (фигура 1), които са приложени като отправна точка при анализа на българското законодателство и практики по неговото прилагане.

сирането на политическата дейност в България“ в: Асоциация „Прозрачност без граници“ (2006). Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие. София: Асоциация „Прозрачност без граници“, с. 33–129, както и Алексиева-Робинсън, И. (2025) „Някои конституционни аспекти на машинното гласуване в Европейския съюз“. В: Белова, Г. (ред.). „Международни политика. XXI, бр. 1/2025, Благоевград, ЮЗУ „Неофит Рилски“, с. 91–92.

¹¹ Smilova, R., Velchev, K., & Smilov, D. (2025). Bulgaria. In *The 2024 European elections through short videos: Navigating social contracts and grievances in the era of algorithmic politics* (Vol. 4, pp. 24–66). Helsinki University, HEPP Working Paper Series.; Smilova, R., Velchev, K., & Smilov, D. (2026). *The Role of Tiktok in Shaping Political Outcomes During the 2024 European Parliament Elections in Bulgaria*. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 23(1), 0–22.



Фигура 1. Система от стандарти за финансиране на политическата дейност в демократичното общество¹²

Въпреки че в изследваните две области има натрупана експертиза, изборният процес и финансирането на политическите партии в България продължават да бъдат обект на критики поради значителното несъответствие с международните стандарти. За съжаление, основната причина за това е липсата на политическа воля, а не толкова на познание. Това ме провокира да потърся нов подход, който доказва, че наличието на политическа воля може да послужи като отправна точка за преодоляване на дефицитите.

В последното си изследване „Модели за политическо финансиране: от добрите практики в европейски демокра-

¹² Източник: Кашукеева-Нушева, В. (2015). Международни стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, с. 148.

ции до политическата реалност в България“ проучих опита на няколко европейски държави, чиито институции и водещи политически лидери са успели да превъзмогнат политическите скандали, свързани с незаконно финансиране, и да изградят модели, които в значителна степен поставят под контрол влиянието на „парите в политиката“. Настоящата публикация представлява опит за обобщено представяне на резултатите от участието ми в граждански инициативи за наблюдение на изборния процес и от изследванията ми в областта на политическото финансиране и наблюдението на избори в България.

**Част I. РОЛЯ НА ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ПРОМОТИРАНЕ
НА СТАНДАРТИ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО
ФИНАНСИРАНЕ И НА
ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ПРИНЦИПИ
В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС**

I. ПРИНОСЪТ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА И ОССЕ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА СТАНДАРТИ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ

От началото на 21 век множество международни организации осъществяват редица инициативи в подкрепа на демокрацията, насърчаването на международното сътрудничество и защитата на основни човешки права, като дават съществен принос за разработването на стандарти в различни области на обществения живот. 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 избирателни системи (IFES), Център „Картър“ и International IDEA.

На този фон в европейски план, но не само, се откроява лидерската роля на Съвета на Европа¹³. Като най-голямата междуправителствена организация, в която членуват почти всички европейски държави, Съветът на Европа насърчава сътрудничеството в областта на защита на правата на човека, развитието на демокрацията и укрепването на демокра-

¹³ Съветът на Европа е първата и най-голяма междуправителствена организация в Европа, основана след Втората световна война. Тя обединява 46 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. Русия е изключена през 2022 г., а Беларус е със замразено членство. За повече информации относно организацията и нейните инициативи вж. <https://www.coe.int/>.

тичните институции, върховенството на закона, правовата държава, политическия плурализъм и културното сътрудничество. Макар и създаден преди Европейския съюз, Съветът на Европа все още не е добре представен в българската и европейската литература и остава в сянката на изследванията на институциите на ЕС. Малцина са българските изследователи, които имат принос в анализа на дейността на тази най-голяма паневропейска организация.

Организацията фокусира съществена част от своите усилия за установяването на стандарти в посочените сфери, като по този начин подкрепя демократичното развитие на Европа и утвърждаването на общоевропейските ценности. В този процес Съветът на Европа осъществява своите инициативи, мобилизирайки капацитета на институции, които са част от сложната институционална структура на организацията, като Европейската комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия)¹⁴, Европейският съд по правата на човека, Група на държавите срещу корупцията (GRECO)¹⁵, Мул-

¹⁴ Европейската комисията за демокрация чрез право е консултативен орган по конституционни въпроси на Съвета на Европа. Тя е по-известна като Венецианската комисия, тъй като провежда заседанията си във Венеция. Ролята на Венецианската комисия е да предоставя правни консултации на страните-членки на СЕ, и по-специално, да подпомага държави, които желаят да приведат своите правни и институционални структури в съответствие с европейските стандарти и международния опит в областта на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона. Комисията работи в три основни области: демократични институции и основни права; конституционно правосъдие и справедливост; избори, референдуми и политически партии.

¹⁵ Групата държави срещу корупцията (GRECO) е създадена през 1999 г. от Съвета на Европа. Основната цел на структурата, която обединява 49 държави-членки (48 европейски държави и САЩ), е да следи за спазването на стандартите за борба с корупцията от страна на държавите-членки на организацията. Мисията на GRECO е подобряване на капацитета на държавите за противодействие на корупцията чрез мониторинг

тидисциплинарната група за корупцията, Работната група относно финансирането на политическите партии.

Определянето на стандарти при финансирането на политическата дейност е една от насоките, в които организацията работи интензивно през последните три десетилетия. Този приоритет се вписва изцяло в контекста на работата на организацията в трите ключови области: консолидиране на демокрацията, гарантиране върховенството на закона и спазването на човешките права.

През последното десетилетие на 20 век СЕ започва разработването на поредица от документи, които стоят в основата на антикорупционни инициативи и на международно признати принципи за финансиране на политическата дейност и на правила за тяхното приложение¹⁶.

От началото на 21 век Съветът на Европа, съвместно с Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, започва да разработва поредица от документи, които стоят в основата на международно признати принципи за провеждане на демократични избори и за финансиране на политическата дейност. В резултат на тяхната дейност е създадена общата рамка от стандарти, 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.

и оценка за съответствие със стандартите в тази област. Дейността на структурата е насочена в идентифицирането на дефицити в националните политики за борба с корупцията, промотирането на необходимите законодателни, институционални и практически реформи, както и обмяната на най-добри практики в превенцията и разкриването на корупция.

¹⁶ 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.

Основите на процеса по създаване на стандарти за политическо финансиране са поставени с инициативата на Съвета на Европа от 1997 г. за превенция на корупцията и създаване на предпоставки за прозрачно и отчетно управление на демократичните институции – Резолюция 97(24) относно 20 ръководни принципа на Съвета на Европа за борба с корупцията. Тя е последвана от приемането на две препоръки, които стоят в основата на дългия път към изграждането на европейски стандарти за финансирането на политическата дейност – Препоръка Rec 1516 от 2001 година 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 предизборните кампании. В периода 2003–2014 година СЕ и ОССЕ предприемат редица инициативи, насочени към създаването на солидна база за прозрачност, отчетност и ефективен контрол върху финансирането на политическите партии и кандидатите в изборния процес¹⁷. Концентриран израз на резултатите от тази дейност

¹⁷ В резултат на тези инициативи са изработени няколко типа документи – препоръки, насоки, кодекси, доклади – които стоят в основата на процеса по изграждане на европейски стандарти за финансиране на политическата дейност. По-важните от тях са: Venice Commission. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties. (CDL-INF (2001) 8: cd\doc\2001\cdl\Inf_E.doc); Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Venice Commission. 2002. (CDL-AD (2002) 23); Venice Commission. CDL-AD(2006)014; Venice Commission. Code of Good Practice in the Field of Political Parties. (CDL-AD (2009) 021); Council of Europe. Resolution 1736 (2010) Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Council of Europe, Strasbourg, 2010; Venice Commission and Council for Democratic Election. Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral campaigns, Venice. Venice Commission, Strasbourg, 2011. (No. 601/2010 – CDL-AD (2011) 020; Venice Commission and Council for Democratic Election. Report on Measures to improve the Democratic Nature of Election in Council

са „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“ и „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“. Тяхното съдържание е периодично актуализирано в периода от 2017 до 2025 г., като по този начин продължават да служат като основна отправна точка за дейността на публични институции, политически партии и граждански организации в прилагането на демократични стандарти за провеждане на избори и на стандарти за финансиране на политическата дейност.

Значение на „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ в процеса на формиране на стандарти за политическо финансиране

Анализът на „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“ извежда на преден план няколко ключови приноса на съвместния документ на СЕ и ОССЕ. На първо място, документът подчертава *значението на политическите партии като основни участници в политическия процес*, необходимостта от тяхното ефективно функциониране (в това число и вътрешно-партийния живот), както и ролята им за гарантиране на политическите права на гражданите. Съществен принос на „Насоките“ е определянето на основните принципи, които са присъщи на поли-

of Europe Member States, Venice Commission, Strasbourg, 2012. (Study No. 656/2011 – CDL-AD (2012) 005); CM/Rec(2022)12 – Recommendation of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e>; Recommendation 2208 (2021). Recommendation 2208 (2021). <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e>; CM(2022)10-final – Committee of Ministers Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States.

тическите партии. В тази връзка са формулирани 10 ръководни принципа¹⁸, които изграждат базисните предпоставки за функционирането на партиите като основни институции на представителната демокрация.

Във връзка с предмета на настоящото изследване е необходимо да се подчертае значението на десетия формулиран принцип – „отчетност”. Този принцип определя задължението на партиите за отчетност, публичност и прозрачност на информацията относно тяхното финансиране. Определянето на подобно задължение е обосновано от особения правен статут на политическите партии и от определени привилегии (в това число достъп до публични ресурси, медийно отразяване в обществените медии), които те са получили въз основа на регистрацията си като политически субекти. Важен компонент от формулирания принцип е изискването да бъдат детайлно формулирани правата и отговорностите, които политическите партии са задължени да следват.

На второ място, „Насоките” *дефинират основни определения*, въз основа на които се крепи законодателството на държавите-членки на Съвета на Европа относно създаването и функционирането на политическите партии, в част – и законодателството относно финансирането на политическата дейност. Той дефинира основни понятия, като например политическа партия, финансиране на политическата дейност

¹⁸ Основните принципи, дефинирани като присъщи на политическите партии, са: 1) право на сдружаване на гражданите; 2) задължение на държавата за защита на индивидуалното право за свободно сдружаване; 3) законност; 4) пропорционалност; 5) недискриминация; 6) равно третиране; 7) политически плурализъм; 8) добро администриране на законодателството относно политическите партии; 9) право на ефективно възстановяване на щети, причинени от нарушаване на правата; 10) отчетност – в: Venice Commission and OSCE/ODIHR. Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, 2011, p. 22–26.

(или политическо финансиране, какъвто е буквалният пряк превод от английски език на *political financing*), финансиране на политическите партии, финансиране на предизборните кампании. От гледна точка на настоящото изследване най-съществено значение имат интерпретативните коментари и препоръки, формулирани в част В „Интерпретативни бележки”, и по-конкретно – разделите „Партиите в изборния процес”, „Финансиране на политическите партии” и „Мониторинг на политическите партии”.

„Насоките” определят няколко *базисни принципа* и основни положения във връзка с участието на политическите субекти в изборния процес. В тази връзка е необходимо на първо място да се отбележи изискването за политически плурализъм, формулирано в параграф 123. Вниманието върху него е поставено предвид факта, че той има определяща роля за осигуряването на възможност за изразяване на различни политически позиции на гражданите и на политическите обединения, което от своя страна е „от решаващо значение за осигуряване на ефективно демократично управление”.

Анализът на „Насоките” откроява четири основни препоръки относно достъпа на политическите партии до изборите. *На първо място*, изискванията към партиите могат да се прилагат към всеки самостоятелен избор (в рамките на една година), като те „обикновено включват едно или повече от следните условия: заплащане на паричен депозит (възстановим, ако партията получи определен процент от избирателна подкрепа); демонстрирането на минимално ниво на подкрепа чрез събирането на подписи от определен брой избиратели; или наличието на мандат или на минимален процент от гласовете в предишните избори (§ 142).

На второ място, изискванията спрямо всички партии трябва да бъдат равни и да не създават основания за дис-

криминация. В тази връзка конкретно внимание е обърнато на размера на паричните депозити за участие. Според параграф 143 „Парични депозити може да бъдат изисквани, но прекомерно високите депозити могат да бъдат считани за дискриминационни, тъй като те ограничават правото на гражданите без адекватни финансови ресурси да се кандидатира за избори... тези такси трябва да се прилагат обективно за всички партии. На държавите се препоръчва да определят също така и непарични условия за регистрация, като например демонстриране на минимална подкрепа чрез събирането на подписи”.

Третата препоръка се отнася до доказване на минимална подкрепа във вид на подписка, която се основава на основни критерии: разумни срокове за събирането на необходимите подписи, ясни условия относно проверката на подписите и възможност един избирател да подкрепи повече от една подписка за регистрация: „Когато от партиите се изисква да покажат минимални нива на подкрепа, следва да им се предостави достатъчно време, за да съберат и представят подписите. Системата за проверка на подписи трябва да бъде ясно дефинирана в закона, така че да се избегне възможността от злоупотреби. По-специално, следва да се избягва изискване, според което един гражданин може да изрази подкрепа само в една подписка, тъй като такъв регламент би могъл лесно да дисквалифицира партии, въпреки опитите им добросъвестно да отговорят на това изискване” (§ 144).

На четвърто място, системата за достъп до изборите не трябва да дискриминира нови партии. В тази връзка е необходимо да бъдат определени честни и обективни критерии, които да не възпрепятстват участието на нововъзникнали партии в изборния процес (§ 145).

Във връзка с темата за финансирането на политическата дейност, съвместният документ на СЕ и ОССЕ определя

осем приоритетни насоки, в които е необходимо да бъдат концентрирани законодателната инициатива на европейските държави: баланс между частно и публично финансиране; ограничения за използването на държавни ресурси; справедливи критерии за разпределяне на публичната финансова подкрепа; лимит на разходите за предизборни кампании; изисквания, които увеличават прозрачността на финансиране и доверието във финансовата отчетност; независими регулаторни механизми и подходящи санкции за нарушенията на закона; забрани и ограничения на даренията (§ 160).

Тези приоритетни насоки стоят в основата на по-нататъшните усилия на СЕ и ОССЕ, довели до изграждане на по-консистентно съдържание на стандартите за финансиране на политическата дейност, обхващащи двата основни аспекта – финансиране на политически партии и финансиране на предизборни кампании.

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, въз основа на които се конституират основните институции на представителната демокрация“¹⁹.

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

Основни елементи на стандартите за политическо финансиране на Съвета на Европа

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 финансиране²⁰.

Първият елемент отразява изискването на достъпност на

²⁰ 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”.

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 поддържащи регистри на получените дарения, които предоставят необходимите данни относно дарителите и характера на даренията, в това число финансови дарения и принос в натура (§ 198).

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 предпочитания 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 предизборните 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).

2. Отчетност относно приходите и разходите на партиите и на участниците в предизборните кампании

Отчетността е вторият важен стандарт, заложен в „Насоките за регламентиране на дейността на политическите партии”. Нейното базисно значение се обосновава от факта, че политическите партии са специфичен вид сдружения на

гражданите, които разполагат със значително по-големи привилегии от другите граждански организации²¹. Особеният статут на партиите като публични субекти и привилегиите, с които разполагат, изискват съответното ниво на отчетност и прозрачност. В този смисъл изискванията за прозрачност и отчетност създават своеобразни гаранции за функционирането на партиите в съответствие с тяхната обществено значима роля.

Ключовите характеристики на стандарта за отчетност при финансирането на политическите партии и финансирането на предизборните кампании са дефинирани в част Б на „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии“²². Въз основа на анализа на съдържанието на посочените разпоредби могат да бъдат очертани осем основни елемента на отчетността в политическата дейност:

На първо място, политическите партии са задължени да предоставят отчети за своята постоянна политическа дей-

²¹ Принцип 10 „Отчетност“ от „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии“: „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, е целесъобразно да се поставят определени задължения за политическите партии, поради придобития правен статут. 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“.

²² При дефинирането на основните елементи на стандарта за отчетност при финансирането на политическата дейност следва да бъдат взети предвид преди всичко параграфи 23, 198, 199, 200, 202, 203, 204 и 205 от „Насоки за финансиране на дейността на политическите партии“. Цитираните изисквания са представени в систематизиран вид в Приложение № 3 от настоящото изследване.

ност, като във връзка с финансирането на предизборните кампании е необходимо да предоставят самостоятелни отчети. Тези отчети следва да съдържат консолидирана информация относно всички дейности, осъществени от съответния политически субект, като включват както приходите, така и за разходите, източниците на финансиране и други съществени детайли (§ 202, 204).

Вторият елемент на отчетността определя, че изискванията за отчетност относно финансирането на предизборните кампании са относими както към политическите партии, така и към всички останали участници в изборния процес – коалиции и независими кандидати, в това число и към партийните кандидати, включени в кандидатските листи (§ 204, 222).

