

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Гласуване с електронни машини и избори за Европейски парламент

ДОКЛАД

ОТ

наблюдението на изборите за членове на Европейския
парламент от Република България
(26 май 2019 година)



София
2019

Съдържание

I. ОБХВАТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО.....	3
II. ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ.....	4
1. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ	4
III. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО В ИЗБОРНИЯ ДЕН.....	6
1. ГЛАСУВАНЕ С ЕЛЕКТРОННИ МАШИНИ	6
2. ТИПОЛОГИЯ И ДОМИНИРАЩИ ИЗРАЗНИ ФОРМИ НА НАРУШЕНИЯТА В ИЗБОРНИЯ ДЕН.....	12
3. СИГНАЛИ ДО ИНСТИТУЦИИТЕ И ТЯХНАТА РЕАКЦИЯ.....	15
IV. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	17

I. ОБХВАТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Изборите за Европейски парламент се проведеха за трети път след приемането на България за член на Европейския съюз. Те бяха организирани след промени в изборното законодателство, които предизвикаха оживена обществена дискусия, и след избора на нова Централна изборителна комисия. Изборният кодекс бе променен непосредствено преди официалното начало на предизборната кампания¹, като във фокуса на публичната дискусия от ноември 2018 г. до април 2019 г. застанаха предложенията за вдигане на прага за валидност на преференциите за кандидатите, предложенията за промени в обхвата на машинното гласуване, сроковете за прилагане на електронното дистанционно гласуване, въпроси относно мнозинството при вземане на решения от секционните изборителни комисии и др. Новият състав на Централната изборителна комисия встъпи в длъжност на 21 март 2019 г.² Едно от първите предизвикателства пред ЦИК бе осигуряването на 3000 машини за електронно гласуване.

Асоциация „Прозрачност без граници“ извърши наблюдение на изборите за членове на Европейския парламент, проведени на 26 май 2019 г. В качеството си на официално регистриран наблюдател³ тя извърши мониторинг на изборния процес, като въз основа на анализ на риска постави акцент върху приложението на гласуването с електронни машини (придобило популярност като машинно гласуване).

В обхвата на мониторинга бяха включени работата на ЦИК, районни и секционни изборителни комисии, избрани въз основа на два признака: секции, в които са инсталирани машини за електронно гласуване, и рискови секции, в които са констатирани нарушения при провеждането на предходни избори⁴.

Основният метод, приложен в рамките на изборния ден, бе включено наблюдение. В допълнение бяха приложени също анализ на документи на официални институции (ЦИК, РИК и СИК) и медиен мониторинг, който е послужил за предоставяне на данни относно протичането на изборния процес в страната и информация от интервюта с представители на институциите. Така използваните методи послужиха като източник на информация относно доминиращи проблеми в рамките на изборния ден, като не претендират за изчерпателност или представителност на данните и изводите за изборния процес

¹ Изборен кодекс, обн. ДВ. бр. 19 от 5 март 2014 г., посл. изм. ДВ. бр. 34 от 23 април 2019 г.

² Вж. решенията на Народното събрание от 20 март 2019 г. за избор на ръководство на ЦИК (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/156904>) и Указ № 54 на Президента на Републиката за назначаване на членове на ЦИК (<http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=135964>).

³ Вж. Решение на ЦИК № 266-ЕП от 7 май 2019 г., публикувано на интернет страницата на ЦИК (<https://www.cik.bg/bg/ep2019/registers/observers/105>).

⁴ Бел.: в наблюдението бяха мобилизирани 31 наблюдатели, които извършиха наблюдение на работата на районни и секционни изборителни комисии в 9 населени места: Велико Търново, Пловдив, Асеновград, Кърджали, Бургас, Копривница, Дупница и Стара Загора.

в цялата страна. Същевременно следва да се отбележи, че изборът на населените места и приложените изследователски методи позволяват да бъдат направени изводи, които очертават доминиращите характеристики на проведените избори.

II. ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

1. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

В изборите за членове на Европейския парламент от Република България взеха участие 13 партии и 8 коалиции, регистрирали кандидатски листи, както и 6 независими кандидати. Предизборната кампания се отличаваше от предходни предизборни кампании за ЕП, като на преден план изпъкнаха проблеми от национално значение, корупционни скандали, доминирането на негативен тон в посланията на значителна част от партиите и кандидатите, както и заобикалянето на правилата за провеждане на агитация и финансиране на кампанията.

След встъпването на длъжност, новият състав на Централната изборителна комисия предприе действия за приемане на документите, свързани с провеждането на изборите, осигуряване на машини за електронно гласуване⁵, подготовка на предизборна кампания, обучение на изборителните комисии и осъществяване на контрол по спазване правилата на предизборната кампания.

