**международни стандарти ПРИ ИЗСЛЕДВАНЕТО на изборните нарушения**

Настоящата работа има за цел да изследва международните стандарти за провеждане на демократични избори и да разгледа в детайли добрите практики за противодействие на изборните нарушения. Тя е разделена на три основни части.

В първата част е описана подробно използваната терминология, класификация и методология. В нея са изведени основните понятия и са разгледани различните подходи и възможности за класификация на изборните нарушения. Описана е и използваната методология като са разгледани различните видове източници за изследване на изборните нарушения и техните предимства и недостатъци.

Втората част разглежда международните стандарти за демократични избори. В нея са формулирани критериите, по които бихме могли да определим едни избори като демократични. Тук са описани и най-добрите изборни практики като целта е впоследствие те да бъдат сравнени изборната практика у нас, за да определим до каква степен те кореспондират по между си. Основния акцент в тази част на изследването е поставен върху препоръките на Венецианската комисия.

Най-накрая е обърнато внимание и на правната рамка на изборите като са описани всичките й нива – от най-високото (конституционното), до най-ниското (кодексите за поведение). Тук са разгледани и взаимодействието между основното и специфичното изборно законодателство, както и връзките му с останалото законодателство.

**I. Терминология, класификация и методология**

**1. Терминология**

Съществуват много термини, които се използват, за да опишат отрицателните страни на изборния процес. Сред най-често срещаните са: изборни измами, изборна корупция, изборни нарушения, изборни манипулации, изборни злоупотреби, изборни машинации, лоши изборни практики, напасване на изборните резултати и др. Всички тези понятия са тясно свързани по между си, но те не са синоними и имат различни значения. Различните автори обаче използват тези термини, когато се борят с разрешаването на един и същи проблем – нередовните процеси и дейности, които са свързани с възможността за оказване на влияние върху изборните резултати.[[1]](#footnote-1) По-надолу ще разгледаме някои от основните термини, които ще използваме в настоящото изследване.

**Изборни измами**

Изборната измама е дефинирана от множество автори. Рафаел Лопес-Пинтор (Rafael López-Pintor) я разбира като „всяко действие, целящо да фалшифицира изборните дейности и свързаните с изборите материали, с цел да повлияе на резултатите от изборите, което може да попречи или да осуети волята на избирателите“.[[2]](#footnote-2)

Според Фабрис Леук (Fabrice Lehoucq) пък изборната измама е „незаконно усилие да се оформи изборния резултат“.[[3]](#footnote-3) Това може да включва, както принудителни действия, така и нарушения в процедурите. Той твърди, че едно действие е измамно, ако нарушава закона и добавя, че съществува тънка линия между измамата и политическия натиск (Lehoucq 2003:235). Този автор представлява юридическия подход като според него ядрото на изборните измами е неговата незаконосъобразност.

Според други изследователи обаче чисто правния подход при дефинирането на изборните измами не е оптимален. Например Сара Бърч (Sarah Birch) твърди, че избирателните закони на различните държави са различни и по този начин определение за изборни измами въз основа на правния подход може да бъде от значение само за конкретната страна. Освен това, е възможно самите избирателни закони да са увредени като противоречат на конституцията на страната или международните норми.[[4]](#footnote-4) Според нея при такава дефиниция е възможно да бъде извършена голяма изборна измама, която обаче, не може да се класифицира като такава, тъй като тя не е в нарушение на закона.

Друга, по-широка дефиниция казва, че изборна измама е „всяка практика, която пречи на избора, направен от избирателите“.[[5]](#footnote-5) Такова определение е по своята същност подобно на това на Лопес-Пинтор.

Има разлика между изборните измами и измамите извършени от избирателите. Измамите на гласоподавателите могат да бъдат дефинирани като умишлено фалшифициране на изборния процес от страна на избирателя, което води до неправомерно гласуване. Други форми на изборна корупция, които са извършени от изборните длъжностни лица, кандидати, партийни организации, кампанийните работници и т.н. могат да бъдат определени като изборни измами. Разграничението не означава, че измамите на гласоподавателите не са изборни измами. Напртив, определението за изборна измама не се основава на лицето, което извършва измамата, а на факта, че тя е умишлено действие, целящо неправомерно да повлияе на резултата от изборите. Следователно можем да класифицираме измамата на извършена от избирателя като вид изборна измама.

Според Рафаел Лопес-Пинтор (2011:6-7) има две основни категории изборни измами: изходоопределящи и неизходоопределящи. Първата категория означава, че измамата се отразява на резултатите от изборите от гледна точка на победители и губещи. При нея победителите и губещите биха били различни, в случай че измамата не е била извършена. Втората категория означава, че измамата не определя победителите и губещите, т.е. победителите и губещите биха били същите, дори и ако измамата не е била извършена.

Важно е да отбележим също така, че липсата на изборни измами е само едно от измеренията на далеч по-широката концепция за изборната неприкосновеност. Много от аспектите на изборите могат да бъдат манипулирани от правителството далеч преди финалните етапи на процеса, например чрез ограничаване на достъпа до урните, преначертаване на границите на изборните райони и ограничаване на достъпа на опозицията до медиите.[[6]](#footnote-6) Понякога дори и някои от отдавна установените демокрации изпитват проблеми с гарантирането на изборната си неприкосновеност. Примери за това са твърденията за притискане на избиратели в Съединените щати, скандалът „Робокол“ в Канада и пропуските в сигурността в администрацията на гласуването по пощата в Обединеното кралство (Norris, P., Frank,R., Martínez i Coma, F 2013:125).

**Изборни нарушения и лоши изборни практики**

Рафаел Лопес-Пинтор разглежда изборните измами като най-сериозната форма на изборните нарушения. Според него изборно нарушение е всяка нередност, която засяга изборите, изборните процедури и изборните материали. За разлика от изборните измами обаче, изборните нарушения не са задължително умишлени и могат да включват пропуски и нередности (лоши изборни практики), които могат да бъдат разгледани и коригирани, ако има воля за това. Или с други думи, не всички нарушения се „издигат“ до нивото на измамите (López-Pintor 2011:7).

Сара Бърч (2008:9) разглежда изборните нарушения по различен начин. Тя идентифицира четири подхода за дефиниране на понятието „изборни нарушения“: правен, възприятиен, най-добри практики и нормативен. Според първия подход, изборните нарушения се идентифицират въз основа на нарушения на изборното законодателство и други правни норми, които касаят изборите. Вторият подход, възприятийния, се основава на възприемането на това, което се счита за нарушение на нормите от представителите на съответната култура. Третият подход не се ограничава до определена страна или култура и определя изборните нарушения спрямо международните норми, които се възприемат като "добри практики" от международната общност. Последният подход е въз основа на демократичното определение и според него изборните нарушения обхващат практиките, които се отклоняват от нормативния идеал на демокрацията (Birch 2008:5-6). Сара Бърч определя изборните нарушения като "манипулиране на изборните процеси и резултати, така че да заменят лична или партийна полза за обществения интерес" (Birch 2008:9). Важно е да отбележим, че Бърч прави разлика между изборните нарушения (electoral malpractice) и лошите изборни практики (electoral mispractice), които тя разбира като недостатъци в избирателния кодекс, които не са умишлено поставени, а са по-скоро резултат от липсата на ресурси, некомпетентност, човешки грешки и т.н. (Birch 2008:25).

Сравнявайки определенията на Бърч и Лопес-Пинтор, забелязваме, че те достигат до определено съгласие по съдържанието, но не и в избраните условия. Основните различия между двамата са по отношение на мястото на лошите изборни практики, които Лопес-Пинтор разглежда като изборни нарушения, докато Бърч ги класифицира отделно, защото не са умишлени действия, целящи да „отнемат от обществения интерес“.

Липсата на консенсус между водещите международни експерти изисква от мен да дефинирам някои от най-често използваните в изследването понятия:

Изборно нарушение

Настоящото изследване влага в понятието „изборно нарушение“ определението дадено му от Лопес-Пинтор като обхваща, както изборните измами, така и лошите изборни практики. Изборно нарушение е всяка нередност, която засяга изборите, изборните процедури и/или изборните материали.

Изборна измама

Изборната измама е действие, което е плод на умишлена, съзнателна и целенасочена дейност, влияе върху волята на избирателите и/или върху възможността тя да бъде свободно изразена и е отрицателно, обикновено тайно и често незаконно явление. Тази дефиниция е достатъчно широка, за да обхване различните видове изборни измами, включително неравния достъп на кандидатите до медиите, неравностойното прилагане на изборните правила и т.н. От стилистични причини, ще бъдат използвани и термините "изборна манипулация" и „изборна злоупотреба“, които следва да се възприемат като съответстващи на определението за­­ изборни измами.

Лоши изборни практики

Лошите изборни практики са недостатъците в изборния процес, които са резултат от липсата на опит, слаб административен капацитет на органите, отговорни за организирането на изборите, пропуски в законодателството и др. Въпреки, че не представляват умишлени действия, те влияят на качеството на изборите и нерядко оказват влияние върху изборните резултати. Затова в настоящото изследване лошите изборни практики са класифицирани като една от двете разновидности на изборните нарушения.

**2. Класификация на изборните нарушения**

Големия брой и разнообразието на изборните нарушения прави тяхното систематизиране изключително трудно. Съществуват четири основни възможности за класифициране на изборните нарушения:

- според вида на действието;

- според обекта на манипулиране;

- според времето на извършване на нарушението (фазата на изборния процес);

- според вида на нарушенията (изборни измами и лоши практики).

**Изборни нарушения според вида на действието**

В изследването си „Буквар на изборните злоупотреби: прозрения и приоритети“ (Electoral Malpractice Primer: Insights and Priorities) Сара Бърч и Джефри Карлсън включват в понятието изборни нарушения следните четири вида действия:

* изборни престъпления и/или използването на по-нисък стандарт практики, които водят до вреди или откази за действие (невъзможност или отказ за предоставяне на необходимия изборен надзор);
* актове на измама (предоставяне на невярна или подвеждаща информация);
* актове на насилие (сплашване или принуда на гласоподавател или друг участник в изборния процес да се държи по начин, различен от неговата воля);
* актове на унищожаване (физическо насилие към личности или институции).

