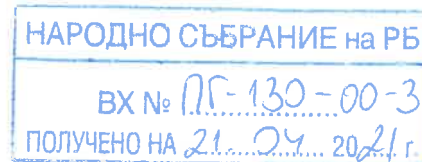


До Председател на Народното събрание на Република България
Председател на Комисията по правни въпроси към НС
Копие до Председател на Централната изборителна комисия
Председатели на парламентарни групи в НС



Обществен съвет към ЦИК

Предварителен анализ на изборите за НС от 4 април 2021 и предложения по изборното законодателство¹

Ключови препоръки

Избори в епидемична среда и нови технологии: Постепенно и след провеждане на експериментално гласуване на няколко поредни избора се въвеждат алтернативни форми на гласуване, включително и заради настоящата епидемична обстановка и на евентуални бъдещи подобни ситуации. Гласуване по пощата в страните, където то е регламентирано, и бърз напредък по електронното дистанционно гласуване, както вече е заложено в Изборния кодекс.

Гласуване извън страната: Отпадане на ограничението от 35 секции за страните извън ЕС. Възстановяване на т.нар. „автоматично“ образуване на секции въз основа на изборителната активност на предходни избори. Създаване на постоянни изборителни списъци за гласуване, „Извън страната“ с пътна карта с ясни стъпки и срокове.

Изборителни списъци: ЦИК, с разширен административен капацитет, да поддържа регистър на изборителите, в страната и в чужбина, който реално да отразява местоживеенето на изборителите и така да бъде реална основа за всички фази на планиране - секции, машини, бюлетини, охрана.

Реформа на изборната администрация: Промяна на модела с партийните квоти, наследен от началото на прехода, с намаляване на състава ЦИК, за по-оперативна дейност. Законодателят да предвиди критерии и процедури за предлагане, обществено обсъждане и избор или назначаване на лица с висок обществен авторитет, безупречна репутация, и с професионален опит в областта на изборите, правото, обществените науки и дела. ЦИК трябва да създаде и поддържа постоянно действаща компетентна и професионална администрация, със изграждане на специализиран обучителен център. Задължителен аспект следва да е формирането на IT отдел за електронно обслужване, с отговорност за електронното и друго дистанционно гласуване, поддържане на регистър на изборителите за да има капацитет за изпълнение на дейности залегнали и днес в мандата ѝ.

Членовете на СИК са длъжностни лица, които трябва да притежават специфична експертиза (включваща български език и математика) за прилагане на методическите указания и работа с протоколите. Като минимално изискване за осигуряване справяне със задълженията да се заложи образователно ниво от основно образование (7 клас) за членовете на СИК и при възможност, средно образование, за председатели и секретари на СИК.

Наблюдатели - Въвеждане на ясна и задължаваща нормативна рамка за осигуряване на достъп до информация и реална възможност за осъществяване на наблюдение на всеки етап от изборния процес

¹ Този документ е приет от Обществения съвет към Централната изборителна комисия на заседание на 20.04.2021 г. ОС е създаден на основание чл.55 от Изборния кодекс и според своите Правила е консултативен орган към ЦИК с основна цел да съдейства за осигуряване на прозрачност, демократичност и честност в изборния процес. ОС работи независимо от изборната администрация и на доброволни начала.

и всяко ниво от изборната администрация и имащите отношение към обезпечаването на изборния процес държавни органи.

Машинно гласуване: Преминаване към изцяло машинно гласуване трябва да става постепенно, след подробен анализ на проблемите при последните парламентарни избори и с ясни мерки за преодоляването им в бъдеще. В хода на общественото обсъждане да бъде преосмислена организацията на гласуването в секции от по 1000 избиратели с оглед на възможността по няколко машини да бъдат разположени в големи помещения за да се реши проблема с дефектирани машини, без спиране на гласуването. Гласуване с хартиена бюлетина да се предлага на избиратели, които не могат или отказват да гласуват с машина. Подобряване на цялостната организация на процесите около МГ. Максимално ефективно използване на данните от МГ.

Видеонаблюдение и видеозаснемане на изборния процес. Въвеждането му трябва да се разглежда като въпрос от обществен интерес, в компетенцията на ЦИК и извън обхвата на Регламент (ЕС) 2016/679. За целта е необходимо да се осигури и нужните ресурси за да се изгради необходимия капацитет в рамките на ЦИК.

Протоколи

Премахване на обединяващия протокол от хартиеното и машинното гласуване. Секциите с машинно гласуване да принтират и подписват машинно генериран протокол в края на изборния ден, който прикачен към протокола от хартиеното гласуване да става интегрална част от протокола на съответната СИК. Възстановяване на отделния запис в протокола на данните на вписаните в изборния ден в допълнителната страница (под черта) избиратели.

* * *

ИЗБОРИ ПРИ ЕПИДЕМИЧНА ОБСТАНОВКА И НОВИ ТЕХНОЛОГИИ

Международната практика е разнородна и базирана на мерки, които, според нагласите в обществото, предлагат баланс в съотношението защитеност на процеса - разширяване на достъпа. Много страни използват създадената ситуация за да тестват или регламентират мерки, които дълго са били обсъждани, но не са намерили решение преди кризата, които най-общо са в две категории.