Наблюдението на медийни публикации в периода между датата на насрочване на изборите за ЕП и официалния старт на предизборната кампания показва, че част от кандидатите извършваха системно нарушения на забраната за публикуване на агитационни материали преди 30-дневния срок на предизборната кампания⁶, като публикуваха материали под формата на интервюта, видеоклипове, издаване на печатни издания, които не съдържат атрибути, показващи че са част от предизборните кампании. Тези нарушения не бяха своевременно установени и санкционирани от Централната изборителна комисия.

В сравнение с предходни избори, направи впечатление по-активният подход на ЦИК по установяване и санкциониране на медии и участници в изборите, които нарушават друга част от правилата за провеждане на предизборната кампания⁷. Показателни примери за нарушения, които бяха санкционирани, са: нарушения на забраната за смесване на политическа и

⁵ Предвид особено значение на въпроса за машинното гласуване, той е предмет на детайлно разглеждане в следващата част от настоящия доклад.

⁶ В тази връзка вж. например публикация във в. „Труд“ от 8.04.2019 г., както и видеоклипове на Веселин Марешки, излъчени в периода 5.04.2019 г. - 20.04.2019 г. след вечерните емисии новини на телевизия „ВТВ“.

⁷ Вж. например решения № 241 от 30.4.2019 г., № 253-255 от 3.5.2019 г. и № 258 от 5.5.2019 г., публикувани на сайта на ЦИК (<https://www.cik.bg/bg/decisions>).

търговска реклама; разпространение на агитационни материали, които са насочени срещу политически конкуренти, като в част от случаите тези материали са и без задължителните атрибути на предизборни материали; нарушение на забраната за използване на национални символи; непубликуване на интернет страниците на медии на информация за сключените договори с партии и коалиции; липса на информация относно възложители и източници на финансиране на социологически проучвания; оповестяване на резултати от социологически проучвания в изборния ден.

Наблюдението на предизборната кампания на участниците дава основание за оценка, че някои нарушения имат системен характер (те са срещани и в предишни предизборни кампании) и продължават да бъдат неефективно възпрепятствани. В тази категория попадат:

- Провеждане на негативни кампании срещу политически опоненти, които накърняват авторитета на кандидати и политически партии (например чрез публикуване и разпространение на клипове, интервюта, статии, брошури, вестници и книги), като в част от случаите тези кампании се осъществяват от регистрирани участници в изборите, а в друга – от посредници, най-често медии.
- Заобикаляне на правилата за финансиране на кампанията чрез разпространение на агитационни материали преди официалния старт (видео клипове, билбордове, публикуване и разпространение на брошури и други печатни издания), като по този начин не се отчитат действителните финансовите разходи, направени във връзка с цялостната кампания.
- Публикуване на статии и интервюта, които по своята същност са платена политическа реклама, но целенасочено не съдържат задължителните атрибути на агитационни материали (например липсват задължителните надписи относно купуването и продаването на гласове или се публикуват извън рубриците, специално обособени и обозначени във връзка с европейските избори).
- Специални намаления на стоки и услуги, предоставяни в рамките на предизборната кампания (например обявяване на специални промоции, отстъпки за купуване на автомобилни горива и лекарства от конкретни търговски вериги)⁸.

Нов момент в рамките на настоящата предизборна кампания бе публикуването на предизборни материали, които призовават към насилие. Такъв

⁸ Като цяло, кампанията на един от регистрираните участници – „Воля – българските родолюбци“, представляваше особен случай, който съчетава всички изброени по-горе нарушения, което дава основание за оценка, че този участник систематично нарушаваше правилата за провеждане на кампанията, в това число и правилата относно нейното финансиране, както е видно и от поредицата решения на ЦИК, публикувани на сайта на институцията (<https://www.cik.bg/bg/decisions>).

случай бе констатиран във видеоклип на участник в изборите⁹, в който се съдържат сцени на насилие и заплашителни послания. Въпреки опита този материал да бъде публикуван по начин, който възпрепятства неговото санкциониране (не чрез традиционен тип разпространение в медия, по отношение на който съществуват значително по-детайлни правила в Изборния кодекс, а чрез фейсбук страница) ЦИК постанови спиране на излъчването и разпространението на видеоклипа и неговото премахване от фейсбук страницата на партията.

III. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО В ИЗБОРНИЯ ДЕН

1. ГЛАСУВАНЕ С ЕЛЕКТРОННИ МАШИНИ

Непосредствено след своето конституиране, новата ЦИК предприе действия за организиране на машинно гласуване в 3000 секции, които бяха фокусирани в четири насоки: 1) провеждане на обществена поръчка за доставка на машини за електронно гласуване; 2) определяне на извадка от избирателни секции, в които да бъдат разположени устройствата; 3) комуникация с други институции във връзка с проверка на софтуера на машините, логистика и др. технически дейности; 4) разработване на методически указания и обучение за членовете на секционните комисии за боравене с машините.

1.1. Доставка на машини за електронно гласуване

На 2 април 2019 г. ЦИК взе решение за провеждане на обществена поръчка за наемане на 3000 машини за електронно гласуване, като на 8.5.2019 г. бе избран изпълнителят на поръчката.¹⁰ В хода на процедурата постъпиха оферти от трима участници, като възложителят избра „Сиела Норма“ АД.

Във връзка с доставката на машини за електронно гласуване Асоциация „Прозрачност без граници“ изпрати официално запитване по Закона за достъп до обществена информация до Централната избирателна комисия, в което потърси отговор на въпросите относно: 1) мотивите за наемане на електронни машини за гласуване вместо за тяхното закупуване; 2) критериите за определяне на прогнозната цена за наемане на техниката; 3) начина и сроковете за проверка на софтуера и функционирането на доставените машини и 4) плановете на ЦИК за осигуряване на електронни машини за гласуване във връзка с местните избори през есента на 2019 г.

⁹ Бел.: видеоклип на ПП „Възраждане“, публикуван чрез официалната ѝ фейсбук страница.

¹⁰ Вж. документацията относно обществената поръчка с предмет „Наемане на 3 000 специализирани устройства с инсталиран софтуер за електронно машинно гласуване, както и логистично осигуряване и обслужване на специализираните устройства до секционните избирателни комисии в страната, обучение на персонал за работа с устройствата за произвеждане на избори за членове на Европейския парламент от Република България на 26.05.2019 г.“, достъпна на сайта на ЦИК на адрес: <https://www.cik.bg/bg/zop/29>.

На 10 май 2019 г. ЦИК предостави „отговор“ на поставените въпроси¹¹, който съдържа обща информация и не изяснява в същина мотивите относно решението на ЦИК за наемане на машини за гласуване; обосновката на стойността на поръчката и бъдещите планове за закупуване на електронни машини за гласуване във връзка с местните избори.

Конкретен и детайлен отговор получава единствено въпросът относно проверката на софтуера и функционирането на доставените 3000 машини. От писмото става ясно, че след проведени поредица от срещи с държавни институции¹², се е изяснило, че ЦИК не може да получи съдействие от тях поради липса на капацитет. ЦИК е предприела действия за решаване на проблема, като в тази връзка е осигурено съдействие от Факултета по информатика и математика към Софийския университет и от Института за информационни и комуникационни технологии към БАН за одит, тестване и сертифициране на устройствата и на софтуера.

Отговорът на двата най-съществени въпроса – относно мотивите за решение за наемане на машини и относно критериите, въз основа на които е определена прогнозната цена – се основава на информация, която не е публично достъпна. Посочени са протоколи от заседания на ЦИК¹³, в които в разрез с предвиденото в закона е заличена именно търсената информация (в протокола от 1 април 2019 г. са заличени 80 страници - от с. 19 до с. 98, а протокола от заседанието от 2 април 2019 г. са заличени 24 страници - от с. 52 до с. 76 включително).

Посочените обстоятелства дават основание за критична оценка не само по същината на търсената информация, но и по отношение на практики в работата на новоизбраната ЦИК, които не се отличават от тези на предходния ѝ състав: изключване на камерите и микрофоните, както и прекратяване на онлайн излъчванията на заседания, когато се обсъждат въпроси от съществен интерес. Приложеният подход не само не съдейства за изграждане на доверие в работата на изборната администрация, подкопава доверието в изборния процес и представлява съществено отклонение от изискванията на закона. Той е в противоречие и с чл. 54 от Изборния кодекс, озаглавен „Прозрачност“, който недвусмислено определя, че „заседанията на ЦИК се излъчват в реално време чрез интернет страницата на комисията“ (ал. 1), а ЦИК е задължена да „публикува незабавно решенията си, пълните стенографски протоколи от заседанията си“ (ал. 2).

Що се отнася до стойността на поръчката, в това число и до единичната стойност за наемане на машини, крайният изход от процедурата показва значително увеличение в сравнение с предходни избори¹⁴. ЦИК аргументира

¹¹ Вж. Решение №296-ЗДОИ от 10.05.2019 г., достъпно на сайта на ЦИК на адрес: <https://www.cik.bg/bg/decisions/296/2019-05-10>, както и открито писмо на Асоциация „Прозрачност без граници“, достъпно на сайта на организацията на адрес: <http://transparency.bg/bg/новини/открито-писмо-на-асоциация-прозрачн>.

