

Наръчник

за идентифициране и сигнализиране
за злоупотреба с публични ресурси
за предизборни цели

2023

Наръчник

за идентифициране и сигнализиране
за злоупотреба с публични ресурси за
предизборни цели



Това издание стана възможно благодарение на
подкрепата на САЩ

Български институт за правни инициативи
България, София
Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет. 3
www.bili-bg.org

ISBN: 978-619-91738-7-9

2023 г.



Настоящият Наръчник за идентифициране и сигнализиране на злоупотреба с публични ресурси за предизборни цели е издание на Български институт за правни инициативи. Той е създаден в помощ на служители в администрацията на местната власт с цел запознаване с нормативните изисквания за забрана на ползване на безплатен административен ресурс в предизборната кампания; идентифициране и сигнализиране на злоупотреби. Документът може да се използва и от други държавни служители и активни граждани, които имат интерес към организацията на изборния процес и превенцията на нарушенията.

Наръчникът е част от усилията на БИПИ за повече прозрачност и ефективност при разходването на публични ресурси. Създаването му стана възможно в резултат на изпълнението на дейности по международния проект „Ефективна борба с корупцията“ (Effective Combat Against Corruption. Supporting Stakeholders in Implementing Anti-Corruption Standards). Проектът се осъществява от Международна фондация за електорални системи (International Foundation for Electoral Systems/IFES) и Правна инициатива за Централна и Източна Европа (Central and Eastern Europe Law Initiative/ CEELI Institute) с партньори от България, Босна и Херцеговина, Румъния, Черна гора, с финансиране от Държавния департамент на САЩ (DoS/INL). Български институт за правни инициативи е партньор за България по проекта. Изразените мнения, оценки, констатации и предложения в анализа представляват само и единствено гледната точка на авторите и по никакъв начин не може да се приема, че те съставляват мнение на партньорите по проекта или финансиращата организация¹.

¹ Повече за проекта може да научите на интернет страницата на БИПИ: <http://www.bili-bg.org/147/page.html>

СЪДЪРЖАНИЕ

Функции на местната власт и роля на общинските служители в предизборната кампания	1
Видове злоупотреби с публичен ресурс през призмата на местната власт	16
Сигнализиране и защита на подаващите сигнали	31
Кодекс за етично поведение на общинските служители (принципи)	46
Източници за допълнителна информация	50

Функции на местната власт и
роля на общинските служители в
предизборната кампания

I. Обща рамка

1. Понятие за местно самоуправление

Местното самоуправление е основен компонент от конституционно установената форма на държавно управление. То се осъществява в общината и е нейна същност и смисъл.

Според българското законодателство **общинският съвет е органът на местно самоуправление** - ресурсът на властта и основните правомощия са концентрирани в него, докато кметът е орган на изпълнителната власт – той изпълнява решенията на общинския съвет. Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) определя общинския съвет като органа, който следва да проучва потребностите на местната общност, да формулира политиките за развитие на общината и да контролира кмета и общинската администрация. Тези два органа споделят отговорността за осъществяваните от местната власт политики. Тяхната взаимна зависимост им налага да си сътрудничат, за да могат да изпълняват ефективно своите функции.

Самоуправлението на общината обаче, е въпрос на съотношение между държавата като един общ и всеобхватен политически съюз и общината като по-малък център на самостоятелна административна дейност вътре в държавата. Принципът на местно самоуправление изисква всяка самоуправляваща се териториално-административна единица сама да определя правилата на управление съобразно индивидуалните особености на това място, но балансирани чрез законово уеднаквяване.

Конституцията на Република България урежда **местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт** с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение. В съответствие с Европейската харта за местно самоуправление тя осигурява на органите на местното самоуправление правото и реалната възможност да регулират и да управляват в рамките

на закона, на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дейности и дела.

2. Избирателното право – принципи

Принципите на Европейската харта за местно самоуправление са признати в Конституцията на Република България и в ЗМСМА.

Действащата българска Конституция прокламира принципите на **всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване** с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки гражданин и не допуска създаване на ограничения (извън установените на конституционно ниво) за неговото упражняване.

Избирателното право е „общо”, т.е. „всеобщо”. Негов носител е всеки гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имущество, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения. Всеобщото избирателно право е предпоставка за равното избирателно право: всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават избирателни права.

Избирателното право е „равно”. Равенството в избирателното право изисква всеки избирател да има равни права при упражняване правото си на избор.

Избирателното право е „пряко”. Това означава избирателят да гласува лично и непосредствено за кандидати, които, след събирането на определен брой гласове, получават мандат.

Избирателното право на гражданите се характеризира като политическо по съдържание, основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То е свързано с останалите конституционно закрепени политически права, като свободата на мисълта и убежденията; свободата на словото и на мнението. Именно тясната връзка на избирателното право с посочените политически права предопределя необходимостта от съблюдаване на изискването за свобода на изборите – тема,

която е винаги актуална и обект на множество коментари и критични бележки при анализа и оценката на проведените избори в България от национални и международни наблюдатели.

3. Местни избори

Редовните местни избори се провеждат през 4 години, с възможност за два тура в неработен ден (винаги в неделя). В първия тур се избират общински съвети, кметове на общини, кметства и райони в градовете с районно деление. Втори тур се провежда в местата, в които нито един от кандидатите за кмет, не е получил повече от 50% от подадените валидни гласове в първия тур. В разпределението на мандатите участват партиите, коалициите и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от общинската избирателна квота. Изборите се насрочват с указ на президента на България, не по-късно от 60 дни преди изборния ден.

Основният държавен орган, който подготвя и организира провеждането на местните избори в България, е Централната избирателна комисия (ЦИК), но Изборният кодекс въвежда редица задължения за кметовете на общини и общинските администрации в рамките на изборния процес. Своевременното изпълнение на тези задължения създава предпоставки за провеждането на свободни и честни избори.

II. Задължения на общинските служители про-изтичащи от Изборния кодекс при провеждането на избори за общински съветници и кметове

Изборният кодекс определя общинската администрация като субект, подпомагащ процеса при провеждането на избори за общински съветници и кметове. В тази връзка са посочени и следните задълженията на кмета на общината и съответната общинска администрация във връзка с изборния процес:



Проверка на адресни регистрации: Кметовете на общини, в срок от 6-месеца преди изборите за местна власт, извършват проверка по реда на Закона за гражданската регистрация на всички адресни регистрации, извършени в последните 12 месеца. Проверката следва да приключи не по-късно от три месеца преди произвеждането на общите избори.



Съставяне на избирателните списъци: Принципът на всеобщото избирателно право изисква всички граждани, които притежават избирателно право към момента на произвеждане на изборите, да бъдат включвани служебно в избирателните списъци.

Избирателните списъци се изготвят поотделно за всяка избирателна секция и се съставят по постоянен адрес. Предварителните избирателни списъци се обявяват предварително на видно място в района на избирателната секция и се публикуват на интернет страницата на съответната община. Избирателните списъци за гласуване се предават на секционните избирателни комисии в деня преди изборния ден. Когато в предходните 6 месеца до изборния ден бъде променено наименованието на населеното място, улицата, жилищния комплекс или номерацията на жилищната сграда, общината изготвя списък на промените, който се предоставя на секционните избирателни комисии.

Избирателните списъци се състоят от две части – в Част I се вписват по постоянен адрес всички български граждани, които имат право да гласуват и Част II, която се съставя по заявените от гражданите на друга държава - членка на Европейския съюз, адреси на пребиваване в Република България.



Вписване в избирателния списък по настоящ адрес:

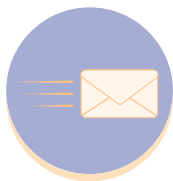
Принципът е, че избирателни списъци се съставят по постоянен адрес и всеки избирател може да се впише само в един избирателен списък. Избирател, чийто постоянен и настоящ адрес са в различни населени места може да бъде вписан в избирателния списък по настоящ адрес при положение, че е поискал това не по-късно от 14 дни преди изборния ден и при условие, че има настоящ адрес през последните 6 месеца преди изборния ден в съответното населено място. Общинската администрация по настоящ адрес предава информация за подадените искания на ГД „ГРАО“ в МРРБ не по-късно от 12 дни преди изборния ден за автоматизирано включване на избирателя в избирателните списъци по настоящ адрес и заличаването му от избирателния списък по постоянен адрес. Избирателите, имащи право да гласуват по настоящ адрес и направили искане за вписване в избирателния списък по настоящ адрес в законово регламентирания срок, се включват от общинската администрация в избирателния списък за гласуване.