За да се осигури *присъствено гласуване в секция*, предпочитан все още метод, редица страни в Европа и Америка решават да удължат времето за гласуване. *Предварителното гласуване* дава възможност всички или ограничен брой секции да работят от няколко дни до месец(и) преди официалния изборен ден. Основното внимание в тези случаи на удължено време за гласуване е върху невъзможността едно лице да гласува повече от веднъж. Другото решение е увеличаване на местата за гласуване. За минимизиране на възможността от инфекции, увеличава се броят секциите и местата, където са разположени, като в някои случаи това е допълнено с нови технологии за подаване на гласа.

В периода след началото на март 2020 г. разшири обхвата си и се прилага в повече страни и в повече форми *дистанционното гласуване*. То дава възможност упълномощено доверено лице да подаде гласа от името на гласоподавател в невъзможност или поради притеснение от заразяване, както и на гласуване от вкъщи, от социално или болнично заведение - електронно дистанционно или по пощата. И трите форми на дистанционно гласуване могат да бъдат регламентирани за прилагане преди или в самия изборен ден, като при втория случай се удължава времето за обработване на резултатите.

Препоръки. Въвеждане на алтернативни форми на гласуване, постепенно и според условията, в отговор на сегашните, но и на евентуални бъдещи ситуации. Гласуване по пощата в страните, където такова гласуване е регламентирано, и електронно дистанционно гласуване, както вече е заложено в ИК, ще доведе до подобряване на достъпа и увеличаване на доверието в процеса.

ГЛАСУВАНЕ ЗАД ГРАНИЦА

Според намерените бюлетини в изборителните кутии на 4 април 2021 г. зад граница гласуваха 180 412 избиратели в 465 секции, което е **исторически рекорд**.

Оправдаха се очакванията за грубо ограничаване на изборителните права на гражданите в държавите извън Европейския съюз, където според Изборния кодекс се сформират максимум 35 секции. Десетки хиляди избиратели не успяха да гласуват във Великобритания и Турция заради огромни опашки и многочасово изчакване.

Фрапиращ пример е изборителната секция в Палмърс Грийн - северен Лондон, която затвори въпреки наличието на поне 200 избиратели, изчакващи отвън реда си. В допълнение на съществуващите затруднения изборителите в САЩ бяха възпрепятствани да гласуват и заради огромните разстояния.

Според подадените заявления за гласуване във Великобритания следваше да бъдат открити 87 секции, в САЩ около 50, а в Турция около 45.

Най-много гласуваха избирателите в

- ФР Германия: 34 967 в 69 секции
- Великобритания : 33 685 в 35 секции, в 17 от които гласуваха над 1000 избиратели, с абсолютен рекорд за всички секции извън страната от 1 789 гласували в секцията в Лондон-Палмърс Грийн
- Турция: 24 957 в 35 секции с максимум от 1 470 гласували в Чорлу, кв. Шейхсинан
- Испания: 20 160 в 53 секции , в три от които (Гандия, Палма, Памплона) гласували над 1000.
- САЩ: 10 837 в 35 секции
- Нидерландия: 5 821 в 14 секции
- Австрия: 5 654 в 17 секции
- Белгия: 5 260 в 11 секции
- Франция: 4 676 в 17 секции
- Италия: 4 434 в 24 секции
- Гърция: 4 357 в 20 секции

При определяне на броя членове на секционните изборителни комисии (СИК) извън страната, ЦИК не отчете заявките от местните общности за увеличаване на числеността на СИК. В 32 секции (Канада, Норвегия, Финландия, Испания, Кипър и други) съставите бяха определени на 3-членни, въпреки наличието на предложения от местните общности и отсъствието на епидемични мерки или други пречки. Това силно затрудни доброто протичане на изборния ден. Продължи практиката да се назначат 5-членни състави в големи секции (например в Германия - Мюнхен и на много други места), въпреки наличието на предложения на местните общности.

В редица секции в Германия и другаде предварително разпределените бюлетини се оказаха недостатъчни и бяха прехвърляни бюлетини от други секции. За две секции в Австрия ЦИК даде разрешение да бъдат отпечатани бюлетини на място в изборния ден поради отдалечеността им и невъзможността да бъдат снабдени от другаде.

Създадената организация и реалната липса на достатъчно осигурени която в допълнение на изпращането на почти никакви представители от страна на Министерство на външните работи ресурси доведе до големи затруднения и ниска ефективност. Извършването на изборите извън страната не отчете големи проблеми благодарение само и единствено на служителите в дългосрочните представителства и представителите на местни общности .

Избирателите извън страната нямат възможност да гласуват за кандидатски листи на партии или независими кандидати, нито да упражнят преференциален вот. защото извън страната няма пълноценен изборен район. Техните гласове се използват само на първа стъпка от методиката за определяне на изборния резултат и се отчитат единствено при определяне на партиите и коалициите, преминаващи 4%-та бариера, респ. броя мандати спечелени от всяка от тях. Гласовете от чужбина не участват във втора и трета стъпка на методиката, по които се определя персоналният състав на парламента.

