

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

КУПУВАНЕТО НА ГЛАСОВЕ И КОНТРОЛИРАНИЯТ ВОТ В БЪЛГАРИЯ: *(работен документ за дискусия)*



През 2006 година Transparency International – България създаде първия по рода си в България Център за правна консултация на пострадали от корупция. Той е инициатива на международната антикорупционна неправителствена организация Transparency International, с чието съдействие през изминалите години бяха създадени повече от 15 такива структури в държави от Европа и Азия. През последните няколко години различни държавни институции въведоха горещи телефони за подаване на сигнали за корупция. В същото време проучванията на общественото мнение показват, че по-голямата част от гражданите не са готови да сигнализират институциите и имат нужда от съвет и подкрепа от страна на независими експерти и на граждански организации.

Създаването на Центъра за правна консултация на пострадали от корупция има за цел да съдейства на пострадалите от корупционни практики да защитят своите права и законни интереси, както и да повиши информираността на гражданите относно възможните механизми за противодействие на корупцията. Също така, чрез създаването на този Център Асоциация „Прозрачност без граници” цели да насочи вниманието на държавните институции към проблема с корупцията и да насърчи тяхната по-активна работа с граждани при сигнали за случаи на корупция.

Настоящият работен документ за дискусия е фокусиран върху една от най-проблемните области – купуването на гласове и оказването на натиск върху избирателите. Вниманието върху този проблем бе поставено неслучайно – изследванията на Асоциация „Прозрачност без граници” през изминалото десетилетие показват, че политическата корупция и в частност – корупцията в изборния процес, е натоварена с изключително висок корупционен риск. Сигналите, получени през изминалите години в Центъра за правна консултация на пострадали от корупция, потвърждават тази констатация. Настоящият документ систематизира информацията относно: основните фактори на средата, които обуславят корупцията в изборния процес; механизмите, по които се осъществява натискът върху избирателите; дефицитите в работата на институциите, в това число и слабите звена в тях (institutional soft spots), които позволяват купуване на гласове, контролиран вот и др. практики и които не успяват да изпълняват ефективно своите функции; препоръки за ограничаване на незаконните практики в изборния процес.



Настоящият документ е разработен в рамките на проект „Поддай сигнал (II) – включване на гражданите в противодействие на корупцията в Южна Европа”, осъществяван с финансовата подкрепа на Европейската комисията, по програма „Превенция и противодействие на престъпността”, Home/2012/ISEC/AG. Мненията и становищата, изразени в настоящата публикация, не отразяват позицията на Европейската комисия. Европейската комисия не носи отговорност за използването на информацията, съдържаща се в публикацията.

КУПУВАНЕТО НА ГЛАСОВЕ И КОНТРОЛИРАНИЯТ ВОТ В БЪЛГАРИЯ

Увод

През последното десетилетие в изборния процес в страната на преден план излязоха редица проблеми, свързани с организацията на изборния процес и с опитите за оказване на незаконно въздействие върху избирателите, като купуване на гласове, натиск върху избирателите и т.н.

Купуването на гласове представлява престъпление срещу политическите права на гражданите, при което избирателят се склонява да гласува в полза на посочен кандидат или партия, срещу получаване на материална облага. Материалната облага може да намира израз не само в получаването на парични суми, но и на стоки, вещи и необходими услуги, които могат да бъдат предоставени на избирателя като отплата за направен конкретен политически избор. Предвид незаконосъобразния характер, купуването и продаването на гласове се извършват в условията на неписани, скрити договорености и при създаването на гаранции, че избирателят ще гласува в съответствие с договореното. Това налага в повечето случаи да се прилагат и инструменти за проверка и контрол.

Понятието „контролиран вот“ беше въведено от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2009 година, за да опише практиките на оказване на незаконен натиск, който цели да принуди гласоподавателите да гласуват за партия или кандидат, в противоречие с тяхната воля и политически предпочитания. При разглеждане на този проблем следва да се взема предвид фактът, че контролираният вот може да представлява както самостоятелна форма на злоупотреба с политическите права на гражданите, при която не се предоставя материална облага, така и да е съпътстващ компонент на прякото купуване на гласове. В този случай този инструмент се използва като гаранция, че гласоподавателите ще гласуват за партията/кандидата, за когото са получили материална облага (най-често – парична сума).

Понятието „контролиран вот“ се свързва с оказване на *противозаконно въздействие върху избирателите, което цели да ги принуди да гласуват против волята си, в полза на кандидат или партия, посочени от друго лице.* Лицето, оказващо въздействие върху избирателя, разполага с властови ресурс, който може да го принуди да постъпи против собствената си политическа воля. В ролята на основни действащи субекти, оказващи това въздействие, се явяват лица, които разполагат с икономически и/или политически управленски ресурс: работодатели от частни фирми; ръководители на фирми, които представляват държавна или общинска собственост; ръководители на звена и структури от публичната администрация – в т.ч. държавни институции и институции на местната власт.

Данните от изследванията на наблюдатели на изборния процес дават основание за комплексното разглеждане на проблема „контролиран вот“ в неговата самостоятелност, но и във взаимовръзката му с „купуването на гласове“.

В опит да бъде изяснен характерът на този вид въздействие и да бъдат очертани границите на проблема, в изследванията на изборния процес през последното десетилетие бе въведено понятието „контролиран вот”. В български контекст понятието „контролиран вот” и „купуването на гласове” придобиха по-широка популярност през 2007 година. Първоначално те отразяваха опита на експерти и неправителствени организации за разкриване на същността и мащабите на незаконното финансиране на политическата дейност. Липсата на ефективен контрол върху финансирането на политическата дейност в първите години на прехода към демокрация доведе до пренасяне на негативния ефект от политическата корупция в другите сфери на обществения живот. Особено остро този проблем се откри при местните избори през 2007 година и парламентарните избори през 2009 година, когато бяха констатирани сериозни опити за включването на огромни парични потоци с неясен произход при финансирането на предизборните кампании на кандидатите, за организирано купуване на изборителни гласове и за оказване на натиск върху изборителите да гласуват в полза на кандидати, посочени от техни работодатели.

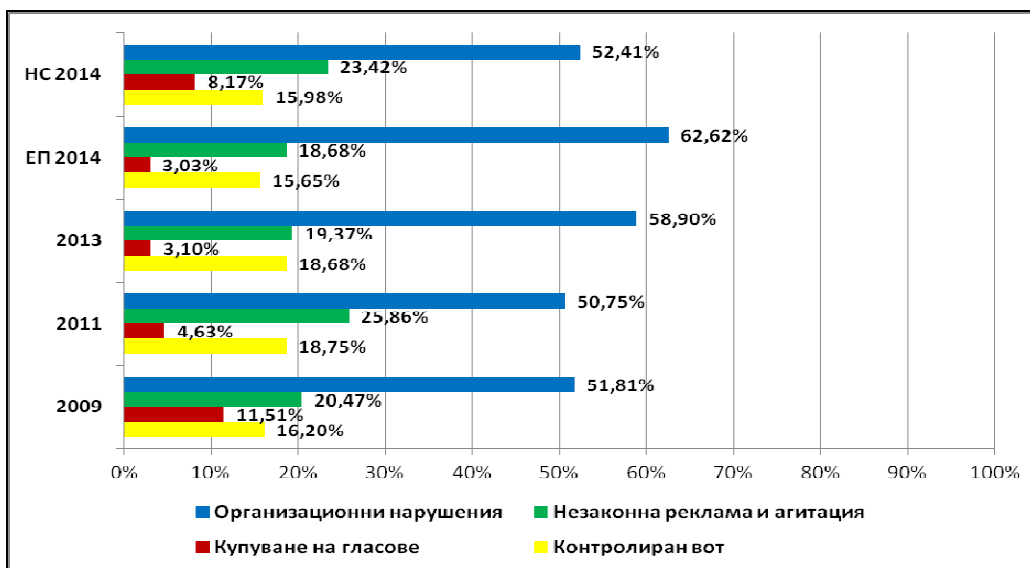
Осъществяването на икономически натиск върху изборителите при реализиране на техните изборителни права представлява един от съществените рискове както за демократичния процес, така и за персоналната сигурност на хората. Причините за това се коренят във факта, че тук се намира пресечната точка, в която се нарушават фундаментални права на човека – *икономическите, политическите и социалните права* на гражданина. При изследването на тази група от рискови фактори за човешката сигурност е необходимо да се отчита, че става въпрос за нарушаване на основни човешки права, постановени от Хартата за правата на човека на ООН¹. Пряка последица от нарушаването на тези фундаментални права е подкопаването на основните принципи, върху които се основава съвременният демократичен ред – върховенство на закона, правова държава и политически плурализъм, както и нарушаването на базисни принципи, върху които се гради икономическо развитие на съвременното общество.