Заличаване от избирателните списъци:

Общинската администрация заличава от избирателните списъци имената на гражданите, които до изборния ден са загубили правото си да избират или са починали, както и имената на лицата, за които това изрично е предвидено в кодекса. Заличават се и имената на гражданите, които имат настоящ адрес през последните 6 месеца преди датата на произвеждане на изборите извън Република България. В избирателните списъци се вписват, съответно дописват, имената на гражданите, които имат право да гласуват, но са пропуснати, както и тези, за които е от-

паднало основанието, на което са били заличени.



Изпращане на копие от част II на избирателните списъци: Общинските администрации не по-късно от 30 дни преди изборния ден следва да изпратят копие от част II на избирателните списъци на Централната избирателна комисия.



Вписване в избирателен списък при втори тур: При произвеждане на втори тур на изборите за кмет общинската администрация вписва в избирателните списъци и имената на гражданите, които в периода между двата тура са придобили избирателно право.



Подаване на заявление и вписване в списък за гласуване с подвижна избирателна кутия:

Избирателите с трайни увреждания, които не им позволяват да упражнят избирателното си право в изборното помещение, но желаят да гласуват с подвижна избирателна кутия, заявяват желанието си не по-късно от 14 дни преди изборния ден. В случай, че не са подали заявление в този срок, може да гласуват с подвижна избирателна кутия, ако заявят това не по-късно от 5 дни преди изборния ден и при условие че на територията на населеното място е назначена подвижна секционна избирателна комисия. Служители от съответната общинска администрация установяват наличието на трайно увреждане на избирателя, което не му позволява да упражни избирателното си право в изборно помещение. Общинска администрация заличава от избирателния списък имената на избирателя, направил искане и той/тя се вписват в списъка за гласуване с подвижна избирателна кутия.



Изключване от списъка на заличените лица преди изборния ден: Не по-късно от 10 дни преди изборния ден на интернет страницата на съответната община се публикува списъкът на заличените лица, който съдържа имената на лице-

то, номера и адреса на избирателната секция. Всяко лице може да прави справка в списъка.



Исключване от списъка на заличените лица в изборния ден: Кметът на общината, района, кметството или кметският наместник в изборния ден издават на избирател, който има право да гласува, удостоверение, че е отпаднало основанието или не е налице основание за вписването му в избирателния списък или, ако в определени в закона случаи, се яви в избирателната секция по постоянен адрес. Избирателят се изключва от списъка на заличените лица и всички негови данни се вписват в допълнителната страница на избирателния списък по постоянния му адрес.



Обявяване на избирателните списъци: Общинските администрации по населени места обявяват предварителните избирателни списъци не по-късно от 40 дни преди изборния ден на видно място в района на съответната избирателна секция. Кметът на съответната община определя, не по-късно от 45 дни преди изборния ден, местата за обявяване на списъците и уведомява за това районната или общинската избирателна комисия.



Публикуване на избирателните списъци: Общинските администрации по населени места публикуват на интернет страницата на съответната община избирателните списъци. Те съдържат имената на избирателите, номерата и адресите на избирателните секции и се публикуват не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Кметът на съответната община е задължен да осигури възможност всеки избирател - български гражданин, да може да прави справка в избирателния списък по единен граждански номер.



Отстраняване на непълноти и грешки в избирателния списък:

Всеки избирател може да поиска отстраняване на непълноти и грешки в избирателния списък, допуснати спрямо него, като подаде писмено заявление до кмета на общината, района, кметството или кметския заместник. Заявленията се приемат от съответната администрация не по-късно от 7 дни преди изборния ден като кметът или кметският заместник разглежда заявлението в срок до два дни. Поправките в избирателните списъци се обявяват незабавно и се отразяват в списъците, публикувани на интернет страницата на съответната община.



Провеждане на консултации:

При кмета на съответната община се провеждат публични консултации с парламентарно представените партии и коалиции за състава на общинската избирателна комисия. Денят, часът и мястото на провеждането им се съобщават публично. Информацията се публикува на интернет страницата на общинската администрация не по-късно от три дни преди провеждането им.



Приемо-предавателен протокол за изборните материали и книжа:

Общинската администрация, съвместно с общинската избирателна комисия, в деня преди изборния ден снабдява секционните избирателни комисии и подвижните секционни избирателни комисии с избирателни кутии, бюлетини за гласуване, избирателни списъци, печати, формуляри на протоколи, списъци, чернови и контролира тяхното съхранение, разпределение по секции и транспортиране. Председателят на секционната избирателна комисия, съответно на подвижната секционна избирателна комисия, определен от районната или общинската избирателна комисия неин член и кметът на общината, района или кметството или определено от него със заповед длъжностно лице от общинската администрация подписват протокол за предаването и приемането на изборните материали и книжа.

Пример за недобросъвестност:

Липса на книжа или материали в и пред изборните помещения, което може да доведе до сериозни затруднения в работата на секционните избирателни комисии в самия изборен ден. Може да се стигне и до невъзможност за гласуване.



Приемане и проверка на протоколите на секционните избирателни комисии и останалите книжа и материали:

След приемане на протоколите от общинската избирателна комисия бюлетините, кочанът с отрязъците с номерата, екземплярът от протоколите, предназначен за общинската администрация, и останалите книжа и материали се предават от членовете на секционната избирателна комисия в общинската администрация на комисия в състав, определен със заповед на кмета на общината. В състава на комисията се включват длъжностни лица от общинската администрация. Предадените изборни книжа и материали се съхраняват до следващите общи избори. Помещенията, в които се съхраняват, се определят от кмета на общината и се запечатват с хартиени ленти, подпечатани с печат и с уникален знак, подписани от членовете на РИК/ОИК.

В задълженията на общата администрация на общините е включено и осигуряването на информационна база по провеждане на избори и референдуми и осъществяване на тяхната организационно - техническа подготовка.

Избирателни списъци и образувание на секции

Кметът на общината със своя заповед образува избирателните секции (включително тези в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги при наличие на не по-малко от 10 избира-

тели) на територията на съответната община (не по-късно от 50 дни преди изборния ден). Отново той утвърждава номерата на секциите, техния обхват и къде ще бъдат разположени.

Пример за недобросъвестност:

Наблюдавани са практики за честа промяна на номерата, местоположението и обхвата на секциите като по този начин се предизвика объркване у избирателите в изборния ден.

Такъв случай от предсрочните парламентарни избори през м. юли, 2021 г. бяха множеството сигнали за избиратели, които не бяха успели да намерят секциите си поради промени в тяхната номерация и/или адрес.

Пример за недобросъвестност: Гласуване с подвижна избирателна секция - контрол от общината над избирателите

Организацията на мобилните секции се ръководи от общините. Те получават заявленията на избирателите за гласуване с подвижна кутия, те организират и логистиката на този тип гласуване. Интересен пример в това отношение е община в Югозападна България. Кандидат за народен представител, участвал в поредица от кампании, се радва на висока лична/персонална подкрепа. На парламентарните избори през април, 2021 г. той получава 100% подкрепа от хората, поставени под карантина и гласували чрез подвижни избирателни кутии. Пълна подкрепа идва и от гласоподавателите с проблеми в опорно-двигателната система, подали своя вот в подвижна избирателна урна.

Пример: По време на предизборната кампания общинските служители, отговорни за организацията на изборите, взаимодействат с общинската избирателна комисия/районната избирателна комисия (в зависимост от съответния вид избори).

Общинските администрации са тези, които съставят избирателните списъци за населените места в обхвата на техните общини. Те се подписват от кмета на общината, съответно от кмета на кметството или от кметския наместник, и от секретаря на общината. В градовете с районно деление избирателните списъци се подписват от кмета и секретаря на района. Общинските кметове са задължени да осигурят възможност всеки избирател - български гражданин, да може да прави справка в избирателния списък по единен граждански номер, включително на безплатен телефонен номер. Окончателните избирателни списъци за гласуване се предават на секционните избирателни комисии в деня преди изборния ден.

Пример за недобросъвестност:

На парламентарните изборите през юли и ноември 2021 г., след въвеждането на изцяло машинно гласуване в секциите с над 300 избиратели, се откри тенденция да се откриват по-голям брой мобилни секции за хора с проблеми в двигателно-опорния апарат. Концентрацията на тази практика беше констатирана най-вече в областите Шумен, Пазарджик, Гърговище, Кърджали, Благоевград, Разград. Тогаво различни медийни разследвания показаха занижен контрол на местната власт върху подадените за гласуване с подвижна секция заявления, като последваха и проверки от органите на МВР по места.