Препоръки

- Отпадане на ограничението от 35 секции за страните извън ЕС.
- Възстановяване на режима на т.нар. "автоматични секции", при който секции се откриват и въз основа на избирателната активност на предходни избори.
- При предсрочни избори, проведени близко време след предходните, да не се налага отново подаване на заявления за гласуване, а да се вземат предвид тези, подадени на непосредствено предходните избори.
- Подобряване на реда за назначаване на съставите на СИК извън страната, като се отчитат в по-голяма степен предложенията на местните общности и се осигурят необходимите човешки и финансови ресурси.
- Приемане на пътна карта с ясни стъпки и срокове за създаване на постоянни избирателни списъци извън страната, по държави, въз основа на данните за настоящ адрес. Постепенно асоцииране на броя и местоположението на избирателните секции извън страната според постоянните избирателни списъци. След влизането в сила на постоянните избирателни списъци допускане на лицата, желаещи да гласуват в секция извън страната, след извършване на онлайн проверка от страна на СИК дали са включени в избирателния списък за съответната държава и дали не са гласували другаде. След гласуване, отбелязването им като гласували в централна база данни.

ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ

Избирателните списъци продължават да са източник на недоверие в цялостния процес. В настоящия си вид те съдържат лица, които са се преместили или са починали, особено в малките населени места без постоянна местна администрация, както и лица напуснали страната през последните три десетилетия. Тези неактуализирани списъци са в основата на цялостното планиране - брой избирателни секции, брой членове на СИК, брой машини.

Активна регистрация за всички избиратели, въз основа на гласувалите в страната и чужбина през последните национални избори, парламентарни и президентски, е бърз начин за основа на регистър на избирателите. При такава разпоредба, избирателите с право на глас негласували в последните избори трябва да могат да бъдат дописвани под черта в деня на изборите, например, след подписване на декларация, а след гласуване, включени в списъците за следващи избори.

Начинът на съставяне на избирателните списъци въз основа на постоянния адрес на гражданите по същество не е променен от началото на демократичния преход. В условията на един все по-динамичен и глобализиран свят, хората стават все по-мобилни в рамките на страната или извън нея. Списъците по постоянен адрес все повече се отдалечават от реалността. От една страна, това създава затруднения за избирателите, а от друга поражда съмнения в изборния процес.

Друга проблематика с избирателните списъци са възможностите за дописване на много категории избиратели в изборния ден. От години Венецианската комисия и мисиите наблюдатели от ОССЕ и ПАСЕ, осъществяващи мониторинг на българските избори, системно критикуват изборното законодателство за това, че предвижда голям брой възможности за дописване на избиратели в избирателния списък в изборния ден, което противоречи на Кодекса на добрите изборни практики.

Отсъствието на постоянни избирателни списъци извън страната създава и редица проблеми пред организацията на изборния процес зад граница както в етапа на неговата подготовка (образуване

на избирателни секции), така и в самия изборен ден (избирателите в голямата си част се вписват на място в списъка за гласуване, което натоварва секционните изборни комисии и забавя процеса на гласуване.)

Препоръки. ЦИК, с разширен административен капацитет, да поддържа регистър на избирателите, в страната и в чужбина, който реално да отразява местоживеенето на избирателите и така да бъде реална основа за всички фази на планиране - секции, машини, бюлетини, охрана.

ПРОМЯНА НА МОДЕЛА НА ИЗБОРНТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Законовата уредба на ЦИК като мини-парламент с партийни квоти и необичайна за международната практика численост е отживяла времето си и се превърна в проблем, който ще се усложни с влизането в Народното събрание и - съответно – в ЦИК, РИК и СИК на представители на нови политически субекти. Най-известните примери за самоблокиране на Комисията и непостигане на решение заради гласуването по партийни блокове са двата опита на заседанията на 11 и 25 март 2021 г. да бъде направен по-лесен за попълване и „грешкоустойчив“ протоколът на секционните комисии с хартиено и машинно гласуване. Видимо защитаване на партийни интереси имаше и при дискусиите по жалби и сигнали с твърдения за нарушения в предизборната кампания.

Ниска ефективност. Протоколите от заседанията на ЦИК съдържат безброй свидетелства за губене на време от страна на 20-те комисари по въпроси на ниво технически експерти. Ден след ден, включително до най-напрегнатите дни преди и на 4 април часове се отделят на пленарни заседания да се докладват, обсъждат и гласуват едно по едно писма на граждани по тривиални и повтарящи се въпроси, чиито отговори са вече в рубриката „Въпроси и отговори“ на сайта на ЦИК. При един различен модел на работа експерт от отдел „Връзки с участниците в изборния процес“ би съгласувал за минути стандартния отговор с правния отдел, който да бъде одобрен с резолюция от упълномощен член на ЦИК.

Аспект на ниската ефективност е неравномерното разпределение на отговорности в Комисията. Въпреки че никой наблюдател няма възможност в пълнота да проследи дейността на работните групи на ЦИК, пак протоколите от пленарните заседания показват, че на съществен брой членове се разпределят за доклад по-незначителни преписки, докато неколцина внасят важните проекти на решения и движат процеса напред.

Административен дефицит. Нежеланието на ЦИК пълноценно да се възползва от чл. 48 на ИК (за администрацията към Комисията) е особено видимо в липсата на IT експерти, която още от предишния състав на ЦИК доведе до пълна информационна зависимост от „Информационно обслужване“ АД; от най-сложните задачи като писането на техническото задание за машините за гласуване до публикуването на каквато и да било информация на сайта на ЦИК – с произтичащите от това забавяния.