Според Бърч и Карлсън всяко от тези действия се извършва в различна фаза на изборния процес и създава предпоставки за извършването на множество изборни нарушения, които са обобщени в долната таблица:

**Таблица 1**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| КАТЕГОРИЯ | ФАЗА НА ИЗБОРНИЯ ЦИКЪЛ | ОПИСАНИЕ НА ПОСОЧЕНИТЕ СЛУЧАИ |
| ВРЕДИ ИЛИ ОТКАЗ ЗА ДЕЙСТВИЕ | Изпълнение на изборния календар | Неспазване на избония график, закъснения |
| Нереалистичен изборен график |
| Промяна на крайните срокове |
| Партизиран състав на ЦИК |
| Манипулации при районирането |
| Свободно тълкуване и изпълнение на правилата |
| Регистрация на избирателите | Манипулиране на ограничителните изисквания при регистрацията на избирателите |
| Рестрикции и възпрепятстване на регистрацията на поддръжниците на опозицията |
| Липса на публикувани избирателни списъци |
| Предизборна кампания | Клиентелизъм (Patronage spending) |
| Злоупотреби при финансирането на кампанията |
| Нарушаване на кодексите за поведение |
| Изборен ден | Препълване на урните |
| Многократно гласуване |
| Закъсняло отваряне на изборните секции |
| Недостатъчни изборни материали |
| Провалено снабдяване на изборните секции с необходимите материали |
| Необучен изборен персонал |
| Слаба изборна администрация |
| Изборен туризъм (Carousel voting) |
| Манипулиране на гласуването в чужбина |
| Нарушаване на тайната на вота |
| Броене и изчисляване на вота | Преправяне на резултатите |
| Фалшифициране на резултатите |
| Добавяне на фалшиви бюлетини |
| Проверка и обявяване на резултатите | Неуспешно проверяване на резултатите |
| Липса на прозрачност |
| Преждевременно обявяване на резултатите |
| Закъснение при обявяването на резултатите |
| Оспорване на резултатите пред ЦИК |
| Отказ на партийни представители да подпишат изборните протоколи |
| Оспорване на резултатите в съда | Отказ на съдиите да разгледат претенциите на жалбоподателите |
| Нереалистични срокове за предявяване на исковете |
| Липса на срокове за произнасяне на съдебно решение |
| Партийно пристрастно правораздаване |
| Предявяване на фалшиви претенции |
| АКТОВЕ НА ИЗМАМА | Регистрация на избирателите | Раздути избирателни списъци (с „мъртви души“) |
| Дублирани избирателни списъци |
| Регистрация на непълнолетни |
| Незаконно премахване на имена от избирателните списъци |
| Липса на информационна кампания за избирателите |
| Използване на фалшиви документи в процеса на регистрация |
| Умишлени граматически грешки в избирателните списъци |
| Манипулация на избирателните списъци в чужбина |
| Премахване на лица от избирателните списъци на базата на фалшиви основания |
| Незаконно прехвърляне на имена от един избирателен район в друг |
| Покупка на регистрационни карти |
| Предизборна кампания | Злоупотреба с държавни ресурси |
| Медийна доминация на управляващата партия или кандидат |
| Медийни пристрастия в полза на управляващата партия или кандидат |
| Клевети и очерняне |
| Използване на реч на омразата |
| Използване на неверни сведения за партия или кандидат |
| Разпространяване на невярна информация относно изборните процедури |
| Изборен ден | Нарушаване тайната на вота |
| Пристрастно наблюдение на изборите |
| Злоупотреба с държавни ресурси |
| Незаконна агитация |
| Липса на прозрачност |
| Броене и изчисляване на вота | Забавяне при обявяването на резултатите |
| Неадекватен одитен процес |
| Проверка и обявяване на резултатите | Фалшифициране на резултатите (или обявяване на резултати, които са различни от преброените) |
| Преждевременно обявяване на резултати |
| АКТОВЕ НА ПРИНУДА | Предизборна кампания | Насилие и сплашване на избиратели |
| Насилие и сплашване на активисти |
| Насилие и сплашване на кандидати |
| Купуване на гласове и почерпки на избиратели |
| Възпрепятстване на кампанията на опозицията |
| Изборен ден | Насилие и заплахи |
| Възпрепятстване на наблюдатели |
| Незаконно превозване на гласоподаватели до изборните секции |
| Отказ на правото на жените да гласуват |
| Купуване на гласове |
| Възпрепятстване на отварянето на изборни секции в „крепостите“ на опозицията |
| Манипулиране на достъпа до урните |
| Броене и изчисляване на вота | Възпрепятстване на наблюдателите на изборите |
| Оспорване на резултатите в съда | Сплашване на кандидат-жалбоподатели |
| Възпрепятстване на правораздавателния процес |
| АКТОВЕ НА УНИЩОЖА-ВАНЕ | Изборен ден | „Пленяване“ на избирателни секции |
| Насилие и заплахи |
| Броене и изчисляване на вота | Унищожаване или повреждане на бюлетини |
| Кражба на бюлетини |
| Оспорване на изборите | Насилие върху жалбоподателите |

**Източник**: Birch, S., Carlson, J., Electoral Malpractice Primer: Insights and Priorities, January 2012.

**Изборни нарушения според обекта на манипулиране**

От гледна точка на обекта, Сара Бърч разграничава три вида изборни манипулации:

* манипулиране на изборните институции (като лошо разпределение на изборните райони, наличие на свръх забранителни бариери пред кандидатите, регулации, които водят до неравенства сред конкурентите и др.)
* манипулиране на правото на избор (заплахи, принуда, купуване на гласове и др.)
* манипулиране на избора (повлияване на административни решения в полза на някоя от страните, неравномерно прилагане на регулаторната рамка и др.). (Birch 2008: 25–27, Birch not dated: 3).

За целите на изследването си тя създава индекс от 15 индикатора за изборни манипулации (S. Birch not dated: 8–14), който включва:

1. Правна рамка – този индикатор оценява дали правната рамка на изборите съответства на международните стандарти.

2. Независимост на изборните органи – този индикатор се фокусира върху изборните органи (изборни комисии, съдилища) и оценява тяхната независимост и безпристрастност – ако не са независими и безпристрастни, това се разглежда като форма на изборна манипулация.

3. Оспорване – този индикатор се фокусира върху достъпа до изборните документи. Изборната манипулация може да включва произволен или фалшив отказ за регистрация на кандидат или партия, възпрепятстване на регистрацията на определена партия или кандидат, лишаване на партия или кандидат от възможността да оспорват решения на базата на произволни или фалшиви причини и др.

4. Регистрация на избирателите – манипулирането на процеса за регистрация на избирателите включва например съществуването на голям брой несъществуващи хора в избирателните списъци („мъртви души“), неуспешна регистрация на някои категории хора, неуспех при коригирането на неточности, за които се знае, че съществуват и др.

5. Организация на изборните секции – този индикатор следи за нарушаването на принципа за адекватна и честна работа на изборните секции. Манипулациите са свързани с наличието на прекалено малко изборни секции, разполагането на изборните секции прекалено далеч от мястото, на което живеят хората, отваряне на изборните секции със закъснение, неспазване на установеното по закон работно време, необезпечаване на изборните секции с необходимия ресурс за нормална работа (така, че на хората да се налага да чакат дълго време, за да гласуват), отваряне на твърде малко секции в районите, където подкрепата за опозицията е по-силна.

6. Гласуване – процеса на гласуване може да бъде манипулиран по много начини – отказване на достъп до гласуване, добавяне на попълнени бюлетини в урните, заместващо гласуване (бюлетината се попълва не от избирателя, а от негов придружител), семейно гласуване (family voting), показване на вота, гласуване под наблюдение от страна на други лица и т.н.

7. Преброяване, изчисляване и обявяване на резултатите – изборните манипулации в тази област включват грешки при броенето и изчисляването на вота, грешно отчитане на резултатите, попълване на неточни данни в изборните протоколи, липса на прозрачност при процеса на преброяване, изчисляване и обявяване на резултатите.

8. Спорно отсъждане – този индикатор се фокусира върху правните спорове свързани с изборите. Те трябва да се присъждат по безпристрастен и навременен начин. Примери за нарушения в тази област са: забавянето на молбите, пристрастие при вземането на решения, невъзможност да се разгледат претенциите и др.

9. Достъп на наблюдателите – този индикатор отразява достъпа на наблюдателите (вътрешни и международни) до всички фази на изборния процес. Проблемите в тази област са свързани със: запалахи срещу наблюдателите, възпрепятстването на тяхната дейност и невъзможността да им се осигури достъп до някои фази на изборния процес, които те имат правото да наблюдават.

10. Медийно покритие – изборните манипулации в тази област включват пристрастието и обема на медийното покритие осигурено на кандидатите и партиите.

11. Злоупотреба с ресурси – този индикатор оценява дали правилата регулиращи употребата на различни ресурси по време на кампанията се спазват. Нарушенията включват набиране на средства от незаконни източници, използване на обществени средства за партийни цели по време на кампанията, надвишаване на тавана на изразходваните средства и др.

12. Купуване на гласове

13. Заплаха и/или възпрепятстване на избиратели – изборните измами в тази област включват намесата на полицията или армията в кампанията, всички форми на заплаха на избиратели, възпрепятстване на избирателите от всякакво естество, инструктиране за кого да се гласува.

14. Заплаха и/или възпрепятстване на кандидатите – манипулациите в тази сфера са: заплахи срещу кандидатите, принуда, незаконно възпрепятстване на техните дейности, неравно прилагане на изборния закон, отказване на разрешителни за предизборните им срещи и др.

15. Обща оценка на изборите – този индикатор оценява общото качество на изборите.

Тук индикатор номер 1 оценява категорията на манипулацията на изборните институции, индикатори от 10 до 14 представят размера на манипулацията на вота, а от 2 до 9 представляват вида на манипулацията на гласуването.

Този индекс от 15 индикатора е изключително ценен принос за класификацията на изборните нарушения и манипулации. Основния му недостатък обаче е, че понякога част от неговите категории се припокриват. Например отказа да бъде разгледано оспорването на премахването на даден кандидат от участие в изборната надпревара (индикатор 3) може да се припокрие и с индикатор 14 „Заплаха или възпрепятстване на кандидати“.

**Изборни нарушения според времето на извършване**

Друга възможност за систематизиране на изборните нарушения е като проследим отделните фази на изборния процес. Този подход е полезен, защото ограничава (но не винаги премахва изцяло) възможността от припокриване на определени категории изборни манипулации. При него във всеки етап от изборния процес се наблюдават различни форми на изборни нарушения, но някои от етапите се припокриват във времето. Ако сравним този подход с предишния, ще забележим, че той не обръща специално внимание на контекста на изборите (правната рамка, достъпа на наблюдателите, спорното отсъждане и т.н.).

Времевия подход за класифициране на изборните нарушения се използва от редица автори. Всеки от тях обаче разделя изборния процес на различен брой периоди. Например Сюзън Д. Хайд систематизира изборните нарушения като изследва знаците за манипулация в едва три фази – предизборния период, изборния ден и обявяването на резултатите.[[7]](#footnote-7) Даниел Калингарт разделя изборния процес на четири периода: регистрация на избирателите, предизборна кампания, изборен ден и преброяване и изчисляване на вота. Ако пък погледнем горната таблица, ще забележим, че Сара Бърч и Джефри Карлсън разделят изборния процес на седем фази: изпълнение на изборния календар, регистрация на избирателите, предизборна кампания, изборен ден, броене и изчисляване на вота, проверка и обявяване на резултатите и оспорване на резултатите в съда.