Организационно и материално осигуряване на изборния процес

Общината е длъжна да предостави подходящи помещения за изборителните секции, включително и да осигури необходимата логистика и материали за подвижните секционни изборителни комисии.

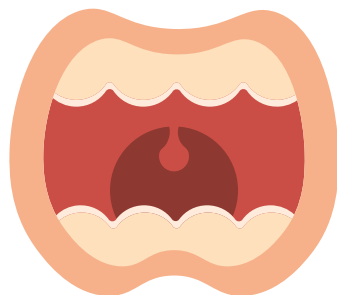
Пример: По време на изборите през 2021 г., проведжани в условията на епидемична обстановка, общините бяха длъжни да осигурят защитното облекло и дезинфекциращи средства за членовете на подвижните СИК. За всички тези материали бяха предвидени допълнителни средства от държавния бюджет

Агитационни материали

В изборния ден е забранено поставянето на агитационни материали в непосредствена близост до помещенията за гласуване (по-малко от 50 метра от входа на сградата, в която е изборното помещение). При наличие на такива, те се отстраняват незабавно, като кметът (на общината, района или кметството) или кметският наместник могат да съдействат за това. Нарушенията на тези разпоредби за често срещани по време на всички видове избори.

Агитационни материали могат да се поставят само в периода на предизборната кампания, като кметът на общината определя местата, на които се поставят те (с изключение на сгради, огради и витрини, за които се изисква разрешение от собственик/управляващ имота).

Сигнали за неправомерно поставени предизборни агитационни материали, извън кампанията, се подават до кмета на общината, района или кметството. Заповедите за тяхното премахване следва да се издават незабавно след получаването на сигналите и се връчват на тези, в чиято полза е материалът.



Кметът на общината, района или кметството или кметския наместник по решение на РИК/ОИК и при необходимост със съдействие на органите на МВР премахва или изземва агитационните материали, поставени или разпространени в нарушение на Изборния кодекс.

На нарушителите на тази разпоредба се налага глоба или имуществена санкция в размер от 1000 лв. до 3000 лв., а при повторно извършване на нарушението, глобата или имуществената санкция е в размер от 3000 лв. до 10 000 лв. Актовете за установяване на такова нарушение се съставят от длъжностни лица, оправомощени от областния управител или от кмета на общината. Наказателните постановления се издават от областния управител или от кмета на общината.

В 7-дневен срок след изборния ден, участниците следва да премахнат поставените от тях агитационни материали. При неизпълнение на това задължение на лицето, което представлява партията или инициативния комитет, или на лицата, които представляват коалиция от партии, се налага глоба от 1000 лв. до 5000 лв. Актовете за установяване на нарушението се съставят от длъжностни лица, оправомощени от кмета на общината. Наказателните постановления се издават от кмета на общината.

Основни забрани:

Кметовете и общинските съветници, както и секретарите на общини, райони или кметства не могат да бъдат част от изборната администрация - на ниво районна, общинска или секционна избирателна комисия.

Сред законовите разпоредби, ограничаващи употребата на общински средства в предизборната кампания, е забраната в Изборния кодекс за бесплатно използване на публичен административен ресурс, в който съгласно §1, т. 18 от допълнителните разпоредби попадат *“бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други*

движими и недвижими вещи – държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията”.

Политическите партии, участващи в предизборната кампания, също не могат да използват безплатно публичен административен ресурс. За да се избегнат злоупотреби с такъв тип средства, Изборният кодекс определя следните ограничения: „Кандидат, който е държавен или местен орган или заема служба в администрацията на държавен или местен орган, с изключение на кандидат за общински съветник, задължително ползва по свой избор неплатен служебен отпуск или платен годишен отпуск за времето от регистрацията до обявяване на резултатите от изборите”.

Отношение към работата на общинската администрация имат изричните забрани в Изборния кодекс, свързани с провеждането на предизборна агитация:

- не се допуска агитация в държавни и **общински учреждения**, институции, държавни и общински предприятия и в търговски дружества с повече от 50 на сто държавно или **общинско участие** в капитала;

- забранява се използването на държавния и **общинския транспорт** за предизборна агитация;

Когато кмет на община или кмет на кметство са регистрирани като кандидати за общински съветници или кметове, общинският съвет следва да избере временно изпълняващ длъжността кмет на общината или кметството до полагането на клетва от новоизбрания кмет.

Допълнително ограничение, въведено от ЗМСМА е и, че кметът на общината, кметовете на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете и секретарят на общината не могат да бъдат ръководители на политически партии за времето на мандата им.

Видове злоупотреби с
публичен ресурс през
призмата на местната власт

1. Какво представлява злоупотребата с публичен ресурс за предизборни цели

Злоупотребата с публичен ресурс за предизборни цели е **форма на корупция**. Публичният (административен) ресурс представлява човешки, финансови, материални, натурални и други нематериални ресурси, които са в разпореждане на избрани политици или на назначени държавни служители по силата на закон или друг нормативен акт. Злоупотребата с тези ресурси може да включва и други незаконни форми на натиск върху държавни или общински служители; ограничаване или преференциален достъп до услуги на отделни групи граждани. В мнозинството от случаите, злоупотребата се осъществява от този, който текущо заема позицията (упражнява достъпа до ресурси) с цел или **да се подобри електоралният резултат** за него, или на предпочитан кандидат за публична позиция, или да се възпрепятстват възможностите на друг кандидат да бъде избран.

В Насоките на Венецианската комисия и OSCE/ODIHR се посочва, че предизвикателството със злоупотребата с държавен ресурс в рамките на изборния цикъл е установена и широко разпространена практика в много европейски държави¹. Тя се регулира трудно единствено чрез нормативни рестрикции, затова много граждански организации се включват в процеса на наблюдение на тази форма на злоупотреба с власт. Злоупотребата с публични ресурси за предизборни цели се е превърнала в част от културата на цели поколения политици в Европа, което е проблем, защото по този начин се **нарушават базови демократични принципи** като равнопоставеност и почтеност в изборния процес. Това накърнява върховенството на правото и драстично **намалява доверието в институциите** и в самия изборен процес. Проблемът е идентифициран от редица меж-

1 Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuses of Administrative Resources During Electoral Processes. Venice Commission. OSCE/ODIHR. Strasbourg. 14.03.2016

дународни организации, сред които ОССЕ, Венецианска комисия, ООН и др., които препоръчват забраната за злоупотреба с публичен ресурс да се превърне в стандарт за международната демократична общност.

2. Ограничения и санкции за използването на безплатен административен ресурс

Ограниченията и санкциите за използването на безплатен публичен (административен) ресурс следва да се осмислят в по-широкия контекст за **прозрачността на финансирането на предизборните кампании** и създаването на равни условия за участие на всички кандидати.

С изменения в Изборния кодекс от 2016 г. България се присъединява към страните, които поставят забрана за ползване на безплатен административен ресурс. Такава е предвидена и в Закона за политическите партии. Чл. 168, ал. 3 от **Изборния кодекс забранява безплатното използване на публичен административен ресурс**. В Допълнителните разпоредби на Кодекса е дадена и следната **легална дефиниция**: (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) *„Публичен административен ресурс“ са бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други движими и недвижими вещи – държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията.* В административно наказателните разпоредби на Изборния кодекс се въвежда глоби, вкл. и по чл. 168, в размер на от 3000 лв. до 15 000 лв. Актовете за установяване на нарушение на забраните по чл. 168 се съставят от длъжностни лица, оправомощени от председателя на Сметната палата. Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата.

Във връзка с предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс (чл.

168, ал. 3 ИК). Поради субсидиарното прилагане на ИК за неуредените въпроси в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление по силата на § 2 от ПЗР на закона, забраната за безплатното използване на публичен административен ресурс трябва да бъде **валидна и за информационните кампании за формите на допитвания** – референдуми и граждански инициативи.