ЦИК не изпълни законовото си задължение по чл. 28 (2) от ЗИД на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, а именно на основата на мерките, прогласени от здравния министър, да издаде решение за организацията на изборите и гласуването на избирателите. Решения бяха приети единствено по отношение на избирателите под карантина и в изолация, респ. в болнични отделения. Всички останали действия по опазване здравето на изборната администрация и гласоподавателите бяха предприети от държавните, областните и общинските власти „покрай“ ЦИК и с решаващ принос на дисциплинирания българския избирател.

ЦИК не публикува указания за обучението на секционните комисии в условия на епидемия и локдаун. От протоколите от заседанията на Комисията става ясно, че писмо или писма с такива указания са изпращани до РИК, предвиждали са дистанционно обучение и „допускали“ присъствено, и че тези инструкции са критикувани заради неяснотата си от членове на ЦИК.

ЦИК пропусна да отчете демографските и образователни специфики на малките населени места в България и многогодишния опит със слабо участие на членовете на СИК в обучението и така се предовери на дистанционните форми.

Наблюдението на Обществения съвет върху работата на ЦИК разкрива засилена **нечуваемост към предложения и инициативи, идващи отвън**. Съществена част от времето за докладване на писма на кметове или членове на изборната администрация завършва със заключения „за сведение“, препращане към друга инстанция (например РЗИ, министри и областни управи) или към работна група. Забелязват се и **обтегнати отношения с някои РИК** и други основни партньори в изборния процес.

Придържането към рутината и липсата на инициатива характеризират работата на ЦИК при тези твърде специфични избори. Аналитичният преглед на публично достъпните документи на ЦИК около организацията на изборите не показва нови идеи или изменени процедури за подобряване на изборния процес извън задължителното според Изборния кодекс и практиката от предходните избори.

Продължаващата непрозрачност в работата на ЦИК може да се илюстрира с много примери, като практиката за изключване на микрофоните при предвиденото от закона онлайн излъчване, когато на заседанията възникват несъгласия. Друго системно нарушение на Изборния кодекс е публикуването на протоколите от заседанията със закъснения от по няколко дни.

За пореден път се констатира липса освен на чуваемост и на **нежелание и реално възпрепятстване на дейността на наблюдателските организации**. Налице е разнопосочна практика при даване на информация и осигуряване на достъп въпреки разписаните норми както в международното така и българското законодателство. Следва да се отчете, че висшата форма на обществен контрол е прозрачността в работата и осигуряване на достъп до всички ключови моменти при извършване на всеки етап от изборния процес на неправителствените организации със специфична експертиза и посветени на наблюдение на изборите. Необходимо е да се заложи в нормативната рамка **ясни и задължаващи способности за осигуряване на достъп до информация**, осъществяване на реално наблюдение на всеки аспект от изборния процес и действията на всяко ниво от изборната администрация с цел осигуряване на справедливи и честни избори за всички участници.

За районните избирателни комисии

Частичните наблюдения на ОС върху работата на РИК (назначени от ЦИК по системата с партийните квоти и след консултации при областните управители) подсказват проблеми пак свързани с техния многочислен състав и подобни на тези при ЦИК: драматични разлики в нивата на опит на членовете и крайно неравномерно разпределение на обема на работата между тях - от обучението на секционните комисии до приемането на протоколите им.

По протоколите от заседанията на ЦИК и наблюденията на ОС може да се заключи, че поне някои РИК са притиснати между инструкциите „отгоре“ и реалностите на терена.

РИК притежават опит, институционална памет и информация, която – заедно с ОИК – може да се използва за бързи промени в организацията на изборния процес, в частност по отношение съставите на СИК.

За секционни избирателни комисии - работа и обучение

Членовете на СИК изпълняват една от най-важните задачи в изборния ден. От тях зависи да намерят името на гласоподавателя в списъка, да го отбележат, да подадат бюлетината и да обяснят технологията на гласуването на гласоподавателя, да полагат печатите, да обясняват как се гласува с машина, да проверяват бюлетините, да ги преброяват, да попълват протоколите и да ги предават в съответната комисия от по-високо ниво.

Най-много нарушения по време на избори са организационните и основната част от тях се извършват в СИК в изборния ден.

Организационните членувания в ОС наблюдаваха:

Кратка продължителност на обученията – около 2-3 часа, с участието на малко от членове от СИК, понеже членовете на СИК не са задължени да присъстват на обучението;

Дистанционни обучения - поради Ковид мерките, които са по-некачествени от присъствените (например членовете на СИК не бяха виждали на живо и на бяха "пипали" машина);

Текучество – в последните 1-2 дни преди изборния ден се подменяха членове на СИК, вкл. председатели и секретари. Този проблем съществува от години, но на тези избори се прояви в още по-голяма степен, вкл. и поради страха от COVID 19. Новите членове на СИК не са преминавали дори дистанционно обучение, а много от тях не познаваха и Методическите указания на ЦИК;

Някои членове на СИК са незаинтересовани от самия изборен процес. Там са само за „присъствие“ за получат регламентираното заплащане в края на изборния ден. Този проблем се засилва, когато някоя от партиите следва да има доста представители в СИК, а реално не разполага с достатъчно компетентни кадри което води до допълване на нужния брой със случайни хора. Подобен е случаят с малки партии, които не разполагат с достатъчно на брой компетентни хора на всички места;

Констатира се бавна и проблемна работа по приемане на изборните книжа в някои РИК – поради грешки при попълването на протокола от СИК и отстраняване на пропуските на място.