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

**Изборните нарушения според вида им**

Изборните нарушения могат да бъдат класифицирани и чрез разделянето им на два основни вида, които вече дефинирахме по-горе – изборни измами и лоши изборни практики. Сара Бърч разглежда първите като умишлени и целящи да манипулират изборните процеси и резултати, така че да заменят лична или партийна полза за обществения интерес, а вторите – като недостатъци в избирателния закон, които не са умишлено поставени, а са по-скоро резултат от липсата на ресурси, некомпетентност, човешки грешки и т.н. Основното предимство на този подход е, че позволява всяко изборно нарушение да бъде лесно, точно и коректно класифицирано – или като изборна измама, или като лоша изборна практика.

Като обобщение можем да кажем, че и четирите концепции за систематизиране и класифициране на изборните нарушения не са свързани с границите на опредлена държава и са подходящи за провеждането на сравнителни изследвания. Прави впечатление обаче различното отношение на авторите към тях. Например Сара Бърч описва и използва в изследванията си всички налични подходи за класифициране на изборните нарушения, докато Даниел Калингарт и Сюзън Д. Хайд се съсредоточават само върху времевия подход и фазите на изборния процес.

В настоящото изследване са използвани три от описаните по-горе подходи. Основната класификация на изборните нарушения е извършена според техния вид, чрез разделянето им на две големи групи – изборни измами и лоши изборни практики. В последствие акцентът е пренесен върху обекта на манипулиране. Там индикаторите на Сара Бърч ни помагат да установим елементите на изборния процес, върху които всяко от изборните нарушения оказва влияние. Най-накрая е използван и времевия подход, който ни помога да установим кои са най-силно засегнатите от нарушения фази на изборния процес в България.

**3. Методология**

Изучаването на изборните измами се сблъсква със значителни трудности, тъй като дейността на хората, които ги извършват често остава скрита.[[8]](#footnote-8) Това ограничава възможностите за събиране на надеждна информация за оценката на обхвата на изборните злоупотреби и цялостното им въздействие върху изборния процес. Въпреки, че съществуват редица изследвания по темата, никое от тях не е в състояние да ни предостави методология способна да ни покаже пълната картина по задоволителен начин. Утопично е да се надяваме, че могат да бъдат събрани точни и прецизни статистически данни за извършването и обхвата на изборните нарушения във всичките им форми, по едни и същи методи в различни страни по света за определен период от време. Важно е да отбележим също така, че не всяка форма на изборна измама може да бъде измерена. Например Лопес-Пинтор твърди, че е трудно да бъде измерена степента по която определено изборно нарушение влияе върху изборния процес. Според него няма начини, по които бихме могли да измерим в каква степен нерегистрирането на кандидат или партия, пристрастните медийни предавания, употребата на обществени ресурси и др. са повлияли на резултатите от изборите. Когато е извършено изборно нарушение, ние не бихме могли да определим какъв точно би бил изборния резултат, в случай че то не е било извършено.

На практика проблемът съдържа три предизвикателства: дефиниране, засичане и измерване.[[9]](#footnote-9) Първото от тях вече беше разгледано, а по-надолу предстои да се фокусираме и върху въпроса за събирането на данни за изследването на проблема със засичането и измерването на изборните нарушения. За съжаление повечето автори по темата са категорични, че съществуващите средства за засичане на изборни измами не са в състояние да ни осигурят достатъчно количество надеждна и всеобхватна информация. Те са главно описателни и качествени, а освен това са и силно зависими от качеството на наличните данни.[[10]](#footnote-10)

Според Фабрис Леук (Lehoucq, 2003:235–236) съществуват шест вида източници за изследване на изборните измами:

- научни изследвания – при тях изборните измами се изследват чрез проучване;

- етнографски методи – разчита се на интервюта, за да бъдат осмислени изборните измами;

- спомени на жертви на изборни измами;

- жалби, подадени в изборните органи;

- публикации в медиите;

- доклади от наблюдателите на изборите.

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

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

Докладите от наблюдението на изборите (от вътрешни и международни наблюдатели) също са важен източник, който може да ни предостави качествена информация. Предимствата са, че данните са анализирани и добре обобщени, а достоверността им е сравнително висока. Допълнително предимство на информацията от докладите на международните наблюдатели е, че тя може да се съпостави с данните от други държави и да се използва за сравнителни изследвания. Недостатъка на тези източници е, че информацията не е достатъчно конкретна и не може да ни разкрие детайлите при извършването на отделните изборни нарушения.

Въпреки че настоящото изследване обхваща само един регион (България), горните проблеми важат в пълна сила и за него. Поради липсата на достатъчно количество надеждна информация, по някои от темите са използвани и източници с по-ниска степен на достоверност – спомени на жертви на изборни измами, жалби подадени в изборните органи и публикации в медиите. Важно място в изследването заемат и официалните документи на държавните институции – закони, съдебни решения, изборни протоколи и решения на ЦИК, статистически данни, протоколи от заседания на Народното събрание и др.

**II. Международни стандарти за демократични избори**

Следващата ни задача е да открием кои са критериите, по които бихме могли да определим едни избори като демократични и да ги разгледаме в детайли. Целта ни е да разгледаме най-високите международни изборни стандарти, като впоследствие сравним с тях изборната практика у нас и определим до каква степен те кореспондират по между си. Основното предизвикателство, с което се сблъскваме тук е изборът на подходящ документ, върху който да базираме изследването си. За да ни бъде от полза, той следва да отговаря на два критерия – подробност и легитимност. На първо място е важно документът да бъде достатъчно подробен, така че да обхваща в детайли целия изборен процес с всичките му фази. Това би ни позволило да направим пълна съпоставка с изборната реалност в България. Също така, обаче той трябва да се ползва и с висока степен на легитимност, защото когато говорим за „международни стандарти“ означава, че разписаното в този документ трябва да е ратифицирано и да се прилага на практика в голяма част от демократичния свят.

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

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

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

- разписан е достатъчно подробно и обхваща изцяло изборния процес и всичките му фази;

- изработен е от авторитетна международна организация, което му дава нужната степен на легитимност.

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

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

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

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

Тук е мястото да поясним, че Европейската комисия за демокрация чрез право е консултативен орган по конституционно право, създаден към Съвета на Европа през 1990г. Сесиите й се провеждат във Венеция, откъдето произлиза и неофициалното й име – Венецианската комисия. Принципа й на работа е специфичен – всяка страна членка назначава по един експерт с мандат от четири години, но експертите работят като независими специалисти, а не като представители на излъчилите ги държави.

Основния обект на работата на Венецианската комисия са законите и законопроектите на държавите-членки, свързани с проблемите на конституционното право, в това число стандартите на изборните процедури, правата на малцинствата и др. Организацията притежава изключително голям авторитет, защото заключенията на комисията се използват от ПАСЕ под формата на „европейски стандарти“ в областта на демокрацията. По въпросите, свързани с изборите комисията си сътрудничи тясно с Бюрото по демократичните институти и правата на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

**1. Основни принципи на европейското изборно наследство**

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

Според Венецианската комисия, заедно с правата на човека и върховенството на закона, демокрацията е единия от трите стълба на европейското конституционно наследство, а демокрацията е немислима без избори проведени в определени условия, които им придават демократичен статут.[[11]](#footnote-11) В последствие тя описва пет основни принципа, спазването на които гарантира, че едни избори са демократични, а именно: избирателното право трябва да бъде всеобщо, равно, свободно, тайно и пряко. Също така, изборите трябва да се провеждат периодично. Заедно тези принципи представляват Европейското изборно наследство.

**1.1. Всеобщо избирателно право**

Всеобщото избирателно право означава, че всички човешки същества имат правото да избират и да бъдат избирани. То обхваща, както активното (правото на глас), така и пасивното избирателно право (правото на кандидатиране на избори).

**1.1.1. Правила и изключения**

Правото на глас и на кандидатиране може да бъде предмет на редица условия, като всички те са изредени по-долу. Най-често срещаните са възраст и националност.

Възраст:

Правото да избираш и да бъдеш избиран трябва да бъде предмет на определена минимална възраст като правото на глас следва да бъде придобито най-късно след навършването на пълнолетие. За предпочитане е правото да бъдеш избиран да бъде придобито на същата възраст като правото на глас и в никакъв случай не по-късно от 25 годишна възраст, освен ако не са налице специфични изисквания за възраст за някои длъжности (член на горната камара на парламента, президент и др.).

Националност:

Законодателството на повечето държави обвързва активното и пасивното избирателно право с изискването за гражданство. Въпреки това се очертава тенденция да се предоставят местни политически права на дългосрочно пребиваващи в страната чуждестранни граждани в съответствие с Конвенцията на Съвета на Европа по отношение на участието на чужденци в обществения живот на местно ниво. Тя препоръчва правото на глас в местни избори да бъде придобивано след определен период на пребиваване. Освен това процеса на интеграция на ЕС дава правото на европейските граждани да гласуват и да бъдат избирани на местни избори и избори за Европейския парламент в страната им по местоживеене.

Понякога критерия за националност може да доведе и до проблеми. Например, ако една държава отказва да даде гражданство на лица, които живеят на нейна територия от поколения (на езикова или друга основа). Наред с това, съгласно Европейската конвенция за националността, лицата които имат двойно гражданство трябва да имат същите избирателни права като останалите граждани на държавата (ETS 166, Article 17).

Местожителство:

Правото да гласуваш и да бъдеш избиран може да предмет на изисквания за местоживеене като в случая местоживеенето трябва да се разбира като обичайно местопребиваване. Когато касае местни или регионални избори, изискването за местоживеене е съвместимо с принципа на общото избирателно право, ако периода на пребиваване (изискването за уседналост) не надвишава няколко месеца. По-дълъг период е допустим само при необходимост от защита на националните малцинства. Обратно, някои държави предоставят на своите граждани живеещи в чужбина правото да гласуват и дори да бъдат избирани на местни или регионални избори. В някои случаи тази практика може да доведе до злоупотреби, например, когато гражданство се предоставя на етническа основа. Регистрация може да се осъществи, когато гласоподавател има второ жилище, живее в него редовно и плаща данъците си в съответното населено място.

Свободата на движение на гражданите в рамките на държавата, заедно с правото да се завърнат в нея по всяко време е едно от основните права необходими за провеждането на истински демократични избори (Venice Commission 2002:15). Ако в изключителни случаи лица са разделени против волята им, те трябва временно да имат възможността да бъдат разглеждани като живеещи на предишното си място на пребиваване.