Третото базисно изискване за отчетност е наличието на ясно дефинирани и предварително оповестени срокове за предоставяне на информацията относно финансирането. В тази връзка съществуват няколко ключови изисквания. По отношение на своята постоянна политическа дейност е необходимо партиите да предоставят отчети „най-малко веднъж годишно”. Наред с това е необходимо даренията, получени във връзка с финансирането на предизборните кампании, да бъдат своевременно декларирани, така че контролната институция и гражданите да разполагат с информацията преди изборния ден. Отчетите относно финансирането на предизборните кампании следва да се предоставят на определената институция с контролни правомощия в разумен срок след изборите (§ 202, 200, 206).

Четвъртият елемент на стандарта за отчетност се отнася до създаването и поддържането на регистри за финансирането на политическите партии и за финансирането на предизборните кампании на партиите и кандидатите. В тази връзка ефективно действащите регистри трябва да се основават на определени изисквания. На първо място,

информацията трябва да бъде публично достъпна, като в съвременното информационно общество обикновено това се осигурява чрез публикуването ѝ в интернет. На следващо място е необходимо съответствие между параметрите на реално функциониращите регистри и предварително определените в закона изисквания. Наред с това, категориите за различните видове дарения следва са бъдат стандартизирани, така че да може да се прави разграничение между дарения в натура, парични стойности, услуги и други. Не на последно място, публикуваните данни трябва да позволяват на гражданите да се информират за финансирането на съответния политически субект, а също така и да позволяват сравнимост на данните за различните партии и участници в изборния процес (§ 198, 203, 205, 200).

Петият елемент на стандарта се основава на изискване за предварително определяне на финансово отговорните лица и банковите сметки, по които ще финансира предизборната кампания на информация. В тази връзка е необходимо партиите и участниците да предоставят информация за начина на финансиране на кампаниите си пред контролния орган преди началото на предизборната кампания, като тази информация задължително включва банкова сметка за обслужване на дейностите, свързани с кампанията, както и данни за финансово отговорните лица (§ 199).

Шестият елемент, изграждащ стандарта за отчетност, дефинира основни характеристики на формата и съдържанието на отчетите. В тази връзка отчетите трябва да са изготвени така че да отразяват ясно разграничението между приходи и разходи. Необходимо е приходите и разходите да са в стандартизирани категории, които съответстват на законовите изисквания. Наред с това, естеството и стойността на даренията следва да могат да бъдат идентифицирани в отчетите, а информацията относно разходите в кампаниите да посочва

кои средства са били използвани за партийни цели, и кои – в подкрепа на съответните кандидати (§ 202, 200, 203, 204).

Седмият елемент на стандарта за отчетност изисква ясни определения за допустимите разходи и дейности, които могат да бъдат извършвани в рамките на предизборните кампании, съответно – които са относими към постоянната дейност на партиите. Такива изисквания са необходими поради опитите на партиите да заобикалят правилата, като провеждат предизборни дейности преди официалния старт на кампанията или като заплащат предварително на „трети страни” услуги, които получават в рамките на предизборните кампании (§ 204, 205).

На последно място е необходимо законодателството да посочва ясно кои разходи и дейности не са допустими в рамките на предизборната кампания, какви са ограниченията „при използването на средства от трети лица, които не са пряко свързани с партията”. Определянето на това изискване е мотивирано от опитите да бъдат размивани границите между постоянно присъщите партийни дейности и дейностите, пряко свързани с предизборните кампании (§ 205).

3. 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 открои 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“²³. Те са следните:

²³ 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 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 неговото събиране е важно да бъде осигурен разумен баланс, който отчита следните изисквания: да не бъде „толкова висок, че да 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

не 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.

бъдат включени частни физически лица (включително кандидати за изборни позиции и вече избрани партийни дейци) и частни юридически лица²⁴. 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).

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:

²⁴ Бел.: по-детайлно въпросът за финансирането от юридическите лица е разгледан при анализа на стандартите за ограниченията и забраните за финансиране на политическата дейност.

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 сред-

ства, 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, безплатно 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).

4. Забрани за финансиране на политическата дейност, предотвратяващи 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 полу-

чаване 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 открий 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.²⁵

Първият елемент се отнася до забрана за финансиране от чуждестранни източници. В рамките на това 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 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).

²⁵ 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“.

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).

5. Разумни ограничения в размера на даренията, предотвратяващи 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 обществения 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 дейност²⁶. Те са следните:

1. Ограниченията следва да бъдат реалистични, така че да позволяват на политическите партии да осъществяват

²⁶ 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”, като най-важните от тях са формулирани в следните параграфи: 166, 169, 172, 173, 175, 193, 195, 196.

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. Институтцията, 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).

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 националните 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.

6. 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 институционален 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, изборителни 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“²⁷, 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 насоки²⁸: извършване на мониторинг на фи-

²⁷ 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“.

²⁸ В тази връзка вж. конкретните текстове на параграфи 211, 212, 214, 218, 219, 220 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“.

нансовата дейност на политическите субекти; извършване на одит на финансовите 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 осъ-

ществяването 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 установените 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).

7. Независимо гражданско наблюдение и ефективен обществен контрол

В рамките на съвременната представителна демокрация институционалният контрол не е достатъчно условие, което може да държи партиите отговорни пред обществото. Предвид факта, че партиите са основният инструмент за представителство на гражданите в управлението, е необходимо гражданите да осъществяват контрол върху дейността на политическите партии и институциите. В рамките на системата от правила за политическо финансиране, осигуряването на възможност за независим граждански контрол е предпоставка както за реализиране на политическите права на гражданите, така и за осъществяване на обществен контрол над функционирането на партиите като изразители на техните интереси.

Във връзка с осъществяването на независим обществен контрол върху финансирането на политическата дейност „Насоките” поставят видим акцент преди всичко върху възможността за мониторинг от страна на представители на политическите партии – в част Б е създадена кратка част, озаглавена „Партиите като наблюдатели”. Донякъде този подход е обясним предвид разбирането, че политическите партии са специфичен тип граждански организации. Въпреки че значителна част от разпоредбите имплицитно са „обърнати” към гражданските организации, документът не съдържа обособена част за ролята на наблюдателите от неправителствените организации. Като се вземе предвид факта, че неправителствените организации са един от най-активните участници в прилагането на разнообразни механизми за мониторинг върху работата на институциите и разполагат с капацитет за наблюдение, това е една от насоките, в които е необходимо да бъде доразвит стандарта за

обществен контрол върху финансирането на политическата дейност.

Анализът на документа, в който са представени основните изисквания за независимо наблюдение и обществен контрол, позволява обособяването на пет основни елемента на разглеждания стандарт.²⁹

На първо място е необходимо създаването на гаранции за широк обществен достъп до информация относно финансирането на политическата дейност. В тази връзка като опосредстващ фактор за осъществяването на граждански мониторинг е необходимо да бъдат спазвани цитираните по-горе правила относно публичност, прозрачност и отчетност при финансирането на постоянната дейност на партиите и на участниците в изборния процес. Осигуряването на публичен достъп до регистри, своевременното публикуване на информация относно източниците за финансиране, вида и размера на постъпилите дарения, отчетите на политическите субекти и т.н. са основна предпоставка за осъществяването на граждански контрол (§ 198, 200, 204, 205 и 206).

Вторият елемент на разглеждания стандарт изисква създаването на гаранции за непълноценна работа на всички наблюдатели в изборния процес. При регистрирането на наблюдатели е въведено формално обособяване в следните категории: вътрешни наблюдатели (които включват представители на неправителствени организации, застъпници и представители на регистрираните участници) и международни наблюдатели (които включват представители на

²⁹ Основните елементи на стандарта за независим граждански мониторинг и ефективен обществен контрол върху финансирането на политическата дейност са формулирани в параграфи 157, 158, 198, 206, 200. Като предпоставка за осъществяване на граждански мониторинг следва да се разглеждат и препоръките относно прозрачността и публичността, формулирани в параграфи 198, 204, 205 и 206. Цитираните правила са представени в систематизиран вид в Приложение № 3 от настоящото изследване.

неправителствени организации, на междуправителствени организации и на политически партии). Въпреки разликите във функциите на различните категории, всички наблюдатели трябва да бъдат третирани равнопоставено от закона, независимо дали са представители на партии или на самостоятелни кандидати (§ 157).

Третият елемент на стандарта изисква всички наблюдатели да разполагат с еднакви възможности за мониторинг на изборния процес. В тази връзка е необходимо изборната администрация да предоставя равен достъп до информация, в това число и до резултатите от гласуването. Наблюдателите трябва да имат право да монитират всички аспекти на изборния процес, включително по време на гласуването, броенето и отчитането на изборния резултат (§ 157).

Четвъртият елемент на стандарта се основава на гарантираната възможност за огласяване на резултатите от наблюдението. Наблюдателите не могат да бъдат ограничавани в комуникацията си с медиите и трябва да разполагат с възможност за изразяване на констатациите от мониторинга, в това число „да изразяват опасения, ако такива възникнат, и да докладват за проблеми през целия изборен ден” (§ 157, 158).

На пето място е необходимо всички участници в изборния процес да разполагат със законово гарантирана възможност да сезират независима инстанция за установени нарушения на техните права и да получават ефективна правна защита (§ 158).

Така представените изисквания съставляват основните компоненти на стандарта за независим обществен контрол, дефиниран от СЕ и ОССЕ към 2010 година. Както бе подчертано, в бъдеща перспектива те могат са бъдат допълнени с нови правила, които да отразяват актуалната роля и значение на неправителствените организации като обществен гарант за честността и демократичността на изборния процес.

В последните няколко години неправителствени организации в различни европейски държани развиха достатъчно широк инструментариум за наблюдение на финансирането на политическата дейност, който може да намери своето отражение в стандарта за граждански мониторинг и обществен контрол.

8. 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 плурализъм, 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 елемента³⁰.

³⁰ Основните елементи на стандарта за справедлив и равнопоставен дос-

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 избирано 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 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 безплатното 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).

търп 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.

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 допълнение, 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.

II. ПРИНОСЪТ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА И ОССЕ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА СТАНДАРТИ ЗА 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 на представителните институции.

В тази връзка следва да се подчертае основополагащото значение на базисен документ на Организацията на обединените нации – Международният пакт за граждански и политически права, приет през 1966 г., чийто член 25 утвърждава правата на гражданите да участват в управлението на обществените дела, включително и чрез участие в изборите за представителни органи на управление: „Чл. 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, периодично 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“³¹.

Този документ стои в основата и на инициативите на Съвета на Европа и на Организацията за сигурност и съ-

³¹ Международен пакт за граждански и политически права на ООН (приет от Общото събрание на ООН на 16 декември 1966 г., в сила за България на 23 март 1976 г.).

трудничество, които са двете паневропейски организации с най-значителен принос за дефинирането на стандарти за сферите на защита на демокрацията, правата на човека и правовата държава.

Във връзка със създаването на стандарти за чести и демократични избори се открояват няколко документа на двете паневропейски организации, които имат основополагащо значение за реализирането на политическите права на гражданите в съвременните представителни демокрации: „Кодексът на добрите практики по изборни въпроси“ на Венецианската комисия (респ. на Съвета на Европа)³², „Европейските стандарти на изборно законодателство в съвременния конституционализъм (наука и техника на демокрацията)“³³.

1. Базисни предпоставки за реализиране на основните избирателни права на гражданите

„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.

³² Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Venice Commission. Venice Commission, Strasbourg, 2003 (CDL-AD (2002) 23).

³³ 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.

Реализирането на тези принципи в изборния процес може да бъде гарантирано, ако са изпълнени определени общи условия, които по своята същност стоят в основата на изборите в съвременните представителни демокрации.

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.“

Зачитане на основните права на човека

Първото общо условие за реализиране на принципите на изборителното право е зачитането на основните граждански и политически 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).

Ясна регулаторна рамка и стабилност на изборителното право

Второто съществено условие за ефективното прилагане на принципите на изборителното право в демократичните избори е стабилността и устойчивостта на изборното зако-

нодателство, която защитава изборния процес от партийно-политически манипулации и не накърнява доверието в изборите³⁴.

Стабилността на закона е от решаващо значение за доверието в избирателния процес, който сам по себе си е жизненоважен за консолидирането на демокрацията. Документите на Съвета на Европа определят изискването за ясно установени правила за организиране на избори като императивна норма, която създава фундамента на демократичния изборен процес. В тази връзка се открояват две ключови изисквания. Първото е свързано с изричното дефиниране на основните правила за провеждане на избори в норми, които имат най-малкото ранг на закон. То произтича от необходимостта правилата, засягащи участниците в изборния процес, да са резултат от съгласието в представителния орган на съответните държави, да са ясно дефинирани и публично достъпни.

Второто изискване е насочено към устойчивостта на законодателната рамка на изборния процес. Аргументите относно необходимостта от устойчиво законодателство са детайлно разгледани в „Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“ (накратко Кодекса)³⁵. В документа се посочва, че честата смяна на правилата (и особено сложните правила) може да обърка избирателите. Наред с това тя може да доведе и до неправилно изпълнение на функциите на институциите, ангажирани с подготовката и провеждането на изборния процес. Неизпълнението на тези изисквания може да даде основание у избирателите за извод, че изборното

³⁴ Тази проблематика е разгледана в параграфи 63, 64, 65, 66 и 67 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

³⁵ Вж. параграфи 63, 64, 65, 66 и 67 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“ на Съвета на Европа, приет през 2002 г., както и в ревизираната версия на Кодекса от 2018 г. (вж. с. 10 на цитирания документ).

законодателство е инструмент за защита на партийно-политически интереси, за манипулации в изборния резултат и в крайна сметка да накърни доверите в изборите и в демократичните институции.

Друг документ на ОССЕ детайлно формулира препоръки относно необходимостта от навременно извършване на промени в изборното законодателство. В „Насоки за преглед на правната рамка за избори“ е посочено че: „Изборното законодателство трябва да бъде прието достатъчно навреме преди изборите, за да може избирателите и всички участници в процеса – включително органите за изборна администрация, кандидатите, партиите и медиите – да бъдат информирани за правилата. Избирателното законодателство, прието в „последния момент“, има потенциала да подкопае доверието в процеса и да намали възможността политическите участници и избирателите да се запознаят своевременно с правилата на изборния процес“³⁶.

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 комисии³⁷. Мотивите за това изискване са посочени в

³⁶ OSCE/ODIHR (2013) Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, OSCE/ODIHR, Warsaw, p.11.

³⁷ Текстът на „Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“ гласи следното: „Основните елементи на избирателния закон, по-специално

пояснителния доклад към Кодекса, в чийто параграф 64 е отбелязано, че тези три елемента могат да се превърнат в инструмент за манипулации от страна на управляващите и да окажат решаващо влияние върху изборните резултати. 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.

По отношение на други технически въпроси, свързани с организацията на изборния процес, промените следва да бъдат извършвани поне 6 месеца преди датата на изборите. На първо място това изискване е продиктувано от необходимостта от предприемане на своевременни мерки от институциите, които имат ангажменти във връзка с подготовката на изборите. На второ място, но не и по значение, то следва да осигури достатъчно време на регистрираните участниците в изборите (партии и кандидати) да съобразят своите политически стратегии и да предприемат действия, които да им позволят добро представяне в изборите..

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

избирателна система, членството в избирателните комисии и определянето границите на избирателните райони, не трябва да подлежат на промени по-малко от една година преди изборите или трябва да бъдат записани в конституцията, или на ниво по-високо от обикновения закон“ .

са продиктувани от непосредствени партийно-политически интереси (§ 65).

Един от начините за избягване на подобен проблем е важните детайли (като изборителна система, съставяне на изборителните комисии, броят на изборителните 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).

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.

Организиране на изборите от безпристрастен орган

Предпоставките за адекватна организация на изборния процес от страна на изборната администрация са детайлно разгледани в основните документи на Съвета на Европа, третиращи изборната проблематика³⁸.

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).

³⁸ Бел: вж. параграфи 68–85 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

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 законодателство 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 изборителни 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 изборителна комисия трябва да има постоянен характер (§ 73, 85).

Въпросите за състава на централния изборителен 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 изборител-

на подкрепа на избори, където равнопоставеността може да се тълкува в абсолютен или в пропорционален смисъл, съобразно относителната електорална сила на партиите. Избирателните комисии на регионално ниво, както и тези на секционен 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 бюлетини, 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 избирател-

на комисия трябва да бъдат открити за всички, включително за медиите и за наблюдателите (§ 81).

Независимо гражданско наблюдение

Рамката, в която наблюдателите изпълняват функциите по независим граждански мониторинг на изборния процес, също е важна част от гаранциите за честни и демократични избори³⁹. В „Кодекса на добрите практики по изборни въпроси“ са дефинирани три категории, наблюдаващи изборния процес: партийни национални наблюдатели (тоест застъпници), непартийни национални наблюдатели и международни (партийни и 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 традиция 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 предиз-

³⁹ Бел: вж. параграфи 86–91 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

борната 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“⁴⁰. 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.

Ефективна система за обжалване

Третият кръг от гаранции за демократични избори е свързан със системата за съдебен надзор при нарушение на установените правила⁴¹. В тази връзка ключовите въпроси са кой субект може да обжалва и пред каква инстанция.

⁴⁰ За повече детайли, вж. Handbook for Observers of Elections, Council of Europe, 1996.

⁴¹ Бел: вж. параграфи 92–103 от пояснителния доклад в „Кодекс на добрите практики по изборни въпроси“.

Параграф 92 от визирия 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.