И на тези избори се наблюдаваха секции, които поради недостатъчна грамотност на членовете на СИК (в буквалния смисъл на думата – слабо владеене на български език и математика) трудно преброяват бюлетините и попълват протоколите. Най-често тези проблеми се наблюдават в малки селища и в смесените райони. В Изборния кодекс съществува изискване членовете на СИК да владеят български език, но никой по никакъв повод не проверява спазването на това изискване.

Препоръки. Трайно подобряване на работата на изборната администрация на всичките ѝ нива е възможно само при промяна на модела с партийните квоти, наследен от началото на прехода преди 30 години.

Законодателят да предвиди критерии и процедури за предлагане, обществено обсъждане и избор или назначаване на смалена по състав ЦИК с 50 на сто експертен състав - лица с висок обществен авторитет, безупречна репутация, без доказани политически обвързаности и с професионален опит в областта на изборите, правото, обществените науки и дела.

Новата ЦИК да разгърне професионална постоянна изборна администрация и да промени своя Правилник за организация на дейността.

Реформата на РИК може да започне след реформираната вече ЦИК и след изборите през 2021 година.

Членовете на СИК са длъжностни лица, които трябва да притежават специфична експертиза (включваща български език и математика) за прилагане на методическите указания и работа с протоколите. Като минимално изискване за осигуряване справяне със задълженията да се заложи образователно ниво от основно образование (7 клас) за членовете на СИК и при възможност, средно образование, за председатели и секретари на СИК.

Членовете на СИК задължително да преминават обучение. Поради наблюдаваното текучество и замени в последния момент, резервните членове също да бъдат задължени да преминават обучение.

В съставите на СИК да се назначават лица, преминали предварителна подготовка и получили сертификат за преминато обучение и издържан тест, издаден от обучителното звено към ЦИК.

Партиите, коалициите и инициативните комитети, които имат право на представители в СИК да поддържат кадрови ресурс и периодично да го подготвят и обучават.

За улесняване на обучението на СИК е добре да се изготвят приложения към Методическите указания на ЦИК към СИК с типични казуси с „често срещани грешки“ и „добра изборна практика“. Това е по-лесно за възприемане и ефективно би допълнило тяхното обучение.

Обученията на членовете на СИК да се специализират – за опитни, участвали в няколко избори, при обучението на които да се наблегне най-вече на последните промените и типичните казуси, и за неопитни, които ще участват за първи или втори път – на които да се прави по-дълъг и подробен инструктаж.

Да се въведе ясна и задължаваща нормативна рамка за осигуряване на достъп до информация и реална възможност за осъществяване на наблюдение на всеки етап от изборния процес и всяко ниво от изборната администрация и имащите отношение към обезпечаването на изборния процес държавни органи.

НАБЛЮДАТЕЛИ

Въвеждане на ясна и задължаваща нормативна рамка за осигуряване на достъп до информация и реална възможност за осъществяване на наблюдение на всеки етап от изборния процес и всяко ниво от изборната администрация и имащите отношение към обезпечаването на изборния процес държавни органи. За пореден път се констатира разнопосочна практика при даване на информация и осигуряване на достъп, въпреки разписаните норми както в международното, така и българското законодателство. В някои случаи тя стигаше освен до липса на чуваемост и до **нежелание и реално възпрепятстване на дейността на наблюдателските организации**. Следва да се отчита, че висшата форма на обществен контрол е прозрачността в работата и осигуряване на достъп до всички ключови етапи на изборния процес на неправителствените организации със специфична експертиза и посветени на наблюдение на изборите. Необходимо е да се заложи в нормативната рамка ясни и задължаващи способности за осигуряване на достъп до информация, осъществяване на реално наблюдение на всеки аспект от изборния процес и действията на всяко ниво от изборната администрация с цел осигуряване на справедливи и честни избори за всички участници.

МАШИННО ГЛАСУВАНЕ

Преминаването към изцяло машинно гласуване трябва да става постепенно, след подробен анализ на проблемите при парламентарните избори и с ясни мерки за преодоляването им в бъдеще.

Още от ранните часове на 4 април 2021 г. медиите съобщиха за съществен брой **проблеми със специализираните устройства за машинно гласуване** (нататък СУМГ и МГ). Същевременно до днес липсват публично достъпна информация за обхвата и вида на тези проблеми и анализ за причините им.

След писмен отказ от ЦИК да предостави за анализ на ОС информация за проблемите с СУМГ на изборите на 04 април 2021 г., на 21 април членове на ОС отправиха към ЦИК искане по Закона за достъп до обществена информация за броя, местата и причините, поради които СУМГ не са влезли в употреба или са били спрени.

„Използваемостта“ на СУМГ на двата избора, в които те бяха достъпни в много секции (ЕП 2019 и НС 2021), остана практически непроменена – около една четвърт от гласоподавателите. Няма данни до каква степен това се дължи на предпочитанията на избирателите, на слабостите в информационната кампания на ЦИК или други фактори. Принудата да се гласува машинно няма да повиши доверието на гражданите в МГ и в новите изборни технологии по принцип.

За изборите за Европейски парламент през 2019 г. бяха доставени 3.000 СУМГ и разгърнати на случаен принцип – в големи и малки населени места. В секциите с машини те бяха предпочетени от 24 на сто от избирателите. Този процент нарасна на 27 при изборите за Народно събрание на 4 април 2021 г., когато над девет хиляди СУМГ бяха достъпни в секциите с 300 или повече избиратели.