Лишаване от активно и пасивно избирателно право:

При определени условия някои лица могат да бъдат лишавани от правото да избират и да бъдат избирани:

а. Това трябва да бъде предвидено в закон;

б. Принципа за пропорционалност трябва да бъде спазван; условията за лишаване на лица от правото да се кандидатират могат да бъдат по-малко строги, отколкото тези за лишаването от гражданските им права;

в. Лишаването трябва да се основава на умствена неспособност или наказателна присъда за тежко престъпление;

г. оттеглянето на политическите права или намирането на умствена неспособност може да бъде наложено само с изришно решение на съда;

**1.1.2. Избирателни списъци**

Правилното поддържане на избирателните списъци е от жизнено важно значение за гарантирането на всеобщото избирателно право. Въпреки това е приемливо гласоподавателите да не бъдат включвани автоматично в тях, а само след допълнителна заявка (тази практика се нарича активна регистрация). В действителност избирателните списъци често са неточни, което води до спорове и увеличава съмненията в качеството на изборния процес. Липсата на опит от страна на властите, миграцията на населението и факта, че някои граждани се притесняват да извършат своевременна проверка правят трудно тяхното събиране и актуализиране. За да бъдат надеждни, избирателните списъци трябва да бъдат изпълнени няколко условия:

а. Избирателните списъци трябва да са постоянни;

б. Списъците трябва да се актуализират поне веднъж годишно, а когато избирателите не се регистрират автоматично, регистрацията им трябва да бъде възможна за относително дълъг период от време;

в. Избирателните списъци трябва да бъдат публични, а финалната актуализация трябва да бъде изпратена за проверка от по-високо стоящ безпристрастен орган, отговорен за прилагането на избирателния закон.

г. Трябва да има административна процедура позволяваща регистрация на гласоподавателите, които не са регистрирани. Задължително е тя да бъде предмет на съдебен контрол. В никакъв случай обаче регистрацията не трябва да се извършва в изборната секция в изборния ден.

д. Подобна процедура следва да позволява и промяна на неправилно изписани данни на избирателите. Капацитетът за искането на тези корекции трябва да бъде ограничен до избирателите регистрирани в същия избирателен район или същата избирателна секция.

е. Допълнителните списъци могат да бъдат средство за даване право на глас на лица, които са сменили местожителството си или са достигнали законоустановената възраст за гласуване след датата на публикуване на избирателните списъци.

**1.1.3. Подаване на кандидатури**

Участието в изборите на отделните кандидати или листи от кандидати може да обвързано с условието за събиране на минимален брой подписи. При условие, че правилата за подписите не са използвани с цел да възпрепятстват регистрацията на кандидатите, само най-маргиналните партии би трябвало да имат проблем със събирането на необходимия брой подписи в тяхна подкрепа. За да се избегне такава манипулация е препоръчително в закона да бъде поставен таван от 1% за броя на изискуемите подписи. Процедурата за подписване и проверка трябва да следва ясни правила по отношение на сроковете и да важи за всички подписи, а не само за част от тях. Когато обаче проверката покаже, че изискуемия брой подписи е достигнат, останалите не трябва да бъдат проверявани. При всички случаи обаче кандидатурите трябва да бъдат потвърдени в началото на кампанията, защото късното валидиране поставя някои партии и кандидати в неравностойно положение спрямо останалите.

Друга процедура изисква внасянето на депозит, който подлежи на възстановяване когато партията или кандидата успее да спечели повече от определен процент от гласовете. Подобни практики са по-ефективни от събирането на подписи. Въпреки това размера на изисквания депозит и броя на получените гласове, необходим за неговото възстановяване не трябва да бъдат прекалено големи.

**1.2. Равно избирателно право**

Равното избирателно право изисква да бъдат изпълнени няколко условия. Те включват осигуряването на равно право на глас за всички избиратели, еднаква тежест на гласа и равенство на възможностите, както за всички партии и кандидати, така и за представителите на различните полове и националните малцинства.

**1.2.1. Равно право на глас**

Основните принципи, които трябва да се спазват тук са: численото равенство на гласовете, равенство по отношение на избирателната сила и равенство на шансовете. Равенството в правото на глас изисква всеки избирател да има правото на един глас и да гласува само веднъж. Многократното гласуване, което е слабост на новите демокрации е забранено и в двата му варианта – когато гласоподавателят гласува повече от веднъж на едно и също място или когато подава гласа си само по веднъж, но на няколко места, като например на предишния и на настоящия си адрес.

Все пак в някои избирателни системи избирателите имат право на повече от един глас. В този случай всички избиратели трябва да имат еднакъв брой гласове.

**1.2.2. Еднаква тежест на гласа**

Когато изборите не се провеждат в един единствен избирателен район, равенството в правото на глас, изисква границите на избирателните райони да бъдат изготвени по такъв начин, че мандатите да бъдат разпределени равномерно. В този случай разпределението следва да бъде извършено на базата на обективни критерии, например броят на жителите в избирателен район, броя на пребиваващите граждани (включително малолетни и непълнолетни), броят на регистрираните избиратели или евентуално броя на действително гласувалите. Възможно е да бъде избрана и подходяща комбинация от тези критерии. Когато този принцип не е спазен, ние се сблъскваме с явлението „изборна геометрия“. При него мандатите в едни избирателни райони се печелят със значително по-малко гласове, отколкото в други. Изборната геометрия може да бъде активна или пасивна. Активна изборна геометрия се наблюдава, когато новото разпределение на мандатите причинява неравенства в представителството, непосредствено след като е приложено. Пасивната изборна геометрия пък произтича от продължителното задържане непроменено на териториалното разпределение на мандатите и избирателите. Освен това, при системи клонящи към непропорционален резултат, особено при мажоритарните системи, има риск от появата на геримандъринг (gerrymandering), характеризиращ се с облагодетелстването на една страна за сметка на останалите, с помощта на изкуствено определяне на границите на избирателните райони.

При многомандатните избирателни райони изборната геометрия може лесно да бъде избегната, чрез редовно преразпределение на броя на мандатите между отделните избирателни райони на базата на приетите критерии. В този случай границите на избирателните райони би трябвало да съвпадат с границите на административните единици и промяната им е нежелателна.

Обратно, при използването на мажоритарна избирателна система всяко преразпределение на мандатите води и до преначертаване и на границите на избирателните райони. Тъй като политическите последици от преначертаването на границите са значителни, процесът трябва да бъде безпристрастен (непартиен) и да не поставя в неблагоприятно положение националните малцинства. Дългогодишните демокрации имат широко различаващи се подходи към този проблем и го различават по различни начини. Новите демокрации следва да приемат прости критерии и лесни за изпълнение процедури. Най-доброто решение е на първо място проблема да се представи на независима комисия включваща в състава си географ, социолог, представители на всички заинтересовани страни, а при необходимост и на някои от малцинствените групи.

За справянето с проблема Венецианската комисия дава и няколко допълнителни препоръки:

- Границите на избирателните райони могат да бъдат взети под внимание, въз основата на географски, административни и дори исторически критерии.

- Допустимото отклонение от нормата не трябва да бъде повече от 10% и със сигурност не трябва да надвишава 15%, освен при специални обстоятелства, които включват защитата на концентрирано малцинство или осигуряване на представителство на рядко населена административна единица.

- За да се гарантира равното право на глас и да се избегнат негативните последици от пасивната изборна геометрия, разпределението на мандатите трябва да бъде преразглеждано най-малко веднъж на десет години, за предпочитане извън периодите на избори.

- В многомандатните избирателни райони е за предпочитане мандатите да бъдат преразпределяни без промяна на границите на избирателните райони.

- Границите на многомандатните избирателни райони трябва да съвпадат с границите на административните райони.

- Промяната на границите на избирателните райони при едномандатна система трябва да бъде направено безпристрастно, без вреда върху националните малцинства и след като се вземе под внимание становището на комисия, по голямата част от членовете на която са независими.

**1.2.3. Равенство на възможностите**

Равните възможности трябва да бъдат гарантирани, както за кандидатите, така и за партиите. Това е свързано с осигуряването на неутрално отношение от държавните органи по отношение на предизборната кампания, отразяването в медиите и публичното финансиране. В зависимост от предмета, равенството може да бъде строго или пропорционално. Ако е строго, политическите партии са третирани на равна основа независимо от настоящата им парламентарна сила или подкрепа сред избирателите. Ако е пропорционално, политическите партии следва да бъдат третирани в съответствие с постигнатите резултати на последните избори. Принципа на равните възможности се прилага: при публичното финансиране, при определянето на квотите в различните видове изборни комисии (ЦИК, РИК, ОИК, СИК), при разпределението на времето в радио и телевизионния ефир по време на предизборната кампания, както и при други форми на подкрепа. В съответствие със свободата на изразяване е необходимо да бъде приета законова разпоредба, която да гарантира минимален достъп до частните аудио-визуални медии по време на предизборната кампания, както и за рекламата на всички участници в изборите.

Политическите партии, кандидатите и финансирането на предизборните им кампании трябва да бъдат прозрачни като тук е мястото да отбележим, че в някои случаи принципа за равенството на възможностите може да доведе до ограничаване на разходите на политическите партии, особено на тези за реклама.

**1.2.4. Равенството и националните малцинства**

Според Венецианската комисия:

- Партиите представляващи националните малцинства трябва да бъдат разрешени.

- Специални правила, които гарантират на националните малцинства запазени места или предвиждащи изключения от нормалните критерии за разпределение на мандатите за партии, представляващи националните малцинства, не противоречат на равното избирателно право.

- Нито кандидатите, нито избирателите трябва да бъдат задължавани да разкриват принадлежността си към някое от националните малцинства.

**1.2.5. Равенство и равнопоставеност на половете**

Правните разпоредби изискващи наличието на минимален процент на лица от двата пола сред кандидатите не трябва да бъдат разглеждани като противоречащи на принципа на равното излбирателно право, ако те имат конституционна основа.

**1.3. Свободно избирателно право**

Свободното избирателно право се състои от два различни аспекта – свободно формиране на мнението на гласоподавателя и свободно изразяване на това мнение.

**1.3.1. Свобода на избирателите да формират мнение**

Свободата на избирателите да формират мнение се свързва с три основни задължения на държавата – да бъде неутрална, да информира и да наказва. На първо място публичните власти трябва да бъдат неутрални в отношението си към всички участници в изборната надпревара. Държавните органи следва да изпълняват своите задължения безпристрастно най-вече при използването на средствата за масова информация, разпространението на агитационните материали, гарантирането на правото на демонстрации и финансирането на партиите и кандидатите.

Наред с това, публичните власти имат и редица позитивни задължения. Те трябва да представят пред обществото всички законно регистрирани кандидати за гласа на гражданите. Представянето на конкретни кандидатури може да бъде забранено само в изключителни случаи, когато е засегнат по-голям обществен интерес. Държавните органи също така трябва да дадат на избирателите достъп до списъците с кандидатите, като ги публикуват и огласят по подходящ начин. Въпросната информация трябва да бъде разпространена и на езиците на националните малцинства, когато те съставляват определен процент от населението.

И най-накрая, публичните власти имат задължението да наказват всяко нарушение на изборното законодателство. Свободата на гласоподавателите да формират мнение може да бъде нарушена по различни начини – чрез натиск, заплахи, предложения за закупуване на гласове и др. Това са практики, които държавата е длъжна да предотврати и да накаже ефективно. За да се гарантира, че правилата отнасящи се до свободата на гражданите да формират мнение са ефективни, всяко нарушение на горните правила трябва да бъде своевременно санкционирано.