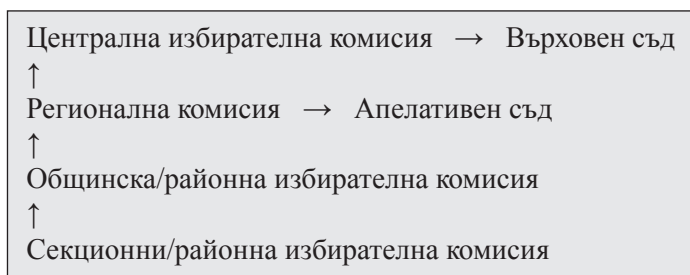


Схема 1. Йерархия на институциите при обжалване на изборните резултати⁴²

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).

Други съществени изисквания на стандартите на Съвета на Европа относно съдебния надзор са свързани с из-

⁴² Източник: цитираният „Кодекс на добрите практики по изборните въпроси“ и В: Кашукеева-Нушева, В. и Славов, К. Българският модел за политическо финансиране и провеждане на избори: международни стандарти, актуални проблеми и възможни решения. София: Фондация „Фридрих Еберт“ с. 109.

искванията 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).

2. Конкретни изисквания, реализиращи основните принципи в изборния процес

В рамките на настоящата публикация е представена основната част от посочените условия и гаранции, която е релевантна за българския контекст. Те могат да бъдат обобщено представени както следва:

Всеобщо избирателно право и предпоставки за неговото реализиране

Активно 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 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.

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 избор 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.

*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 крите-

рии. 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.

Ролята на избирателните регистри за реализиране на избирателните права на гражданите

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 процедура 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.

***Равно изборително право: равна сила на гласа
и граници на изборителните райони, брой
на мандатите. Равенство на възможностите
на участниците в изборите***

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

а) всеки изборител по принцип има един глас; когато изборителната система предоставя на изборителите повече от един глас, всеки изборител трябва да има еднакъв брой гласове с останалите изборители;

б) равна сила на гласа: броят на мандатите в многомандатните райони трябва да бъде равномерно разпределен между изборителните 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 изборители 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 изборителните 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 изборителни райони е за предпочитане местата да бъдат преразпределяни без промяна в граници на изборителните райони, които при възможност да съвпадат с административните граници.

За да се гарантира равенство на възможностите както за партиите, така и за останалите кандидати 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;

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.

Свободно избиращелно право и предпоставки за неговото реализиране

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 на възможност за разпространение на информация 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.

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 избиращелен участък.
- в) други средства за гласуване са приемливи при следните условия:

д) 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;

е) 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 това; системата трябва да е прозрачна, така че да осигурява възможност за проверка дали функционира правилно.

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

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

и) изборните книжа (включително избирателните списъци, бюлетините и отрязъците от тях) не трябва да бъдат подправяни или маркирани по никакъв начин от служителите в избирателните секции⁴³;

й) неизползваните бюлетини не трябва да напускат избирателната секция;

к) секционните избирателни комисии трябва да включват представители на различни партии, като присъствието

⁴³ 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“.

на наблюдатели и представители на кандидатите наблюдатели е осигурено по време на гласуването и при преброяването на бюлетините;

л) 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;

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

н) 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.

Тайна на вота като гаранция за свободния избор на гражданите и доверие в изборния процес

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.

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.

За да бъдат реализирани посочените основни принципи в избирателното право е задължително редовното и често провеждане на избори за представителни органи. Изборите трябва да се провеждат на равни интервали, като мандатът на законодателния орган не трябва да бъде по-дълъг от пет години.

**Част II. ДЕФИЦИТИ В БЪЛГАРСКИЯ
МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО
ФИНАНСИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ
НА ИЗБОРИ**

I. ДЕФИЦИТИ В БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ

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.

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 действащият 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.

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.

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 на информация 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. Баланс между частно и публично финансиране, предвидими правила за държавно съфинансиране

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.

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 ЗПП⁴⁴.

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.

⁴⁴ 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 депутатата. 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.

*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.

*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% избирателна 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 съществуващият 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.

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 следна-

та 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 обществени 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 въз-

действие 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).

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 граница⁴⁵ 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.

⁴⁵ Бел.: в тази връзка могат да бъдат срещнати и други сходни изрази: „праг“ (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.“.

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, изразяващи 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.

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 кодекс⁴⁶, които доближават националното законодателство до международните стандарти.

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:

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 информацията 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 про-

⁴⁶ 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 декларираните 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 искванията, който е необходим при участие в предстоящи избори.

цес. 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 ресурси⁴⁷.

За да се компенсира този дефицит, в изборителния закон бяха предвидени възможности за взаимодействие с други институции, като например Съветът за електронни медии и Централната изборителна комисия. Тук обаче може да бъде открит проблемът с недостатъчно прецизираните механизми за взаимодействие между тези институции, както и тясно специализираният обхват на техните правомощия⁴⁸, което на практика не гарантира ефективно изпълнение на контролните функции на Сметната палата.

*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

⁴⁷ Бел.: причините за това са основно две: надхвърляне на законово допустимия лимит за финансиране на предизборната кампания или нелегитимен произход на използваните средства.

⁴⁸ 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.

периода преди официалния старт на предизборната кампания. Практиката показва, че Централната избирателна комисия няма правомощия да налага санкции в този период⁴⁹, а Сметната палата осъществява контрол по документи – т.е. постфактум контрол. Този дефицит не позволява да бъде санкционирано поведението на участници, които се възползват от законовите пропуски и заобикалят разпоредбите на Изборния кодекс.

*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 констатация, 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.

⁴⁹ 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.

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 санкции⁵⁰ при нарушение на правилата, които са регламентирани в закона за партиите и в изборителния 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 недеклариране на нефинансов принос на дарителите в предизборни кампании.

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 медийно 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 тър-

⁵⁰ Бел.: глоба от 3000 до 15 000 лв. според чл. 43а от Закона за политическите партии, респективно чл. 477 в Изборния кодекс.

говска и политическа реклама (чл. 187, ал. 4); механизъм за мониторинг на кампанията в електронните медии⁵¹; лимитирана възможност за безплатни диспути по предварително съгласувани теми в обществените медии (чл. 195 и чл. 196).

През 2016 г. в Изборния кодекс бяха извършени промени, които премахват разделението между парламентарно представените партии и останалите участници в изборите. През 2021 г. също бяха извършени още промени в Изборния кодекс, които създадоха изцяло еднакви условия за участие в дискусийни формати на обществените медии. В чл. 189, ал. 3 бе допълнено в закона през 2021 г. и определящо че „партиите и коалициите, които са регистрирали кандидати във всички изборни райони при избори за народни представители, имат право на равно участие.“

При извършването на тези промени бяха взети 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 обществено-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.

Приложението на тази нова разпоредба в изборното законодателство обаче доведе до противоречиви резултати в

⁵¹ 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.“

периода 2021–2026 г. Съчетаването ѝ с възможността за получаване на държавна субсидия под формата на медийни пакети за всички участници, които не получават партийна субсидия, доведе до нарастване броя на участници с девиантно поведение в дискуссионните предавания, до вербална агресия и скандални ситуации, и в крайна сметка – до отблъскване на регистрирани участници от изборите от участие, а на аудиторията – до отказ от наблюдаване на този тип безплатни форми на отразяване в обществените медии. Въпреки че тази промяна е силно критикувана от ръководствата на обществените телевизии и от широката аудитория (бел.: в тази връзка може да се посочат данни на социологически изследвания относно интереса и възприятията на избирателите за хода на предизборните кампании и отразяването им в медиите)⁵² при последните промени в Изборния кодекс от 7 август 2026 г. не е извършена промяна, която да възстанови положението, действало до 2021 г., съответстващо на смисъла на параграфи 147 и 181 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“⁵³:

„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 та-

⁵² Вж. например статия по въпроса, достъпна на: <https://clubz.bg/174698>.

⁵³ Вж. „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). Цитираните текстове тук са от основното издание от 2011 г.: Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, (CDL-AD(2010)024).

кава разпоредба 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 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.“

II. ДЕФИЦИТИ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Проблемите, свързани с честността и демократичността на изборния процес в България, заемат централно място в обществената дискусия от началото на демократичните промени през 90-те години на 20 век до днес. В рамките на този период изборите са обект на наблюдение от редица изследователи, български и международни организации и експерти, чиито изследвания открояват основните дефицити при провеждането на избори в страната.

Тези дефицити се изразяват в няколко основни насоки: 1) неустойчиво законодателство, което се променя непосредствено преди провеждане на избори и не е резултат от широка дискусия, включваща всички заинтересувани страни и експертната общност; 2) проблеми при администрирането на изборния процес като функция от недостатъчно доброто обучение на избирателните комисии и т политически пристрастни мотивирани решения на Централната избирателна комисия; 3) регистрацията на избирателите и начина, по който се съставят и актуализират избирателните списъци; 4) нарушения на избирателните права на гражданите, изразяващи се в купуване на гласове, корпоративен вот и натиск върху избирателите; 5) неефективен контрол относно спазване на правилата за финансиране на предизборната кампания и промени в правилата за финансиране, които не съответстват на международните стандарти; 6) условия за медийно отразяване в обществените медии, които създават предпоставки за изкривено прилагане на принципа на плюрализма и равнопоставения достъп.

1. Устойчивост на изборното законодателство

Въпреки че при регламентацията на изборното законодателство се открояват два периода – период от 1990 до 2011 г. с действащи отделни изборни закони, в втори период – от 2011 г. до днес, когато действа единен изборен кодекс, подходът за извършване на промени в тази област не е променен. От 1990 г. до днес в България има последователно установена практика, при която промени в изборните закони се извършват непосредствено преди. Първият Изборен кодекс съществува в правния мир само три години, като основната причина е механичното трансфериране на разпоредбите от съществуващите до този момент закони, а тя от своя страна е резултат от липсата на задълбочена експертна дискусия и на обществено обсъждане, което отчита предложенията на всички заинтересувани участници в изборния процес. Тези обстоятелства водят до нов опит за промени в изборните правила и до приемането на нов Изборен кодекс през 2014 г.

Статистиката показва, че от 2014 г. до настоящия момент кодексът е изменян 29 пъти, като само 2 пъти е изменян в рамките на период, по-дълъг от 6 месеца преди провеждане на изборите (в съответствие със стандартите на СЕ и ОССИ), а 28 пъти промените са извършвани непосредствено преди провеждане на изборите (вж. таблица 1).

Представените данни недвусмислено показват, че подходът за извършване на промени в изборното законодателство непосредствено преди избори е прилаган от всички легислатури, функциониращи от 2014 година досега. Парадоксът е, че политическите партии, които формират парламентарно мнозинство в следващия парламент, възприемат същия подход за промени в изборните правила – без широко обществено обсъждане, без независим и задълбочен анализ

на дефицитите и в изключително кратки срокове непосредствено преди изборите.

Таблица 1. Честота на измененията в Изборния кодекс непосредствено преди провеждане на избори (2014–2024 г.)⁵⁴

Дата на провеждане на избори	Изменения, извършени в период по-кратък от 6 месеца преди изборите	Изменения, извършени в период по-дълъг от 6 месеца преди изборите
Избори за Европейски парламент – 25 май 2014	• Изборен кодекс в сила от 5 март 2014 • 22 април 2014	
Избори за Народно събрание – 5 октомври 5 2014	• 27 юни 2014	
Избори за кметове и общински съветници – 25 октомври 2015	• 28 ноември 2014 • 13 октомври 2015	
Избори за президент и вицепрезидент – 6 ноември 2016	• 26 май 2016 • 22 юли 2016 • 28 октомври 2016	
Избори за Народно събрание – 26 май 2017	• 6 декември 2016 • 7 март 2017	

⁵⁴ Източник: сайт на Централната избирателна комисия <https://www.cik.bg/bg/37>; <https://www.cik.bg/bg/documents/acts>.

Избори за Европейски парламент – 26 май 2019	• 11 декември 2018 • 26 февруари 2019 • 12 март 2019 • 8 април 2019 • 23 април 2019	• 24 октомври 2017 • 13 ноември 2018
Избори за кметове и общински съветници – 27 октомври 2019	• 30 юли 2019 • 2 август 2019	
Избори за Народно събрание – 4 април 2021	• 13 октомври 2020 • 18 декември 2020	
Избори за Народно събрание – 11 юли 2021	• 1 май 2021 • 7 май 2021	
Избори за Народно събрание и избори за президент и вицепрезидент – 14 ноември 2021	• 13 юли 2021	
Избори за Народно събрание – 2 октомври 2022	• 22 февруари 2022	
Избори за Народно събрание – 2 април 2023	• 30 декември 2022	
Избори за кметове и общински съветници – 29 октомври 2023		• 30 декември 2022
Избори за Народно събрание и избори за Европейски парламент – 9 юни 2024	• 15 декември 2023	
Избори за Народно събрание – 27 октомври 2024	• 8 Октомври 2024	

Избори за Народно събрание – 19 април 2026	• 27 Февруари 2026	
Избори за президент и вицепрезидент – 25 октомври 2026	• 7 Август 2026	

Анализите на промените в изборния закон, извършвани от международни и български организации, открояват дефицити относно приложението на стандартите на Съвета на Европа и ОССЕ за устойчивост и предвидимост на изборното законодателство в няколко насоки.

На първо място следва да се подчертае критичната оценка относно сроковете и процедурите, по които се изменя изборното законодателство. По правило съществени законови норми се изменят в период, който е по-малък от 6 месеца преди провеждането на избори, тъй като това създава висока степен на непредвидимост както за участниците в изборите, така и за изборната администрация. В тази връзка следва да се отбележи, че част от промените се отнасят до промяна в съставите на избирателните комисии, а друга – до прилагането на технологии в изборния процес, които имат съществено отражение върху работата на комисиите. Неслучайно обект на значителна критика са промените, които въвеждат нови технологии в изборния процес, без да отчитат степента на подготвеност на изборната администрация за ефективното и надеждното им въвеждане⁵⁵.

На второ място, предмет на основателна критика е съдържанието на приеманите законови промени. Докладите

⁵⁵ Начинът, по който се извършват въвеждат нови технологии в изборния процес е предмет на критика на редица експерти. Сред тях следва да се отбележат критичните оценки на Стойчо Стойчев, Михаил Константинов, Даниел Стефанов, Ваня Кашукеева-Нушева и Ивилина Алексиева-Робинсън..

на наблюдателските организации относно законодателния процес в Народното събрание свидетелстват за извършването на законови промени, които не се основават на анализ на причините за установените дефицити в изборния процес, без да е извършена предварителна оценка на последствията и без да бъдат отчитани препоръките на наблюдателските организации и на изборните експерти⁵⁶. В тази насока са например и критичните оценки на Ивилина Алексиева, че начинът на въвеждане на електронните машини за гласуване в законодателството не отчита в задоволителна степен принципите за основните политически права в тази област и докладите на ЦИК от експериментално въвеждане на електронни устройства за гласуване в предходни избори. Стойчо Стойчев също отделя внимание на технологиите в изборния процес, които могат да създадат определени рискове в изборния процес⁵⁷.

Прилаганият начин за промени в законодателството е оценяван критично и от международните наблюдателски мисии на ПАСЕ и ОССЕ. В съвместното мнение на Venice Commission/ OSCE/ODIHR от юни 2017 година⁵⁸ изрично е посочена проблемът относно честите промени в Изборния кодекс и негативното му въздействие върху изборния процес:

⁵⁶ Алексиева-Робинсън, И. (2025) „Някои конституционни аспекти на машинното гласуване в Европейския съюз“. В: Белова, Г. (ред.). „Международна политика. XXI, бр. 1/2025, Благоевград, ЮЗУ „Неофит Рилски“, с. 91–92.

⁵⁷ Вж. Стойчев, С. (2026). Изборна сигурност. Конфигурации на изборното уреждане в съвременната демокрация. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, с. 107.

⁵⁸ OSCE/ODIHR (2017): Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 26 March 2017. Warsaw: OSCE/ODIHR.

„5. Изменения в Изборния кодекс бяха приети три пъти през 2014 г. (22 април, 27 юни и 28 ноември), веднъж през 2015 г. (1 ноември) и три пъти през 2016 г. (26 май, 22 юли и 28 октомври). Те са всеобхватни и засягат около 1/4 от разпоредбите в Изборния кодекс.“ ...

„17. Стабилността на изборното законодателство е предпоставка за прилагането на принципите, лежащи в основата на европейското изборно наследство, и е от жизненоважно значение за достоверността на изборния процес. В тази връзка „Кодексът за добри практики в избирателните въпроси“ на Венецианската комисия гласи, че „основните елементи на избирателното право, по-специално самата избирателна система, съставът на избирателните комисии и определянето на границите на избирателните райони, не трябва да подлежат на промени по-малко от една година преди изборите“.

Последните промени в Изборния кодекс (в сила от 8 август 2025 г.) са пряко свързани с технологията за гласуване с електронни машини и с начина на отчитане на изборните резултати в секционните комисии. Въпреки че те връщат положението от периода 2021 – 2023 г., когато се използваша пълните софтуерни възможности на електронните машини за гласуване, улесняващи работата на недостатъчно обучените членове на секционните комисии, начинът, по който бяха извършени промените, остави „бели петна“ относно съществени процедури, които ще трябва да бъдат регламентирани допълнително от Централната избирателна комисия в хода на предстоящите президентски избори.