Общественият съвет проведе на доброволни начала единствената значителна разяснителна кампания, свързана с МГ – публични демонстрации на специализираните устройства в София и в няколко телевизии с национално значение.

По-значителни **рискове** от прекратяването на МГ във Великотърновския многомандатен избирателен район на 4 април 2021 г. заради софтуерна грешка се крият в евентуалното разпространяване непосредствено преди изборите на информации – достоверни или не – за ненадеждност на системата или умишленото манипулиране на отделни СУМГ.

Необходимо е **технологично време** за анализ на досегашните проблеми със СУМГ: по-добре организирана разяснителна кампания; включване на политически и граждански представители в процеса по установяване на съответствието на СУМГ с изискванията на закона и техническото задание; законови и процедурни промени, свързани с прозрачността и надеждността на системата (броенето на контролните разписки, показването на ниво секция на началния машинен протокол, удостоверяващ оригиналността на софтуера) и пр.

За изборите на 4 април 2021 г. единствено представители на Обществения съвет и на ограничената Международна наблюдателска мисия имаха частичен достъп до процеса по установяване на съответствието на малка извадка от СУМГ с изискванията на Изборния кодекс и техническото задание към обществената поръчка за доставката им. Не беше използвана технологичната възможност възможността за създаване на специфична схема и набор от изисквания, базирани на международни стандарти и регламенти и конкретизирани за българския изборен процес, нито бяха използвани необходимите експерти в специфичните области по защита на информацията, киберсигурност и т.н.

Нито изборната администрация, нито гражданите бяха информирани за възможността за проверка на оригиналността на софтуера на СУМГ по хеш-кода от разпечатваните начален и финален протокол на машината. Не беше предвидена възможността за публично излагане в секцията на началния протокол, нито членовете на СИК, наблюдателите и застъпниците да получават по желание допълнителни разпечатки от финалния протокол с резултатите.

В контекста на евентуалното лишаване от избор на начина за гласуване на три четвърти от българските избиратели, предпочели досега хартиената бюлетина, аргументът, че това е в техен интерес заради намаляване на недействителните гласове (НДГ) отстъпва пред тенденцията за снижаване на НДГ при изборите за Народно събрание от 2014 г. насам.

Недействителните гласове на парламентарните избори през 2014 г., по новия Изборен кодекс, бяха 6.2 %; през 2017 г. – 4.6 %, а на 4 април 2021 г. 2.6 % процента от всички гласували или 3.5 % от гласувалите с хартиена бюлетина.

Препоръка. Преминаването към изцяло машинно гласуване трябва да става постепенно, като за изборите през 2021 се запази възможността за гласуване с хартиена бюлетина.

За организацията на машинното гласуване

За тези избори обществената поръчка беше направена много късно, с условия предопределящи вида машини, които ще бъдат доставени. Така нареченото „сертифициране и установяване на техническото съответствие“ приключи три дни преди изборния ден, като то реално не отговаряше на всички приложими изисквания в областта. Това доведе до факта че почти никои от заявените 120 машини за обучение на избирателите не бяха използвани, а огромната част от избирателите и членовете на СИК видяха машините за първи път в деня на изборите.

С решение на ЦИК на 3 април 2021 г. дефектирали машини не можеха да бъдат поправяни нито подменяни. Така онези, които имаха проблем след транспорта, включително свалени батерии, липсващи паравани и други преодолими и несвързани с надеждността на гласа на избирателите проблеми, оставаха извън употреба. Основните проблеми, от няколко типа и доста предвидими, се обсъждаха в деня на изборите, заемайки значителна част от заседанията на ЦИК и РИК.

При преглед на протоколите от СИК на страницата на ЦИК се вижда, че има секции без качен машинен протокол на сайта на ЦИК/РИК, но в сумарния протокол има отчетени резултати. Една възможност е размяната на машини между 2 или 3 съседни СИК, в рамките на едно училище.

За обществеността остава неясен източникът на променените кандидатски листи на машинните бюлетини, като най-нашумелият случай във Велико Търново не е единствен. В отделни секции на други райони - Добрич, Пловдив, Хасково, Ловеч, София има сигнали за проблеми при отбелязването на определени предпочитания.

В идеалният си вариант машините могат да се комбинират с биометрично разпознаване на гласоподавателя, което отменя търсенето в списъка и записването на ръка на лични данни, както и прави невъзможно гласуването с нередовен документ. Машините могат да бъдат разположени по много в големи зали и да бъдат администрирани със секционна комисия с минимален брой членове. Такава организация предполага и временно извеждане от употреба на дефектирала машина, без последици за процеса на гласуване, както и значително по-малък брой машини за равни по брой гласоподаватели.