В по-широката рамка, която също има отношение към забраната за злоупотреба с публични ресурси за предизборни цели, българското законодателство и практика са въвели два принципа, от които произтичат конкретни ограничения за държавни служители по време на предизборни кампании. **Принципът на несъвместимостта** може да се дефинира като легално недопускане на упражняване на дейности или извършване на действия, които влизат в противоречие със същността на заетата длъжност, ограничават или премахват независимостта при осъществяване на правомощие или задължение, накърняват достойнството на личността и доброто име на органа или институцията. **Принципът на липса (ограниченост)** на свързаност въвежда морални и (или) легални забрани, или ограничения при заемане на публична длъжност от едно лице, то да осъществява обективно правомощията или задълженията си и да не е под въздействие на съществуваща частна (лична, семейна, приятелска, партийна, корпоративна, лобистка) зависимост със свързани физически или юридически лица. В определени случаи законодателят може да предвиди задължения за разкриване на информация относно наличието на връзка между лицето, заемащо публичната длъжност, и свързани с него лица. А в други случаи, поради предполагаема (очаквана) опасност лицето да осъществи свое конкретно публично правомощие или задължение не в обществен, а в частен - свой или на свързано с него лице интерес, може да се предвиди и задължение за излизане от конфликтната ситуация – (само)отстраняване – отпусък, отвод, самоотвод.

Законът за държавния служител поставя сред принципите за изпълнение на държавната служба **политическата неутралност** (чл. 74 18, ЗДСл). Законът също детайлизира, че **държавният служител може да членува в политическа партия, но не може да се ръководи и да защитава интересите и волята на политическата партия, в която членува при изпълнение на служебните си задължения**. (чл. 42, ал 1 и ал 2. ЗДСл). Оттук би следвало, че държавният служител не може да злоупотребява с държавен ресурс за партийни и електорални цели, но формулировката е твърде обща и би трябвало да бъде по-обстойно развита в отделните вътрешни актове на институциите (като напр. кодекси за етично поведение на служителите в дадена общинска администрация). Злоупотребата с държавен ресурс следва да бъде и основание за възбуждане на проверка и търсене на дисциплинарна отговорност. Подобни ограничения намират място и в етичните регулации (етични кодекси или други законови или подзаконови нормативни, вътрешни нормативни актове, въвеждащи правила за поведение) на публични институции² и следва да намерят място в етичните кодекси на общините.

Конституцията и ИК предвиждат правила за кандидатите, които заемат публична (държавна) служба или служба в местната власт именно по отношение работата им. **Съгласно чл. 65, ал. 2 от Основния закон кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията си като такива**. Разпоредбата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията не се отнася за министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите (членове на правителството). Те са политически фигури и органи на управление, които осъществяват вътрешната и външната политика на Република България.

През 2014 г. с приемането на Изборния кодекс се пред-

² Вж. например чл. 11 от Етичния кодекс на КПКПОНПИ.

види, че регистрирани за участие в избори кандидати излизат в отпуск. Първата алинея на чл. 161 от ИК изисква кандидат, който е държавен или местен орган или заема служба в администрацията на държавен или местен орган, задължително да ползва по свой избор неплатен служебен отпуск или платен годишен отпуск за времето от регистрацията до обявяване на резултатите от изборите. Изискването за излизане в отпуск на регистрирани за участие в избори се прилага и за кандидатите за членове на Европейския парламент от Република България, които заемат някоя от длъжностите, изброени в чл. 389 от ИК.

Предвидени са две изключения от правилото, разписано в чл. 161 на ИК. Първото изключение е за кандидат за общински съветник, който заема държавна служба. Той задължително ползва отпуск за дните, през които в работно време участва в мероприятия на предизборната кампания (чл. 161, ал. 2 ИК). Второто изключение от правилото е предвидено в петата алинея на чл. 161 на ИК. Разпоредбите на първата алинея не се прилагат за членовете на правителството (министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите), народните представители, президента и вицепрезидента на републиката. Техните пълномощия продължават и след регистрацията им като кандидати. Един месец (30 дни) преди произвеждането на избори или на допитване се провежда съответно предизборна (чл. 175 ИК) / информационна (чл. 16, чл. 34, чл. 50 ЗПУГДВМС) кампания.

Кандидатите и партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, имат право на еднакъв достъп до източниците на информация, която им е необходима за целите на предизборната кампания (чл. 176 ИК). Изборният кодекс забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания (чл. 177 ИК). В чл. 82, ал. 5 от Закона за радиото и телевизията е установена забрана за спонсорство на предавания от политически партии и организации.

3. Видове злоупотреба с публичен (административен) ресурс за предизборни цели и как да се идентифицират

Има три източника, от които можем да изведем видовете злоупотреба с публичен (административен) ресурс за предизборни цели. На първо място, това са международни изследвания на проблема, на второ място – българската съдебна практика, и на трето място – наблюденията и опита на граждански организации, които са осъществявали мониторинг на тази форма на корупция. Информацията в тази секция е изведена, така че да е в помощ на служителите в общинската администрация, тъй като изследванията показват, че **при изборите за местна власт в най-широка степен се наблюдава злоупотреба с публичен ресурс за предизборни цели.**

Злоупотребите с държавен ресурс могат най-общо да се групират в четири категории: 1) злоупотреба с финансови средства; 2) злоупотреба с институционални средства; 3) злоупотреба с правоприлагащи средства и 4) злоупотреба с регулаторни средства.

1. Злоупотребата с финансови ресурси за предизборни цели трябва да се разглежда възможно най-широко. От посочените примери са изключени формите на престъпления срещу политическите права на гражданите, а става въпрос за действия на органа/лицата осъществяващи контрол върху публичните финансови ресурси и като такива имащи възможност да повлияят на избирателите:

1.1. Използване на бюджета на публичните структури или държавните предприятия, специални фондове, (Фонд за извънредно положение и др.);

1.2. Увеличаване на заплатите, пенсиите, социалните помощи и субсидиите;

1.3. Ръст на прилагането на схеми за временна заетост;

1.4. Целевите данъчни облекчения (намаляване на държавните приходи вместо увеличаване на държавните разходи).

Пример: Злоупотреба с помощи за социално слаби граждани в полза на конкретна политическа формация - примерът “дърва срещу глас”

Предвидено като вид социална подкрепа за хора с ниски доходи е предоставянето на дърва/пелети за огрев на преференциални цени (или без заплащане). Кметовете/кметските заместници/съответните угълномошени от тях представители на общинската администрация изготвят списъците за лицата, които имат право да получат подобна подкрепа. Тези списъци се изготвят всяка година.

В последните предизборни кампании, (особено тези през есенните месеци) станахме свидетели на редица сигнали и медийни разследвания за злоупотреби с предоставянето на този вид социална помощ срещу гласуване за конкретна политическа формация. Тази практика не е нова, но стана особено използвана във време, в което цените на дървения материал се покачиха значително.

Пример: Раздаване на продукти при бедствия с предизборни цели

В няколко провинции във Филипините се забелязва раздаване на пакети с храни и други стоки от първа необходимост, които са били отпуснати за справяне с пандемията от COVID-19. Продуктите са били раздавани от полицейски служители по време на предизборно събитие на една от партиите през 2022 г.

Източник: https://anfrel.org/wp-content/uploads/2022/08/ANFREL_2022-PhilippineNational-and-Local-Elections_ol.pdf

2. Злоупотреба с институционални средства: трябва да се разглежда възможно най-широко. От посочените примери са изключени формите на престъпления срещу политическите права на гражданите, а става въпрос за действия на органа/лицата осъществяващи контрол върху публичните финансови ресурси и като такива имащи възможност да повлияят на избирателите:

- 2.1. Служителите на държавни заплати, които могат да бъдат използвани/ принудени да участват в кампаниите;
- 2.2. Заплахи за уволнение или преместване в друго населено място на служителите, които не подкрепят правилната партия;
- 2.3. Медните, притежавани или контролирани от държавата (тяхното влияние зависи от броя на хората, които разчитат на обществените медии);
- 2.4. Забелязва се, че регулациите, осигуряващи ефирно време на всички партии или поддържащите неутралността на обществените, са неефективни в предотвратяването на скритите послания.

Пример: Домове за социални услуги/старчески домове и институции на общинска издръжка

В малките населени места, в които има домове за стари хора, които са на общинска издръжка, изборните резултати често се различават значително от останалите секции в съответното село или град. Най-често те са преобладаващо в полза на партията, подкрепяна от кмета на дадената община. Това е индикатор за злоупотреба с правомощия от негова страна/от страна на общинските власти. Така, предоставянето на подобен тип социална услуга се използва като форма на натиск над избирателните права на гражданите в тези домове. А в този случай може да става въпрос и за натиск върху служителите в социалните институции.

Пример: Използване на публичен/общински ресурс в подкрепа на кампанията на политическа формация:

Партията, подкрепяща кмета или имаща мнозинство в общинския съвет, може да се възползва от общинско имущество и ресурси при провеждане на своята предизборна кампания. Такива могат да са общински зали, помещения, места за реклама (билбордове, спирки на обществен транспорт и др.), транспортни средства и др. Подобен тип подкрепа, директно нарушава разпоредбите на изборното законодателство.