Резултатите от мониторинга на предизборните кампании през изминалото десетилетие, както и данните от наблюдението в изборния ден подкрепят извода, че контролираният вот се превръща в един от най-съществените проблеми в изборния процес.

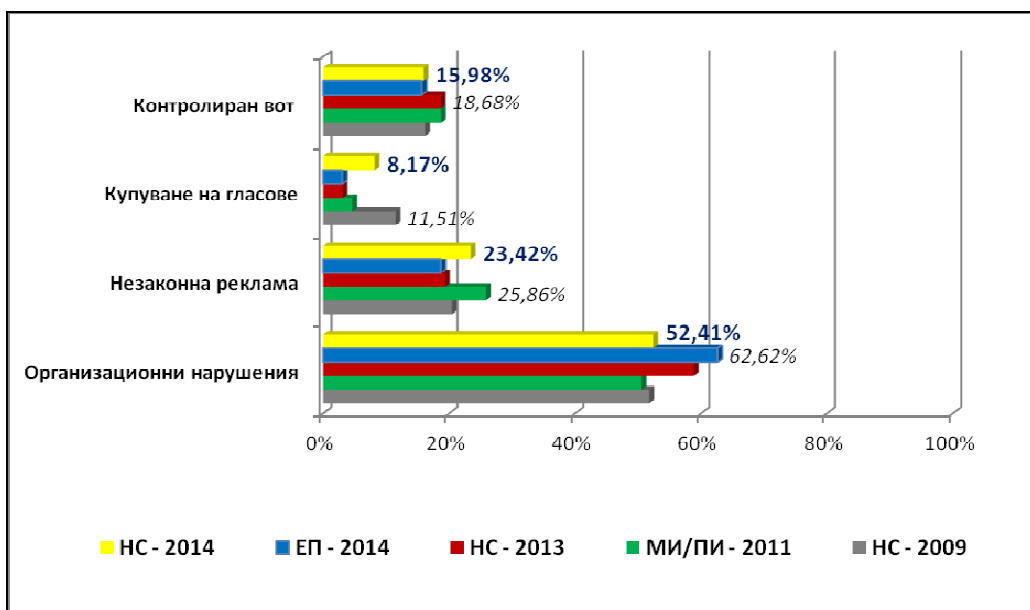
ТИПОЛОГИЯ НА НАРУШЕНИЯТА					
Сравнителни данни от изборите през 2009, 2011, 2013 и 2014 година					
	2009	2011	2013	ЕП 2014	НС 2014
Организационни нарушения	51,81%	50,75%	58,9%	62,62%	52,41%
Незаконна реклама и агитация	20,47%	25,86%	19,37%	18,68%	23,42%
Купуване на гласове	11,51%	4,63%	3,1%	3,03%	8,17%
Контролиран вот	16,2%	18,75%	18,68%	15,65%	15,98%

¹ Хартата за правата на човека на ООН интегрира Всеобщата декларация за правата на човека (приета на 10 декември 1948 г.), Пакта за граждански и политически права, Пакта за икономически, социално-икономически и културни права, протоколите за забрана на смъртно наказание и за правото на индивидуална жалба.

Графика: Тенденции при нарушенията в изборния процес (2009 – 2014)



Графика: Тенденции при типовете нарушения (2009 – 2014)



През 2009 година водещи проблеми, установени при прякото наблюдение в изборния ден, бяха изборният туризъм и купуването на гласове. През 2011 година това бяха неточните избирателни/забранителни списъци, неправилно попълнените бюлетини и организационният хаос в работата на секционните и районните избирателни комисии. През 2013 година доминираха разнородни практики, свързани с неспазване на правила за боравене с бюлетини и за регистриране на наблюдатели и застъпници в избирателните секции, както и несанкционираното разрастване на практики за контролиран вот, а на европейските избори през 2014 година фокусът на внимание беше съсредоточен върху компрометирането на фигурата на независимия наблюдател. *Наблюдението на парламентарните избори през м. октомври 2014 година* показва, че ключови проблеми в изборния процес остават несанкционираното купуване на гласове, както и

контролираният вот, изразяващ се в пряк и косвен натиск върху избирателите да гласуват в полза на определена партия или кандидат.

Наблюдението на парламентарните избори, проведени на 5 октомври 2014 година, показва тревожна нова динамика спрямо тенденциите, регистрирани в предходни наблюдения. Контролираният вот и купуването на гласове отбелязват значителен ръст спрямо нивата, регистрирани до момента. В периода 2009-2014 година контролираният вот запазва стабилни нива от около 16-18%. В рамките на изборния ден на парламентарните избори през 2014 година дялът на сигналите за контролиран вот възлизаше на 30,22%.

Резултатите от наблюдението дават основание за тревога от нарастването на относителния дял на сигналите за купуване на гласове. След 2009 година, когато този дял бе малко над 10% от всички данни за нарушения, купуването на гласове представляваше относително по-малък процент от общият обем сигнали (вариращ около 3%). На парламентарните избори през октомври 2014 година купуването на гласове значително нараства като относителен дял и се доближава до нивата от 2009 година.

I.Измерения на проблема и механизми за осъществяване на корупционни практики

Основни действащи лица (основни субекти) при осъществяване на натиск при упражняване на избирателните права на гражданите

При разглеждане на въпроса относно *основните действащи лица, оказващи икономически натиск върху гражданите при упражняване на избирателните им права* могат да бъдат обособени няколко основни категории:

1.Собственици на частни фирми, независимо от мащаба на тяхната дейност (малки, средни и големи фирми).

2.Мениджъри на структури от частни фирми, ръководители на цехове и обособени производства, началници на смени и т.н.

3.Ръководители на държавни фирми, директори на регионални подразделения, ръководители на фирми, които са общинска собственост и т.н.

4.Ръководители на административни структури от държавните институции, лица на изборни позиции в институциите на местната власт и директори на звена в тези институции.

5.„Работодатели” от нелегалните сектори на икономиката и лихвари.

В рамките на изборителния процес, *в изборния ден*, за да осъществяват контрол върху избирателите, посочените по-горе 5 основни категории лица влизат в следните роли:

1.Застъпници на партии и кандидати – масираното присъствие на голям брой застъпници в и пред избирателните секции през 2009 година провокираха изключително острата реакция на българските и на международните наблюдатели. Застъпниците бяха използвани като основен инструмент за натиск и контрол над работниците в няколко големи предприятия, чийто собственик бе и официално регистриран участник в изборите. Злоупотребата със статута на застъпниците провокира сериозна публична дискусия и последващи промени в изборното законодателство, с които бяха въведени мерки за повече публичност и за

ограничаване броя на застъпниците. Въпреки това, те продължават да бъдат използвани като основен инструмент за контрол над избирателите, като наред с това значителна част от застъпниците също така са и обект на натиск, контрол и/или подкупване.

2. Членове на секционни избирателни комисии – това е най-традиционната роля, в която влизат част от лицата, осъществяващи контрол върху избирателите. Статутът на член на секционна избирателна комисия позволява достъп до всички ключови дейности в изборния ден, а посредством това и за осъществяване на контрол над избирателите: чрез контрол дали конкретни избиратели са дошли да гласуват, чрез насочване и указване на избиратели как да гласуват в тъмната стаичка, в т.ч. и чрез проверка дали е правилно попълнена бюлетината, преди да бъде пусната в избирателната урна.

3. Представители на партии – статутът на представителите на партиите е малко по-различен от този на застъпниците на партиите и кандидатите. Той не позволява присъствие в изборните помещения, но дава възможност за присъствие пред изборното помещение, осъществяване на комуникация с предизборния щаб и друга логистична подкрепа. Предвид факта, че мерките за контрол и прозрачност в изборното законодателство бяха фокусирани върху застъпниците, ролята на представителите на партиите не бе ограничена и те бяха използвани като инструмент за осъществяване на контрол над избирателите.

4. Наблюдатели – резултатите от изследването потвърждават данните от мониторингови доклади на български и международни наблюдатели, че в последните години все по-често се злоупотребява със статута на наблюдателите. Така например, при последните парламентарни избори повече от 8000 наблюдатели от неправителствени организации (някои от които с официален статут на политически фондации или на младежки структури на партиите) бяха мобилизирани с цел да осъществяват наблюдение и контрол, които не се вписват в рамките на установените стандарти за политически безпристрастно гражданско наблюдение.