**1.3.2. Свобода на избирателите да изразят своите желания**

Свободата на избирателите да изразят своите желания изисква стриктното спазване на процедурата за гласуване. На избирателите трябва да бъде дадена възможност да дадат гласа си за предпочитаната от тях листа или кандидат. Това означава, че те трябва да бъдат снабдени с бюлетини с желаните от тях имена, както и с възможност да пуснат тези бюлетини в изборните урни. Държавата е длъжна да осигури и необходимите помещения за обезпечаването на изборния процес. Избирателите трябва да бъдат защитени от заплахи или ограничения, които могат да им попречат да гласуват, или да ги накарат да гласуват по начин, по който не желаят. Независимо дали тези заплахи идват от представители на властите или от частни лица, държавата е длъжна да предотврати и санкционира такива практики.

Наред с това, избирателят има право на точно преброяване и оценка на подадените гласове, което означава, че изборния резултат трябва да съответства на подадените гласове, а държавата трябва да наказва всеки опит за изборна измама.

**1.3.2.1. Процедури за гласуване**

Процедурите за гласуване са от особено значение за изборния процес, защото вероятността от извършването на изборни измами е най-голяма по време на изборния ден. Гарантирането на свободното избирателно право изисква процедурите за гласуване да бъдат прости и еднозначни.

Важно е служителите на избирателните секции да включват представители на целия политически спектър в подходящо съотношение, което да балансира различията в политическите им възгледи. По този начин извършването на измами би било трудно, а за честността на вота следва да бъде съдено само по два основни критерия: броят на избирателите, които са гласували и броят на бюлетините намерени в избирателната урна (Venice Commission 2002:21). Първите могат да бъдат лесно измерени, чрез преброяване на подписите в избирателните списъци, а съпоставката е бърза и лесна. Тук е мястото да отбележим, че поради някои несъвършенства в човешката природа е трудно да бъде постигнато пълно съответствие между двата показателя. Това обаче важи и за всички останали контроли – като например сравняването на номерираните малки отрязъци от бюлетините, или сравняване на общия брой на бюлетините намерени в урната плюс анулираните и неизползваните бюлетини с общия брой на получените в секцията изборни книжа. Тези допълнителни изборни контроли биха могли да ни дадат допълнителни данни, но не трябва да си правим илюзии, че резултатите от тях ще съвпаднат изцяло и ще ни позволят да получим напълно точна информация за изборния процес.

Увеличаването на броя на контролите обаче крие и съществен риск. Използването на множество индикатори води до натрупването на огромен брой технически грешки, сред които откриването на истинските нередности става по-трудно, а възможността те да не бъдат взети насериозно нараства. Ето защо, е по-добре да има строг контрол върху само два показателя, вместо неефективен контрол на голям брой променливи.

Всички бюлетини трябва да бъдат доставени в изборната секция най-късно в деня преди изборите като не се допуска депозирането или складирането им в различни помещения. Веднага след отварянето на изборната секция бюлетините трябва да бъдат изложени на видно място пред погледа на членовете на секционните комисии, застъпниците и наблюдателите на изборния процес. Не се допуска съхраняването им в шкафове или други места.

Подписването и подпечатването на бюлетините не трябва да се извършва на мястото, където документа се предоставя на избирателя, защото подписващия или поставящия печата могат да маркират бюлетината, така че избирателят да бъде идентифициран по време на броенето, което би нарушило тайната на гласуването. Ето защо след вземането на бюлетината никой не трябва да докосва избирателя. След края на изборния ден неизползваните бюлетини не трябва да напускат изборната секция.

**1.3.2.2. Начини на гласуване**

Основно правило е, че на избирателите винаги трябва да бъде осигурена възможността да гласуват в избирателните секции, защото това е мястото където свободата и тайната на вота са гарантирани. Съществуват обаче и някои други средства за гласуване, които са приемливи, но само при изпълнението на редица условия.

**Гласуване по пощата**

Международната практика не е еднозначна по отношение на гласуването по пощата – то е широко разпространено в някои държави и напълно забранено в други, поради опасността от извършването на измами или оказването на натиск върху избиратели. Гласуването по пощата е разрешено в по-голямата част от западния свят, но модела и начина на осъществяването му се различават значително. То се счита за допустимо само, ако пощенската услуга е сигурна. Това означава да бъде безопасна откъм възможността за умишлена външна намеса и да бъде надеждна, в смисъл, че трябва да функционира правилно.

Според Венецианската комисия гласуването по пощата „не трябва да се насърчава, тъй като, ако проблемите с пощенската услуга се добавят към останалите трудности, присъщи на този вид гласуване, като например семейното гласуване, съществува значителен риск от мултиплициране на проблема“. Тя обаче добавя, че при определени условия гласуването по пощата се счита за приемливо, например при: гласуването на болничните пациенти, задържаните лица, лицата с ограничена подвижност и лицата пребиваващи в чужбина, защото „не съществува риск от измама или заплашване“ (Venice Commission 2002:22). Гласуването по пощата би следвало да се провежда по специален режим няколко дни преди изборите.

**Механични и електронни методи за гласуване**

Някои държави вече използват, а други се готвят да въведат механични и/или електронни методи за гласуване. Предимствата на тези методи излизат наяве, когато по едно и също време се провеждат повече от един вид избори. При тях обаче е необходимо да бъдат предприети някои допълнителни предпазни мерки, за да се предотврати риска от измами, например чрез предоставянето на възможността избирателя да провери своето гласуване веднага след неговото извършване. С цел да се улесни проверката и повторното преброяване на гласовете в случай на обжалване, е допустимо машината да отпечатва вота на гражданите върху бюлетини, които се поставят в запечатан контейнер, за да не могат да бъдат гледани. Каквито и средства да бъдат използвани обаче, те трябва да гарантират сигурността на гласуването.

Електронните методи за гласуване трябва да бъдат сигурни и надеждни. Те се определят като сигурни, ако системата може да издържи на умишлена атака, а като надеждни, ако могат да функционират самостоятелно, независимо от всякакви недостатъци на софтуера и хардуера. Освен това, гласоподавателят трябва да може да получи потвърждение на неговия или нейния глас и ако е необходимо да го коригира без тайната на вота да бъде нарушена. От особена важност е и прозрачността на системата да бъде гарантирана, така че да осигурява възможност за проверка, която да удостоверява, че функционира правилно.

**Гласуване чрез пълномощници**

Гласуването чрез пълномощници винаги е оспорвано, защото води до нарушаване на тайната на вота и увеличава риска от измами и оказване на натиск върху избирателите. Ето защо, то трябва да бъде ограничено до минимум и подложено на много строги правила. Допустимо е само в случаите, при които избирателя не е в състояние сам да упражни правото си на глас (например при липса на зрение или други обективни обстоятелства).

**Гласуване чрез мобилни урни**

Употребата на мобилни урни е нежелателно, заради наличието на огромен риск от измами. Затова тя трябва да бъде силно ограничена и подчинена на строги правила. Употребата на мобилни урни е приемлива само за осигуряването на правото на глас на трудно подвижни избиратели, които нямат възможност да се придвижат до изборните секции. Задължително е постоянното присъствие на няколко от членовете на секционната избирателна комисия с различни политически възгледи.

**Гласуване на военослужещите**

Когато военослужещите не могат да се върнат у дома за изборния ден, те трябва да бъдат регистрирани като гласоподаватели в най-близките до казармите изборни секции. За целта информацията необходима за тяхното гласуване следва да бъде своевременно предоставена от военното командване на общинските власти, за да бъде въведена в избирателните списъци. Единственото изключение от това правило се прави когато казармите са прекалено отдалечени от най-близката избирателна секция. В рамките на войсковите единици следва да бъдат създадени и специални комисии, чиято задача е да контролират предизборния период, за да се предотврати възможността началниците да внушават или заповядват на подчинените си да направят определен политически избор.

**Преброяване на гласовете**

Венецианската комисия препоръчва гласовете да бъдат преброявани на място в изборните секции пред възможността те да бъдат транспортирани до определени преброителни центрове. Според нея персонала на секциите е в състояние да се справи с тази задача, а транспортирането на урните и придружаващите ги документи увеличава риска от измами.

Преброяването трябва да се извършва по прозрачен начин. Присъствието в изборната секция на национални и международни наблюдатели трябва да бъде разрешено като е допустимо дори и присъствието на избиратели, регистрирани в избирателните списъци. Необходимо е да бъдат издадени достатъчно на брой копия от протокола, за да се гарантира, че всички присъстващи ще получат по едно. Едно копие трябва незабавно да бъде поставено на таблото пред изборната секция, второ да се съхранява в самата изборна секция, а трето да бъде изпратено до по-вишестоящата избирателна комисия за обобщаване на резултатите. Тези правила трябва да отговарят и на някои практически изисквания като например записът върху протокола да бъде направен с химикал, защото ако е с молив, по-късно той може да бъде изтрит и променен.

Практиката показва, че времето необходимо за преброяване на гласовете зависи от ефективността на председателя на изборната комисия. То може да бъде значително съкратено, ако бъде въведена простата и изпитана процедура за обучение на служителите на избирателните секции.

Най-добре е да се избегне заплахата от наличието на прекалено много недействителни бюлетини. Ето защо, при съмнение е препоръчително да се направи опит да се разбере истинското намерение на избирателя.

**Прехвърляне и оповестяване на резултатите**

Съществуват два вида резултати – временни и крайни. Хората и медиите винаги са нетърпеливи да разберат предварителните резултати. Скоростта, с която тези резултати се обработват и съобщават на обществото зависи от нивото на развитие на комуникационната система на страната. Резултатите от изборната секция следва да бъдат предадени на по-вишестоящата изборна комисия от нейния председател в присъствието на поне още двама члена на секционната комисия, представляващи друга политическа сила. В някои случаи това се извършва под засиления контрол на органите на реда.

Медиите могат да оповестяват предварителните резултати, но към тях трябва да се подхожда внимателно и с резерви. Практиката показва, че резултатите от гласуването в градовете обикновено излизат преди тези от селските райони, където политическите нагласи на населението могат да бъдат различни. Затова на населението трябва да стане ясно, че крайните резултати могат да бъдат различни или дори напълно противоположни на временните без да е налице изборна измама или манипулация.