Необоснованите и прибързани промени в изборния процес, които са извършени непосредствено преди изборите, имат и други негативни последици – те понижават доверието в изборния процес. Доказателство за това са резултатите от социологическите изследвания, регистрирани от социо-

логически агенции и мониториращи организации.

Така например изследванията на „Алфа рисърч“ и на Изследователски център „Тренд“ установяват негативно отражение върху доверието към институциите, които имат пряко отношение към приетите промени в Изборния кодекс⁵⁹.

Изследването на „Алфа рисърч“ на тема „За приетите и оттеглени промени в Изборния кодекс“ [10] показва негативното въздействие на темата върху оценките на избирателите спрямо цялостния политически процес в страната: 51,5% от анкетираните оценяват, че спорните промени в изборния закон могат да доведат до криза в отношенията между политическите партии, представени в парламента, и избирателите, а оттам и до обща политическа криза.

2. Базисни компоненти на изборния процес: избирателни списъци, технологии за гласуване и отчитане на изборните резултати

Поддържане на актуални и достоверни данни в избирателните регистри

От началото на демократичните промени в страната до настоящия момент е установена непроменената практика

⁵⁹ Вж. „За приетите и оттеглени промени в Изборния кодекс“, достъпно на: <https://www.bnt.bg/bg/a/zapochva-li-nov-epizod-na-protivopostavyane-mezhdu-izbirateli-i-polititsi> (19 февруари 2019)

„Нагласи на българите към основните партии и институции – февруари 2019“, Изследователски център „Тренд“, достъпно на: <https://rctrend.bg/project/нагласи-на-българите-към-основните-па-5/> (25.02.2019)

Kaleynska, Teodora. The Trust and Mistrust in Politics (the Bulgarian case of 2012-2014). In: Taranu, A. (ed.), Governing for the Future: Interdisciplinary Perspectives for a Sustainable World, Proceedings of Third Academos Conference, Medimond, 2016, Italy, p. 274.

„Промени в изборното законодателство и доверие в изборния процес“, достъпен на: <http://www.gallup-international.bg/bg/Публикации/85-2019/475-Express-Opinion-Poll-on-Current-Issues> (22 февруари 2019 г.).

за съставяне на изборителните списъци по постоянен адрес на изборителите, като те се генерират от базата данни „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) в МРРБ. Смяната на постоянен и настоящ адрес се вписва по разпореждане на кмета от тази структура въз основа на данни, заявени от съответния пълнолетен гражданин (или от неговите родители, в случай че е непълнолетен).

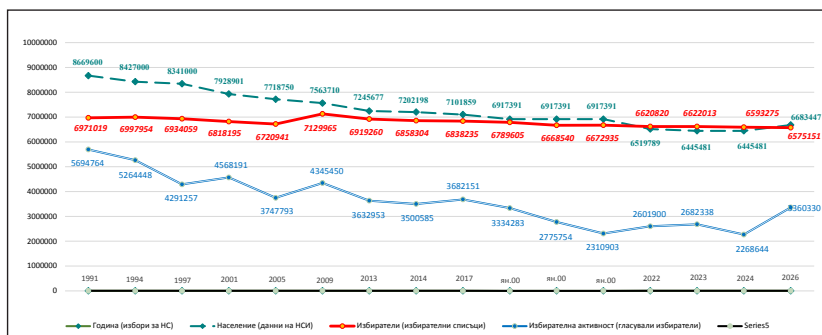
Във връзка с подхода за съставяне и актуализиране на изборителните списъци е необходимо да се посочат няколко обстоятелства. На първо място, регистър „Население“ на ГРАО е създадена за общите цели на държавното управление и за администрирането на редица други административни процеси. Тя не е самостоятелен регистър, който е създаден и предназначен единствено за целите на изборния процес.

Наред с това практиката по поддържането на актуалност и точност на този масив откроява редица дефицити в изборния процес. Един от тях е свързан с липсата на ефективни механизми за контрол доколко гражданите своевременно и добросъвестно регистрират промени в своя статут (пропускане или забавяне при деклариране на промяна в настоящия адрес, включително настоящ адрес в чужбина) или регистрират данни за преки роднини, живеещи или починали в чужбина. Този дефицит нееднократно е бил предмет на дискусии при промените в изборното законодателство, като редица организации – наблюдатели на изборния процес са регистрирали проблема с така наречените „мъртви души“.

В допълнение, при провеждане на местни избори (където мащабите на изборителния корпус по места са значително по-малки с този на многомандатните изборителни райони при парламентарни избори например) на преден план излиза с голяма острота проблемът за „изборния туризъм“. Тази практика е свързана с промяна в адресната регистрация от гражданите или от представители на местната админи-

страция, които целят да променят състава на избирателния корпус в съответното населено място и да повлияят върху изборния резултат.⁶⁰

Данните от сравнителния анализ на данните на Националния статистически институт и на Централната избирателна комисия показват тенденции за трайно намаляване на броя на населението в страната, от една страна а от друга – постоянна величина на избирателите, включени в избирателните списъци.



Графика 1. Съотношение между данните за население на България с избирателни права, избиратели по избирателни списъци и избирателна активност на парламентарни избори: тенденции в периода 1991–2025 г.

⁶⁰ В тази връзка вж. публикациите на Асоциация „Прозрачност без граници“ от наблюдението на местни и парламентарни избори в периода 2015–2022 г.: Кашукеева-Нушева, В., Тонева-Методиева, Л., Славов, К., Стойчев, С., Ралчев, С. (2015) Гласът на гражданите (доклад от наблюдението на националния референдум относно въвеждане на електронно дистанционно гласуване – 25 октомври 2015 г.), Асоциация „Прозрачност без граници“, София, с. 35; Кашукеева-Нушева, В., Славов, К., Белчева, Р., Манджовска, Н. (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, с. 8–10, с. 33–34.

Видно от данните, представени във фигура 1, през последните три десетилетия в страната протичат интензивни промени в демографските характеристики на населението. Налице е трайно установена тенденция за намаляване на населението, живеещо в страната, като по официални данни на НСИ от 8,670 млн. през 1991 г. то е намаляло с повече от 2 милиона, като през 2024 г. вече е 6,445 млн. Същевременно данните за броя на избирателите, включени в избирателните списъци, показват минимална промяна от около 380 хиляди за същия период: от 6,971 млн. те намаляват до 6,575 млн.

Най-значимият парадокс при сравняване на данните на НСИ, ГРАО и ЦИК възниква за периода 2022–2024 г., когато броят на избирателите по избирателен списък е по-голям от броят на населението, включително и децата под 18 г. възраст, които нямат избирателни права. Тук е мястото да се отбележи, че включването на всички български граждани над 18 годишна възраст в избирателните списъци съответства на международните стандарти.

Същественият проблем относно изпълнението на стандартите за съставяне на избирателните списъци в страната възниква когато е необходимо да се оценят последиците от практическото приложение на прилагания подход в общия контекст в страната. На първо място е невъзможно да се оцени до каква степен начинът на съставяне на избирателните списъци по постоянен адрес и лисата на самостоятелен регистър на избирателите създават предпоставки за манипулации с изборните резултати. По оценки на наблюдателите на изборния процес това е сива зона в изборния процес, която позволява прилагането на практики за гласуване от името на избиратели, които в действителност не живеят в страната. Този феномен подкопава съществено доверието в изборния процес. На второ място, начинът за съставяне на избирателните списъци поставя и въпрос каква е действителната изби-

рателна активност. При изборите за Народно събрание, проведени на 9 юни 2024 г. (вж. таблица 2), тя бе рекордно ниска – 34,41%, а при изборите за Европейски парламент – 33,78%.

Анализът на статистическите данни посочения период, както и резултатите от наблюдението на изборния процес, дават основание за оценка, че част от елементите на стандарта за точни и достоверни избирателни списъци не са изпълнени. В тази връзка следва да се отбележат: (1) липсата на самостоятелен избирателен регистър, предназначен само за целите на изборния процес и (2) пряко произтичащата от това невъзможност за периодична актуализация на данните; (3) начинът на съставяне и поддържане на избирателните списъци, който позволява наличието на неточни и недостоверни данни за гражданите, живеещи в страната и в чужбина.

3. Изборната администрация – състав, капацитет и начин на функциониране на избирателните комисии

Въпросите за начина, по който е съставена и функционира изборната администрация в България, са предмет на редица изследвани и анализи. Обобщението на данните от докладите на наблюдателските организации, показва както редица постоянни дефицити в работата на избирателните комисии на местно ниво, така и определен напредък във функционирането на най-високото ниво на изборната администрация – Централната избирателна комисия.

При анализа на работата на изборната администрация следва да се вземат предвид няколко ключови фактора, които оказват влияние върху начина, по който тя функционира:

1. Политически принцип на конструиране – всички нива на изборната администрация се формират на базата на политическото представителство на парламентарно представе-

ните партии и коалиции. Въпреки че номинално най-високото ниво – ЦИК е експертен орган, решенията за избора на номинирани кандидати се вземат от политическите партии въз основа на пропорционалното съотношение между парламентарните партии и коалиции.

2. Дефицити в законодателството – начинът, по който се извършват промени в изборното законодателство (чести промени в правилата, извършвани непосредствено преди избори и без задълбочени дискусии, включващи експерти и широк кръг представители на гражданското общество и на политическите партии) затормозява работата на изборната администрация при подготовка на изборите. Честите промени в изборното законодателство са особено сериозно предизвикателство и за работата на секционните избирателни комисии

3. Регулиране на все повече дейности в изборния процес поради невъзможност за възпрепятстване на значими социално-политически феномени, свързани с купуването на гласове и натиск над избирателите. Ефектът от този законодателен подход е загуба на минималния капацитет, създаден на ниво секционни избирателни комисии и отказ от участие на членове на комисии от предходни избори.

Като цяло, Централната избирателна комисия се стреми да се придържа към стандартите за публичност на своята работа, като публикува своите решения, протоколи от работата и изборните книжа. Трябва да се отбележи, че тези документи се публикуват в изпълнение на законодателството и на задълженията на ЦИК.

В периода 2024–2026 ЦИК постигна значителен напредък при разработването на обучителни материали за работата на избирателните комисии, като са разработени и интерактивни инструменти за обучение и проверка за попълване на изборните книжа. Напредък е постигнат и при осъщест-

вяването на информационна кампания за изборителните права на гражданите и участието им в изборния процес.

Дефицити в работата на ЦИК се установяват в следните насоки:

а) своевременно осигуряване на информация относно обсъжданията в рамките на заседанията – протоколите от обсъжданията;

б) начин на осигуряване на публичност и на своевременно достъп до част от решенията – така наречените протоколни решения – достъпът до които е затруднен предвид публикуването им като част от протоколите (за чието публикуване е нужно технологично време) онлайн излъчване на заседанията – периодично прилагана практика за изключване на звука от провежданите дискусии;

в) политическа пристрастност при вземане или отказ от вземане на решения в особено важни случаи (отказ от санкциониране на участници, нарушаващи правилата за предизборни агитация; регистриране на участници);

г) значителна степен на формализъм при диалога с организациите, наблюдаващи изборния процес, и организациите, които са членове на Обществения съвет към ЦИК;

д) промени в решения и корекции на пропуски в изборните книжа, което затормозява дейността на други публични институции и на регистрирани участници в изборите;

е) методическо ръководство и начин на организиране на обученията на по-ниските нива на изборната администрация – РИК, ОИК СИК;

ж) създаване и поддържане на собствен експертен капацитет относно използването на машините за гласуване.

Най-сериозните дефицити се установяват в работата на първото ниво на изборната администрация – секционните изборителни комисии (СИК). На този проблем са посветени всички доклади от наблюдението на изборни процес, които в

детайли отразяват основните проблеми и изразни форми на организационни нарушения, допускани от членовете на тези комисии⁶¹. Анализът на докладите относно функционирането на СИК води до изводи за дефицити, които са резултат от:

а) политически принцип на съставяне на секционните избирателни комисии, който изцяло negliжира фактори, като образователно ниво, степен на познания в изборни процес и принос за допускане на нередности в предходно участие в СИК;

б) недостатъчно обучение на членовете на комисиите – като цяло подходът за провеждане на обучения е силно формален, изразяващ се в обучение в рамките на около 2 часа и без достатъчно практически примери. Неизползването на тестове за проверка на знанията е допълнителен негативен фактор, който не създава бариери пред участието на членове на комисиите, които не са придобили необходимите познания относно правилата на изборното законодателство;

в) дефицити в законодателна уредба относно критериите за номиниране на членовете на комисиите – в тази връзка следва да се посочи възможността за замяна на членове на комисиите в последния момент с такива, които не са преминали обучение; също така не е законодателно регламентирано задължение за доказване на придобити познания (тестове) относно правилата на изборното законодателство.

4. Престъпления срещу избирателните права на гражданите: основни фактори, мащаби и изразни форми

Купуването на гласове, корпоративният вот и другите форми на незаконно въздействие върху избирателите са един от основните проблеми в изборния процес в Бълга-

⁶¹ Вж. докладите, включени в библиографията от настоящата публикация.

рия. Те представляват съществено предизвикателство пред неукрепнала демокрация на страната, като компрометират представителните институции и политическите партии като основни стълбове на демократичното общество и наред с това нахвърняват основни граждански и политически права на избирателите.

Въпреки че още в първите години на прехода към демокрация българските граждани ставаха свидетели на различни практики, до 2005 година този процес имаше все още спорадичен характер и се изразяваше в подкупване на избирателите „на дребно” (бел. в тази връзка изразите „предизборни кебапчета” и „предизборни капачки за зимнина” не само са се превърнали в нарицателни понятия, но наред с това са показателни за характера на прилаганите средства за въздействие).

От 2005 насам този процес придоби изразни форми и степен на организираност, които дискредитират изборния процес, представляват заплаха за правата и свободите на българските граждани и възпрепятстват ефективното функциониране на основни институции на представителната демокрация. Особено остро този проблем се откри по време на местните избори през 2007 година. Това провокира през 2009 г. антикорупционната организация Асоциация „Прозрачност без граници” да постави фокус на вниманието върху проблема, като въведе в български контекст понятията „купуване на гласове” и „контролиран вот” и разработи методология за мониторинг и анализ на факторите и изразните форми на тези престъпления срещу политическите права на българските граждани.

Дефиниции на купуването на гласове и контролираният вот

В публикациите на Асоциация „Прозрачност без граници” се съдържат дефиниции на разглеждания политически

феномен, които позволяват използването на тези понятия за наблюдението и анализа на мащабите, типологията в изразните форми⁶².

Купуването на избирателни гласове представлява престъпление срещу политическите права на гражданите, при което избирателите се склоняват да гласуват в полза на посочен кандидат или партия срещу получаване на материална облага. Материалната облага може да намира израз не само в получаването на парични суми, но и стоки, вещи и необходими услуги, които могат да бъдат предоставени на избирателя като отплата за направен конкретен политически избор. Предвид факта, че в този процес има две страни – на предлагащия и на получаващия материална облага – *продаването на гласове* също е криминализирано като престъпление по смисъла на Наказателния кодекс. Поради незаконосъобразния характер, купуването и продаването на гласове се извършват в условията на неписани, скрити договорености и при създаването на гаранции, че избирателят ще гласува в съответствие с договореното. Това налага в повечето случаи да се прилагат и инструменти за контрол от страна на поръчителите.

В опит да бъде изяснен характерът на този вид въздействие върху упражняването на едно от основните политически права на гражданите и да бъдат очертани границите на проблема, през 2009 година в изследванията на изборния процес бе включено още едно понятие. Понятието „контро-

⁶² Бел.: тази част от настоящата публикация се базира изцяло на един от основните анализи по темата, който въвежда дефиниции и разглежда ключовите фактори за мащаба и изразните форми на купуването на гласове и контролирания вот. Текстът е базиран на: Кашукеева-Нушева, В. (2019) [2015]. Купуването на гласове и контролираният вот в България: предизвикателство към институциите и демократичните стандарти в изборния процес (policy paper). София: Асоциация „Прозрачност без граници“ (първо изд.: 2015 г.) ISBN: 978-954-2999-23-2.

лиран вот“ беше въведено от Асоциация „Прозрачност без граници“, за да опише практиките на оказване на незаконен натиск, който цели да принуди гласоподавателите да гласуват за партия или кандидат в противоречие с тяхната воля и политически предпочитания.

Понятието „контролиран вот“ се свързва с оказване на *противозаконно въздействие върху избирателите, което цели да ги принуди да гласуват против волята си в полза на кандидат или партия, посочени от друго лице*. В тази връзка е необходимо да се отбележи, че субектите, оказващи въздействие върху избирателите, разполагат с властови ресурс, който принуждава гласоподавателите да постъпят против собствената си политическа воля.

При разглеждане на този проблем следва да се взема предвид фактът, че контролираният вот може да представлява както самостоятелна форма на злоупотреба с политическите права на гражданите, при която не се предоставя материална облага, така и може да бъде съпътстващ компонент на прякото купуване на гласове. В този случай този инструмент се използва като гаранция, че гласоподавателите ще гласуват за партията/кандидата, в подкрепа на когото са получили материална облага (най-често – парична сума).