5. Лица без официален статут и обозначителни знаци, които присъстват пред избирателните секции, наблюдават как протича изборния процес и осъществяват контрол над избирателите.

Механизми за осъществяване на натиск в частния бизнес

Механизмите за осъществяване на натиск върху хората, работещи в частните фирми, се осъществяват директно или с опосредстващото съдействие на мениджъри от средните управленски звена, като основният инструмент за въздействие е *заплахата с уволнение и/или налагането на санкции във вид на задържане на дължими плащания и отмяна на полагащи се бонуси*. Като правило, и двете страни знаят, че правните механизми за защита на икономическите и политическите права на работещите практически не се прилагат, поради което не съществува очакване за съпротива на натиска (а също така и в действителност подобна съпротива не съществува).

Основният мотив, който се използва при оказване на натиск, е рискът от *загуба на позиции на пазара* при неблагоприятна промяна в политическата

конюнктура, съответно – възможността от стагнация в дейността на фирмата, което на свой ще се отрази на работните места във фирмата.

Зависимостта на натиска, упражняван върху гражданите, е пропорционален на: 1) нивото на *безработица*, 2) *неефективността и формализма* в работата на институциите, които имат правомощия по спазване на трудовото законодателство и на правоохранителните институции; и на 3) *стагнацията на икономиката* в дадения регион или населено място.

Механизмите за осъществяване на контрол за изпълнение на указаното поведение и избор са в зависимост от ресурсите, с които разполага фирмата (в големите фирми се прилага разгърнатата система за проверки) или в зависимост от установеното „взаимодействие” с местните политически сили (представителите на политическите партии в секционните комисии изпълняват функции по контрол).

Резултатите от изследването показваха, че в определени общини е възможен *механизъм за натиск, прилаган от едни бизнес структури спрямо дребния бизнес*. Този механизъм за натиск е особено тревожен предвид факта, че прилаганите санкции са намирали своя израз в налагане на глоби (рекети), изземване на управлението на фирмата и оказване на натиск за прекратяване на нейната дейност.

Механизми за осъществяване на натиск във фирми – общинска или държавна собственост

Механизмите за осъществяване на натиск във фирмите, които са държавна или общинска собственост, не се различават по своя същност от тези, прилагани в частните фирми. Основният мотив е малко по-различен – вероятността от промяна в политическото управление представлява заплаха не толкова поради опасност от загуба на позиции на пазара, колкото поради опасност от *промяна в начина на управление на фирмата*, както и поради вероятността от назначаване на *ново ръководство на фирмата*, промяна на *правилата* и на *работната атмосфера*. Важен мотив при осъществяването на натиск е заплахата от уволнение поради *бюджетни съкращения*, наложени „отгоре” – фирмата не е ефективна, икономическата криза налага икономии и съкращения във всички структури на бюджетна издръжка.

Това, което отличава ситуацията във фирмите – публична собственост от частните фирми, е разбирането че все пак *съществуват закони* и поради тази причина е възможно да бъдат прилагани *механизми за защита* на икономическите и политическите права на работещите. Въпреки разбирането че правоохранителните институции и контролните звена не работят достатъчно ефективно, и работодателите, и работниците разбират, че възможностите за несанкциониран натиск не са неограничени. Именно поради това разбиране формите на натиск не са толкова силно изразени. И за двете страни е налице *очакване на съпротива на оказвания натиск*. В тази връзка следва да се подчертае, че очакването за противодействие на натиска е насочено не толкова към държавните институции, колкото към политическите партии – опоненти на управлението на местно ниво.

Прилагат се както *по-софистицирани методи на въздействие*, така и методи за натиск, идентични с тези в частния бизнес. Все пак, следва да се взема предвид,

че методът на *убеждаването* и прилагането на *стимули* имат съществен дял в механизмите за въздействие в тези фирми.

Що се отнася до механизмите за контрол на изпълнението (при упражняване на изборителните права в изборния ден), данните от изследването показват, че са развити сериозни механизми за проверки и контрол, като за целта се използва наличният ресурс на административните структури и на политическите партии, които са представени в изборителните комисии.

Механизми за осъществяване на натиск в публичната администрация

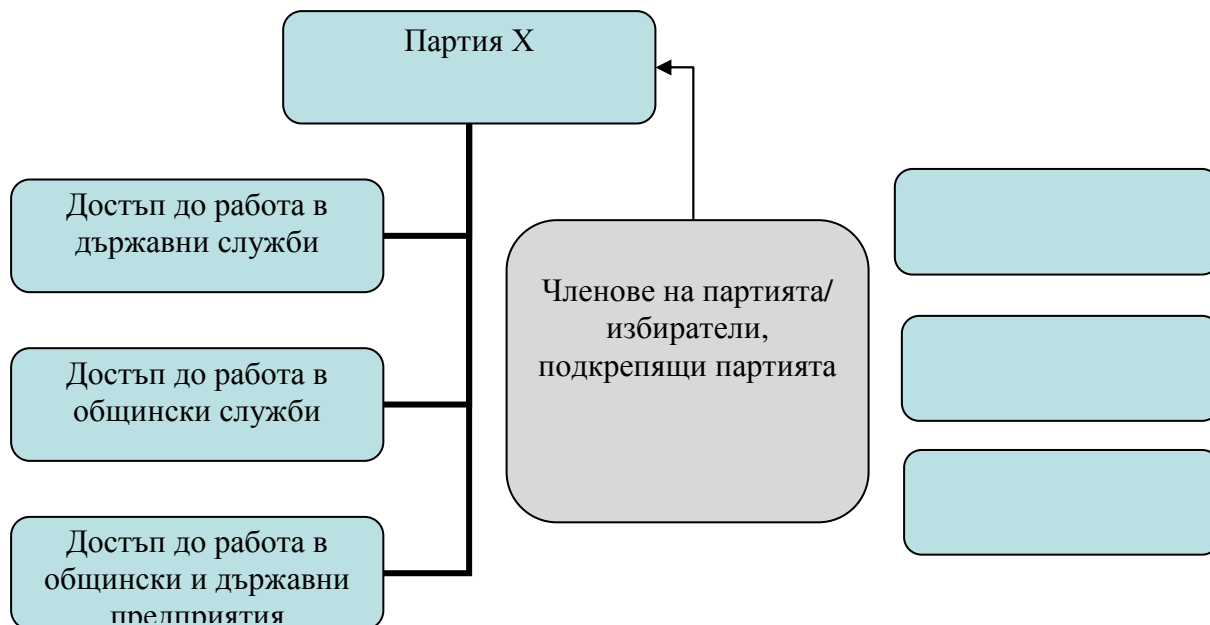
Механизмите за осъществяване на натиск местните и регионалните структури на публичната администрация имат *по-софистициран*, но и същевременно *по-прикрит характер*. В тази връзка следва да се отчита, че както ръководството, така и служителите имат съзнанието, че са налице съответните *правни механизми за защита*, а освен това е налице и значителен потенциал за *политическа подкрепа* (в това число от опозиционни политически сили).

Въпреки формалното спазване на изискванията за политическа неутралност при назначаването, и служителите, и ръководителите на административните структури са наясно, че значителна част от служителите са заели местата си в резултат на *политическо покровителство*. Това оказва въздействие върху поведението на ръководството и съответно – на механизмите за натиск, които се прилагат. В тази основните инструменти за натиск са свързани с търсене на *формални поводи за санкциониране*, позоваване на *неизпълнение на служебните задължения* и т.н.

Основните мотиви при оказването на въздействие са свързани с вероятността от *промяна в политическото управление*, което може да доведе до *промяна в правилата за работа* и в *работната атмосфера*. Важен мотив при осъществяването на натиск е заплахата от уволнение поради необходимост от *бюджетни съкращения, наложени „отгоре“* – администрацията е раздута, а икономическата криза налага икономии и съкращения във всички структури на бюджетна издръжка.

При разглеждането на въпроса за оказване на натиск в публичната администрация следва да се вземе предвид не само *механизма за налагане на санкции*, но и *механизма за прилагане на поощрения и стимули*. В тази връзка, изследването потвърждава, че в определени райони и общини от страната на първо място като водещ механизъм за въздействие се налага създаването на възможности за *напредък в кариерата, назначаването на членове на семейството* и роднини и други *икономически стимули*. В случай на отклонение от желаното поведение, следва уволнение, *изолиране от общността* и *отнемане на перспективите* за работа в бюджетни структури (вж. схемата, онагледяваща този подход – празните полета в дясната част на нея изобразяват именно този подход – неизползването на партията като посредник се изразява в липса на възможност за достъп до позиции в администрацията и в други структури на бюджетна издръжка).