3. Злоупотреба с регулаторни средства:

3.1. Правото за определяне на правилата на политическата игра (чрез закони и регулации) може да се използва неправомерно за увеличаване шансовете на определена партия/ кандидат;

3.2. Често използван подход е попречването на опозиционните кандидати дори да се регистрират (промяна на минималната възраст, изискванията за местожителство и др.) – може да се използва и за целите на цели политически партии;

3.3. Не толкова очевидни подходи са определянето на избирателните райони и отричане на общественото финансиране на опозиционните партии;

3.4. Често се оказва натиск върху органа, отговарящ за изборите за прокарване на регулации в полза на определена партия.

Пример: Използване на социалните служби за агитация

Недостатъчните регулации в Полша по отношение на забраната за ползване на държавни административни ресурси преди и по време на предизборни кампании, води до чести злоупотреби.

Всички пенсионери в Полша получават писмо от Службата за социална осигуреност (ZUS), което е подписано от министър-председателя. Писмото съдържа похвали за постигнатото от правителството за пенсионерите и има кампаниен характер.

Източник: https://www.epde.org/en/documents/category/electionreports.html?file=files/EPDE/RESSOURCES/2023/v4-political_online_campaigns-final-report-3006-lko.pdf

Пример: Забрана за провеждане на събития:

По време на референдума в Турция през 2017 г., поддържащите позицията за гласуване с „не“ на референдума получават откази да наемат помещения или организирани от тях прояви са отменяни в последния момент от полицията или други власти.

Източник: <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/TR/turkey-final-report-constitutional-referendum-osce/view>

4. Злоупотреба с правоприлагачи средства:

- 4.1. Полицията може да не издаде разрешение за провеждане на събития, които са част от кампаниите на определени партии;
- 4.2. Данъчните власти могат да се използват за тормоз на опозиционни кандидати, активисти или дарители;
- 4.3. Понякога регулациите за политическо финансиране се прилагат целево срещу определени групи;
- 4.4. Силите за сигурност могат да се използват за сплашване на гласоподавателите по време на изборния ден

Пример: Обещание за освобождаване от затвора

По информацията на медиите на затворниците в Руската федерация им е обещавано да бъдат пуснати на свобода, ако семействата им гласуват в подкрепа на дадена политическа сила. На самите затворници им е указано да проведат телефонен разговор със семействата и близките си, които да агитират. След това със задържаните не може да се установи връзка.

Източник: <https://edition.cnn.com/2022/08/09/europe/russia-recruits-prisoners-ukraine-war-cmd-intl/index.html>

Върховният административен съд (ВАС) има оскъдна практика с чл. 168, ал. 3 от Изборния кодекс, който посочва, че във връзка с предизборната кампания се забранява безплатното използване на публичен административен ресурс. По адм. д. № 388/2019 г. на ВАС, съдът третира допускане провеждането на предизборни срещи на кандидатите на партии, коалиции и независими кандидати с избиратели от домовете за стари хора и домовете за лица с физически увреждания като не отнася правото на такава среща към нарушаване на чл. 168, ал. 3, като се посочва, че там е забранена агитация (призоваване за подкрепа или неподкрепа на политически субект).

По адм. д. № 11882/2015 г. на ВАС, съдът разглежда казус, в който се твърди от жалбоподателя, че кандидатът за кмет на с. Ясен, обл. Плевен е нарушил разпоредбите на чл. 168, ал. 3. Съдът счита, че: *„В случая обаче не са били налице данни за извършено от кандидата за кмет Гюто Димитров Добрев нарушение на чл. 168, ал. 3 ИК. От приложенията към жалбата на Радослав Петров Петров снимков материал действително се установява, че по време на предизборната кампания са били извършени изложените в жалбата действия - орязване и почистване на храсти и дървета. Но по никакъв начин не се установява кандидатът за кмет Гюто Димитров Добрев да има отношение към това орязване и почистване. Същият е бил в отпусък и функциите на кмет са упражнявани от друго лице. Освен това от представените от жалбо-*

подателя Радослав Петров Петров снимки има заснето само едно лице, което има отношение към тези действия, но това е работник, който явно е участвал в извършването им. Освен твърденията на жалбоподателя няма данни кандидатът за кмет Гюто Димитров Добрев да е разпоредил извършването на оряването и почистването, нито по какъвто и да е начин да има отношение към него. Тъй като кметството не може да спре да функционира по време на предизборната кампания, не е нарушение на ПК извършване на дейности, които са в правомощията на кметството и са в интерес на неговите жители. Същевременно няма данни кандидатът за кмет Гюто Димитров Добрев във връзка с предизборната си кампания да е използвал публичен административен ресурс на кметството чрез оряване и почистване на храстите и дърветата. При липса на данни за нарушение правилно жалбата на Радослав Петров Петров е оставена без уважение.“

По адм. д. № 11903/2015 г. на ВАС съдът разглежда казус, при който кандидат за кмет е използвал в своите агитационни материали снимки от кабинета на кметството. Съдът, счита по оспореното решение на ЦИК, че: „**В случая ЦИК е преценила, че използването на снимка на кандидата за кмет в предизборен плакат, на която той позира в кабинета на кмета на общината, нарушава тази забрана. Настоящият състав споделя този извод. Видно от приложените по преписката доказателства на предизборен плакат на кандидата за кмета на общината, той е заснет в кабинета на кмет на общината. Кабинета на кмета на общината попада в легалното дефиниране на понятието „публичен държавен ресурс“, тъй като е помещение предоставено на местната администрация за осъществяване на публичните функции на кмет на общината. Жалбоподателят оспорва, че заснемането е станало не по време на предизборната кампания, а по време, в което кандидата за кмет е осъществявал функции на кмет на общината, поради което изборната агитация в този случай не нарушава забраната по чл. 168, ал. 3 от ПК. Не се оспорва от жалбоподателя, че в изборен агитационен плакат той е заснет в кабинета на кмет на общината. Агитационният плакат съдър-**

жа призив за подкрепа на кандидата и поставената на плаката снимка го ситуира в помещение, което по легалната дефиниция съставлява публичен административен ресурс. В случая е без значение момента, в който е направена снимката. Релевантен е факта, че тази снимка се използва за агитационен материал по време на предизборната кампания. Никъде в агитационния плакат не се уточнява, че снимката е направена преди предизборната кампания за насрочените местни избори, напротив внушението е, че кандидата за кмет е заснет в кабинета на кмет на общината именно за целите на изборната агитация. В случая е налице използване на публичен административен ресурс, което не е заплатено на общината, поради което правилно Централната избирателна комисия е приела, че е осъществен състав на нарушението по чл. 168, ал. 3 от ИК.

По адм. д. № 11948/2015 г. ВАС разглежда, че по време на предизборната кампания в интернет сайта на Община Дряново е съществувал Информационен бюлетин, представляващ отчет на кмета Иван Николов за мандат 2011 - 2015 г. Същият се е разпространявал и като печатно издание, изготвено с бюджетни средства на Община Дряново. В информационния бюлетин се е съдържал следният призив на кмета - кандидат за нов мандат: „Вярвам, че с общи усилия в следващия мандат ще продължим заедно за по-добро бъдеще и просперитет на Община Дряново“. Съдът приема, че: „В случая се установява, че **изработването на печатното издание на информационния бюлетин е станало с бюджетни средства на Община Дряново**, което покрива условието за ползване на публичен административен ресурс по смисъла на § 1, т. 18 ДР на ИК. Това печатно издание в частта на описания по-горе **призив на регистрирания кандидат за нов мандат кмет на Община Дряново, ползва неговата предизборна кампания**. Освен това разпореденото с решение № 91 от 09.10.2015 г. на ОИК - Дряново е в съответствие с разпоредбата на чл. 186, ал. 1, изр. 1 ИК. Тази норма разписва, че кметът на общината по решение на районната или общинската избирателна комисия и при необходимост със съдействие на органите на Министерството на вътрешните работи премахва или изземва агитационните материали, поставени или разпространени в нарушение на

кодекса. Затова обжалваното решение на ЦИК е правилно.“

Практиката на ВАС по чл. 168, ал. 3 трябва да се разглежда обаче единствено за забрана за използване на публичен административен ресурс по време на изборни кампании. Тук не попадат други хипотетични злоупотреби с държавен ресурс

Сигнализиране и защита на подаващите сигнали

Формалната роля на общинската администрацията в изборния процес е ясна и добре установена в съществуващата нормативна уредба. Вероятно по тази причина не са чести случаите, в които можем да срещнем жалби и сигнали за погазване на изборното законодателство от нейните представители. **По-редовни са сигналите за нарушение на изборния процес, извършени от самите органи на изпълнителната власт в общините** – кметове, или от членове на органите на местно самоуправление – общински съветници.