Препоръки

- Публично огласяване на причините и източниците на сгрешените имена на кандидати за всички райони с проблеми - кой, не поименно, а като длъжност, кога и защо е имал различна подредба на листите и какво е довело до въвеждането им в машините. Този анализ да съдържа детайлна информация за това кой, освен ЦИК, е носил отговорност за коректните кандидатски листи, както и кой и кога е имал достъп за промени в базата данни. Без анализ на наблюдаваните проблеми и мерки за отстраняването им, няма как да се избегнат отново и да се повиши доверието.
- Създаване на условия и организация машините да са на място в склад на РИК достатъчно време преди изборния ден за провеждане на тестове и отстраняване на технически проблеми:
- Членовете на СИК, застъпници, наблюдатели и други заинтересовани да могат да видят отпечатвания нулев протокол с имената и подредбата им в листите, както и да имат номерата на пломбите след затваряне след тестовете, за да могат да ги проверят в деня на изборите;
- След изпращането на машините на терен, в ЦИК да функционира оперативна група за решаване на техническите проблеми, които са без отношение към интегритета на вота:
- Провеждане на машинното гласуване в големи помещения с много машини - решение, което намалява многократно изборната администрация и времето на избирателите за търсене на секцията.
- Биометрична идентификация на избирателите.
- Използване на компетентни държавни органи и експертиза в областта на защита на информацията, кибер сигурност и други необходими за гарантиране на изборния процес и генерираните данни.

Максимално ефективно използване на данните от машинното гласуване

Обосновка. При установената от години практика, приложена и на последните избори, да се публикуват на сайта на ЦИК за всяка секция сканиран хартиен протокол на СИК, т.нар. числови данни (от хартиеното гласуване и МГ) плюс целия масив за резултатите от изборите в машинно четим формат (csv) отпадат необходимостта и ползата от „единен“ протокол на СИК, в който да се съчетават резултатите от хартиеното и машинното гласуване. Наблюдава се намален интерес от страна на участниците в процеса да получават фотокопия от протокола на СИК – вероятно и заради разбирането, че тези протоколи в много случаи съдържат грешки и биват поправяни в РИК.

Опитът от 4 и 5 април 2021 г. потвърди очакванията за проблемите, предизвикани от „сложния“ секционен протокол (изборна книга Приложение № 97-НС-хм): продължително време за преписване и сумиране в секцията на данни от гласуването с хартиени и машинни бюлетини: многобройни грешки в протоколите на СИК, довели до мъчителен процес на предаване и приемане на изборните книжа в РИК.

Предлагана процедура. При приключване на изборния ден специализираното устройство за МГ отпечатва финален протокол, който се подписва от членовете на СИК, подпечатва с печата на СИК и резултатите от него се обявяват пред присъстващите – по установените досега процедури. Присъстващите членове на СИК, наблюдатели и застъпници, които имат право да получат фотокопие от протокола на СИК, получават също допълнителна разпечатка с финалния протокол на машината, заверена с подписи и печата на СИК. Сканиран и качен на сайта на РИК/ЦИК ще донесе до повече прозрачност и контрол.

Финалният протокол и записващите технически устройства (флаш памети) се предават в РИК. Операторът в изчислителния пункт на РИК преписва / въвежда единствено данните от протокола на СИК - за гласуването с хартиени бюлетини. Данните от МГ се копират от флаш-паметта и контролно се сравняват визуално с финалния протокол от секцията. Проверките и контролите се извършват от компютъра и при наличие на несъответствия те се отстраняват по обичайните процедури от представители на РИК и приносителите на изборните книжа и материали от СИК.

Препоръка: Максимално ефективно използване на данните от специализираните устройства за машинно гласуване (МГ). Избягване на преписването на данните от финалния машинен протокол в протокола на секционната избирателна комисия. Сумиране на данните (гласове по кандидатски листи и предпочитания) от хартиеното и машинното гласуване в РИК. Задължително контролно броене на разписките от МГ в по-голяма извадка, от предвидената в решението на ЦИК от 3 април 2021 г., и публично оповестяване на резултатите от това контролно броене. Последващо анализ и предложения за въвеждане на добри практики и отстраняване на повтарящи се грешки.

ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЕ И ВИДЕОЗАСНЕМАНЕ НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Изборният кодекс, с цел осигуряване на прозрачност на изборния процес, предвижда всички заседания на ЦИК да се излъчват в реално време със звук и картина, както и да се извършва видеозапис, който да се съхранява в архив. Такава прозрачност в работата е предвидена и за Районните избирателни комисии (РИК). За Общинските избирателни комисии (ОИК), както и за Секционните избирателни комисии (СИК) не е предвидено такова излъчване и записване, поради липсата на добра интернет връзка в голяма част от общините и малките населени места в България.

През изминалите шест години от действието на ИК в голяма част от населените места и общините интернет връзките са изградени, но в обратна пропорционалност доверието в изборния процес намалява с всеки следващ избор.

Твърде много са констатираните от наблюдатели, застъпници и други участници в изборния процес проблеми и грешки при отчитането на резултатите от гласуването в СИК. Секционните комисии са органът, който извършва непосредствената организация по гласуването и отчита резултата от него. Грешките (неволни или умишлени), допускани от членовете на СИК, влияят пряко върху изборния резултат и оттам върху начина на формиране на властите в Република България.

От дълго време се говори, но особено преди последните избори за Народно събрание на 04.04.2021 г. в обществото се създаде очакването и нагласата, че **няма пречка процесът на броене на бюлетините и попълване на протоколите от СИК да бъде наблюдаван и записван чрез видеоналъчване.** В повечето помещения, в които се организират СИК, има видеорекамери, защото това

са класни стаи в училищата. Традиционно ЦИК взема решение преди всеки вид избор тези видеокамери да бъдат изключени или да бъдат закрити обективите им през изборния ден, по време на самото гласуване. ЦИК обаче мълчи по въпроса какво се случва с видеозаснемането от тези камери след приключване на изборния ден и по време на установяване на резултата. Публично известно е, че на сървърите на училищата тази информация се записва, но за колко време, кой я съхранява и кой я използва не е ясно. Въпреки изискванията на ЗЗЛД няма яснота по тези въпроси.