¹² Български институт по стандартизация, Български институт по метрология, МВР, ДАНС, Държавна агенция „Електронно управление“, Държавна агенция по метрология и технически надзор.

¹³ Вж. посочените протоколи, публикувани в сайта на ЦИК на адрес: <https://www.cik.bg/bg/protocols?p=4>.

¹⁴ За сравнение, във връзка с провеждането на президентските избори през 2016 г. са наети 500 машини, като единичната стойност за наем на едно устройство е 1550 лв. без ДДС (или 1860 лв. с ДДС), а във връзка с настоящите

значителното увеличение на цената с получен доклад от пазарно проучване за прогнозна цена, със значително по-големия брой машини за доставяне и със завишените изисквания към софтуера и хардуера, но без да посочва конкретни разчети.

В тази връзка следва да се отбележи, че посоченото проучване отчита и условия, които са неприложими към конкретните обстоятелства (например логистично обслужване на секции с машинно гласуване в чужбина и извънгаранционно обслужване на машините) и поради това не би могло да обоснове значителното увеличение на стойността на машините. В допълнение, обикновено по-големите количества на доставки на стоки и услуги водят до намаляване на единичните и общите цени по обществените поръчки, а не до тяхното увеличаване.

1.2. Определяне на извадка от избирателни секции, в които да бъдат разположени устройствата

При провеждането на изборите за Европейски парламент за първи път бе приложен подход за избор на секции, който обхваща територията на цялата страна, като бяха включени секции в населени места, които имат различни демографски характеристики.

Този подход създаде предпоставки за събиране на представителна информация относно начина, по който се справят членовете на секционните комисии при боравенето с техниката, готовността на избирателите да ползват тази технология за гласуване, предимствата и недостатъците при машинно гласуване и обработване на изборните резултати.

1.3. Логистика, проверка на функционирането на машините и на инсталирания софтуер

Предвид сроковете за доставка на машините (до 10 май 2019 г.), проверката на функционирането на машините и на инсталирания софтуер завърши в дните, непосредствено предхождащи изборния процес.

От данните, предоставени в отговор на запитване по реда на Закона за достъп до обществена информация, се изясни, че Централната избирателна комисия е провела редица срещи с държавни институции (Български институт по стандартизация, Български институт по метрология, МВР, ДАНС, Държавна агенция „Електронно управление“, Държавна агенция по метрология и технически надзор), като в резултат на срещите се е изяснило, че не разполагат с капацитет да извършат такава дейност.

ЦИК положи усилия за решаване на проблема, като получи съдействие от Факултета по информатика и математика към Софийския университет и от

избори единичната стойност за наем на едно устройство е 2500 лв. без ДДС (или 3000 лв. с ДДС). Това на практика представлява увеличение от 61,6%.

Института за информационни и комуникационни технологии към БАН за одит, тестване и сертифициране на устройствата и на софтуера.

Що се отнася до съхранението на машините и тяхното доставяне на секциите, следва да се отбележи, че този процес бе осъществен при своевременно информиране на медиите относно напредъка (включително и осигурен достъп до помещението, в което се съхраняваше доставената техника) и в сравнително добре организирана координация с другите институции и с изпълнителя на обществената поръчка. Определени логистични проблеми възникваха (преди всичко изразяващи се в изоставане от планирания график за доставка на машините), но като цяло те не дадоха негативно отражение върху процеса. Причините за това са три: 1) машините се доставяха със съдействието на другата ангажирана институция – МВР, при координация с областни и общински администрации и доставчик; 2) тази дейност протичаше паралелно с доставянето на изборните книжа в секционните комисии; 3) членовете на изборителните комисии поставяха редица въпроси от практически характер към експертите на изпълнителя поради обстоятелството, че за първи път имаха възможност да се запознаят с функционирането на машините¹⁵.

1.4. Обучение на членовете на изборителните комисии

Обучението на членовете на изборителните комисии за боравене с машините закъсна и бе проведено с голямо закъснение – три дни преди датата на изборите и след същинското обучение, проведено една седмица преди изборния ден.

Мотивите за този подход на ЦИК не са достатъчно изяснени, като вероятната основна причина е зависимостта от доставката на устройствата и от проверката относно техните функционалности. В допълнение, следва да се отбележи, че Методическите указания за произвеждането и начина за машинно гласуване в СИК бяха приети от ЦИК на 20 май 2019 г. късно вечерта¹⁶, което също даде негативен принос за недостатъчно доброто обучение на членовете на изборителните комисии.