Схема № 1: Модел за достъп до работно място в структури на бюджетна издръжка с посредническата роля на политическа партия



Що се отнася до механизмите за контрол на изпълнението (при упражняване на изборителните права в изборния ден), данните от изследването показват, че са развити сериозни механизми за проверки и контрол, като за целта се използва наличният човешки ресурс на административните структури и на политическите партии, които са представени в изборителните комисии. По данни на анкетираните служители, в изборния ден е възможно да действа цял щаб (паралелен на предизборния щаб), който има за цел да организира и контролира участието на служителите в изборителния процес.

В тази връзка е особено важно да се подчертае, че подобен модел на въздействие и контрол може да постави служителите в особена ситуация, при която те са не само субект на въздействие и контрол спрямо свои колеги, но също така са и обект на контрол от други служители в административната структура, в която работят.

Механизми за осъществяване на натиск върху безработни и социално слаби, ангажирани по програми за временна заетост

Механизмите за осъществяване на натиск върху лица, работещи по програми за временна заетост и социално слаби лица, са идентични с тези, прилагани в общинските и държавни фирми. Натискът и съответно – контролът върху тях, се осъществява от служители в общинските администрации, които са ангажирани в осъществяване на контрол за качество на извършваната дейност. В този случай спрямо работещите се прилагат механизми за убеждение, че при политическа лоялност (намираща израз в гласуване на управляващата партия/кмет) е възможно продължаване на програмите за временна заетост, съответно – за продължаване на трудовия договор. При неизпълнение и отклонение от указанията, следва санкция – прекратяване или неподновяване на трудовия договор. В този случай като мотив за уволнението се изтъква некачествената работа, неизпълнение на изискванията и т.н.

Механизми за осъществяване на натиск върху безработни и социално слаби от лихвари и „работодатели“ от нелегалната икономика

Механизмите за контрол и натиск при тази група следва да бъдат особен предмет на внимание и анализ поради факта, че става въпрос за зависимости над хора, които практически не разполагат с каквито и да било ресурси за противопоставяне на натиск. Често тези хора имат толкова ниска степен на грамотност, че не разполагат с минимална информация за техните основни права, за законите и за институциите, в резултат на което са изключително податливи на манипулации. Следва да се отбележи също така, че този проблем е особено сериозен при ромите – в допълнение към останалите аргументи, следва да се подчертае, че те живеят в живееят в *изолация* от останалото население, в изолирани махали и квартали. *Специфичната култура* на тяхната общност изисква подчинение на *други правила и традиции*, различни от общовалидните за всички други граждани правила и закони.

Въз основа на резултатите от проведеното проучване може да се потвърди наличието на *система за икономическа зависимост, която води до тотален контрол* над живота на цели семейства. В някои населени места е създадена паралелна икономика и паралелен ред – функционира система на икономически взаимоотношения, при която „бизнесът“ е разпределен по сектори (официална търговия със стоки, нелегална търговия с цигари, проституция и т.н.), съществува „финансов“ сектор, в който лихвари предоставят кредити и живеят от тази икономическа дейност.

Резултатите от проведеното изследване показваха наличието на изградена система за зависимост и контрол в определени махали, които могат да се определят като *съвременна система на робство*. Един от най-драстичните механизми за създаване на такава зависимост е срещу предоставяне на кредит, който никога не може да бъде изплатен заради непосилните лихви. Този факт позволява стартирането на *механизми за експлоатация, при които се използва безплатният труд на човека (и на неговото семейство)* за всякакъв тип икономически дейности – нелегална търговия с цигари, проституция, безплатна работа в стопанството (в градината, на полето), безплатен труд в къщата на лихваря (в т.ч. вършене на домакинската работа) и т.н.

Важен инструмент от създаването на зависимост е *отнемането на всички средства*, които социално слабите/безработните получават от държавата. Обикновено тези средства се предоставят по *дебитните карти*, чрез които се извършват социалните плащания от държавата към съответното лице. Резултатите от изследването показваха, че е налице *парадокс – модерните средства за заплащане в съвременната икономика (дебитните карти) се използват за изграждане на домодерни форми на икономическа зависимост* (в т.ч. и политическа зависимост).

Системата за задържане на дебитните карти не е нова – тя е идентична на прилаган в миналото подход за осъществяване на контрол върху избирателите – чрез задържане на личните карти. Докато *задържането на личните карти* бе използвано като инструмент за контрол при упражняване на избирателните права на гражданите (т.е. като *инструмент за държане в политическа зависимост*), то *задържането на дебитните карти се използва като инструмент за държане в*

икономическа зависимост. Това на практика се е превърнало в инструмент за държане на длъжника (и семейството му) в тотална несигурност, зависимост и подчинение.

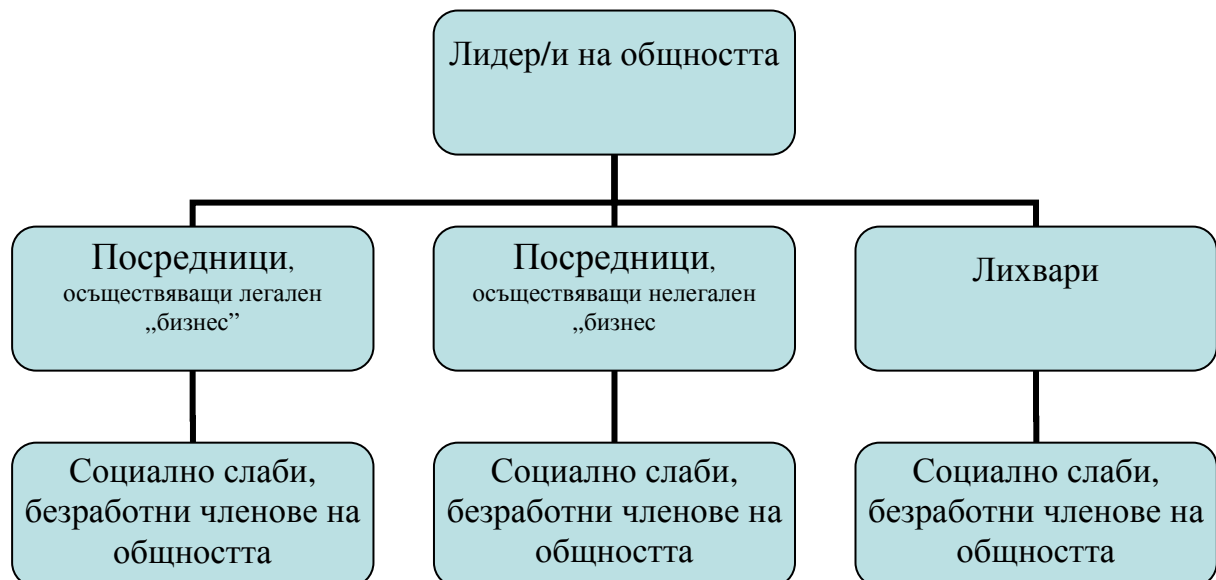
Резултатите от изследването показаха, че е създадена система на зависимост и контрол, при която лихварят разполага с цялата свобода на икономически зависимия човек (вкл. и тази на семейството му), срещу която семейството получава единствено прехрана, периодично – предоставя част от парите, изтеглени от дебитната карта.

При провеждане на избори, лихварят определя за кого трябва да гласува семейството (всички, които имат изборително право), като впоследствие контролира дали това е изпълнено и опростява част от дълга. В такава изградена система лихварят не е единственият фактор в квартала/махалата – той е един от няколко посредници в изградената система за контрол, на чийто връх стоят един или няколко лидери на общността.

При така установената система за контрол следва да се оцени, че хората са държани в страх и изолация, като те се страхуват да разговарят с външни на общността лица.

Изолацията, невъзможността за намиране на друг източник на доходи и ниското ниво на грамотност се явяват важни фактори, които демотивират хората за оказване на съпротива или за сигнализиране на институциите. В изолираните общности важат строги правила, паралелни на официалните правила на държавата, като неформалните правила се спазват. Всички знаят, че държавата не може да направи нищо, не може да им предложи работа и не може да ги защити – лихварите и местните лидери са тези, от които зависят във всеки смисъл на тази дума.