Преди последните избори Общественият съвет към ЦИК излезе с предложение да се използва възможността на училищата за заснемане и излъчване на случващото се в изборните помещения (класните стаи) по време на броенето на бюлетините и установяване на резултата от гласуването с машини, както и попълването на секционните протоколи. Това предложение беше направено и с оглед необходимостта при провеждане на избори по време на пандемия от Covid-19 да се спазва предписаната от здравните власти дистанция и отстояние. **ЦИК заедно с КЗЛД забрани видеозаснемането с аргумента, че така се нарушава правото на защита на личните данни на членовете на СИК.** Съвместните указания на ЦИК и ЗЛД са издадени в изпълнение на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), като е отбелязано, че обработването на лични данни в изборния процес се извършва при спазване правилата на Регламент (ЕС) 2016/679. АССГ отмени Указанията на ЦИК и КЗЛД в частта за видеозаснемането и видеоизлъчването, като прие, че под никаква форма **правото на ЕС не е приложимо спрямо провеждането на национални избори** – за членове на парламент или органи на местно самоуправление на държава – членка. Без съмнение, правото на ЕС е с примат спрямо националното законодателство и се прилага пряко от държавите – членки. Тези принципи обаче се отнасят само до областите, в които ЕС разполага с компетентност, уредена в договорите за присъединяване, а такава не е предвидено в областта на организиране и провеждане на национални избори. Изборният кодекс е специален по отношение на Регламент (ЕС) 2016/679.

Изводи и препоръки. ЦИК е органът, който е компетентен да регламентира дали и доколко е допустимо видеозаснемане на процеса за установяване на резултата от гласуването, като преценява пропорционалността на конкретните действия с обществения интерес. В допълнение следва да бъде съобразено, че членовете на СИК при изпълнение на своите правомощия са длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс. На тях държавата им е възложила временно, срещу заплащане изпълнението на важни обществени функции. При изпълнението на тези функции е налице обществен интерес от прозрачната и публична работа на членовете на СИК, който е надделяващ над личното им право да не бъдат заснемани. Ако се прецени, че личният интерес на членовете на СИК надделява над обществения и доколкото ЦИК, РИК и ОИК са администратори на лични данни, може да се въведе изискване кандидатите за членове на СИК да декларират съгласие за обработване на личните им данни.

РАБОТАТА НА СОЦИОЛОГИЧЕСКИТЕ АГЕНЦИИ

На 2 април 2021 г. Общественият съвет към ЦИК излезе със свой призив към доставчиците на медийни услуги и към социологическите агенции да спазват духа и буквата на Изборния кодекс - чл. 204 и чл. 205, и да не публикуват данни от социологически проучвания, т.нар. екзит-полове, в хода на изборния ден, преди 20 часа, под каквато и да е форма.

Освен Галъп Интернешънъл Болкан, никоя друга агенция, регистрирана от ЦИК за извършване на екзит-пол, не сметна за необходимо да отговори на призива.

В изборния ден нарушенията на забраната продължиха лошата изборна традиция от предходните години. Пет доставчика на медийни услуги - обичайни нарушители, бяха санкционирани от ЦИК след сигнали от наблюдатели. На предходни избори обаче техният брой е бил значително повече.

Препоръка: Доколкото практиката от последните години показва, че моралният ангажимент, който носят социологическите агенции да се спазва духът на закона, като не предоставят данни в хода на изборния ден до определен час (например 18.30ч), очевидно не е достатъчен за да се предотврати тази

порочна практика. да се изисква при тяхната регистрация по чл. 203, в ал. 4 и декларация от представляващия агенцията, че няма да предоставя данни от екзит-пол преди 18.30ч. в т.ч. и на медии. При поет такъв юридически ангажимент от регистрираните социологически агенции, дори определени медии да продължат да публикуват материали внушаващи данни от екзит-пол, те изгубват своята достоверност и оттам способност да влияят на избирателите.

ПРОТОКОЛИ ОТ СЕКЦИИТЕ

Протоколите от секциите създадоха условия за грешки при механичното преписване и аритметичните действия. С цел облекчаване на работата на членовете на СИК, след дълъг работен ден, е наложително премахването на обединяващия протокол. Секциите с машинно гласуване да принтират и подписват машинно генериран протокол в края на изборния ден, който прикачен към протокола от хартиеното гласуване да става интегрална част от протокола на СИК.

Infocenter

From: Росица Матева <os.cik@abv.bg>
Sent: 21 април 2021 г. 13:19
To: Kpv1@parliament.bg
Cc: cik@cik.bg; Infocenter@parliament.bg
Subject: Анализ на избори за НС и предложения за промени в ИК от Обществения съвет към ЦИК
Attachments: ОС Предложения и анализ фин (1).docx

Уважаеми дами и господа,

Моля намерете прикачен анализ и предложения Обществения съвет към ЦИК.

С уважение,

Румяна Дечева
Зам.-председател
0878435076
Обществен съвет към ЦИК