Данните от наблюдението на изборния процес, както и редица експертни анализи и оценки дават основание за комплексното разглеждане на двата проблема. И купуването на гласове, и контролираният вот могат да бъдат установени като самостоятелни форми на нарушения в изборния процес. Това е и основната причина, поради която те са предмет на самостоятелна регламентация като отделни престъпления в Наказателния кодекс.

От гледна точка на политическия анализ, купуването на гласове и контролираният вот представляват взаимосвързани компоненти на едно сложно социално-политическо

явление и на комплексен процес на въздействие върху демократичния изборен процес. Пряка негова последица е нарушаването на фундаментални политически права на гражданите и подкопаването на основни принципи, върху които се основава съвременният демократичен ред – върховенство на закона, правова държава и политически плурализъм.

Основни фактори, съдействащи за разпространението на купуването на гласове и контролирания вот

При разглеждането на проблема за купуването на гласове и контролирания вот е необходимо да се отчете факта, че сложният комплексен характер на явлението не може да бъде обяснен с едностранни и лесни интерпретации на причините, изразните форми на проблема и на решенията за неговото ограничаване. Въпреки това, резултатите от мониторинг на изборния процес, осъществяван от международни и национални организации, проведените изследвания на общественото мнение и разработените експертни анализи очертават основните причини, които стимулират злоупотребата с изборителните права на гражданите.

Основните фактори на средата, които оказват въздействие върху разпространението на купуването на гласове и контролирания вот могат да бъдат търсени в шест основни насоки.

4.1. Дефицити в работата на институциите, свързани с недостатъчно ефективно прилагане на съществуващата правна рамка и с проблеми на взаимодействието между тях

При разглеждането на проблема за купуването на гласове и контролирания вот един от основните въпроси е свързан с ролята на институциите като фактор за противодей-

ствие на този тип престъпления срещу политическите права на гражданите. Въпреки че основните причини за произхода на явлението „купуване на гласове” не могат да се търсят в държавните институции, именно към тях са отправени основните очаквания за противодействие. Причината за това се корени във факта, че държавните институции са натоварени с легитимните законови правомощия да разследват и санкционират тези престъпления. В тази връзка на преден план изпъква ролята на Министерство на вътрешните работи и Прокуратурата на Република България, но наред с това е необходимо да бъде поставен акцент и върху дейността на други институции, чиято ефективна (или неефективна) дейност има важно значение в контекста на разглеждания проблем.

Данните от наблюдението на изборния процес, резултатите от изследвания на общественото мнение и експертните анализи дават основание да се подчертае значението на дефицити в работата на институциите в няколко основни насоки:

- Дефицити в работата на разследващите органи – в рамките на периода 2009–2013 година един от основните дефицити в работата на органите на МВР произтичаше от подхода на разследване, като усилията се концентрираха в дните, които предшестват непосредствено провеждането на изборите и в рамките на изборния ден. Предвид спецификата на този тип престъпление (предполагащ необходима подготовка на различните схеми за организиране на купуването и продаването на гласове) се оказваше, че предприетите действия не са достатъчни, за да възпрепятстват този тип престъпления в изборния процес. В този смисъл липсата на превантивна дейност срещу разгръщането на мрежите за купуване на гласове е сред дефицитите в работата на разследващите органи.

На следващо място, като негативен фактор при разследването на този тип престъпления може да се оцени и неизползването на цялата палитра от допустими законови средства и способности за събиране на годни доказателства, които могат да послужат за налагането на ефективни присъди спрямо извършителите. Обикновено при разследването на сигнали за този тип престъпления се извършват разпити на заподозрените лица (организатори на схеми за купуване на гласове, купувачи на гласове и продавачи на гласове), които отричат участието си в този тип престъпления. Изключителното прилагане на този способ като единствен инструмент за събиране на данни служи като основание за прекратяване на проверките и приключване на досъдебните производства поради липса на достатъчно доказателства за извършено престъпление⁶³. Междинните данни от наблюдението на изборния процес през 2015 година показват устойчивост на тенденцията, при която институциите разчитат предимно на свидетелства на заподозрените извършители, които, от своя страна, не потвърждават съпричастност към разследваните деяния.

Не на последно място сред дефицитите на разследващите институции следва да бъде посочено и неефективното събиране на доказателства, в резултат на което те не могат да бъдат използвани от съда за налагане на адекватно наказание. В това число са включването на неотносими доказателства или несъбиране на доказателства по надлежния ред, като тук най-често става въпрос за липса на протоколи, непълни протоколи и за допуснати съществени процесуални нарушения при събирането на доказателства.

⁶³ Така например, по данни от Междуведомственото звено към ПРБ, включващо и представители на МВР и ДАНС, от общия брой от 599 преписки, образувани във връзка с парламентарните избори през 2013 година, по 573 е постановен отказ за образуване на досъдебни производства.

Резултатът от всички тези дефицити е невъзможност да бъдат осъдени извършителите. Това изпраща негативен сигнал към обществото и изразява послание, че нарушителите са по-силни от институциите. В резултат от липсата на задоволителни резултати от работата на разследващите органи намалява и готовността на гражданите да подават сигнали за купуване на гласове. Сравнителният анализ на сигналите, постъпващи в Центъра за правна консултация на пострадали от корупция към Асоциация „Прозрачност без граници”, показва нарастващ дял на гражданите, които желаят да бъде запазена тяхната анонимност. Причините за това са различни, като два от съществените доводи, посочени от тях, са нежеланието им да се сблъскат с неприятности (14,1%) и защото се страхуват от последиците (4,5%). Този дял е значително по-висок от дела на хората, които разчитат на съдействие от правоохранителните органи – само 12,6% от всички респонденти биха подали сигнал към МВР и Прокуратурата⁶⁴.

На трето място, при оценката на дефицитите в работата на разследващите органи е необходимо да се подчертае негативното въздействие на политическия фактор върху работата на МВР. Честите смени в ръководствата на регионалните структури на МВР и ДАНС, включително и непосредствено преди изборите, са фактор, който демотивира служителите при изпълнение на служебните им задължения и затормозява тяхната работа по разследване на престъпления, които имат връзка с политическите процеси в страната. Наред с това, честата смяна в политиките, която е свързана с промените в ръководствата и експертните нива в последни-

⁶⁴ Данните са от представително изследване на общественото мнение, проведено от социологическа агенция „Алфа рисърч” през септември 2015 г. по инициатива на Асоциация „Прозрачност без граници”. За допълнителна информация вж.: http://alac.transparency.bg/wp-content/uploads/2015/11/Sociolog_Research_Data_Analysis_ALAC-1.pdf.

те години, препятства постигане на устойчивост на подхода и методите, прилагани от разследващите органи.

Не по-малък проблем за ефективната работа на институциите, който може да бъде оценен като сериозна слабост, са неформалните близки контакти и зависимости, създадени на местно ниво. Това е съществен фактор, който въздейства негативно върху готовността на правоохранителните органи за ефективно разследване на купуването на гласове и натиска върху избирателите. В този смисъл една от препоръките за преодоляване на този дефицит е ротацията на полиците в изборния ден и в дните преди това.

- Дефицитите в работата на институциите с контролни правомощия също оказват индиректно въздействие върху изборния процес – въпреки че по различни експертни оценки броят на институциите с контролни правомощия надхвърля 130, съществени дефицити в работата на цялата контролна система остават: формализмът при изпълнение на възложените функции (като често посочвана причина в тази връзка се изтъква липсата на законови основания за изпълнение на конкретни дейности по контрол); припокриването на контролни правомощия (което се използва като основание за отказ от упражняването на контрол), липсата на координация между институциите и прилагането на избирателен подход при осъществяване на контролната дейност. Липсата на ефективен контрол е една от най-честите причини за появата на политическа корупция, каквато представляват купуването и продаването на гласове.

В резултат на тази институционална слабост се създават възможности за злоупотреби от страна на бизнеса, които имат връзка с осъществяването на основни политически и социални права на гражданите. Така например, корпоративният вот и свързаните с него разнородни форми на натиск върху работниците (в това число забавяне на заплати, неиз-

плащане на дължими обезщетения и добавки, неправомерни уволнения и наказания) не са предмет на активна контролна дейност от страна на институции като Главна инспекция по труда, Национална агенция за приходите и др.

Същевременно, възможността за прилагане на избирателен подход при осъществяването на контролната дейност намира израз в други две крайности – системен отказ от извършване на проверки в определени фирми или масирано извършване на постоянни проверки в други фирми. По оценки на представители на бизнеса тези практики са фактор, който допринася за осъществяването на натиск върху работодателите в качеството им на избиратели.

- Дефицити в системата от институции за социално подпомагане – анализът на резултатите от наблюдението на изборния процес и изследванията на общественото мнение показват тенденция за преминаване от практики на директно купуване на гласове (под формата на предлагане на пари) към практики, които могат да се определят като „търговия със зависимости”. Една от причините за това (въпреки че не е единствената) е, че преките форми на купуване на гласове могат да бъдат по-лесно разкрити, доказани и санкционирани. Поради тази причина през последните години се наблюдава процес на мобилизиране на широки мрежи от посредници на местно ниво, които създават неформални канали за достъп до институциите, предоставящи социални услуги на местно ниво, в замяна на което впоследствие изпълняват посредническа роля в изборния процес.

Така например, представители на местната власт (обикновено това са кметове на кметства), местни политически лидери, неформални лидери на местни общности и лихвари осигуряват преференциален достъп до социални помощи от различен характер (изготвяне на документи и попълване на молби за социални помощи в пари и натура, предоста-

вяне на енергийни ресурси за отопление, освидетелстване на здравен статус), като в замяна на това дават указания за „правилен” политически избор и осигуряват избирателна подкрепа от гражданите, над които изпълняват социален и политически патронаж.

Анализът на проблема за купуването на гласове и контролирания вот показва, че звената за социално подпомагане се превръщат в инструмент за създаване на зависимости и за оказване на натиск върху социално уязвимите граждани. Поради тази причина самите структури за социално подпомагане се превръщат в обект на натиск от страна на местни политически лидери, представители на местната власт и на неформални лидери в общностите в опитите им да установят контрол върху избирателите.

- Дефицити в работата на изборната администрация – сравнителните резултати от наблюдението в периода 2009–2015 г. показват, че най-същественият дял от нередностите в изборния процес се дължи на дефицити в работата на избирателните комисии. С особена острота този проблем се откроява на нивото на секционните комисии, които не разполагат с достатъчно познания, за да изпълняват стриктно правилата, предвидени в Изборния кодекс. Сред многобройните нарушения, констатирани в изборния процес, се открояват няколко характерни нарушения, които са показателни за дефицитите в работата на избирателните комисии: неспазване на процедурите за боравене с бюлетините, допускане на хаос в изборните помещения, извършване на манипулации при преброяване на бюлетините, допускане на технически грешки при попълване на протоколите с изборните резултати.

Причините за влошаващото се качество в работата на избирателните комисии са комплексни, като сред тях е необходимо да се изведат на преден план: неспособност да се задържи вече създаден капацитет за администриране на из-

борния процес; недостатъчно обучение на членовете на комисиите; политическо влияние върху работата на членовете на изборителните комисиии; опити за външна намеса и натиск от страна на представители на местни власти, лидери на общности, застъпници, кандидати и други лица.

Част от констатираните организационни нарушения са показател не само за случайни пропуски при подготовката на изборната администрация, но и за преднамерено въздействие върху нейната работа. Това на практика улеснява извършването на престъплението „купуване на гласове” и проследяването на вота на изборителите.

В рамките на наблюдението на местните избори през 2015 година например наблюдателите имаха възможност за констатират няколко случая на манипулации с изборните книжа (например, попълване на бюлетините от членове на секционните комисиии след приключване на изборния ден, поправка на протоколите без да се поставят необходимите подписи от членовете на комисиите). Тези констатации са показател за липса на базова почтеност на някои членове на секционни комисиии (които са длъжностни лица по смисъла на изборното законодателство) и за осъществен институционален пробив в основното звено на изборната администрация, отварящ вратата за купуване на гласове и други манипулации в изборния процес.

4.2. Висока степен на зависимост на бизнеса от решенията на институциите на национално и местно ниво

Една от тенденциите, които все по-отчетливо се наблюдават през последните години, е нарастването на ролята на контролирания вот, в частност на корпоративния вот, като фактор за накърняване на почтеността в изборния процес. Неслучайно на този въпрос е отделено специално внимание

в редица мониторингови доклади и аналитични изследвания на неправителствени организации и експертни екипи, които извеждат на преден план проблема за зависимостта на бизнеса от решенията на институциите на национално и местно ниво⁶⁵. В контекста на изследваната тема съществуват три проблемни области, които индуцират зависимостта на бизнеса от решенията на управляващите и стимулират готовността му да оказва натиск върху работниците при упражняване на техните изборителни права:

- възлагането и изпълнението на обществени поръчки – в тази връзка продължават да стоят нерешени въпросите за начина, по който се прилагат правилата за достъп до публичните ресурси; степента, в която се гарантират принципите за свободна, честна и лоялна конкуренция; ефективността при изразходването на вложените обществени ресурси и постигнатите социално-икономически резултати;

- въвеждането на различни регулаторни режими – в тази връзка през изминалите години нееднократно са поставяни въпросите за начина, по който се извършва оценка на необходимостта от въвеждането на нови регулаторни режими (включително кой извършва тази оценка, какви са мотивите за промените в регулациите и за въвеждането на нови регулации, какъв е очакваният икономически ефект) и за начина, по който се прокарат тези регулации в институциите на централната и местната власт;

⁶⁵ Вж. докладите на Асоциация „Прозрачност без граници” от наблюдението на изборите, проведени през 2009 г., 2011 г., 2013 г. и 2014 г., достъпни на: <http://www.transparency.bg/bg/researches/nablyudenie-na/>; „Индикатори за прозрачност и почтеност при обществените поръчки”, Асоциация „Прозрачност без граници”, София, 2013 (http://integrity.transparency.bg/media/uploads/news_images/TI_Book_Indicators.pdf); „Битовата престъпност и контролираният вот като заплахи за човешката сигурност в България”, Институт за регионални и международни изследвания, София, 2015.

- ефективността в работата на институциите, които осъществяват контрол над икономическата дейност в различните сектори на икономиката – в тази връзка редица експертни изследвания поставят на преден план проблема за избирателния подход при осъществяване на контрол, като в част от случаите бизнесът може да бъде обект на постоянни проверки, които затормозяват неговата дейност, а в други – да разчита на благосклонно отношение от страна на контролните органи и на пропуски в системата за контрол.

Проблемите в тези три области водят до висока степен на несигурност на бизнеса и до опити от негова страна да си осигури политически протекции, за да придобие приоритетен достъп до публични ресурси, да запази или разшири своите икономически позиции или за да продължи своето съществуване в условията на икономическа криза.

4.3. Дефицити в законодателството, определящо процесуално-правните правила за разследване на престъпления срещу политическите права на гражданите

Дефицитите в законодателната уредба, свързана с противодействието на купуването на гласове и контролирания вот, следва да се разглеждат като функция от регламентацията в две области – наказателно-правна уредба и уредба относно организирането и провеждането на изборния процес.

- Наказателно-правна уредба

Анализът на наказателно-правна уредба позволява да бъде дадена оценка, че материално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите е адекватна и позволява санкционирането на престъпления, свързани с купуването на гласове, продаването на гласове, организирането на купуване на гласове, оказването на въздействие при упражняване на избирателните права, в това число и възпре-

пятстването на правото на свободно гласуване⁶⁶.

За разлика от материално-правната уредба, процесуално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите може да е оценена като неадекватна и възпрепятстваща ефективното наказателно преследване на тези престъпления. Общ недостатък на наказателно-процесуалната уредба в страната е силно формализираният ѝ характер, който затруднява работата на правоохранителните и правораздавателните институции. Правилата и процедурите за разследване и наказателно преследване на престъпленията срещу политическите права на гражданите не правят изключение – те са силно формализирани и не осигуряват практическа възможност за ефективно санкциониране. В подкрепа на това могат да бъдат дадени редица примери от журналистически разследвания и свидетелства на очевидци, които въпреки наличието на очевидни данни не могат да бъдат използвани като надеждно доказателствено средство в рамките на съдебния процес.

- Законодателство, уреждащо организирането и провеждането на изборния процес

Въпреки че законодателната уредба на правилата за провеждане на изборния процес няма пряко отношение към купуването на гласове, тя може да бъде използвана като

⁶⁶ В тази връзка вж. Раздел III „Престъпления против политическите права на гражданите” от Наказателния кодекс, по-конкретно чл. 167, ал. 1 (възпрепятстване на избирателното право чрез насилие, измама, заплашване), чл. 167, ал. 2 (предлагане на имотна облага при упражняване на избирателно право – т. нар. купуване на гласове), чл. 167, ал. 3 (организиране на т. нар. купуване на гласове) чл. 167а (получаване на имотна облага при упражняване на избирателно право – т. нар. продаване на гласове), чл. 169б (възпрепятстване упражняването на политически права чрез насилие, заплахи и др. форми на натиск) и 169г (образуване, ръководене и участие в група, която си поставя за цел извършването на престъпления срещу политическите права на гражданите).

инструмент за ограничаване на негативното въздействие на този проблем. През изминалите години в Изборния кодекс бяха въведени редица норми, които целят да възпрепятстват редица нарушения (например, специален режим на отпечатване и съхранение на изборните книжа, въвеждане на допълнителни изисквания за контролни номера на бюлетините, сканиране и копиране на протоколите с изборните резултати и други). Оценката на ефекта от тези разпоредби показва, че те не възпрепятстват ефективно престъпленията срещу политическите права на гражданите.