Схема № 2: Модел за осъществяване на натиск и контрол върху безработни и социално слаби граждани от ромската общност

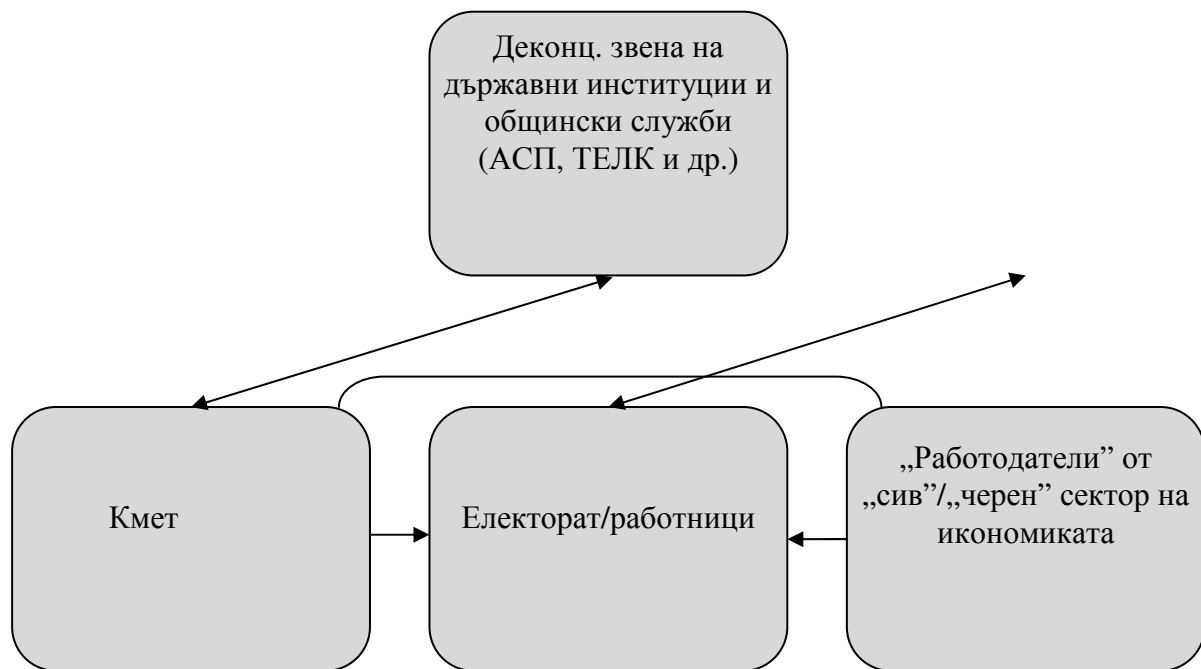


Резултатите от изследването показаха и наличието на друг подход за въздействие върху ромите – прилагането на стимули. Този подход се прилага в случаите, в които общността осъществява доходноосен бизнес в определен сектор на икономиката. В някои случаи има примери за изградена система, при която

всички се възползват в максимална степен от социалните системи на държавата, но средствата, които получават, не са възприемани като помощ от държавата (която според тях ги е изоставила). Цялата помощ, която получават, е персонализирана в лицето на посредниците, които им помагат, за да се справят със системата.

На нивото на общността хората са в две зависимости: политическа зависимост (от кмета) и икономическа зависимост (от лидерите на общността). Не е ясен точният механизъм на взаимодействие между тези две звена с институциите в общинския център, но всички факти показват, че такова взаимодействие е налице. Това взаимодействие е двупосочно – представителите на политическата и икономическата власт на ниво „общност” подготвят всички необходими документи, въз основа на които институциите предоставят приоритетно достъп до максимално широк кръг от социални помощи на ромите, а при провеждане на избори те изразяват своята „избирателна подкрепа”, гласувайки „за когото трябва”, за „когото каже кмета”.

Схема № 3: Модел за осъществяване на протекция и контрол върху безработни и социално слаби граждани от ромската общност



Особеното на този модел, е че на пръв поглед *няма губеци от общността*. Хората, които гласуват по указание от друг авторитет, не чувстват гласуването по указание като проблем на тяхната сигурност, нито като проблем на техните политически свободи. Те чувстват единствено, че неизпълнението на дадените заповеди могат да се отразят на тяхната икономическа сигурност. Единственият страх е да не бъдат „отхвърлени” от изградената система, защото тогава ще разчитат само на социални помощи от държавата. При този модел се чувстват закриляни от местния политически лидер, благодарни са, че се грижи за тях и гласуват за когото лидерите/той определят; благодарни са на лидерите на махалата, че ги включват в бизнеса с нелегална търговия, а по време на избори им плащат определени суми – между 20 и 60 лв.

В съзнанието на тези хора държавата не е закрилник – тя не се грижи за тях и на практика отсъства. Хората не могат да се противопоставят на местните авторитети, защото знаят, че държавата няма да ги защити от санкции и от произвола на тези авторитети.

Подходи за осъществяване на натиск

Натискът върху работниците за упражняване на изборните права в посока, желана от техния работодател, се упражнява *директно или с опосредствано* – със съдействието на посредници. Въз основа на резултатите от изследването могат да се обособят следните подходи за натиск.

1. По правило в *малките частни фирми*, чиято структура не предполага усложнена йерархична връзка между собственика и служителите, натискът върху работниците се упражнява непосредствено от собственика на фирмата. Резултатите от изследването доказаха, че този подход на въздействие се прилага в малките частни фирми.

Формите на въздействие са: а) убеждаване че „правилният” политически избор ще съдейства за запазване на позициите на фирмата – съответно ще осигури запазване на работното място; б) сплашване че промяната в политическата конюнктура ще се отрази негативно на фирмата и може да се наложат съкращения на разходите за заплати, съкращения на персонал; в) лишаване/предоставяне на допълнителни възнаграждения.

2. В *частните фирми от среден и голям мащаб* се прилага опосредстван подход на въздействие. За осъществяване на натиск се използват директорите на отдели, ръководителите на цехове и началниците на смени, които оказват въздействие „надолу, по веригата” към всички останали работници.

Формите на въздействие са: а) убеждаване че „правилният” политически избор ще съдейства за запазване на предприятието; б) заплахи за съкращения на работници; в) забавяне на заплати; г) лишаване от обещани премии; д) задържане или неизплащане на дължими средства (или купони) за храна; е) неосигуряване на доставки на хранителни стоки в магазините, в които купоните за храна могат да бъдат използвани; ж) уволнения на работници; з) извършване на вътрешни проверки, разпитване на работника и неговите колеги и т.н.; и) физическа саморазправа.

3. Директният подход за натиск върху служителите се упражнява в *общинските фирми, както и в регионалните подразделения на държавните фирми*. Резултатите от изследването показаха, че пряката връзка „началник – подчинен” се оказва най-използваният начин за въздействие във фирмите, които са публична собственост.

Формите на въздействие са: а) убеждаване че „правилният” политически избор ще съдейства за запазване на предприятието; б) убеждаване че така ще бъде запазена установената работна атмосфера и няма да се наруши спокойствието на работниците; в) сплашване че промяната в политическата конюнктура ще намери израз и в държавната/общинската фирма чрез промяна в ръководството, което от своя страна да доведе до по-неблагоприятна работна атмосфера или до извършване на промени в състава на предприятието; г) заплахи за съкращения в предприятието

поради неефективни икономически резултати, които налагат освобождаване на персонал; д) лишаване от обещани премии; е) създаване на неблагоприятна атмосфера – упражняване на постоянен психологически тормоз.

4. В рамките на *административните структури от местната власт* се използва опосредствен подход на въздействие. При неговото осъществяване се използват преди всичко политически лоялни служители от междинните нива в йерархията. Тук все пак следва да се отчита фактът, че част от тези служители са назначени в администрацията с конкурс, а вероятността да се ползват с политически протекции на различни политически сили също не е малка (съответно – вероятността от съпротива е по-висока в сравнение с частните фирми).

Работата в институциите на местната власт предполага използването на по-софистицирани методи на убеждаване: а) убеждаване че промяната в политическата конюнктура ще се отрази негативно на служителите; б) предстоящи съкращения в щатните бройки поради необходимост от бюджетни съкращения и в) създаване на психологически дискомфорт (понякога достигащ до тормоз), с който се дават знаци за това кое поведение и действие се възприемат от ръководството за приемливо и кое – не.

В някои общини и кметства се прилагат следните форми на въздействие: а) убеждаване, че подкрепата за тази партия е ключ към достъпа до работно място в администрацията и в другите бюджетни структури; б) даване на обещания за напредък в кариерата, за личен и семеен просперитет; в) при неизпълнение на указанията – изолиране от общността; г) лишаване от перспективи за напредък в кариерата; д) лишаване от възможност за работа в административни структури и фирми – държавна или общинска собственост.