Кметовете и общинските съветници имат достъп и упражняват властовия ресурс, чрез който да влияят на изборния процес. На кметовете обаче, Изборният кодекс (ИК) делегира задачи по организационно-техническата подготовка на изборите. Това, де факто същностно противоречие, прави изкушението към изборни нарушения за органите на местната власт естествено. Но и администрацията към същите тези органи, бидейки във функционална и служебна субординация спрямо тях, също може да се окаже въввлечена в различни изборни нарушения.

1. Възможни реакции на служителите в местната администрация при нарушения

Всеки незаконен натиск и посегателство срещу изборителните права на гражданите следва да бъдат предотвратявани, а при необходимост и санкционирани – действия, които са част от демократичното ни развитие. Но как могат да бъдат прекратени, или поне намалени, нарушенията свързани с изборите? На първо място чрез подаването на сигнали за тях. И тук идва важната роля на служителите на общинските администрации. Поради своята ангажираност в изборния процес и заради останалите си служебни задължения, именно служителите в общинските администрации могат да станат свидетели на нарушения, свързани с изборите или с тяхната подготовка, които биха били невидими за всички други граждани, включително и за тези, ангажирани с вота, като участници, застъпници или наблюдатели.

Как може да реагира служител на общинската администрация ако стане свидетел на такова нарушение?

1.1. Пасивна реакция и непредприемане на действие

Първото възможно поведение, разбира се, е да не се прави нищо. Служителят, който стане свидетел или разбере по някакъв друг начин за извършвано нарушение може да остане пасивен. Трябва да се има предвид, че **подобно отношение към нарушението би го направило съпричастен към него**, а ако нарушението представлява и престъпление то той може да бъде третиран дори като съучастник. Член 205, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс императивно казва, че *„когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са обществено задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган“*.

1.2. Активна реакция и подаване на сигнал

В случай, че служителът реши да подаде сигнал – идва въпросът **до кого да бъде изпратен** той? Отговорът не е еднозначен, защото органът, към който следва да се обърне служителът на общинската администрация, станал свидетел на нарушение, зависи от **типа на самото нарушение**. Поради това условно ще разделим възможните нарушения на две основни групи. Първата обхваща нередностите, които по същество са очевидно свързани с организацията и провеждането на изборите. Втората група са тези нарушения, които привидно и да нямат пряко отношение към изборите, може да се окаже, че са извършени именно заради тях.

2. Сигнали за нарушения на Изборния кодекс

Първата група сигнали, които могат да подават служителите на общинските администрации в контекста на изборите са за **нарушения на самия ИК**. Те обхващат всички случаи, в които е възможно да има нарушение, свързано с процедурите по организация и провеждане на изборния процес, които са детайлно описани в кодекса. Когато говорим за хипотезите, в които служи-

тел на общинска администрация би подал сигнал по този закон, очакванията са това да стане именно заради нарушение, на което той е бил свидетел, т. е. знае заради **служебното си качество**. В противен случай, ако нарушението е известно публично на всички (или би могло да бъде известно на неограничен кръг лица) то сигналът може да бъде подаден от всеки, включително и от служебното лице, но в **качеството му на гражданин**.

Трудно е да си представим, че всеки служител на общинска администрация познава в детайли ИК, който с неговите 498 члена не е сред най-ясните и обозрими законодателни актове в страната, за да е сигурен дали едно или друго деяние на администрацията или органа, към която и той принадлежи, представлява нарушение на изборните правила. Това не е и необходимо, защото ако все пак има съмнение за нарушение, сигналът за него следва да се подаде до независимия държавен орган, който е отговорен за провеждането на изборите – Централната избирателна комисия (ЦИК). Сигналът може да бъде подаден и до някой от назначените от нея териториални комисии – Районните избирателни комисии – РИК (в случаите, когато се провеждат избори за народни представители, Европейския парламент, Президент и Вицепрезидент), или Общинските избирателни комисии - ОИК (при провеждането на избори за общински съветници и кметове). Именно комисията, до която е подаден сигнала, следва да прецени дали има извършено нарушение или не. В случай, че сигналът е получен от комисия (РИК, ОИК или ЦИК), която не е компетентна, то сигналът по служебен ред ще бъде препратен на компетентната такава или на друг орган, който има правомощия да се произнесе.

Детайлните условия и редът за разглеждане на жалбите и сигналите се определят с Решение на ЦИК. Съгласно тях сигналът за нарушение може да се подаде до конкретната комисия писмено или чрез нейния електронен адрес. Ако са подадени чрез електронна поща, сигналите трябва да са подписани и ска-

нирани. И в двата случая сигналите трябва да съдържат адрес и подател. Подадените по реда на ИК жалби и сигнали се регистрират във входящ регистър, който поддържа всяка комисия. Електронните регистри се поддържат съгласно изискванията на Закона за защита на личните данни. Изборният кодекс определя и за кой тип изборно нарушение, коя е изборната комисията, която е компетентна да разгледа сигнала за него.

Предмет на подобен тип сигнали, подадени от служители на общинска администрация по реда на ИК, очаквано биха били за нарушения, които са най-вече пряко свързани с ангажименти на администрацията в изборния процес. Например нередности при проверката на адресните регистрации, съставянето на избирателните списъци и заличаването на хора от тях, и други. Именно за такъв тип потенциални нарушения общинските служители биха научили преди останалите граждани. Но такива сигнали практиката почти не познава. И това е така, защото процедурата по сигнализиране по ИК има няколко големи недостатъка в случаите, когато сигнализиращото лице е служител в администрация на община. На първо място, сигнализирането за нередности на изборния процес по ИК не позволява **запазване на конфиденциалност на сигнализиращото лице**. То е длъжно да излезе със своето име, като подпише сигнала си до ЦИК, РИК или ОИК. На второ място – **законът не предоставя никакви защити за сигнализиращото лице по процедурите пред изборните комисии**. На трето място, лицето, служител на администрация, много често е в субординационни отношения с лицето, срещу което е насочен сигналът за нарушения. Следователно служителят, който би подал такъв сигнал, може да очакват сериозни обратни действия срещу него. Поради това не е изненада, че подобни сигнали почти не се срещат в практиката.

Процедурата за сигнализиране за нарушения на изборният процес по ИК има и едно предимство – а именно **бързината на разглеждане, проверка и произнасяне по конкретния сигнал**.

3. Подаване на сигнал за нарушения съгласно Закона за защита на сигнализиращите лица

Втората група нарушения, за които може да сигнализируют служителите на общинските администрации, са такива нарушения, които привидно може да нямат пряко отношение към изборите, но все пак може и да се окаже, че са извършени именно с цел нерегламентирано въздействие върху тях. Този тип сигнали може да следва друг процесуален път, различен от този, предвиден в ИК, който осигурява много по-голяма **защита на сигналоподателя.**

Приложими в този случай са процедурите на **Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения** (ЗЗЛПСПОИН), наричан накратко Закон защита на сигнализиращите лица. Първото, което трябва да знаем за този закон е, че процедурите за сигнализиране, защита и подкрепа, описани в него, не са приложими за всяко нарушение.

3.1. Специфични изисквания към сигналите по Закона за защита на сигнализиращите лица

На първо място нарушението, за което ще се сигнализира, следва да е в **материалния обхват на ЗЗЛПСПОИН.** С други думи, съгласно неговия чл. 3 трябва да е нарушено българското или европейското законодателство в някоя от следните области:

- обществени поръчки;
- финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- безопасността и съответствието на продуктите;
- безопасността на транспорта;
- опазването на околната среда;
- радиационната защита и ядрената безопасност;
- безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях;
- общественото здраве;
- защитата на потребителите;
- защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни;
- сигурността на мрежите и информационните системи;
- нарушения, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз;
- нарушения на правилата на вътрешния пазар на ЕС, конкуренцията и държавните помощи;
- нарушения на правилата за заплащане на дължими публични държавни и общински вземания;
- трудовото законодателство;
- законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба.