В тази връзка е необходимо да се отбележи, че новият Изборен кодекс (в сила от 5 март 2014 г.) отхвърли един от инструментите за ограничаване на натиска и контрола върху избирателите. Става въпрос за регионалните преброителни центрове, които бяха въведени експериментално в предходния Изборен кодекс и които предвиждаха нов модел на преброяване на резултатите от избирателния процес.

4.4. Изразителни мащаби на бедността в различни общности и райони на страната и висока степен на социално изключване

Изразителните мащаби на бедността в различни общности и в отделни райони на страната са фактор, който има изключително съществено значение за разпространението на корупцията в изборния процес. В подкрепа на това твърдение могат да бъдат приведени данните от редица изследвания и анализи⁶⁷, които показват наличието на устойчива връзка между нивото на бедност, безработица и социално

⁶⁷ В тази връзка вж. данните от представително изследване на общественото мнение, проведено през 2014 г. от социологическа агенция „Алфа рисърч“ по инициатива на Асоциация „Прозрачност без граници“, както и данни от интервюта с граждани в: „Битовата престъпност и контролираният вот като заплахи за човешката сигурност в България“, Институт за регионални и международни изследвания, София, 2015.

изключване, от една страна, и различните форми на натиск върху избирателите и прилаганите практики за купуване на гласове, от друга страна. Така например, 43,7% от гражданите считат, че причината за купуването на гласове е бедността и нуждата от пари, които мотивират избирателите да продадат своя глас.

В региони с високо ниво на безработица към този проблем се добавя и рискът от загуба на работното място. Рискът от безработица и социално изключване представляват допълнителен утежняващ фактор, който поставя хората в зависимост от икономически силните фактори на местно ниво. Това води до натиск върху избирателите да гласуват в противоречие със своята воля и политически възгледи, като често участието им в изборния процес е свързано не с предлагането на пари, а със заплахата от санкции. В случаите с работещи избиратели санкциите се изразяват в уволнение от работното място, лишаване от дължими плащания, бонуси и наказания. В случаите с безработни избиратели санкциите се изразяват в отстраняване от програми за временна заетост, лишаване от социални помощи в натура, изключване от схеми за получаване на допълнителни доходи, в това число и от схеми за нелегална търговия със стоки.

4.5. Специфични характеристики на политическата култура на част от гражданите, която намира израз в относително ниска степен на готовност за противодействие на политическата корупция и незачитане на основни демократични ценности

Специфичните характеристики на политическата култура на избирателите също е важен фактор, който играе съществена роля за разпространението на купуването и продаването на гласове. В тази връзка резултатите от изследвания на общественото мнение и интервюта с граждани открояват

следните предпоставки:

- ниска степен на доверие на гражданите в институциите – почти една трета от избирателите (28,2%) не намират смисъл в подаването на сигнали, защото считат това за безсмислено и се съмняват в способността на институциите за ефективно противодействие на купуването на гласове;

- ниска степен на информираност на гражданите относно техните политически права и участието им в изборния процес – тук с особено значение изпъкват проблемите с неграмотността на част от избирателите, участието им като автономни субекти в изборителния процес и зависимостта им от лидери на мнение в техните общности, както и страхът от налагане на санкции. Разгледани в съвкупност, тези фактори поставят под съмнение основни демократични ценности като свобода на мнението и правото на самостоятелен политически избор;

- пасивост и ниска степен на готовност за противодействие на политическата корупция – в тази връзка прави впечатление, че според данните от социологическо проучване на Асоциация „Прозрачност без граници“ във връзка доклада от наблюдението на местните избори през 2015 г. показват, че 20,4% от анкетираните лица не могат да преценят дали биха подали сигнал за купуване на гласове, ако станат свидетели на подобни практики. В допълнение към значителния дял на хората, които изразяват категоричен отказ да сигнализируют институциите (28,2%), може да се направи извод, че общата среда в страната не предполага активно противодействие на политическата корупция от страна на гражданите. В този контекст купуването и продаването на гласове са морално осъдителни действия, спрямо които гражданите изразяват декларативно неодобрение, но (като доминиращ дял от обществото) не са готови да предприемат конкретни действия.

Бедността и прекомерната задлъжнялост на определени групи от населението, особено в малките населени места, също е сред факторите, които правят морално приемливи явления като купуването на гласове или контролирания вот. Този феномен остава непознат в повечето държави-членки на Европейския съюз, които се отличават със значително по-висок стандарт от България.

4.6. Неефективно функциониране на политическите партии като изразители на интересите на избирателите

При анализа на основните фактори, стимулиращи купуването на гласове и контролирания вот, е необходимо да бъде поставен особен фокус на внимание и върху негативните практики в дейността на политическите партии, които в действителност стоят в основата на тези престъпления. Анализът на тяхното функциониране в периода от създаването на многопартийната политическа система от началото на 1990 година до настоящия момент води до извода, че именно политическите партии са основният двигател на този процес и продължават да подхранват неговото съществуване. В тази връзка могат да бъдат идентифицирани множество дефицити в тяхното функциониране, като на преден план е необходимо да се изведат два:

- проблеми на прозрачността и отчетността при финансирането на тяхната дейност;
- проблеми на представителността на политическите партии.

Ниската степен на прозрачност и отчетност при политическото финансиране е един от съществените дефицити в дейността на партиите, като те са показателни за наличието на системен проблем в политическия живот на страната. Въпреки положителните промени в законодателството,

извършени през последното десетилетие, основен характеристика на системата за финансиране на политическата дейност остава разминаването между законодателството (което като цяло съответства на международните стандарти в тази област) и практиката, която се отклонява от формално създадените правила.

**Част III. ПЕРСПЕКТИВИ
ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА БЪЛГАРСКИЯ
МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО
ФИНАНСИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ
НА ИЗБОРИ В КОНТЕКСТА НА
ПРЕПОРЪКИТЕ
НА ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ**

I. НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ПОЛИТИЧЕСКО ФИНАНСИРАНЕ

Насоките за развитие на българския модел за финансиране на политическата дейност, представени в настоящата публикация, се основават на няколко базисни компонента: стандартите на Съвета на Европа и на ОССЕ относно политическото финансиране; добрите практики, прилагани от европейски държави с утвърдени демократични традиции; и данните от наблюдения и анализи на български организации с опит и експертиза в тази област.

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 промени в следните насоки.

На първо място е необходимо *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 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.

Пряко свързана с това е необходимостта от *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.

На второ място, *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 информация⁶⁸. 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.

На следващо място, но не и по значимост, е необходимо осигуряването на *публичност на информацията относно неразплатените разходи на участници в изборите във връзка с медийно отразяване на предизборните им кампа-*

⁶⁸ 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.

нии: необходимо е въвеждане на норми в изборното законодателство, които осигуряват публичност на неразплатените разходи по предизборните кампании 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.

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, законната рамка би следвало да включва няколко условия.

На първо място е необходимо да бъде осигурена *устойчивост и предвидимост на правилата за държавното съфинансиране чрез норми в специалния закон, определящ цялостната рамка за дейността на политическите партии*⁶⁹. В тази връзка следва да се подчертае, че 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 бюджет⁷⁰.

⁶⁹ Чл. 25, чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

⁷⁰ Причините за това следва да се търсят в две основни насоки: на първо място, ЗБД е специфичен закон, който се внася за разглеждане в

Втората предпоставка за реализирането на този стандарт в български контекст е осигуряването на прозрачност и публичност при определяне размера на държавната субсидия и на нейното разпределяне⁷¹: формулата 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.

На трето място, размерът на държавната субсидия⁷² 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 подкрепа⁷³;

б) да не създава условия за съществена неравнопоставеност между партиите, които получават държавна субсидия

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.

⁷¹ Чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

⁷² Чл. 26 и чл. 27 от Закона за политическите партии.

⁷³ 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.

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 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: *(1) определяне на набор от няколко взаимнообвързани критерии за съфинансиране* (добрата практика на германския модел за държавно съфинансиране); или *(2) използване на регресивна скала, при която сумата за един избирателен глас намалява пропорционално на броя получени гласове* (добрата практика на полския модел за държавно съфинансиране).

Прилагането на взаимнообвързани критерии, при които държавната финансова подкрепа е функция от подкрепата, получена от частни дарители, е подход, който отразява по-адекватно разбирането за съфинансиране⁷⁴. Той води до

⁷⁴ Бел.: в настоящия момент българският подход за държавно субсидиране има характеристиките на заместващо, а не на допълнително финан-

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.

В тази връзка интерес представляват примерите на Германия и Полша. Моделът на Германия се основана на обвързаност между два водещи критерия: (1) електоралната подкрепа – получените гласове на изборите за Бундестаг, Европейски парламент и регионални парламенти; и (2) размера на даренията, т. нар. мандатни вноски и членски внос на малка стойност. При определяне размера на субсидията за получената електорална подкрепа е предвиден и механизъм за регресия, като субсидията за 1 глас, при получени до 4 милиона гласа, е по-висока от субсидията за 1 глас, за останалите гласове над 4 милиона.

Характерните особености на немския модел се допълват от две важни особености, които осигуряват баланс и разнообразие между източниците: а) поставена е абсолютна горна граница на средствата от държавния бюджет, които могат да се предоставят на всички партии в рамките на една календарна година; б) при надхвърляне на електорална подкрепа от 4 милиона гласа субсидията за получен глас намалява; 3) съфинансирането от 0,45 евро спрямо 1 евро приходи от дарения не се отнася за дарения от фирми и дарения на стойност над 3 300 евро. Допълнителен детайл в модела за финансиране на политическата дейност в Германия е обстоя-

сиране, т.е. на съфинансиране, какъвто е истинският смисъл на думата субсидиране.

телството, че държавата подпомага дейността на политически фондации, чиято дейност е насочена към политическо и гражданско образование и подкрепа на демокрацията.

Друг 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 избиращелен глас намалява пропорционално на броя получени гласове⁷⁵. При него се използва само един критерий за предоставяне на субсидия – процентът на избиращелна подкрепа, получена от партиите при парламентарни 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.

Добър пример дава и законодателството на Чехия, макар че там формулата е значително по-усложнена. Критерий за получаване на субсидия е получената електорална подкрепа както за парламентарните избори за двете камари на парламента, така и електоралната подкрепа и изборите за областни съвети и за общинския съвет на столицата. В Чехия субсидията за партии се разпределя на две части: (1) за постоянната дейност на партиите, като тя се движи в диапазон между определен минимум и определен максимум, и (2) за мандати – точно определена сума, умножена по броя получени мандати в съответните представителни органи.⁷⁶

⁷⁵ 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.

⁷⁶ За повече детайли по темата вж.: Кашукеева-Нушева, В. (2026). Мо-

Франция също използва модел, при който разпределя субсидията на две части – първа част за партиите, получили най-малко 1% от гласовете в определен брой изборителни райони в долната камара на парламента, и втора част – за парламентарно представените партии съобразно броя на техните представители. Съществуват механизми за реимбурсиране на част от разходите на участниците в предизборните кампании, както и нефинансова подкрепа – например, безплатно разпространение на агитационни материал чрез националната поща.

На следващо място би било удачно *нефинансовата подкрепа за политическите партии*⁷⁷, *предоставяна във вид на помещения – публична собственост*, да се извършва при еднакви условия за наемане от страна на парламентарно представените партии и на 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.⁷⁸

На пето място е необходимо *да се разширят квалификационните критерии за получаване на държавна субсидия*⁷⁹: в контекста на пълноправното членство на страната

дели за политическо финансиране: от добрите практики в европейски демокрации до политическата реалност в България. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, с. 73–81, 137–151 и 179–185.

⁷⁷ Чл. 31 от Закона за политическите партии.

⁷⁸ В допълнение, възможно е също така да се предвидят и други възможности за безплатна подкрепа, като например безплатно разпространение на информационни материали до изборителите чрез държавните пощи. Това е подкрепа, която е особено важна в период на предизборни кампании и съдейства за тяхното по-пълноценно информиране.

⁷⁹ Чл. 25 от Закона за политическите партии.

в Европейския съюз и в унисон с утвърдената практика на други държави-членки⁸⁰ би било подходящо съфинансиране да получат и партии, които имат избрани представители в Европейския парламент. В тази връзка добри примери дават и законодателствата на държави – членки на ЕС, като Чехия например.

На шесто място е необходимо да бъдат *дефинирани конкретни видове дейности, за които е допустимо/недопустимо да бъде изразходвана държавната субсидия*⁸¹: предвид обстоятелството, че държавната субсидия е финансов ресурс, предоставен от всички данъкоплатци, е необходимо да бъде ясно очертан кръгът от дейности, които е 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 на 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. 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 претърпя поредица от

⁸⁰ Германия, Гърция, Белгия, Австрия, Литва, Великобритания (в периода на членството ѝ в ЕС).

⁸¹ Чл. 29 от Закона за политическите партии.

промени в частта относно източниците за финансиране. Той е регламентиран в чл. 24 от Закона за политическите партии, респективно в чл. 168 от Изборния кодекс.

През 2009 година е въведена пълна забрана за финансиране от юридически лица, независимо дали те са стопански субекти или са неправителствени организации, работещи в подкрепа на общественнополезни каузи. Правната техника, чрез която е премахнато финансирането от юридически лица, е чрез заличаването на съответната разпоредба в чл. 24, ал. 2, отм. Така актуалният текст за забраните за финансиране на партии в чл. 24 определя, че те не могат да получават: анонимни дарения, средства от религиозни институции, средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел; не могат „да получават движими и недвижими вещи за безвъзмездно ползване, както и безвъзмездни услуги под каквато и да е форма, от публични институции“. Аналогични забрани са предвидени и в Изборния кодекс.

Чл. 24, ал. 4 от Закона за политическите партии предвижда забрана за *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. Практическите действия на участниците в изборния процес, чиито кандидати заемат публични позиции, обаче демонстрират, че тази забрана е успешно заобикаляна и не намира практическо приложение.

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;

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 САЩ⁸² дефинират няколко важни горни граници на даренията. Във Франция например чл. 11–14 от Закона за финансова прозрачност в политическия живот

⁸² 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>.

определя максимално допустим размер на индивидуалните дарения за политическите партии в размер на 7500 евро годишно. Аналогичен текст, който определя тавана на дарения за предизборни кампании, се съдържа в чл. 52–58 на Изборния кодекс. Максимално допустимият размер на дарението за конкретна предизборна кампания в рамките на една година е 4600 евро.

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.⁸³, с които бе премахнат лимита на даренията. В тази връзка е препоръчително да се върнат разпоредбите в двата закона, които определяха лимит от 10 000 лв. (бел.: 5 112 евро) на даренията от физически лица, или предвиждането на механизъм за актуализиране на посочения размер с инфлационните процеси в страната.

При разглеждането на този въпрос не трябва да се пропуска и определянето на допустима горна граница в размера на даренията от юридически лица. Такова ограничение съществуваше в Закона за партиите до 2009 г. и то бе в размер на 30 000 лв. (15 338 евро). 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 бъде включена опцията за финансиране от юридически лица, би било подходящо да се установи горна граница на даренията, равностойна на посочената сума от малко над 15 хиляди евро.

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

⁸³ Чл. 23, ал. 2 ЗПП, чл. 162 и чл. 167 ИК.

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.

5. Ефективен институционален контрол

За да бъде осигурено съответствие с международните стандарти е необходимо да бъдат извършени промени в няколко насоки.

На първо място е необходимо *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 съответствието между реално получените и реалните изразходваните средства на участниците.

На следващо място е необходимо *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 финан-

сиране; 2) Централната изборителна 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. 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. 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.

На трето място следва бъде *опреден конкретен срок след приключване на изборите, в който Сметната палата оповестява резултатите*: за разлика от изрично определения срок за публикуване на годишните отчети на политическите партии (15 април) и за тяхната проверка, 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. 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.

Четвъртата насока за промени би била обвързана с връщане на тавана на индивидуалните дарения – в случай че това правило бъде възстановено в законодателството, негова логична последица е *връщането 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 съответните санкции, съществували до 30 юли 2019 г. в чл. 43а, ал. 1 от Закона за политическите партии и в чл. 477 от Изборния кодекс.

Връщането на санкциите за недеклаиране на нефинансовия принос на дарителите е препоръка, която би следвало да бъде реализирана 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. В тази връзка би било необходимо да бъдат възстановени 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.

6. Справедлив и равен достъп до медиите

През изминалите повече от три десетилетия изборното законодателство търпи периодични промени в частта относно условията за достъп до обществените и търговските медии. Измененията в изборните закони се движат в диапазона от правила, които създават значителни разлики в третирането на парламентарно представени и извънпарламентарно представени политически субекти, до правила, които дават абсолютно равни условия за всички регистрирани участници (поне що се отнася до обществените медии).

Към настоящия момент е удачно да бъде оценяван ефекта от действащите разпоредби. За да бъде развит българският модел за политическо финансиране в контекста на разглеждания стандарт за справедлив и равнопоставен достъп до медиите би следвало да бъдат възприети (а) коректно препоръките на паневропейските организации, дефиниращи стандарта в тази област; (2) новите тенденции в развитието на информационните технологии и характера на съвременната публика комуникация с социалните медии.