5. Натиск на *администрацията върху бизнеса*: Резултатите от изследването показаха, че администрацията също е в позиция да оказва въздействие върху бизнеса. Това въздействие е възможно благодарение на два подхода: 1) осигуряване на преференциален достъп до обществени поръчки или лишаването на бизнеса от тази възможност (предвид нарастващия дял на средствата, изразходвани чрез обществени поръчки, публичната администрация все по-отчетливо влиза в ролята на „работодател” спрямо бизнеса) и 2) създаване на пречки пред осъществяването на свободната частна инициатива.

Формите на въздействие са: а) неиздаване или забавяне на разрешителни, необходими за осъществяване на бизнеса (тук особено внимание следва да се обърне на издаването на разрешителни за строителни дейности и за узаконяване на строеж; издаването на лицензи, разрешителни и други документи, без които не може да бъде осъществявана определена дейност); б) забавяне при предоставяне на дължими административни услуги и т. н.); в) прилагане на избирателен подход при извършване на проверки, търсене на поводи за налагане на максимално високи глоби и други санкции; г) определяне на условия за участие в тържни конкурси и процедури за обществени поръчки, които лишават определени фирми от възможност за участие.

Резултатите от изследването показаха, че администрацията се използва като инструмент за натиск и върху жители в кварталите, намиращи се извън регулационните планове на населеното място. Натискът се упражнява основно от

служители в общинските администрации и експерти в отделите за териториално устройство.

В този случай формите на въздействие са: а) заплахи за събаряне на сгради, които са извън регулация, непосредствено преди изборите и дори в изборния ден (в това отношение е показателна заплахата от кандидат за изборна позиция в местната власт: „Ако довечера не излезе точният брой бюлетини от махалата – изравняваме ви къщите!“); б) обещания за предприемане на мерки за въвеждане в регулация на незаконно построените къщи; в) преднамерено непредприемане на мерки за регулиране на незаконно построените къщи, като въпросът остава „висящ“ до следващите избори.

6. *Натиск на администрацията върху работници, ангажирани по програми за временна заетост*: Този подход за въздействие също се прилага, като основните действащи лица в неговото осъществяване са служителите от общинските администрации или кметствата, отговарящи за програмите за временна заетост.

Резултатите от изследването показваха, че в този случай се прилага избирателен подход при извършването на проверките, като негативните оценки не се основават на качеството на извършената дейност на работниците. Ниските оценки (съответно, предложенията за уволнение или неподновяването на временните трудови договори) са функция от неизпълнение на указанията за гласуване за определена партия/кандидат и от получения незадоволителен резултат от проведените избори.

7. *Натиск, упражняван върху безработни и социално слаби представители на ромската общност*: спрямо представителите на тази общност се прилагат най-добре организирани и драстични методи на въздействие и контрол. Контролът се осъществява само от лица от общността, като обикновено се прилага от посредници – обикновено няколко на брой лихвари или по-богати лица, но е възможно да бъде осъществяван и директно – от лидера на махалата. Формите на въздействие са: а) поддържане на изолация и налагане на страх, че без съдействието на местните лидери хората няма да могат да се справят; б) налагане на санкции – глоби, лихви и други плащания, наложени по правила и неписани закони на местната общност, чието изпълнение и задължително; в) задържане/отнемане на дебитните карти, по които се извършват плащанията на държавата към социално слаби граждани; г) опростяване на средства, които хората дължат, в замяна на послушание; д) предоставяне на възможност за включване в търговия със стоки с легален или нелегален произход; е) осигуряване на съдействие при попълването на документи и при подаването им пред държавните и общински служби, въз основа на които получават различни социални помощи и допълнителни материални ресурси.

Степен на организираност на натиска и на осъществяването на контрол

1. С най-висока степен на структурираност на контрола върху икономически зависимите граждани се отличава организацията на тази дейност в ромските квартали. В кварталите и селата, където са съсредоточени *компактни маси от ромско население*, които в по-голямата си част са бедни и икономически зависими от няколко лидери (които едновременно са и авторитети, налагащи правилата в

общността, и работодатели, и лихвари) организирането на купуването на гласове, а съответно и контролът, се осъществяват в общ порядък. Не се прилага индивидуален подход към всеки гласоподавател, а се планират гласовете общо („ангро“) на цялата махала, на цялата фамилия и т.н. Например, при купуването на гласове за определена партия, лидерите поемат гаранция, че ще осъществят контрол над определен брой жители с изборителни права (например – за 500), и съответно – ще бъдат подадени очакваният брой бюлетини.

В този случай се създава такава организация на дейността по раздаване на пари, убеждаване и контрол, при която определен брой подизпълнители се ангажират с това да осигурят обща бройка гласове на семейства, родове, която в крайна сметка формира общия планиран брой за квартала. Убеждението за изборителите, че техният избор със сигурност подлежи на проверка и контрол, се дължи на три основни фактора: 1) ниската степен на информираност на жителите; 2) психологическото въздействие, което се оказва върху тях, както и 3) стройната организация на осъществяване на контрола. В случай на неизпълнение на планирания брой бюлетини е следват проверки за изясняване на кого се дължи това – разпитват се хората, правят се изчисления на гласове на отделните семейства и т.н., прилагат се санкции.

2. Във *фирмите от голям и среден мащаб*, в които работят значителен брой хора, също има висок потенциал за структуриране на контрола върху работниците. Схемата за осъществяване на контрол се основава преди всичко върху посредническата роля на ръководителите на смени и на всички останали хора, назначени на мениджърски позиции във фирмите. По-големият брой човешки ресурси в предприятията от голям и среден мащаб предполага и наличието на по-голям брой началници на смени, ръководители на отдели и т.н., които участват при организирането и при осъществяването на контрола върху работниците.

Схемата за контрол е изградена така че да включва проследимост дали и как са гласували работниците във всяка секция. За да бъде установено това, се мобилизират значителен брой хора, които са отговорници за агитацията в предизборната кампания и за проследяване на гласуването в изборния ден – десетници, стотници. Обект на контрол са не само работниците, но и техните семейства. След изборния ден, при неизпълнение на „норматива“ за брой гласове, се извършват вътрешни разследвания за причините и виновните, като се прилагат и санкции.

3. В рамките на *общинските административни структури* възможностите за ефективно структуриране на контрола също не трябва да бъдат пренебрегвани. Два основни фактора въздействат в посока, улесняваща възможностите за по-стриктна организация на контрола: 1) данните от трудовите договори на служителите са достъпни за ръководството, в т. ч. ЕГН, номер на лична карта и постоянен адрес, който определя мястото на съответната изборителна секция; 2) установената традиция, при която почти всички служители в общинските администрации са членове на секционните комисии (съответно, част от тези служители се използват като инструмент за осъществяване на контрол).

В противоположна посока (отслабване на възможностите за контрол) действат други фактори: 1) служителите не живеят компактно в един и същи квартал и относителният брой на техните гласове в конкретната изборителна

секция не е голям (не може да бъде проследено с висока степен на сигурност дали са гласували или не за посочената партия или кандидат); 2) по-високата степен на образованост на служителите, които са наясно с изборния процес, възможностите и ограниченията на системата за контрол. След приключване на изборния процес, в случай на сериозно разминаване между очакваната и получената избирателна подкрепа, също се правят опити за изясняване кои служители не са гласували в съответствие с очакванията, като също е възможно прилагане на санкции спрямо някои от тях.

4. С най-ниска степен на структурираност на дейността при осъществяване на контрол върху работниците се отличават *малките частни фирми*. Собствениците на тези фирми не разполагат с възможност за осъществяване на реален контрол върху работниците. Предвид малкия брой на работниците в подобни фирми, както и предвид това, че не живеят компактно в определен квартал, е възможно да бъде осъществен контрол дали са дошли да гласуват в избирателната секция (чрез членове на СИК, чрез застъпници), но не е гарантирана възможността за осъществяване на реален контрол дали работниците са гласували за определената партия.

В този случай се разчита по-скоро на психологическо въздействие върху работника и на създаването на увереност, че резултатът от неговото гласуване подлежи на проследяване и доказване. След приключване на изборите няма твърдо установена система за изясняване как са гласували работниците и за налагане на санкции.

Последици за избирателите/работниците, върху които е оказан работодателски натиск при упражняване на избирателните права: видове санкции; реакция на пострадалите

Въпреки голямото разнообразие от прилагани санкции, могат да бъдат изведени на преден план няколко основни вида санкции.