**1.4. Тайно избирателно право**

Тайната на вота е едно от основните избирателни права. То има за цел да защити избирателите от потенциалния натиск, на който биха били подложени, ако другите знаеха как са гласували. Тайната трябва да се прилага за цялата процедура, но най-вече при подаването и преброяването на гласовете. Важно е да се отбележи, че за избирателя тайната на вота е не само право, но и задължение и неспазването му трябва да се лишава с обявяването за недействителна на всяка бюлетина, чиято тайна е разкрита. Гласуването трябва да бъде самостоятелно като семейното гласуване и всяка друга форма, даваща възможност за контрол от страна на един избирател върху гласуването на друг, трябва да бъде забранена. Изключение от това правило прави единствено гласуването, чрез пълномощник, което бе разгледано по-горе. Списъците на гласувалите лица не трябва да бъдат публикувани, а нарушаването на тайната на вота трябва да се наказва със същата строгост, както и нарушаването на останалите свободи на избирателя.

**1.5. Пряко избирателно право**

Прякото избирателно право е последното условията, които определят едни избори като демократични. Според Венецианската комисия с преки избори трябва да се избират:

- поне една от камарите на националния парламент;

- под-националните законодателни органи;

- местните съвети.

**1.6. Честота на изборите**

Едни избори са демократични, ако при провеждането им са спазени всеобщото, равното, свободното, тайното и прякото избирателно право. За да бъде определена за демократична една държава обаче е необходимо да бъде изпълнено още едно условие – в нея да се провеждат демократични избори през определен период от време. Този допълнителен „международен стандарт“ е предвиден в Международният пакт за граждански политически права[[12]](#footnote-12) и в Допълнителния протокол към Европейската конвенция за правата на човека[[13]](#footnote-13). Венецианската комисия пък изразява становище, че общите избори следва да се провеждат на четири или пет годишни интервали, докато за президентските избори са допустими и по-дълги интервали, но в никакъв случай не надвишаващи седем години.

**2. Условия за прилагането на основните принципи**

Основните принципи на европейското избирателно право могат да бъдат гарантирани само, ако са изпълнени няколко важни условия. На първо място, стои гарантирането на основните човешки права и по-специално свободата на изразяване, събиране и сдружаване, без които не може да има истинска демокрация. Второ, изборното законодателство трябва да се ползва с определена стабилност, която го защитава от партийни и политически манипулации. И накрая, трябва да са предоставени редица процедурни гаранции по отношение на организацията на изборния процес.

**2.1. Зачитане на основните права**

Провеждането на демократични избори е невъзможно без зачитането на човешките права и по-специално свободата на изразяване и на печата, свободата на придвижване вътре в страната, свободата на събиране и свободата на сдружаване за политически цели, включително за създаването на политически партии. Ограниченията на тези свободи трябва да имат правно основание, да бъдат в интерес на обществото и да са в съответствие с принципа на пропорционалността.

В много държави съществуват законови ограничения на свободата на словото, които често са приемливи. Те обаче създават предпоставки за злоупотреби, особено в страните, в които все още липсват устойчиви демократични традиции. На теория, ограниченията са предназначени за предотвратяване на злоупотребите със свободната реч. Те целят да гарантират запазването на конституционния ред и да предпазят от охулване участниците в изборната надпревара и публичните власти. На практика обаче, ограниченията могат да доведат до цензуриране на всички изказвания, които са критични към правителството или призовават за конституционна промяна, въпреки че това е самата същност на демократичния дебат. Например, европейските стандарти са нарушени от изборен закон, който забранява обидни или клеветнически препратки към длъжностни лица или други кандидати по време на кампанията. По този начин подаването на клеветническа информация за кандидатите става престъпление, а кандидатите трябва да отговарят за определени престъпления извършени от техните поддръжници. Също така, настояването, че агитационните материали, предназначени за използване в предизборните кампании, трябва да бъдат подадени до избирателните комисии и че трябва да бъдат обявени: организацията, която ги е поръчала и произвела, броя на копията и датата на публикуване, представлява неприемлива форма на цензура, особено ако избирателните комисии са длъжни да предприемат действия срещу незаконни или неточни публикации. Проблемът се задълбочава допълнително, ако правилата, забраняващи неправилното използване на медиите по време на предизборни кампании са твърде неясни.[[14]](#footnote-14)

**2.2. Регулаторни нива и стабилност на избирателния закон**

Стабилността на изборното законодателство е от решаващо значение за доверието в изборния процес, което пък от своя страна е жизненоважно за утвърждаването на демокрацията. Правила, които се променят често или такива, които са прекалено сложни могат да объркат избирателите. В такива случаи те могат да достигнат до заключението, че избирателния закон е инструмент в ръцете на властимащите и че техните собствени гласове имат прекалено малко тежест при вземането на решение за резултатите от изборите.

Практиката показва, че не трябва да бъде защитавана толкова стабилността на основните принципи (малко вероятно е те да бъдат сериозно оспорени), колкото стабилността на някои по-специфични правила на изборното право като например правилата свързани с избирателната система, състава на избирателните комисии или границите на избирателните райони. Тези три елемента са решаващи фактори за изхода от изборите, поради което трябва да бъдат взети мерки за предотвратяването на възможността от появата дори и само на съмнения за манипулация.

Тук е мястото да отбележим, че промяната на изборното законодателство не е нещо лошо. Обикновено тя се прави, за да бъдат премахнати някои негови несъвършенства. Не така стоят нещата обаче, когато промените се извършват прекалено често или непосредствено преди изборите. В този случай, дори и да не са извършени с цел манипулация, те изглеждат като продиктувани от политическите интереси на партиите и предизвикват съмнения у избирателите. Един от начините за избягването на такъв вид манипулации е елементите, които са подложени на риск да бъдат уредени в конституцията или в законови текстове с по-висок статут от този на обикновеното изборно законодателство. Тези текстове може да уреждат някои важни детайли свързани с избирателната система, членството в избирателните комисии, както и да включват правилата за съставянето на избирателните райони и за промяна на техните граници. Друго по-гъвкаво решение би било да се предвиди в конституцията, че ако се извършат промени в избирателния закон, предстоящите избори ще бъдат извършвани по старите правила, а новите ще влязат в сила след тях. Останалата част от избирателното право трябва да има статута на закон, а правилата за неговото изпълнение и по-специално тези касаещи техническите въпроси и детайлите могат да бъдат уредени и под формата на допълнителни регулации.

**2.3. Процедурни гаранции**

За да бъдат гарантирани основните принципи на европейското избирателно право трябва да бъдат изпълнени и редица процедурни условия. Важно е изборния процес да бъде организиран от безпристрастен орган, да бъде осигурена ефективна система за наблюдение и обжалване на изборите, както и да бъде избрана подходяща избирателна система.

**2.3.1. Организация на изборите от безпристрастен орган**

Сложността и специализираните умения, които са необходими за управлението на изборния процес, изискват менажирането му да се извършва от отделен държавен орган. В различните държави тази функция се изпълнява от различни институции: Избирателна комисия (Election Commission), Министерство на изборите (Department of Elections), Съвет по изборите (Electoral Counsil), Изборен отдел (Electoral Unit) или Изборен борд (Electoral Board).[[15]](#footnote-15) В международното право тези институции са известни като органи по управлението на изборите – Electoral Management Bodies (EMB`s). Тъй като обаче обект на настоящото изследване е България, по-надолу ще бъде използван българския аналог на този термин – Централна избирателна комисия (ЦИК).

За да бъдат определени едни избори като демократични, изборната администрация трябва да бъде прозрачна, безпристрастна и независима. Само така тя може да гарантира коректното протичане на целия изборен процес – от предизборния период, до обявяването на резултатите. В държави, в които административните органи имат дългогодишна традиция на независимост от политическите власти, държавните служби прилагат изборното законодателство без да бъдат подложени на политически натиск. Поради това, в тях е нормално и приемливо изборите да бъдат организирани от административните органи и да бъдат надзиравани от Министерството на вътрешните работи. Обаче в държавите с малък опит в организирането на плуралистични избори съществува прекалено голям риск управляващите да окажат натиск върху институциите да направят това, което желаят. Това се отнася не само за централната, но и за местната власт – дори, когато последната се контролира от опозицията. Ето защо трябва да бъдат изградени независими и безпристрастни изборни комисии на всички нива – от най-високото (национално), до най-ниското (секционно). Само така може да се гарантира, че изборите ще бъдат проведени коректно, или поне че са премахнати основните предпоставки за нередности.

Според докладите на Бюрото на Парламентарната асамблея на съвета на Европа (ПАСЕ) по време на изборните наблюдения в редица държави като основни недостатъци, свързани с изборните комисии се открояват: липсата на прозрачност при работата на Централната избирателна комисия; вариации в тълкуването на процедурата по преброяване; политически поляризирана изборна администрация; противоречия при назначаването на членовете на ЦИК; членове на ЦИК номинирани от държавна институция; господстващо положение на управляващата партия в изборната администрация.

За да бъде подобрено качеството на изборния процес е важно Централната избирателна комисия да бъде конституирана като постоянно действащ орган, който е отговорен за поддържането на контакт с местните власти и останалите избирателни комисии. Поради голямата важност на органа е възможно определянето състава на ЦИК да стане предмет на ожесточени дебати и да се превърне в ключов политически въпрос по време на изработването на изборния закон. Затова Венецианската комисия дава някои препоръки, които биха улеснили конституирането на органа. Според нея, в състава на Централната избирателна комисия задължително трябва да присъстват представители на всички партии, които вече са в парламента, или са постигнали изборен резултат, надвишаващ определен процент от гласовете, както и поне един член от съдийските среди. Към тях могат да бъдат добавени още представител на министерството на вътрешните работи, а при нужда и представители на националните малцинства. Задължително условие е всички тези лица да бъдат квалифицирани в областта на изборите. С цел гарантирането на безпристрастността при администрирането на изборния процес, Венецианската комисия дава и още няколко препоръки:

- Политическите партии трябва да бъдат равно представени в избирателните комисии или да бъдат в състояние да наблюдават работата на безпристрастния орган (ЦИК). Равенството може да се тълкува стриктно или на пропорционална основа.

- Органите, които назначават членовете на избирателните комисии, не трябва да имат възможност да ги освобождават по тяхно усмотрение.

- Желателно е избирателните комисии да вземат решенията си с квалифицирано мнозинство или с единодушие.

- Заседанията на ЦИК трябва да бъдат отворени за всички, в това число и за медиите.

- Другите избирателни комисии трябва да имат състав подобен на този на ЦИК.

**2.3.2. Наблюдение на изборите**

Наблюдението на изборите играе важна роля, защото осигурява доказателства за това дали изборния процес е бил редовен или не. Съществуват три различни вида наблюдатели: партийни национални наблюдатели, непартийни национални наблюдатели и международни непартийни наблюдатели. Практиката показва, че разликата между първите два вида не винаги е очевидна. Ето защо е по-добре процедурата за наблюдение да се направи възможно най-широка, което означава освен национални да бъдат включени и международни наблюдатели. Според Венецианската комисия основния фокус на наблюдението трябва да бъде поставен върху властите и спазването на тяхното задължение за неутралност. На наблюдателите трябва да бъде дадена най-широка възможност за наблюдение на изборите. То не трябва да се ограничава само до изборния ден, а да включва още и периода на регистрация на кандидатите (а, ако е необходимо и на избирателите), както и периода на предизборната кампания. Наблюдателите трябва да бъдат безпристрастни, а местата, където нямат право да присъстват трябва да бъдат определени със закон.