Връзката между така изброените области, в които могат да бъдат извършени нарушения и изборното законодателство, изглежда абстрактна. На практика обаче съвсем не е толкова невероятна и рядка хипотезата, при която нарушения, извършени от общински орган или неговата администрация, могат да целят повлияването на изборите, което пък е и нарушаване на изборния процес по смисъла на ИК. Сред най-често срещаните подобни нарушения, са такива в **областта на обществените поръчки, защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни, на сигурността на мрежите и информационните системи, на трудовото право и на законодателството, свързано с държавната служба** и други. Често нарушения, които попадат в някои от посочените области може да се окаже, че влизат и в **групата на деянията, които представляват злоупотреба с публичен (административен) ресурс за изборни цели**. Сигналът за всяко подобно нарушение може да се подава и третира съгласно процедурите на ЗЗЛПСПОИН, които дават **по-висока степен на защита за сигналаподателя от тези по ИК**.

Служителят на общината, който иска да подаде сигнал за нередности по ЗЗЛПСПОИН, не следва да е напълно убеден дали нарушението, което ще опише в сигнала, отговаря на материалния обхват на закона. Това не е необходимо, защото Законът не очаква от сигнализиращото лице да е сигурно каква точно е нередността, за която сигнализира. Евентуалната квалификация е работа на съответния служител, който ще приеме и обработи сигнала.

Второто изискване, за да може един сигнал да бъде подаден и третиран съгласно правилата на ЗЗЛПСПОИН, е нарушението, за което става дума в сигнала, да води до **увреждане на обществен интерес**. Какво на практика означава това? Българското законодателство често използва това понятие, но не дава определение за обществен интерес. В тази ситуация е логично да се приеме оборимата презумпция, че всяко нарушение

на нормативна или етична разпоредба може да бъде разглеждано като легитимен повод за подаване на сигнал.

Най-важното изискване за един сигнал да бъде третиран съгласно правилата на ЗЗЛПСПОИН, е **лицето, което го подава, да е научило за него в работен контекст**. На това условие отговарят вероятно всички хипотези, в които служител на общинска администрация би подал сигнал за нарушение, което цели заобикалянето на изборните правила чрез друго противоправно деяние.

3.2. Органи, имащи отношение към сигналите по ЗЗЛПСПОИН

Законът за защита на сигнализиращите лица дава **няколко възможности за сигнализиране**. На първо място, общинският служител може да се обърне към конкретния служител на общината (или цяло нейно звено или външно такова), натоварени със задачата да изпълняват функциите на т.нар. **вътрешен канал за подаване на сигнали**. На второ място, сигналът може да бъде подаден чрез **канала за външно сигнализиране**. Съгласно закона, външният канал за сигнализиране е **Комисията за защита на личните данни (КЗЛД)**, т. е. сигналът може да се подаде чрез специализираното звено (дирекция) при нея. Третата възможност е нарушението да бъде **публично оповестено**.

На теория и трите възможности за сигнализиране следва да осигуряват сходна по своя обем и ефективност защита на сигнализиращите лица. Дали обаче на практика това е така?

Независимо коя от трите възможности за сигнализиране ще бъде избрана, лицето, което подава сигнал, отново трябва да има предвид, че той **не може да остане анонимен**. При липса на изричен и реален подател, законът забранява сигналът да бъде разгледан. Това обаче не бива да плаши лицето, което е решило да сигнализира, защото за разлика от сигналите по ИК или тези по общия ред на Административнопроцесуалния кодекс, сигнализирането по ЗЗЛПСПОИН въвежда **задължител-**

на конфиденциалност за подаването на сигнала лице. Тя е обезпечена както процедурно, така и организационно-технически от закона. Кой от трите възможни канала за сигнализиране – вътрешен, външен или публичен, да избере служителът зависи от неговото собствено доверие в преките си колеги и/или системата като цяло.

3.3. Предимства и недостатъци на всеки от трите канала за сигнализиране за нередности.

Предимството на вътрешния канал за подаване на сигнал за нарушение е, че той е най-близо до лицето, което подава сигнал. На практика сигналът може да бъде приет и обработен дори от колега, който работи в съседната стая или етаж. Кое е лицето или звеното към всяка община, натоварено да приема и обработва сигнали по ЗЗЛПСПОИН, следва да е ясно и недвусмислено оповестено на всички нейни служители.

Подаването на сигнал чрез вътрешния канал предполага по-бързо обработване на сигнала и евентуално срочно отстраняване на нарушението или предотвратяването на негативните последици от него. Сигналът може да бъде подаден към служител, отговорен за вътрешното сигнализиране устно (чрез нарочна среща или по телефон), както и писмено (включително и чрез електронна поща). По отношение на сигурността на информацията и запазване на конфиденциалността, след подаването на сигнала, отговорният служител по неговото администриране е длъжен да генерира през системата на КЗЛД уникален идентификационен номер (УИН), под който да регистрира сигнала в регистъра, който е длъжен да поддържа. Същият УИН, съдържащ основните реквизити на сигнала, предмета, къде и срещу кого е подаден, както и кой е служителът, който го е приел, се регистрира и в системата на КЗЛД.

Най-важните функции на служител, отговорен за приемане на сигнали чрез вътрешния канал на общината, е **да не позволи нерегламентираното изтичане на информация**. Освен

това той може да посъветва сигнализиращото лице за възможните му следващи стъпки, както и да насочи сигнала към външния канал за сигнализиране.

Въпреки мерките за сигурност, които би трябвало да гарантират запазването на конфиденциалността на сигнала и подалото ги лице, трябва да се има известна доза на внимателност, особено когато става дума за злоупотреба с публичен ресурс или нарушения, чиято цел е влияние върху изборния процес. Това очевидно е отчетено и от ЗЗЛПСПОИН, тъй като при съмнение за запазване на конфиденциалността на подалото сигнала лице, законът позволява **сигналът да бъде подаден директно в специализираното звено на КЗЛД**. Нещо повече – когато сигналът уличава ръководител на сигнализиращото лице в нарушение, законът дори насърчава използването на външния канал, т. е. КЗЛД, за подаване на сигнала, именно с оглед на сигурността на сигнала и безпристрастността на неговото разглеждане.

Данните за контактите и начина, по който следва да бъде подаден сигнала до специализираното звено на КЗЛД, следва да бъдат в самостоятелен и лесно разпознаваем раздел на интернет страницата на Комисията. При тази форма на сигнализиране се очаква, че конфиденциалността на данните по сигнала и самоличността на лицето, което го е подало, ще са гарантирани в най-висока степен. Допълнителна гаранция за това е и императивното изискване в Закона за защита на сигнализиращите лица, че **служителите на специализираното звено – дирекция в КЗЛД, нямат право да предоставят информация на другите служители на Комисията, включително и на нейните членове**.

Част от основните функции на служителите от специализираното звено на КЗЛД е да прегледат сигнала и да го препратят за проверка към съответния компетентен орган, който на практика може да е всеки, при **строго спазване на конфиденциалността**. Срокът за препращане на сигнала е седемдневен от неговото постъпване, като за препращането се уведомява не-

говият подател. В случай че се прецени, че сигналът съдържа информация за нарушение от спешен порядък, сигналът може да бъде разгледан и приоритетно, преди изтичането на сроковете, описани в закона. Служителите на КЗЛД са длъжни да поддържат непрекъснатата връзка както с подателя на сигнала, така и с компетентния орган, натоварен с извършване на проверката, като съдействат за размяната на информация между двете страни по отношение на искане или предаване на допълнителни сведения и информации. Във всички случаи се следи за запазването на конфиденциалността на сигнала. При необходимост служителите на КЗЛД могат да правят и самостоятелни проверки, като имат право да изискват и получават информация от държавни и общински органи, както и от юридически и физически лица, необходима за установяване на допълнителни фактически обстоятелства, свързани със сигнала;

Процедурата по подаване на сигнали за нередности чрез специализираното звено на КЗЛД води до един от следните резултати:

Ръководителят на звеното в органа по външно подаване на сигнали изготвя доклад в 3-месечен срок, или по изключение – в 6-месечен, в който предлага на ръководителя на КЗЛД:

1. предприемане на конкретни мерки с цел преустановяване на нарушението в случаите, когато е констатирано такова;
2. изпращане на съдържащата се в сигнала информация на компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актове на Европейския съюз; в тези случаи сигнализиращото лице се уведомява за препращането в 7-дневен срок;
3. сезиране на прокуратурата в случаите на констатирано престъпление;
4. предприемане на мерки за защита на лицето, подало сигнала;
5. прекратяване на проверката.