1. Лишаване от заплати;
2. Лишаване от обещани бонуси и добавки;
3. Лишаване от ваучери за храна и други допълнителни плащания, полагащи се в зависимост от спецификата на работните условия
4. Заплахи с уволнения и оказване на психологически натиск;
5. Извършване на вътрешни разследвания и проверки от ръководството и от колеги;
6. Уволнение;
7. Промяна в условията за работа на работното място;
8. Прекратяване на договори за временна заетост по програми за временно осигуряване на заетост;
9. Лишаване от възможност за работа по тези програми;
10. Заплахи с физическа саморазправа;
11. Прилагане на средства за физическа саморазправа -побой;
12. Увеличаване на лихви по дългове
13. Неопрощаване на дългове;
14. Задържане на документи – дебитни карти, лични карти;

15. Изоляция от местната общност;
16. Лишаване от перспективи за работа в икономически структури на бюджетна издръжка;
17. Лишаване от възможност за включване в легална/нелегална икономическа дейност, от която се получават високи доходи;
18. Заплахи за събаряне на незаконно построени жилищни постройки и други сгради;
19. Отнемане на разрешителни документи за работа;
20. Задържане/неиздаване на разрешителни документи за работа;
21. Определяне на изпълними условия за участие в конкурсни процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки;
22. Извършване на масирани проверки от страна на контролни органи;
23. Лишаване от възможност за достъп до търгове за наемане на търговски площи;
24. Прекратяване/непродължаване на договори за наемане на търговска площ;
25. Налагане на икономически санкции във вид на глоби, в т.ч. и под формата на рекет.

II. Дефицити в работата на институциите във връзка с разследването и наказателното преследване на купуването на гласове и другите престъпления срещу изборните права на гражданите (institutional soft spots)

2.1. Реакция на институциите при сигнали за контролиран вот и купен вот – ефективност и адекватност на действията

Резултатите от изследванията на различни експертни екипи и неправителствени организации показват категорична липса на доверие на анкетираните лица в институциите, които имат правомощия да противодействат на злоупотребата с политически и икономически права на гражданите. Изследването показва, че гражданите фокусират своето критично внимание преди всичко към *правоохранителните институции*, като МВР и прокуратурата. Това е обяснимо предвид факта, че купуването на гласове и упражняването на натиск представляват престъпления срещу изборните права на гражданите. Институциите, които имат правомощия да разследват и санкционират тези престъпления, са именно МВР, Прокуратурата, ДАНС и съдът.

Анкетираните лица изразяват съмнение във възможността да бъдат ефективно разкрити и санкционирани престъпленията срещу изборните права на гражданите, в т.ч. оказване на незаконно въздействие (контролиран вот) и купуване на гласове. Според оценките на гражданите, основните причини за това са:

- 1) създадени зависимости на местно ниво, установени тесни връзки между представители на правоохранителните институции, представители на политически партии и бизнес (в т.ч. опериращ в сивия сектор на икономиката), които възпрепятстват ефективното разследване на тези престъпления;
- 2) политическите чистки в правоохранителните институции (МВР и ДАНС), които се извършват след смяната на всяка власт, и които демотивират служителите при изпълнение на служебните им задължения;

- 3) формализъм в работата на институциите и липса на реална готовност на служителите в тези институции за предприемане на адекватни действия срещу злоупотребите;
- 4) законодателство, което налага формализирани правила на разследването и формализирани правила за провеждане на съдебния процес, в резултат на които не могат да бъдат събрани доказателства, които са достатъчни за ефективното санкциониране на извършителите;
- 5) дефицити при взаимодействието между институциите.

На изследователския екип направи силно впечатление, че нито един от анкетираните граждани не насочи своето внимание върху институциите с *контролни правомощия в сферата на трудовото законодателство*. Работата на тези институции е толкова невидима, непонятна и неефективна, че тяхната роля изобщо не стана предмет на задълбочени оценки и коментари. Обикновените граждани смятат, че служителите в тези институции не разполагат с реална независимост и че други фактори въздействат върху тяхната работа. Контролните институции, като регионални подразделения на инспекцията по труда, инспекторати и др. не се възприемат от гражданите като ефективен инструмент за контрол срещу злоупотреби от страна на работодателите върху работниците. Причините, поради които гражданите оценяват като неефективни тези институции, са зависимостта на служителите от политическите ръководства на институциите и създадените близки контакти и връзки на местно ниво, които възпрепятстват безпристрастното и ефективно изпълнение на служебните задължения.

2.2. Законодателна регламентация на проблема

Резултатите от изследванията показват, че гражданите разполагат с определена информация за законодателната регламентация на проблема. *Всички анкетираните лица са информирани, че купуването и продаването на гласове са престъпления според българското законодателство*. Това вероятно се дължи на задължителните надписи и послания във всички агитационни материали, които партиите и кандидатите са задължени да публикуват по време на предизборната кампания.

Същевременно, никой от анкетираните не показва достатъчно познания за това, че *оказването на натиск върху гласоподавателите да гласуват против волята си (т.е. контролираният вот) представлява самостоятелно престъпление*, което е предмет на самостоятелна законова регламентация и съответно – подлежи на санкции.

Значителна част от анкетираните лица са запознати с това, че *правилата и процедурите за разследване на това престъпление са сложни и на практика водят до невъзможност за ефективно санкциониране на извършителите*. В подкрепа на това твърдение гражданите посочват поредица от журналистически разследвания, които разкриват случаи на купуване на гласове, и които в крайна сметка не завършват с осъдителни присъди. Макар че става въпрос за тясно специализирана правна материя, анкетираните са наясно, че една от причините за това са *сложните правила за установяване и доказване на тези престъпления*.

Според мненията и оценките на експерти в изследваната област, проблемът със законодателната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите следва да бъде анализиран в две основни насоки:

- материално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите² е оценена като адекватна и позволяваща санкциониране на престъпления, свързани с купуването на гласове, продаването на гласове, организирането на купуване на гласове, оказването на въздействие при упражняване на изборителните права, в т.ч. и възпрепятстването на правото на свободен вот.
- процесуално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите е оценена като неадекватна и възпрепятстваща ефективното наказателно преследване на тези престъпления. Според редица оценки, в т.ч. и на разследващи и на магистрати, *правилата и процедурите за разследване и наказателно преследване са силно формализирани и не осигуряват възможност за ефективно санкциониране на престъпленията срещу изборителните права на гражданите.*

III. Препоръки за ограничаване на корупцията в изборния процес

Резултатите от проведените изследвания на обществено мнение, анкети, мониторинг на място в изборния процес и експертни анализи очертават изводи в няколко насоки:

1. Натискът върху изборителите при осъществяване на техните изборителни права, упражняван от техните работодатели и представители на местната власт представлява един от най-сериозните рискове за персоналната човешка сигурност

² **Наказателен кодекс, Раздел III „Престъпления против политическите права на гражданите“**
Чл. 167. (1) (Предишен текст на чл. 167 - ДВ, бр. 75 от 2006 г., изм., бр. 27 от 2009 г.) Който чрез насилие, измама, заплашване или по друг незаконен начин пречи на някого да осъществи изборителното си право или да бъде избран, се наказва с лишаване от свобода до три години и с глоба от хиляда до десет хиляди лева.

(2) (Нова - ДВ, бр. 75 от 2006 г., изм. и доп., бр. 27 от 2009 г.) Който предложи или даде на друго имотна облага с цел да го склони да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция, се наказва с лишаване от свобода до пет години и с глоба от десет хиляди до двадесет хиляди лева.

(3) (Нова - ДВ, бр. 85 от 2007 г., изм. и доп., бр. 27 от 2009 г.) Който организира предлагането или даването на друго имотна облага с цел да го склони да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция, се наказва с лишаване от свобода до шест години и с глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева.

(4) (Нова - ДВ, бр. 27 от 2009 г.) Наказанието по ал. 3 се налага и на лице, което предоставя имотната облага на лицата по ал. 2 и 3, за да бъде предложена или дадена на друго с цел да бъде склонен да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция.

Чл. 167а. (Нов - ДВ, бр. 85 от 2007 г.) (1) (Предишен текст на чл. 167а - ДВ, бр. 19 от 2008 г., изм., бр. 27 от 2009 г.) Който с цел да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат поиска или получи имотна облага, се наказва с лишаване от свобода до три години и с глоба от хиляда до пет хиляди лева.

(2) (Нова - ДВ, бр. 19 от 2008 г., изм., бр. 27 от 2009 г.) Деецът не се наказва, ако доброволно съобщи на надлежен орган на властта за извършено престъпление по чл. 167, ал. 2, 3 или 4.