**2.3.3. Ефективна система за обжалване**

За да бъде ефективен един избирателен закон, той трябва да дава възможност за обжалване пред апелативна инстанция. Това се отнася най-вече за резултатите от изборите – отделните граждани трябва да могат да ги оспорват на базата на извършени нередности в процедурите. На обжалване следва да подлежат и решенията взети преди изборите и по-специално тези свързани с: правото на глас, избирателните списъци, валидността на кандидатурите, спазването на правилата регулиращи предизборната кампания, достъпа до медиите и финансирането на политическите партии.

Според Венецианската комисия, органа за обжалване на изборните въпроси следва да бъде или избирателната комисия или съда, но при всички случаи трябва да бъде дадена възможност за окончателното обжалване в съда. Важно е процедурата по обжалване да бъде проста и лишена от формализъм особено по отношение на допустимостта на жалбите. Правомощията и отговорностите на различните органи трябва да бъдат ясно разграничени от закона, така че да се избегнат конфликти на юрисдикции. Нито жалбоподателите, нито властите трябва да могат да избират органа за обжалването.

Задължително е апелативният орган да има специални правомощия по отношение на въпроси като: пасивното и активното избирателно право, допустимостта на кандидатурите, надлежното спазване на правилата на предизборната кампания и резултатите от изборите. Също така, той трябва да има правото да анулира изборите, там където са установени нередности, които са повлияли на изборните резултати. Важно е още апелативният орган да има възможност за анулиране на резултатите, както на целите избори, така и само на тези от един избирателен район или една изборна секция.

Венецианската комисия препоръчва още всички кандидати и всички избиратели, регистрирани в съответния избирателен район, да имат правото да обжалват, като за обжалването на изборните резултати от избиратели може да бъде наложен разумен кворум. Сроковете за подаване и разглеждане на жалби трябва да бъдат кратки (от три до пет дни за всички на първа инстанция). Следва да бъде защитено и правото на жалбоподателя за провеждане на изслушване с участието и на двете страни. Когато апелативния орган е по-висока избирателна комисия, тя трябва да бъде в състояние служебно да поправи или да отмени решенията взети от по-ниските избирателни комисии.

**2.4. Избирателна система**

Според препоръките на Венецианската комисия може да бъде избрана всякакъв вид избирателна система, която отговаря на горните принципи.

**III. Правна рамка на изборите**

Основните принципи (всеобщо, равно, свободно, тайно и пряко избирателно право) и условията за тяхното прилагане се гарантират, чрез правната рамка на изборите. Понятието включва в себе си цялото изборно законодателство – конституционните разпоредби, избирателния закон и всички други закони, подзаконови актове и регламенти, оказващи влияние върху изборите. Към правната рамка се причисляват още наредбите, решенията и инструкциите издадени от ЦИК, както и кодексите за поведение, които биха могли да имат пряко или косвено влияние върху изборния процес.[[16]](#footnote-16)

Различните видове разпоредби се приемат от различни органи и се отличават с различна степен на важност, гъвкавост и устойчивост във времето. Например основните избирателни права са с най-висока степен на важност, поради което обикновено са заложени в конституцията. Това ги прави устойчиви и трудни за промяна. Решаването на свързаните с изборите технически въпроси пък обикновено изисква голяма степен гъвкавост. Това често става с решения или инструкции на ЦИК, които се приемат бързо, но се отличават с ниска степен на устойчивост във времето, защото промяната им се извършва лесно. Трябва да отбележим обаче, че независимо от своята степен на важност, гъвкавост и устойчивост, всички елементи от правната рамка подлежат на промяна. Условията за изменение на различните видове законодателство са показани в долната таблица.

**Таблица 2**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ВИД (ИЗТОЧНИК) НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО** | **ФОРМАЛНА ВЛАСТ** | **ГЪВКАВОСТ** |
| Конституция | Учредително събрание (ВНС) или законодателно тяло, което има правомощия да извърши конституционни промени. | Много трудна за промяна, изисква дебати и решения, често със специални мнозинства и специални процедури. |
| Международни споразумения | Договори между страните на високо ниво. | Промените обикновено могат да бъдат направени само, ако всички страни по договора единодушно се съгласят. |
| Изборно законодателство | Законодателен орган | В повечето случаи изисква обикновено мнозинство, промените са по-лесни от конституционните. |
| Други законодателни актове, касаещи определени аспекти на изборния процес | Законодателен орган | В повечето случаи изисква обикновено мнозинство, промените са по-лесни от конституционните. |
| Правилници и наредби | Изпълнителна власт | Промените се правят от съответния орган на изпълнителната власт. В някои случаи подлежат на потвърждаване или вето от страна на законодателния орган. |
| Инструкции и директиви | Органа управляващ изборния процес (ЦИК) | Голяма гъвкавост: Централната избирателна комисия може бързо да направи необходимите промени, за да постигне желаната цел. |
| Кодекси за поведение на политическите партии, на изборната администрация и на изборните наблюдатели | Регулаторни органи като: Централни избирателни комисии, политически партии, неправителствени организации. | Обикновено тези кодекси не са част от официалната правна рамка. Могат да бъдат изменяни с консенсус между ЦИК, политическите партии или НПО, без участието на законодателната или изпълнителната власт. |

Източник: International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections (2002:12)

Въпреки, че в правната рамка на повечето демократични държави можем да забележим всеки един от горните елементи, трябва да отбележим, че те не са задължителни. Например някои държави нямат конституции (Великобритания), но това не означава, че те не са демократични. При тях основните принципи на изборното законодателство обикновено попадат в други части от правната рамка.

По-надолу ще направим кратък преглед на основните нива на законодателството:

**Конституционни разпоредби**

Конституцията е фундамента на държавната стуктура и на нея се пада задачата да гарантира основните елементи на изборния процес. Конституционните разпоредби са основополагащи, поради което поправките им често са подложени на гласуване с квалифицирано мнозинство или други сравнително тежки процедури. Ето защо в конституциите обикновено са включени само основните избирателни права и основните принципи на избирателната система. Най-често те съдържат:

* Пасивното и активното избирателно право (да гласуваш и да бъдеш избиран).
* Институциите подлежащи на демократични избори и техния мандат.
* Съставът на всички неподлежащи на избор институции.
* Органът, който е натоварен с провеждането на изборите, а понякога и основните елементи на изборната система.

**Основно и специфично законодателство**

Националното изборно законодателство се дели на две категории – основно и специфично. Основното изборно законодателство се отнася към всички провеждани избори. То създава общата правна рамка, уреждаща всички избори, включително изборите за изпълнителна и законодателна власт на национално и местно ниво. Специфичното изборно законодателство е свързано с конкретни изборни институции. То създава специални правни разпоредби, които уреждат изборите на конкретен орган на управление с разпоредби отклоняващи се или допълващи общата правна рамка на изборите.[[17]](#footnote-17)

Различните страни разделят основното и специфичното изборно законодателство по различен начин. Някои от тях приемат отделен закон за основните принципи на изборите, който е приложим за всички избори. Към него добавят отделни закони, съдържащи специфични разпоредби, които могат да бъдат различни за различните видове избори. Други държави пък включват цялото изборно законодателство в един общ закон с отделни глави, които съдържат разпоредби за всички видове избори. Въпреки че, от гледна точка на международните изборни стандарти и двата подхода са приемливи, повечето експерти препоръчват обединяването на всички изборни разпоредби в един изборен закон (Изборен кодекс). Това насърчава постоянството в изборната администрация и единното прилагане на закона във връзка с всички избори. Също така, този подход значително опростява процеса на изменение на изборното законодателство. В някои случаи, обаче събирането на всички изборни разпоредби в един закон е невъзможно или нежелателно. Това най-често се наблюдава във федералните държави, където всяка отделна област има своя специфика и традиции.

Независимо кой от двата подхода е приет от дадена държава, съществуват няколко фундаментални принципа, които са основни за изборното законодателство:

- Изборното законодателство трябва да бъде разписано на ясен и недвусмислен език;

- Изборното законодателство трябва да избягва противоречащи си разпоредби между законите уреждащи националните избори и тези уреждащи субнационалните (щатски или провинциални) и местните избори;

- Отговорностите и правомощията на националните, регионалните и местните органи по управление на изборния процес (ЦИК, РИК, ОИК), както и тези на държавните органи, трябва да бъдат ясно определени, дефинирани и обявени, така че да бъде предотвратено противоречието или застъпването на правомощията упражнявани от отделните органи.

- Изборното законодателство трябва да бъде влязло в сила достатъчно време преди датата на изборите, за да осигури на политическите участници и избирателите достатъчно време за запознаване с правилата на изборния процес. Изборно законодателство влязло в сила в последната минута подкопава легитимността и надеждността на закона и възпрепятства възможността на политическите участници и избирателите да се запознаят своевременно с правилата на изборния процес.

- Изборното законодателство трябва да влезе в сила в съответствие с приложимите правни разпоредби, уреждащи обнародването на законите от страна на законодателя. Изборно законодателство, което не е влязло в сила в съответствие с приложимите правни разпоредби може да бъде оспорено в и рискува да бъде отменено от съда.

- Изборното законодателство трябва да бъде публикувано и лесно достъпно за заинтересованите потребители и широката публика.

**Изборното законодателство и останалото законодателство**

Един закон не може, а и не е необходимо да съдържа всички разпоредби свързани с изборния процес. Изборния процес изисква участието на институции и процедури базирани на други части от националната правна система, които също трябва да бъдат внимателно прегледани. От особена важност е националното законодателство, което урежда медиите, регистрациите на политическите партии, гражданството, националните регистри, документите за самоличност, финансирането на кампаниите и наказателните разпоредби свързани с нарушаването на изборното законодателство. Всички правни разпоредби, които имат влияние върху изборния процес трябва да бъдат идентифицирани и оценени.

**Изборното законодателство и решенията и инструкциите на ЦИК**

При демократичните системи правната рамка се въвежда от избран от народа национален законодател. Въпреки това обаче има ограничение за броя на административните въпроси, които могат да бъдат включени в изборния закон. Ето защо повечето изборни закони позволяват на Централната избирателна комисия да дава указания за допълнително изясняване на въпроси свързани с изборния процес. Обикновено изборното законодателство изисква тези инструкции да бъдат в съответствие с разпоредбите на действащото изборно законодателство. Затова ролята и правомощията на ЦИК трябва да бъдат ясно дефинирани, но и достатъчно широки, за да й дадат възможност да се справи адекватно с пропуските в закона и непредвидените рискове.