Във връзка с препоръката относно коректното интерпретиране за равнопоставен достъп на участниците е необходимо да бъде коректно интерпретиран смисъла на вече цитираните параграфи 147 и 181 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“⁸⁴ и „Кодекса на добрите практики по изборните въпроси“, в които основният акцент е поставен върху:

(1) разпределението на безплатното ефирно време „... между всички партии въз основа на разумни критерии и в съответствие с принципа на равно третиране пред закона.“

и

(2) внимателната преценка 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)...“

⁸⁴ Вж. „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). Цитираните текстове тук са от основното издание от 2011 г.: Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, (CDL-AD(2010)024).

Във връзка с предизвикателствата, които възникват при провеждане на предизборните кампании в условията на интензивно развитие на съвременните информационни технологии и на социалните мрежи, е необходимо интегриране на „Насоките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в изборните процеси в държавите-членки на Съвета на Европа“⁸⁵. В рамките на цялостен подход за преосмисляне на въпросите за предизборната агитация в социалните платформи е необходимо да бъде интегрирана в законодателството и в практиката и Препоръка CM/Rec(2022)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно изборната комуникация и медийното отразяване на предизборните кампании⁸⁶.

В тази връзка на преден план изпъква необходимостта от *включване на новите социални медии в обхвата на изборното законодателство, което регламентира правилата за провеждане на предизборните кампании и за отчитане на тяхното финансиране*. Необходима е промяна на ограничителния подход в Изборния кодекс относно определенията за „медийна услуга“ и „доставчик на медийна услуга“, които изключват съвременните социални платформи за споделяне на информация. (параграф 1, т. 15 от Допълнителните

⁸⁵ Вж. Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в изборните процеси в държавите-членки на Съвета на Европа, достъпни на: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a575d9>, както и Регламент (ЕС) 2024/900 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 г. относно прозрачността и таргетирането на политическата реклама, достъпен на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400900.

⁸⁶ Препоръка CM/Rec(2022)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно изборната комуникация и медийното отразяване на предизборните кампании (Приета от Комитета на министрите на 6 април 2022 г.), достъпна на: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e>.

разпоредби на ИК изрично изключва от обхвата на закона „фейсбук, туитър и други подобни, и личните блогове...“.

Разпоредби в изборното законодателство от 2019 г. и не отразяват по адекватен начин съвременните реалности в развитието на информационните технологии и възникването на множество канали за публична комуникация – социални мрежи, информационни канали и платформи за споделяне на съдържание. Тези разпоредби не позволяват ефективното приложение на три ключови стандарта: спазване на ограниченията в размера на разходите за финансиране на предизборните кампании; заобикаляне на забраните за финансиране от забранени източници (например юридически лица, източници от чужбина), което от своя страна възпрепятства осъществяването на ефективен контрол относно размера на средствата и характера на източниците.

Тук е мястото да се отбележи, че на 7 август 2026 г. бяха извършени частични промени относно публикуването на информация в социалните мрежи, но тя се отнася не до правилата за финансиране на агитация в социалните мрежи и платформи за споделяне на съдържание, а до въвеждането на забрани за публикуване на данни на социологически агенции от екзитпол в рамките на изборния ден.

На последно място, но не и по значение, е необходимо *въвеждане на методология с конкретни критерии и параметри на обхвата на мониторинга, осъществяван от Съвета за електронни медии (СЕМ)*. Досегашният подход за мониторинг от страна на регулаторния орган се основава на неясна и непрозрачна методология, която не обхваща всички електронни медии и параметри на наблюдение. В тази връзка опитите да преодоляване на този дефицит чрез сключване на временни споразумения между Сметната палата и СЕМ не е устойчиво решение е не дава предвидим отговор на въпроса какви са параметрите на медийния мониторинг.

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

1. Устойчивост на изборното законодателство

Сравнителният анализ на насоките на Съвета на Европа, мониторинговите доклади и препоръките на съвместните мисии на Съвета на Европа и ОССЕ, както и на „докладите на българските неправителствени организации, насочва към извода, че стандартите за устойчивост и предвидимост на изборното законодателство не се прилагат ефективно в България. Налице е несъответствие, което намира израз в няколко основни насоки: 1) чести промени, извършвани непосредствено преди избори; 2) липса на мотиви относно предлаганите промени, противоречивост и разпокъсаност на правилата; 3) липса на независим задълбочен анализ на съответствието между установени дефицити в изборния процес, предлагани промени и оценка на въздействието от предлаганите промени; 4) формален консултативен процес, който не се основава на широко участие на заинтересуваните участници в изборите, институциите, експертите и наблюдателите.

Необходима е промяна в подхода, по който се извършват промени в изборното законодателство. В тази връзка е от съществено значение изменението в изборните правила да бъдат извършвани въз основа на приобщаващ консултативен процес. Друга препоръка, която би съдействала за ограничаване на калкулациите относно евентуален позитив за партиите, които променят изборните правила, е новите раз-

поредби да влизат в сила не за предстоящите, а за изборите, които следват след първите редовни избори.

***2. 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 коригиране 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 запис 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.

3. *Формиране и капацитет на изборната администрация*

За поддържане и развитие на капацитета на изборната администрация са необходими както законови промени, така и практически действия, насочени към създаване на административен капацитет и неговото поддържане. В тази връзка е желателно да се реализират промени в няколко насоки.

На първо място следва да се открие необходимостта от *създаване на минимално ниво на експертиза на избирателните комисии*. Едно от възможните решения би било въвеждане на професионален елемент в съставите на секционните избирателни комисии. В тази връзка има примери за добри практики, при които председателят на секционната избирателна комисия следва да има подходящо образование (юридическо образование или в сферата на социалните науки), като е посочен от професионални общности, а не е излъчен от политическите партии⁸⁷. В български контекст е възможно да бъде използван капацитета на професионални общности – учителските колегии, адвокатските колегии, сдружения на специалисти от сферата на социалните и политическите науки.⁸⁸

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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 по-

Друга възможна насока за съхраняване на създаден експертен капацитет е *поддържането на регистър на членове на СИК*, които имат предходен опит и познания при провеждането на избори и са доказали безупречно изпълнение на служебните си задължения при предходни избори.

Задължителен елемент от изграждането на капацитет на изборната администрация е *провеждането на задълбочено обучение на членовете на СИК*, придружено от подходящи форми на проверка относно проведеното обучение. Подобен подход би създал необходимите минимални гаранции за познаване и спазване на правилата в изборния процес.

– *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 избирателните списъци.

– *Определяне на разумен диапазон на административно-наказателните санкции за нарушения, извършени от членове на избирателните комисии.* Тази препоръка е обоснована от непропорционално високи размери на финансовите санкции на някои организационни нередности, които водят до практически отказ по прилагането на законово установените санкции и постигат обратен ефект.

сочват, 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).

4. Точно и коректно отчитане на изборните резултати

Регионални преброителни центрове

Една от насоките, които биха могли да съдействат за ограничаване както на организационните нередности, така и да служат като инструмент за ограничаване мащаба на купения и контролиран вот, е създаването на Регионални преброителни центрове (РПЦ), в които регионални преброителни комисии преброяват бюлетините (със или без помощта на оптични скенери). Предложеният модел би променил радикално начина на работа на изборната администрация, като може да създаде предпоставки за: 1) повишена 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.

Отчитайки националния контекст да провеждане на избори, подходът за ефективно създаване и функциониране на преброителни центрове би следвало да включва следното:

а) създаване на достатъчно на брой преброителни центрове на територията на всяка община, като в големите градове се създадат по няколко центъра;

б) всяка регионална преброителна комисия следва да е подпомагана от екипи преброители, като техният брой зависи от големината на населеното място и броя на регистрираните участници в изборите или от съчетаването на няколко вида избори в един ден, тъй като това би увеличило неколккратно броя на бюлетините);

в) осигуряване на достатъчно голямо помещение за работата на Регионалния преброителен център (спортна зала, читалище и др. подобно), което да позволи видимост на наблюдатели, застъпници и представители на медиите при броенето на бюлетините;

г) запечатване на урните с печати с уникални идентификационни номера, които не позволяват нарушаване целостта на урните и физически достъп до бюлетините докато бъдат доставени в регионалния преброителен център;

д) екипите от преброители следва да разполагат с ясно разписани правила и процедури за приемане на изборните книжа и материали от секционните комисии (включително издаване на документи за съответствие между броя на намерените бюлетини в урната и броя на избирателите, гласували според избирателния списък.

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 устройства а гласуване. Машини
за гласуване със сензорен екран и смарткарта*

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

а) ограничаване на техническите грешки на избирателните комисии при броене на бюлетините и при попълване на протоколите с изборните резултати;

б) ограничаване на преднамерените съзнателни манипулации при отчитане на вота (неправилно броене на бюлетините, надраскване на бюлетините и превръщането им в невалидни, неотчитане на преференции, грешки и поправки при попълване на протоколите с изборните резултати);

в) намаляване на дела на недействителните бюлетини и практическото им свеждане до нула.

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

а) да бъдат използвани като единствена технология за гласуване и отчитане на изборните резултати в конкретните секции, където са разположени;

б) 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;

в) 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 през последните три години 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 бюлетини-

те. 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. Наред с това обаче следва да бъдат отчетени и рисковете, които възникват в резултат на специфичен местен контекст, при който избирателите са подложени на натиск да разкрият тайната на вота си. В този случай оптичните скенери не биха могли да съдействат за пълноценна защита на изборителните права на гражданите.

5. 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 опасни заразни болести). Процедурата за гласуване по пощата би следвало да съдържа гаранции за:

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

б) достигане на запечатания плик с бюлетината в дипломатическото/консулското представителство в съответната

страна и отразяването му в съответния избирателен списък на гласувалите;

в) 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 само в случай че създава гаранции срещу хибридни атаки, не позволява заплахи за демократичния изборен процес и правата на гражданите, като отговаря на минимум три критерия:

а) гарантира тайната на вота;

б) не позволява външна намеса и манипулиране на резултатите от вота;

в) позволява граждански и експертен контрол върху процеса, в това число и чрез отворен код на софтуерното решение.

Гаранции за равни избирателни права на всички граждани: 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 конституционно-то изискване за равно избирателно право. За да бъдат създадени адекватни бариери срещу тези два дефицита е удачно създаването на избирателен район „Чужбина“, който следва да отговаря на следните критерии:

а) да 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);

б) да 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 при съществуващите т. нар. „защитни клаузи“ за минимум 4 мандата в многомандатните райони дори и в случаите, в които не може да бъде спазена единната норма на представителство поради това условие).

6. 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 информироване 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. Общественият 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 медии на политическите партии и кандидати: за да се създадат гаранции за по-пълноценно информирание 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 избирателите 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.

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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През изминалите повече от три десетилетия от началото на демократичните промени в България е извървян дълъг път към установяване на плуралистична партийна система, създаване на законодателство, хармонизирано с общите принципи и политики на Европейския съюз, и възприемане на правила за финансиране на политическата дейност, които в общи линии съответстват на принципите за демокрацията и на създадените стандарти от паневропейските институции.

Тридесет и пет години след 1989 г. обаче равносметката дава основание за нееднозначни оценки. Въпреки напредъка проблемите в изборния процес на страната продължават да намират израз в драстични форми на нарушения на основни граждански и политически права, сред които се открояват купуването на гласове, корпоративният вот и натискът върху свободната политическа воля на избирателите. Въпреки множеството промени все още има много бели петна в законодателството за политическо финансиране, които позволяват навлизане на „мръсни пари“ и пари с неясен произход в изборни процес. Това обстоятелство на свой ред създават опасна зависимост на партиите от техните донори и оказва натиск върху социално уязвими групи и общности със специфична политическа култура.

Анализът на законодателството и на практиките при финансиране на предизборните кампании показва, че най-същественият дефицит остава неефективният институционален контрол. Основната причина за това е липсата на политическа воля за пълноценно прилагане на съществуващите стандарти. Създаването на „кухи“ норми в закона,

които формално поставят бариери пред нарушенията, но на практика не служат за ефективно осъществяване на контрол, са вратата, през която навлизат „парите с влияние“ в политиката.

Пример в тази насока са правомощията на Сметната палата, които в продължение на повече от 20 години се разширяват и конкретизират в множество нови възможности за достъп до масиви от данни на публични институции, до документи на граждани, медии и политически партии, но никога те включват правомощия за мониторинг на всички аспекти от предизборните кампании; в допълнение контролът винаги е *post factum* и по документи.

Премахването на „тавана“ на даренията за политическите партии и за предизборните кампании през 2019 г. представлява съществено отстъпление от стандарта, възприет в периода от 2001 г. до 2019 г. Това отвори широка възможност за „приватизиране“ на политическите партии и за поставяне на партийните лидери в зависимост от дарителите с големи финансови възможности. Забраните за политическо финансиране продължават да бъдат забрани на хартия, но за тяхното прилагане на практика липсват адекватни инструменти, които да приложи Сметната палата.

Наред с това, въпреки препоръките на експертната общност, Централната избирателна комисия все още не разполага със законови правомощия да налага санкции на кандидатите, които разпространяват скъпо платени предизборни материали преди официалното начало на предизборната кампания, които обаче не подлежат на отчитане. Този пропуск в закона продължава да служи като удобно оправдание за изборната администрация и за одитната институция.

През последните пет години се наблюдава ясна тенденция на изместване на политическата реклама и агитация в социалните мрежи и в платформите за споделяне на съдър-

жание. За съжаление, регулацията в тази област е оскъдна и институциите нямат адекватна представа за реалните финансови средства, използвани в тези нови канали за публична комуникация. В допълнение, социалните мрежи се превърнаха в инструмент за хибридно въздействие върху изборния процес, за поляризация на общественото мнение и за разпространение на идеи, които подкопават принципите, на които се основава демокрацията. Това създава допълнително напрежение в изборния процес и увеличава недоверието в политическите институции.

Анализът на начина, по който се протича изборният процес България, показва, че политическата реклама и агитация са, образно казано проблем от „втори порядък“. Много по-болезнен проблем за българското общество са престъпленията срещу политическите права на гражданите и организационните нередности. Уродливите практики за купуване на гласове и натискът върху избирателите се превърната в неизменна част от картината в изборния ден тровят политическата атмосфера. Въпреки сравнително ограничените мащаби, ефектът на тези нарушения върху политическия живот на страната е несъизмерно по-голям, тъй като той нарушава доверието в политическите партии и институциите, и подкопава крехките устои на демокрацията в страната.

Множество промени в изборното законодателство са извършени през последните години в опит да бъдат ограничени купуването на гласове и натискът върху избирателите. За съжаление, подобни социални феномени не могат да бъдат преодоляни само с промени в изборното законодателство. Основният ефект от непрекъснатите промени се изразява в усложняване на правилата и затормозяване на работата на избирателните комисии, чиито членове не могат да се ориентират лесно в множеството правила и документи. Това на

свой ред води до изкуствено увеличаване на организационните неуредици в изборния процес.

Целият кръг от посочени проблеми би могъл да даде основание за критична оценка, в която песимистичните изводи доминират над оптимистичните. Дали, образно казано, „чашата е наполовина пълна или наполовина празна“ и дали трябва да спрем само до равносметката, е въпрос на избор кой подход към разглежданата проблематика е полезен.

На базата на опита от наблюдение на изборния процес в последните две десетилетия и на изследването на обширната проблематика, свързана с финансирането на политическата дейност, считам, че усилията в насока подобряване на средата винаги си струват. Настоящата публикация е израз именно на разбирането, че всеки може и трябва, в зависимост от силите, уменията и познанията си, да допринася за общото благо.

За да бъде постигнат обаче значителен напредък са необходими съвместните усилия – на институциите, които имат ресурсите и правомощията; на политическите партии, които интегрират енергията на политически активните граждани; на медиите и гражданските организации, които по дефиниция са призвани да бъдат коректив и да осъществяват граждански контрол. Позитивните промени в изборния процес на страната са възможни и те могат да се реализират при наличието на политическа воля, обществена енергия и с участието на всички участници в политически живот на България.

БИБЛИОГРАФИЯ

ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА, ОССИ И МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ

1. Carter Center. (2003). „Principles for Political Financing – Final Statement of the Council of Presidents and Prime Ministers of the Americas “Financing Democracy: Political Parties, Campaigns, and Election”, Carter Center – Organization of American States, Inter-American Forum on Political Parties, March 19, 2003, Georgia“. In: Financing Democracy in Americas: Political Parties, Campaigns, and Elections. Atlanta: The Carter Center.
2. Council of Europe. (2022). CM (2022)10-final – Committee of Ministers Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States. CM/Rec(2022)12 – Recommendation of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e>.
3. Council of Europe. (2021). Recommendation 2208 (2021). / Assembly debate on 24 June 2021 (22nd sitting) (Doc. 15302, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Konstantin Kuhle). Text adopted by the Assembly on 24 June 2021 (22nd sitting). See also Recommendation 2208 (2021). <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e>.
4. Council of Europe. (2019). Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (revised). Strasbourg: Council of Europe, (CM(2017)83-final).
5. Council of Europe. (2017). Guidelines for civil participation in political decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017). Strasbourg: Council of Europe.
6. Council of Europe. (2010). Resolution 1736 (2010). Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Strasbourg: Council of Europe.