избор, се наказва с пробация и с глоба от петстотин до две хиляди лева.

Чл. 169б. (Нов - ДВ, бр. 1 от 1991 г., изм., бр. 10 от 1993 г.) Който чрез насилие, заплашване или по друг незаконен начин попречи на някого да осъществи своите конституционни политически права, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба от сто до триста лева.

Чл. 169в. (Нов - ДВ, бр. 1 от 1991 г.) Когато деянието по чл. 169а и 169б е извършено от длъжностно лице при или по повод изпълнение на служебните му задължения, наказанието е лишаване от свобода до пет години.

Чл. 169г. (Нов - ДВ, бр. 27 от 2009 г.) (1) Който образува или ръководи група, която си поставя за цел да извършва престъпления по този раздел, се наказва с лишаване от свобода от една до осем години. (2) Който членува в такава група, се наказва с лишаване от свобода до шест години.

на хора, които живеят в райони и населени места с висока степен на безработица и практически неработеща икономика. Основният фактор, който обосновава значението на този риск, е свързан не само с това, че проблемът засяга фундаментални политически права на хората. Основната причина за неговия интензитет е опасността от загуба на доходи от които зависи физическото оцеляване на конкретно засегнатия човек, а също така и на неговото семейство.

Макар че непосредствената заплаха на този проблем ни би могла да се сравнява с риска от престъпност (която представлява пряка заплаха за живота и здравето), въздействието на този риск има също толкова пряко изразими последици върху неговия живот и този на семейството му.

2. Оценките на гражданите относно функционирането на институциите, формирани в резултат на непосредствени впечатления от тяхната работа, са силно негативни. Мнението на гражданите в някои населени места е еднозначно: държавата практически отсъства; институциите (държавни или общински) не функционират в съответствие с принципите за върховенство на закона и равенство на гражданите пред закона – приоритет имат принципа на „силния на деня”, на личните контакти и изградени зависимости на местно ниво между бизнеса и властта.

Другият съществен проблем, който привлича силно критичното отношение на гражданите, е формализмът в работата на институциите. Правилата за тяхната работа често се използват като аргумент за непредприемането на конкретни действия за противодействие на нарушенията. Особено сериозно този проблем е провокиран и от случаи на недостатъчна подкрепа на ръководствата за служителите, които изпълняват своите служебни задължения, както и от политически мотивираните чистки в правоохранителните институции и в структурите с контролни функции.

3. Страхът от загуба на работното място и провокиран от липсата на перспективи за намиране на ново работно място и загуба на доходи, от които зависи издръжката на работещия и неговото семейство. Неефективно работещата икономика в цели райони на страната и високата степен на безработица са основният фактор, който въздейства на хората и дава основание да се поддават на натиска от работодатели при упражняване на техните изборителни права.

Към това следва да се прибави и страхът от психологически натиск и тормоз, осъществяван от работодателя и други ръководители на работното място, от представители на институции, с които работодателят се намира в близки контакти, както и от представители на общността, в която живеят гражданите.

Препоръки, свързани с инициране и прилагане на мерки за ограничаване на натиска върху гражданите при упражняване на техните изборителни права

Мерките, които следва да бъдат предприети, за да се ограничи натискът върху работниците и икономическите зависими граждани, с които да се повиши степента на тяхната сигурност и да се гарантира свободното упражняване на изборителните им права, следва да бъдат в няколко насоки:

1. Във връзка с липсата на ефективни разследвания на правоохранителните институции и липсата на осъдителни присъди за нарушения на изборителните права на гражданите (в т.ч. купуване на гласове и контролиран вот) – *необходимо е нов подход за организация на работата на разследващите органи на местно и национално ниво*, при който дейността по разследване се планира и извършва *не само в рамките на изборния ден, а започва още началото на предизборната кампания*. Характерът на разглеждания тип злоупотреби с изборителните права на гражданите предполага създаването на *нови подходи за разследване*, при които се прилагат такива мерки за разследване на престъпленията, които позволяват тяхното *документиране и ефективното им използване в последващ съдебен процес*. Един от големите проблеми, създаващи препятствия при разследването на местно ниво, е наличието на установени обвързаности и близки контакти между политически лидери, лидери на общности и ръководители на разследващите институции. С оглед на неутрализирането на този фактор е необходимо прилагането на *подход, при който ключови разследвания се извършват въз основа на указания и под контрола на регионални и централни структури на правоохранителните институции*.

2. В дългосрочна перспектива правоохранителните институции следва да насочат вниманието си към *противодействие на сивия и черния сектор на икономиката*, особено в кварталите с концентрирано ромско население. Особен приоритет следва да бъде даден на криминалната икономика - нелегалната търговия със стоки (цигари), лихварството и разпространението на наркотични вещества. Освен че се явяват най-сериозният източник на средства за финансиране на купуването на гласове, тези средства създават паралелна икономическа реалност, която „впримчват” все по-голяма маса от хора в нерегламентирани отношения от типа „работодател-работник” и в зависимости, които противоречат на основни принципи на съвременната демократична държава и на свободната пазарна икономика.

3. Във връзка с натиска, упражняван в частни фирми – необходимо е осъществяване на системни проверки от страна на институции с контролни правомощия с цел установяване дали се изплащат редовно заплатите, дали се изплащат редовно полагащи се средства за храна и т.н., какви са условията на работното място и т.н. В предизборния период тези *проверки следва да бъдат осъществявани от контролни звена, работещи на национално и регионално ниво, като се използва включително и ротационния принцип*, с цел заобикаляне на установени обвързаности и близки контакти на местно ниво.

4. По отношение на натиска, осъществяван върху работниците и служителите в държавните фирми – необходимо е прилагане на *мерки за контрол от страна на централното ръководство на държавните фирми върху ръководителите в местните подразделения*. В голяма част от държавните фирми ръководителите на регионалните подразделения работят при практическо отсъствие на контрол от страна на централните ръководства. Липсата на контрол води до своеволия на директорите, изразяващи се в опити за тормоз на работното място с цел доброволно напускане на работниците и назначаване на „свои хора”, както и до упражняване на натиск върху служителите да гласуват в полза за посочени от директора партия или кандидат. В районите с висок процент на безработица се

прилагат различни инструменти за натиск, без да следват каквито и да било санкции за директорите на регионалните подразделения. В тази връзка е необходимо установяването на ефективно работещи канали за подаване и разглеждане на сигнали, като тези сигнали следва да бъдат разглеждани от контролни звена, и въз основа на това централните ръководства на държавните фирми следва да налагат санкции.

5. По отношение на натиска, осъществяван върху служителите в общинските фирми и в общинската администрация – необходимо е *установяване на механизмите за сигнализиране, проверка и санкциониране* на ръководители, които злоупотребяват със служебното си положение и оказват натиск над работниците и служителите при упражняване на изборителните им права. Предвид директната зависимост на ръководителите от кмета, тези механизми следва да бъдат *установени от Общинския съвет* (като орган на самоуправление, в който по дефиниция има политически плурализъм) *и да прилагани от Общинския съвет или от комисия към Общинския съвет* (етична комисия, контролна комисия или специално създадена).

6. По отношение на контрола, осъществяван от лихвари и „работодатели“ от сивия сектор в ромските квартали – необходимо е извършване на *съвместни проверки от представители на социалните служби и полицията*, при които да се установи дали хората се разпореждат с дебитните си карти, които са им предоставени за получаване на социални помощи. За да се ограничи поне отчасти икономическата им зависимост на тези граждани от лихварите, *държавните институции трябва периодично да извършват проверки кой оперира с дебитните карти*, дали картите са на разположение на хората или се задържат от лихварите. В случай че не са на разположение на притежателите им, дебитните карти следва да бъдат блокирани и да бъдат издадени нови.

7. С цел отслабване на възможностите за контрол върху изборителите в *изборния ден* е необходимо мерките да бъдат насочени към: 1) във връзка с разследване на сигналите за контролиран вот – незабавно сигнализиране на прокуратурата и полицията, като *сигналите се дублират* и към националните оперативни щабове на институциите; 2) организиране на *секции извън кварталите*, в които живее концентрирано ромско население и включването им в по-големи секции, където е по-трудно да се проследи дали изборителите са гласували в съответствие с указанията. 3) *създаване на по-големи секции*, в които е по-трудно осъществяването на контрол; 4) *създаване на регионални преброителни центрове*, в които бюлетините се броят общо и не е възможно да се извърши проследяване и контрол на начина, по който са гласували изборителите.