Тук е мястото да отбележим, че ЦИК не може да действа като заместващ законодателен орган, но тя трябва да бъде в състояние да отговори бързо и адекватно на възникващите нужди като предостави практически решения по пътя на тълкуването и допълването на изборното законодателство. Ето защо, когато се дават правомощия на ЦИК да издава инструкции следва да се спазват следните принципи:

- Изборното законодателство трябва да се придържа към основни принципи (всеобщо, равно, свободно, тайно и пряко избирателно право).

- Изборното законодателство трябва да осигури правомощията на ЦИК като дефинира ясно обхвата и степента на дадените на органа правомощията да издава инструкции.

- Изборното законодателство трябва да осигури процес, при който участниците и избирателите могат да подават жалби произтичащи от приемането и прилагането на инструкциите на ЦИК. Този процес трябва също така да позволи оплакванията и жалбите да бъдат решени своевременно и по ефективен начин.

- Изборното законодателство трябва да посочва ясно правната йерархия, включително предимството на конституционните и законодателните разпоредби пред решенията и инструкциите на ЦИК.

- Изборното законодателство трябва да посочи и дефинира ясно присъщите правомощия на ЦИК да дава инструкции при извънредни ситуации, включително в деня на изборите, за да се справи със своевременното решаване на възникнали непредвидени казуси.

**Изборното законодателство и кодексите на поведение**

В допълнение към действащото изборно законодателство съществуват и други свързани с него изборни инструкции, които са договорени между различни политически партии и в общия случай се наблюдават от ЦИК. В някои страни такива кодекси играят много по-важна роля, отколкото в други. Кодексите за поведение могат да засягат различни страни на изборния процес: от правилата за поведение на политическите партии и кандидатите по време на предизборната кампания, през ограничаването на възможността на управляващата партия да получи неправомерно предимство в изборите, до саморегулацията на медиите. Понякога кодексите на поведение съдържат набор от нормативни и етични принципи за практическо приложение като например кодексите за поведение на наблюдателите на изборите или персонала на Централната избирателна комисия. Правния статут на тези кодекси на поведение и последиците от тяхното нарушаване са различни в различните страни по света.

**Заключение**

Изборите са крайъгълния камък на демокрацията, а честното им провеждане е задължително условие, за да може една държава да бъде смятана за напълно демократична. За нещастие, повечето избори, провеждани по света днес са помрачени от някаква степен на измама, манипулация или друга избирателна престъпност.[[18]](#footnote-18)

Въпреки, че съществуващата информация за изборните нарушения е недостатъчна, а голяма част от източниците са с по-ниска степен на достоверност, в последните години се наблюдава значително нарастване на експертния опит в тази област. Важна роля за това играе разрастването на международната помощ и изборното наблюдение. В същото време обаче, предстои да се научи още много за цялостните модели на неправомерното поведение по време на избори и стратегиите, които са най-подходящи, за да го намалим.

**БИБЛИОГРАФИЯ:**

ACE, The Electoral Knowledge Network, Avilable at: <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01> .

Additional Protocols to the European Convention on Human Rights, Avilable at: http://www.humanrights.ch/en/standards/ce-treaties/ap/.

Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. (2008): Election Fraud. Detecting and Deterring

Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press.

Birch, S. (2008): Conceptualizing Electoral Malpractice. Project on Electoral Malpractice in

New and Semi-Democracies, Working Paper No 1. Available at: http://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/ (5. 11. 2015)

Birch, S. (Not Dated.): Patterns of Electoral Malpractice. Project on Electoral Malpractice in

New and Semi-Democracies, Working Paper No 4. Available at: http://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/ (5. 11. 2015)

Birch, Sarah (2011), Electoral Malpractice, Oxford University Press, Oxford, UK.

Birch, S., Carlson, J. (2012): Electoral Malpractice Primer: Insights and Priorities.

Brahm, E. (2004): Election Monitoring. Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi

Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted:

September 2004. Available at: <http://www.beyondintractability.org/biessay/electionmonitoring> (11. 6. 2015)

Calingaert, D. (2006): Election Rigging and How to Fight It. Journal of Democracy, Vol. 17,

No. 3, 138–151.

Çavdar, G. (2008): Beyond Election Fraud: Manipulation, Violence, and Foreign Power

Intervention. In: Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting

and Deterring Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 50–

67.

Diamond, L. (2002): Thinking about Hybrid Regimes. Journal of Democracy, vol. 13, No. 2,

21–35.

Donsanto, C. D. (2008): Corruption of the Election Process under U.S. Federal Law. In:

Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring

Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 21–36.

Fukumoto, K., Horiuchi, Y. (2011): Making Outsiders´ Votes Count: Detecting Electoral

Fraud through a Natural Experiment. American Political Science Review, Vol. 105, No.

3, 586–603.

Hall, T. E. a Wang, T. A. (2008): International Principles for Electoral Integrity. In: Alvarez,

M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral

Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 37–49.

Hyde, S. D. (2007): The Observer Effect in International Politics. Evidence from a Natural

Experience. World Politics, Vol. 60, No. 1, 37–63.

Hyde, S. D. (2008): How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In:

Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring

Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 201–215.

International Covenant on Civil and Political Rights, Article 25 b, (1966).

Lehoucq, F. (2002): When Do Parties Buy Votes? Theoretical and Empirical Perspectives on

Electoral Corruption. Paper presented at the Conference „Trading Votes: The Comparative Politics of Vote Buying“, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., 26-27 August 2002. Available at: http://web.mit.edu/cis/pdf/Lehoucq%20-%20When%20Do%20Parties%20Buy%20Votes.pdf (5. 11. 2011).

Lehoucq, F. (2003): Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. Annual Review of

Political Science, Vol. 6, 233–256.

Lehoucq, F., Molina, I. (2002): Stuffing the Ballot Box. Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica. New York, Cambridge University Press.

Lopéz-Pintor, R. (2011): Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual

Framework. Paper presented at the IPSA-ECPR Joint Conference, February 16-19,

2011, Sao Paulo, Brazil. Available at:

http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA\_conf

erence\_paper\_pintor.pdf (5. 11. 2015)

Minnite, L. C. (Not Dated.): The Politics of Voter Fraud. Project Vote, Washington. Available

at: http://www.bradblog.com/Docs/PoliticsofVoterFraudFinal.pdf (5. 11. 2015)

Molina, I., Lehoucq, F. E. (1999): Political Competition and Electoral Fraud: A Latin

American Case Study. Journal of Interdiscplinary History, Vol. xxxii, autumn 1999,

199–234.

Myagkov, M, Ordeshook, P. C., Shakin, D. (2009): The Forensics of Election Fraud. Russia

and Ukraine. Cambridge, Cambridge University Press.

Norris, P., Frank,R., Martínez i Coma, F.: Assessing the Quality of Elections, Journal of Democracy, Volume 24, Number 4, October 2013, pp. 124-135

Schedler, A. (2002): Elections without Democracy. The Menu of Manipulation. Journal of

Democracy, Vol. 13, No. 2, 36–50.

Simpser, A. (2004): Making Votes Not Count: Strategic Incentives for Electoral Corruption.

Stanford University, September 2004. Available at:

http://www.stanford.edu/class/polisci353/2004fall/reading/Simpser%20-%20Making%20votes%20not%20count.pdf (5. 11. 2015)

Simpser, A. (2008): Unintended Consequences of Election Monitoring. In: Alvarez, M., Hall,

T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation,

Washington, the Brookings Institution Press, 216–234.

The 1994 Inter-Parliamentary Union Declaration on Criteria For Free and Fair Elections, Available at: http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm (05.02.2016)

UNDP (2009): Elections and Conflict Prevention. A Guide to Analysis, Planning and

Programming. New York, United Nations Development Programme, Democratic

Governance Group. Available at:

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democraticgovernance/

dg-publications-for-website/elections-and-conflict-preventionguide/

Elections-Conflict-Prevention.pdf (17.02.2016).

Vorobyev, D. (2011): Towards Detecting and Measuring Ballot Stuffing. Working Paper

Series, Prague: Cerge-EI, September 2011. Available at: http://www.cergeei.

cz/pdf/wp/Wp447.pdf (11.02.2016).

1. Dočekalová, P. Comparative Research of Electoral Fraud: Limits and Opportunities, 2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Lopéz-Pintor, R. (2011): Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework. Paper presented at the IPSA-ECPR Joint Conference, February 16-19, 2011, pg. 6, Sao Paulo, Brazil. Available at: http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA\_conference\_paper\_pintor.pdf (5. 11. 2011) [↑](#footnote-ref-2)
3. Lehoucq, F. (2003): Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. Annual Review of Political Science, Vol.6, 233–256. [↑](#footnote-ref-3)
4. Birch, S. (2008): Conceptualizing Electoral Malpractice. Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies, pg.5, Working Paper No 1. Available at: ttp://www.essex.ac.uk/government/electoralmalpractice/ (5. 11. 2015) [↑](#footnote-ref-4)
5. Molina, I., Lehoucq, F. E. (1999): Political Competition and Electoral Fraud: A Latin American Case Study. Journal of Interdiscplinary History, Vol. xxxii, autumn 1999, 199–234, pg.205. [↑](#footnote-ref-5)
6. Norris, P., Frank,R., Martínez i Coma, F.: Assessing the Quality of Elections, Journal of Democracy, Volume 24, Number 4, October 2013, pp. 124-135 [↑](#footnote-ref-6)
7. Hyde, S. D. (2008): How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In: Alvarez, M., Hall, T. E., Hyde, S. D., eds. Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation, Washington, the Brookings Institution Press, 201–215. [↑](#footnote-ref-7)
8. Fukumoto, K., Horiuchi, Y. (2011): Making Outsiders´ Votes Count: Detecting Electoral Fraud through a Natural Experiment. American Political Science Review, Vol. 105, No.3, 586–603. [↑](#footnote-ref-8)
9. Myagkov, M, Ordeshook, P. C., Shakin, D. (2009): The Forensics of Election Fraud. Russia

   and Ukraine. Cambridge, Cambridge University Press. [↑](#footnote-ref-9)
10. Vorobyev, D. (2011): Towards Detecting and Measuring Ballot Stuffing. Working Paper

    Series, Prague: Cerge-EI, September 2011. Available at: http://www.cergeei.

    cz/pdf/wp/Wp447.pdf (11. 6. 2012) [↑](#footnote-ref-10)
11. CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) [↑](#footnote-ref-11)
12. International Covenant on Civil and Political Rights, Article 25 b, (1966). [↑](#footnote-ref-12)
13. Additional Protocol to the European Convention on Human Rights, Article 3. [↑](#footnote-ref-13)
14. CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), pg. 26. [↑](#footnote-ref-14)
15. ACE, The Electoral Knowledge Network, Avilable at: <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01> (15.03.2016). [↑](#footnote-ref-15)
16. International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections 2002, Available at: http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral\_guidelines.pdf [↑](#footnote-ref-16)
17. International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections (2002:14) [↑](#footnote-ref-17)
18. Birch, S., Carlson, J., Electoral Malpractice Primer: Insights and Priorities, January 2012. [↑](#footnote-ref-18)