7. Council of Europe. (2009). Code of Good Practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009), Venice Commission, Strasbourg, 2009 (CDL-AD(2009)021-e).
8. Council of Europe. (2009). Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process. Strasbourg: Council of Europe, (CM(2017)83-final);
9. Council of Europe. (1999). Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member states on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies.
10. Council of Europe. (1989). Financing of Political parties: a Cornerstone of Pluralistic Democracies, Strasbourg: Council of Europe.
11. OSCE/ODIHR. (2026). Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 19 April 2026: Interim Report. Warsaw: OSCE/ODIHR.
12. OSCE/ODIHR. (2022). Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 26 September 2021 (Final report). OSCE/ODIHR, Warsaw, <https://www.osce.org/odihr/elections/germany/514048>. (посетен на 8 септември 2025 г.).
13. OSCE/ODIHR. (2014). Early Parliamentary Elections, 5 October 2014. Needs Assessment Mission Report. Warsaw: OSCE/ODIHR.
14. Venice Commission and Council for Democratic Election. (2012). Report on Measures to improve the Democratic Nature of Election in Council of Europe Member States, adopted by the Council for Democratic Election and by the Venice Commission on 15, 16-17 March, 2012, Venice Commission, Strasbourg. (Study No. 656/2011 – CDL-AD (2012) 005).
15. Venice Commission and Council for Democratic Elections. Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral campaigns, adopted by the Council for

Democratic Elections and by the Venice Commission on 16–18 March, 2011, Venice. Venice Commission, Strasbourg, 2011 (CDL-AD (2011) 020).

16. Venice Commission (2025). Code of good practice in electoral matters Guidelines, explanatory report and interpretative declarations. Strasbourg: Venice Commission, Council of Europe.
17. Venice Commission and OSCE/ODIHR (2020) Guidelines on political party regulation (second edition), 2020. Venice Commission, Strasbourg (CDL-AD(2020)032).
18. 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).
19. Venice Commission and OSCE/ODIHR (2011). Joint Opinion on the Election Code of Bulgaria. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), 16, 17–18 June 2011, Venice. Venice Commission, Strasbourg, 2011 (CDL-AD (2011) 013).
20. Venice Commission. (2025). Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines, Explanatory Report and interpretative declarations. Strasbourg: Venice Commission.
21. Venice Commission. (2009). Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission, 12–13 December 2008. Strasbourg: Venice Commission. (CDL-AD (2009) 021).
22. Venice Commission. (2008). Opinion on the Draft Amendments to the Law on Political Parties, adopted by the Venice Commission, 12–13 December 2008, Venice. Strasbourg: Venice Commission, 2008 (CDL-AD (2008) 034).
23. Venice Commission (2006). Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources, 17–18 March 2006, Strasbourg: Venice Commission, (CDL-AD (2006) 014).

24. Venice Commission. (2004). Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political parties: some specific issues, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004). Strasbourg: Venice Commission, (CDL-AD(2004)007rev).
25. Venice Commission (2002). Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. Strasbourg: Venice Commission. 2002. (CDL-AD (2002) 23).
26. Venice Commission. (2001). Guidelines and Report on the Financing of Political Parties, adopted by the Venice Commission, 9–10 March 2001, Strasbourg: Venice Commission, (CDL-INF (2001) 008), (CDL-INF (2001) 8: cd\doc\2001\cd\Inf_E.doc).
27. Venice Commission/OSCE/ODIHR (2011). Guidelines on political party regulation. Warsaw/Strasbourg: OSCE/ODIHR and Venice Commission.
28. Venice Commission/OSCE/ODIHR (2020). Guidelines on political party regulation. Second edition. Strasbourg: Venice Commission, Council of Europe.
29. Препоръка Rec (2003) 4 на Съвета на Европа 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.
30. Препоръка Rec 1516 (2001) на Съвета на Европа относно финансирането на политическите партии, приета на 22 май 2001 г. от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.
31. Препоръка Rec 1516 (2001) на Съвета на Европа относно финансирането на политическите партии, приета на 22 май 2001 г. от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.
32. Резолюция (97) 24 на Съвета на Европа относно 20 ръководни принципи за борба срещу корупцията, приета от Комитета на министрите, 6 ноември 1997 г.

НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

1. Закон за политическите партии, обн. ДВ. бр. 28 от 1 април 2005 г., посл. изм. ДВ. бр.79 от 17 Септември 2024г.
2. Изборен кодекс, обн. ДВ. бр. 19 от 5 март 2014 г., посл. изм. ДВ. бр. 71 от 7 август 2026 г.
3. Регламент (ЕС) 2024/900 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 г. относно прозрачността и таргетирането на политическата реклама на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400900.
4. Регламент (ЕС, Евратом) 2025/2445 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2025 година относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32025R2445>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32025R2445>
5. Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 година относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации, достъпен на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/1141/oj/eng> (версия от 2014 г.); посл. изм. на 27 март 2019 г., достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R1141-20190327>.

НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ

1. De Sousa, Luís. (2005).Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability. Lisbon: CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE.
2. Doublet, YvesMarie (1997). Le financement de la vie politique.

2e édition, collection Que saisje ?. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).

3. Hamada, Yukihiro and Khushbu Agrawal (2025). Combating corruption in political finance. Global trends, challenges and solutions. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
4. Kaleynska, Teodora. The Trust and Mistrust in Politics (the Bulgarian case of 2012–2014). In: Taranu, A. (ed.), *Governing for the Future: Interdisciplinary Perspectives for a Sustainable World*, Proceedings of Third Academos Conference, Medimond, 2016, Italy, p. 274.
5. Mendilow, J. (2012). *Corruption and Campaign Funding: a Burkean Perspective*. Studies of Changing Societies I, New Jersey: Rider University Lawrenceville.
6. 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*. Stockholm: International IDEA.
7. Nassmaher, Karl-Heinz. (1989). Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe, in Herbert E. Alexander (ed.) *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press.
8. Smilov, D. and Toplak, J. (2007). *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Ashgate Publishing Company, Burlington, USA/Hampshire, England.
9. Smilov, D. (2008). *Dilemmas for a Democratic Society and Comparative Regulation of Money and Politics*, Budapest: Central European University.
10. Smilov, D. and Toplak J. (2007). *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Ashgate Publishing Company, Burlington, USA/Hampshire, England,
11. Smilova, R. (2025). Conceptual Space for Illiberal Democracy. In: *Politics and Governance*, V. 13. 2025.
12. Smilova, R., Velchev, K., & Smilov, D. (2025). Bulgaria. In *The*

2024 European elections through short videos: Navigating social contracts and grievances in the era of algorithmic politics (Vol. 4, pp. 24–66). Helsinki University, HEPP Working Paper Series.; Smilova, R., Velchev, K., & Smilov, D. (2026). The Role of Tiktok in Shaping Political Outcomes During the 2024 European Parliament Elections in Bulgaria. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 23(1), 0–22.

13. Transparency International (2004). Transparency International's standards on Political Finance and Favours. in *Global Corruption Report 2004*. Transparency International, London: Pluto Press, 2004.
14. Van Biezen, I. (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns – guidelines*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
15. Van Biezen, I. (2004). *Political Parties and Public Utilities*. Party Politics, London, vol. 10 No. 6, 2004.
16. Van Biezen, I. 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: p. 235–254.
17. Walecki, M. (2007) „Summary of Proposed Political Finance Standards“. In: *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. Washington: International Foundation for Electoral Systems.
18. Walecki, Marcin. (2007). „Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance“. In: *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. Washington D. C.; IFES.
19. Wolfs, Wouter (2025). *Political finance in the digital age. Towards evidence-based reforms*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
20. Абрашева, Н. и Е. Андонова. (2013). *Изследване върху поведението на политическите партии в социалните медии по време на парламентарните избори '2013*. София: Институт за

развитие на публичната среда.

21. Алексиева-Робинсън, И. (2025) „Някои конституционни аспекти на машинното гласуване в Европейския съюз“. В: Белова, Г. (ред.). „Международни политика. XXI, бр. 1/2025, Благоевград, ЮЗУ „Неофит Рилски“, с. 91 – 92.
22. Асенов, С. (2026). „Кризисни аспекти на българската демокрация: гражданско участие и политическо представителство“ в: Научни трудове на УНСС. Issue No. 1/LXVI, София: Акад. изд. УНСС).
23. Калейнска, Т. (2011). Съветът на Европа: институционални инструменти за прилагане на стандарти и защита. Велико Търново: Европейски информационен център.
24. Кашукеева-Нушева, В. (2015). Международни стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 146 – 148.
25. Кашукеева-Нушева, В. (2019) [2015]. Купуването на гласове и контролираният вот в България: предизвикателство към институциите и демократичните стандарти в изборния процес (policy paper). София: Асоциация „Прозрачност без граници“ (първо изд.: 2015 г.).
26. Кашукеева-Нушева, В. (2019). „Новите електронни технологии в изборния процес и тяхното приложение в изборите за Европейски парламент през 2019 г.“. В: Политически изследвания, бр. 1 – 2/2019. София: Българска асоциация за политически науки, с. 67 – 82.
27. Кашукеева-Нушева, В. (2026). Модели за политическо финансиране: от добрите практики в европейски демокрации до политическата реалност в България. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“.
28. Кашукеева-Нушева, В. и К. Славов. (2021). Българският модел за политическо финансиране и предизборни кампании: международни стандарти, актуални проблеми и възможни решения. София: Фондация „Фридрих Еберт“.

29. Кашукеева-Нушева, В., Славов, К., Белчева, Р., Манджовска, Н. (2019). Общини на прицел (доклад от наблюдението на изборите за общински съветници и кметове, 27 октомври и 3 ноември 2019 година). София: Асоциация “Прозрачност без граници”.
30. Кашукеева-Нушева, В., Славов, К., Белчева, Р., Манджовска, Н. (2019). Общини на прицел (доклад от наблюдението на изборите за общински съветници и кметове, 27 октомври и 3 ноември 2019 година). София: Асоциация “Прозрачност без граници”.
31. Кашукеева-Нушева, В., Стойчев, Ст. Битовата престъпност и контролираният вот като заплахи за човешката сигурност в България: национален доклад за България. София: Институт за регионални и международни изследвания, 2015.
32. Кашукеева-Нушева, В., Тонева-Методиева, Л., Славов, К., Стойчев, С., Ралчев, С. (2015) Гласът на гражданите (доклад от наблюдението на националния референдум относно въвеждане на електронно дистанционно гласуване – 25 октомври 2015 г.). София: Асоциация „Прозрачност без граници“.
33. Кашукеева-Нушева, В., Христова-Вълчева, К., Ковачева, Д. (ред.). (2006). Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие. София: Асоциация „Прозрачност без граници”, с. 211 – 223.
34. Пастармаджиева, Д. (2020). Мажоритарната избирателна система и развитието на обществата. София: Институт „Общество на знанието“.
35. Стойчев, С. (2026). Изборна сигурност. Конфигурации на изборното уреждане в съвременната демокрация. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, с. 107.
36. Стойчев, С.. (2017). Контролираният и купен вот като инструмент за завладяване на държавата от организирани престъпни мрежи: политически рискове и тенденции, София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“.

ИЗСЛЕДВАНИЯ И ПУБЛИКАЦИИ НА ДРУГИ ОРГАНИЗАЦИИ

1. International IDEA. Political Finance Data Base: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9194&database_theme=302 (посетена на 13 февруари 2026 г.).
2. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2020). „Становище на Асоциация „Прозрачност без граници“ по Конституционно дело №13/17.09.2019 г. относно промени в Закона за политическите партии и в Изборния кодекс, регламентиращи финансирането на политическите партии и предизборните кампании“. В: сп. Политически изследвания, бр. 1–2, 2020, с. 171–181.
3. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019) Гласът на гражданите (доклад от наблюдението на националния референдум относно въвеждане на електронно дистанционно гласуване – 25 октомври 2015 г.). София: Асоциация „Прозрачност без граници“.
4. 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.). София: Асоциация „Прозрачност без граници“
5. 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.
6. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2019). Позиция относно извършените промени в Изборния кодекс, достъпна на: http://transparency.bg/wp-content/uploads/2019/02/POZITSIA_TI-BG_Promeni_Izboren_Kodex_21.02.2019.pdf (21.02.2019 г.)
7. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2018). Позиция относно предлаганите промени в изборното законодателство, достъпна на: <http://transparency.bg/wp-content/uploads/2018/11/>

Positisia_TI-BG_Promeni_Izboren_Kodex_28.11.2018.pdf (ноември 2018 г.)

8. 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. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
9. Асоциация „Прозрачност без граници” (2014). Изборният процес в България: нерешени проблеми предварителен доклад от наблюдението на изборите за 43-то Народно събрание, проведени на 5 октомври 2014 година. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
10. 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 г.). София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
11. Асоциация „Прозрачност без граници” (2014). Резултати от наблюдението на предизборната кампания: Тарифи за медийно отразяване. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
12. Асоциация „Прозрачност без граници” (2013). Прозрачност и почтеност в изборния процес (доклад от наблюдението на изборите за народни представители в 42-то Народно събрание, проведени на 12 май 2013 г.). София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
13. Асоциация „Прозрачност без граници” (2012). Оценка на националната система за почтеност на България“. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
14. Асоциация „Прозрачност без граници” (2012). Пари, политика, власт: корупционни рискове в Европа. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
15. Асоциация „Прозрачност без граници” (2012). Прозрачност и почтеност в изборния процес (доклад от наблюдението на частичните местни избори, проведени на 12 май 2012 г.). Со-

фия: Асоциация „Прозрачност без граници”.

16. Асоциация „Прозрачност без граници” (2011). Прозрачност и почтеност в изборния процес (доклад от наблюдението на изборите за президент и вицепрезидент на Република България и изборите за общински съветници и кметове, октомври 2011 година). София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
17. Асоциация „Прозрачност без граници“ (2009). Доклад от наблюдението на изборите за избиране на представители на Република България в Европейския парламент и изборите за народни представители в 41-то Народно събрание. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
18. Асоциация „Прозрачност без граници” (2006). Политическата корупция: предизвикателства и механизми за противодействие. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
19. Асоциация „Прозрачност без граници” (2004). Финансиране на политически партии и предизборни кампании в Югоизточна Европа: преодоляване на корупционните практики и засилване на контрола. София: Асоциация „Прозрачност без граници”.
20. Институт за развитие на публичната среда (2013). Заключение на Институт за развитие на публичната среда от мониторинг върху дейността на институциите и наблюдение на изборния процес. София: Институт за развитие на публичната среда.
21. Институт за развитие на публичната среда (2013). Лазаров, Я., Ефтимова, Д., Цонева, А. и Лазарова, И. (2013). Свободни медии за местни избори: изследване на практиките за медийно отразяване на избори в десет европейски държави. София: Институт за развитие на публичната среда.
22. Институт за развитие на публичната среда (2013). Методология за медиен мониторинг по време на избори. София: Институт за развитие на публичната среда.
23. Институт за развитие на публичната среда (2014). Оценка на въздействието на изборните правила – стари и нови норми. София: Институт за развитие на публичната среда.

24. Институт за развитие на публичната среда (2014). Предсрочни парламентарни избори 2014 –заключения от анализ на отчетите на участниците пред Сметната палата. София: Институт за развитие на публичната среда.
25. Институт за развитие на публичната среда (2013). Изследване върху поведението на политическите партии в социалните медии по време на парламентарните избори 2013. София: Институт за развитие на публичната среда.
26. Институт за социална интеграция (2014). Мониторинг на Евроизбори 2014. Окончателен доклад. София: Институт за социална интеграция.
27. „Нагласи на българите към основните партии и институции – февруари 2019“, Изследователски център „Тренд“, достъпно на: <https://rctrend.bg/project/нагласи-на-българите-към-основните-па-5/> (25.02.2019)
28. „Промени в изборното законодателство и доверие в изборния процес”. Gallup International България, достъпен на: <http://www.gallup-international.bg/bg/Публикации/85-2019/475-Express-Opinion-Poll-on-Current-Issues> (достъпен на 22 февруари 2019 г.)

ИЗБОРНИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ
И ПАНЕВРОПЕЙСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Ваня Кашукеева-Нушева, 2026
Европейски информационен център, 2026
Велико Търново

ISBN 978-954-9469-16-5 (печатно издание)
eISBN 978-954-9469-17-2 (pdf)



Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология; преподавател в СУ „Св. Климент Охридски“ и дългогодишен експерт в международната антикорупционна организация Transparency International. Основните ѝ академични интереси са в сферата на доброто управление и противодействието на корупцията, политическото финансиране, демократичните стандарти в изборния процес. Автор е на редица публикации, свързани с мониторинг на изборите в България, финансиране на полити-

чески партии и предизборни кампании, анализ на антикорупционни политики. Член е на Българската асоциация за политически науки.

Книгата „Изборният процес в България и паневропейските организации“ представя оценка на дефицитите в българския изборен процес, разгледани през призмата на стандартите за демократични избори и за политическо финансиране, разработени от Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Публикацията разглежда приноса на двете паневропейски организации в две области – финансиране на политическата дейност и провеждане на демократични избори. Въз основа на извършения анализ на съответствието между констатираните проблеми в българския контекст и европейските стандарти са формулирани насоки за повишаване на прозрачността и почтеността в изборния процес и за развитие на българския модел за финансиране на политическата дейност.