Ако се окаже, че сигналът съдържа информация, от която може да се направи предположение, че се нарушава ИК, то той ще бъде препратен по компетентност и до ЦИК, но при спазване на условията за поверителност. Във всички случаи, ако се установят данни за извършено престъпление, **сигналът и материалите по него се изпращат незабавно към прокуратурата.**

Третата възможност пред общинския служител, станал свидетел на нарушение, и търсещ начин да реагира, е **да оповести публично информацията** за него. Макар и най-неясно описана в закона, тази правна възможност дава същата защита на сигнализиращото лице, с тази разлика, че запазването на името му в тайна е на практика невъзможно. В перспектива публичното оповестяване може да се окаже възможност с голям потенциал и предпочитана форма за сигнализиране в особените случаи, при които служител на община съобщава за нередности при техническото обезпечаване на изборите или заобикаляне на изборното законодателство чрез нарушения в друга обществено-икономическа или политическа сфера. Публичното сигнализиране може да парира високия риск при външното подаване на сигнал, при който съществува опасност от ответни действия, въпреки всички законоустановени форми на защита от такава или има вероятност нарушението да не бъде ефективно разгледано поради опасност от укриване или унищожаване на доказателства, съмнение за наличие на тайно споразумение между компетентния орган и извършителя на нарушението, или за съучастие на органа в нарушението, както и поради други специфични обстоятелства, зависещи от конкретния случай.

При публично оповестяване трябва да се има предвид факта, че **КЗЛД има законното задължение да следи служебно за оповестените публично сигнали за нарушения**, да ги завежда в своя регистър и на практика да ги третира като подадени по външния канал – т. е., директно до КЗЛД. Така отново в 7-дневен срок от тяхното регистриране трябва да ги препрати на компетентния орган и да проследи съдбата им, включително

и спазва ли компетентният орган своите процедури за проверка, взема ли мерки срещу нарушението и нарушителя, спазва ли сроковете за това.

3.4. Рискове и защита от репресивни ответни мерки при сигнализиране за нередности по ЗЗЛПСПОИН

Няма да коректно да се твърди, че лице, което реши да подаде сигнал, още повече такъв, който е свързан със злоупотреба с публичен ресурс с цел въздействие върху изборния процес, не може да бъде жертва на обратни действия. Все пак трябва да се има предвид, че точно **процедурите за подаване на сигнал по ЗЗЛПСПОИН предоставят най-голямата защита** към момента на сигналоподателите. Освен конфиденциалността и задължителната про-активност на КЗЛД и лицата, отговорни за вътрешните канали, законът дава и конкретна защита на сигнализиращите лица срещу ответни действия (отмъщение) и репресии. Най-важната сред тях е, че се забранява всяка форма на ответни действия спрямо сигнализиращото лице, което го репресира или поставя в неблагоприятно положение. Забраняват се дори заплахите и опитите за репресия срещу сигнализиращите лица. ЗЗЛПСПОИН изрично изброява ситуацияите, които се считат за репресия: 1. временно отстраняване, уволнение или прилагане на друго основание за прекратяване на правоотношението, по което лице полага наемен труд; 2. понижаване в длъжност или забавяне на повишение в длъжност; 3. изменение на мястото или характера на работата, продължителността на работното време или намаляване на възнаграждението; 4. отказ за осигуряване на обучение за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работника или служителя; 5. отрицателна оценка на работата, включително в препоръка за работа; 6. прилагане на имуществена и/или дисциплинарна отговорност, включително налагане на дисциплинарни наказания; 7. принуда, отхвърляне, заплашване за предприемане на ответни действия или действия, изразени физически, словесно или по друг начин, които имат за цел накръняване на достойнството на

лицето и създаване на враждебна професионална среда.

Широкият спектър на житейско-професионални хипотези дава възможност на сигнализираното лице да претендира, че е репресирано именно заради подадения от него сигнал. В името на защитата на лицата, подали сигнал, **законът обръща и презумпцията за невиновност**, като презумира, че лицето, срещу когото е подаден сигнала се счита за виновно до доказване на противното за всичко, което направи срещу сигнализиращото лице.

Законът гарантира и **безплатна консултация за сигнализиращото лице от КЗД**, помощ пред всеки орган, в случай че е необходима защита от ответни действия, безплатна правна помощ, медиация и други мерки за подкрепа. Предвидени са и мерки за защита и на засегнати лица от сигнала, т.е. не само за сигнализиращите лица.

Кодекс за етично поведение
на общинските служители
(принципи)

Съгласно ЗМСМА (чл. 21, ал. 2) всеки общински съвет може да приема правилници, наредби, инструкции и др. вътрешно-нормативни актове. По този начин всяка община приема и свой собствени етичен кодекс (насоки за етично поведение). Същият закон създава и регулации по отношение на конфликтите на интереси. Повечето от съществуващите етични кодекси на общините стъпват върху принципите, заложи в Кодекса за етично поведение на служителите в държавната администрация.

I. Етични принципи при изпълнението на дейността на общинските служители

Законът за администрацията определя, че неговите разпоредби се прилагат и за органите на местното самоуправление, а администрацията на изпълнителната власт бива централна и териториална. Общинската администрация е част от териториалната администрация на изпълнителната власт като общинските служители са държавни служители или служители на трудово правоотношение.

Законът за държавния служител изисква от държавните служители при изпълнение на служебните си задължения и в общественния си живот да имат поведение, което да съответства на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. По отношение на работещите по трудово правоотношение в държавната/общинската администрация задължението за спазването на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация е въведено с чл. 107а, ал. 6 от Кодекса на труда.

Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация прокламира следните принципи за поведение при осъществяване на дейността на служителите в държавната администрация:

1. законност - изпълнение на служебните задължения в съответствие с Конституцията, правото на Европейския съюз,

международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, законите и подзаконовите нормативни актове на страната и вътрешните за администрацията актове, при зачитане и спазване на правата и на основните свободи на гражданите;

2. лоялност - поведение, насочено към утвърждаване и подобряване на авторитета и доброто име на институцията, изразяващо се в коректно и почтено отношение към институцията, както и въздържане от необоснована публична критика на същата;

3. добросъвестност - грижливо, старателно и отговорно изпълнение на служебните задължения;

4. безпристрастност - обективно и непредубедено изпълнение на служебните задължения, като се избягва поведение, което може да се възприеме като предразположеност или предубеденост;

5. равнопоставеност - изпълнение на служебните задължения по начин, който не допуска никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна;

6. отговорност - изпълнение на възложените задачи компетентно и в срок, с цел постигане на висок обществен резултат;

7. политически неутралитет - недопускане на лични или чужди политически пристрастия при изпълнение на служебните задължения;

8. почтеност - поведение, при което не се допуска приемане на материални или нематериални облаги, независимо от естеството им, които не се полагат на служителите и могат да повлияят върху обективното изпълнение на задълженията по

служба;

9. конфиденциалност - опазване на информацията, придобита при или по повод на изпълнение на служебните задължения;

10. отчетност - осъществяване на дейността по начин, даващ възможност да се проследяват изпълнението на служебните задължения, резултатите и взетите решения;

11. колегиалност и учтивост - поведение, основано на уважение към мнението и личния живот на колегите, и придържане към любезно и възпитано отношение при изпълнение на служебните задължения.

Изброените принципи имат пряко отношение към изпълнението на задълженията на общинските служители в изборния процес. От една страна, високият професионализъм на служителите в администрацията зависи от спазването на висок морал и етични норми, които са важен елемент за утвърждаване на положителен публичен образ на общинската администрация в обществото, а от друга изпълнението на задълженията на общинските служители в съответствие с посочените етични принципи и норми осигурява необходимата организация за провеждането на избори за общински съветници и кметове и създава предпоставки за честни и свободни избори.

Източници за допълнителна информация:

БИПИ. [Злоупотреба с държавен ресурс за партийни и електорални цели в България](#). С. 2022

Grace, Laura. (2021) How Citizen Organizations Can Monitor Abuse of States Resources in Elections. NDI.

IFES. (2018) Abuse of State Resources Research and Assessment Framework: Guidelines for the Democracy and Governance Community of Practice.

Öhman, Magnus. (2022) Vote for Free: A Global Guide for Citizen Monitoring of Campaign Finance. IFES.

OSCE/ODIHR. (2016) Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuses of Administrative Resources During Electoral Processes. Venice Commission. Strasbourg.

Ritchie, Megan. Shien, Erica et al. (2017) Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections. IFES.

Speck, Bruno. Fontana, Alessandra. (2011). Milking the System: Fighting the abuse of public resources for re-election. Anti-Corruption Resource Center.

Wilson, Mark. (2023). Abuse of State Resources: 100 Examples (Research Note). IFES.