1.5. Гласуване с електронни машини в изборния ден

Що се отнася до гласуването в изборния ден, резултатите дават основание за констатации и обобщения в няколко насоки.

На първо място бе констатирана *недостатъчна информираност на изборителите при боравенето с машините за електронно гласуване*. Общото впечатление е, че като цяло изборителите не бяха достатъчно добре

¹⁵ В този компонент на оценката следва да се отбележи, че наблюдатели на Асоциация „Прозрачност без граници“ имаха възможност да наблюдават пряко процеса по доставяне на изборните книжа и на машините.

¹⁶ Вж. Решението на ЦИК № № 358-ЕП от 20.05.2019 г. относно приемане на Методически указания за произвеждането и начина за машинно гласуване в СИК в изборите за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г., публикувано на сайта на ЦИК на адрес: <https://www.cik.bg/bg/decisions/358/2019-05-20>.

информирани как да боравят с машините за електронно гласуване¹⁷ и поради това имаха нужда от допълнителна информация и указания от членовете на секционните комисии как да боравят с техниката. Съставите на комисиите бяха установили разнородна практика, като един или няколко члена на съответната комисия оказваха съдействие на избирателите и предоставяха допълнителни разяснения как да бъде упражнен този начин на гласуване.

В пряка връзка с нуждата от допълнителни указания за използването на машините, обаче, възникнаха и редица въпроси до каква степен се опазва *тайната на вота*. От една страна, избирателите имаха нужда от потвърждение, че използват техниката правилно и че техният вот е отчетен, но от друга страна те имаха опасения за нарушаване тайната на техния вот. В тази връзка наблюдателите в Пловдив, Бургас и Велико Търново сигнализираха за няколко случая, при които членове на комисиите се намират много близо до машините и имат видимост към екраните или пък разположението на машините е такова, че страничните паравани на машините не закриват изцяло екраните.

За да бъдат отстранени подобни злоупотреби (или опасения за злоупотреби) Асоциация „Прозрачност без граници“ се обърна с молба към една от районните избирателни комисии¹⁸ с молба за предприемане на мерки и издаване на указания към членове на секционната комисия да стоят на достатъчна дистанция от машината за гласуване.

В рамките на изборния ден възникнаха малко на брой *технически проблеми с машините за електронно гласуване*. От наблюдаваните секции в Пловдив, Велико Търново, Стара Загора, Асеновград, Бургас, Кърджали и София бе констатиран технически проблем в една секция¹⁹. Той се изразява във кратковременно блокиране на машината поради неправилно поставяне на карта за гласуване от избирател. Предвид обстоятелството, че наблюдението на секциите не обхваща цялата страна, не е възможно да се направят статистически валидни изводи за технически проблеми с машините за гласуване.

Индиректни изводи относно техническия компонент от машинното гласуване могат да се направят от данните от пресконференциите на ЦИК и от последвалия анализ на ЦИК: в рамките на изборния ден бе оповестено, че проблеми са се проявили при 10 машини²⁰, а от финалния анализ на ЦИК става

¹⁷ Бел.: Този тип машини се използват за първи път в изборния процес в България и поради това е обяснимо, че избирателите не са запознати на практика с тях. В допълнение, видео клиповете от информационната кампания показват стилизиран вид на електронните машини и на процеса по гласуване с тях: https://www.cik.bg/bg/ep2019/campaign/video_machine_voting.

¹⁸ Бел.: РИК – Пловдив бе сигнализирана (където беше сигнал за член на СИК, който се намира в непосредствена близост до машината) оплаквате от граждани.

¹⁹ Бел.: това е секция в район 23 в гр. София, в която машината е временно блокирала поради неправилно поставяне на карта в машината, като проблемът е отстранен от избирателната комисия със служебните карти, предоставени на СИК за управление на процеса.

²⁰ Бел.: 10 от общо 3000 машини се равняват на 0,33%.

ясно, че „в 4 секции гласуването е прекъснало поради възникнали проблеми с машините“²¹.

При оценката на ефективността от прилагането на машинното гласуване е необходимо да се обърне внимание и върху *ролята на човешкия фактор* – както в процеса на гласуване, така и при отчитане на изборните резултати.

Резултатите от наблюдението показаха, че членовете на избирателните комисии също играят важна роля относно информирането и насочването/отклоняването на избирателите от машинното гласуване. Доказателство за тази оценка е значителната разлика в процента на гласувалите с машини от близки секции. Така например, във Велико Търново, в секции, разположени на близко разстояние, има значителни разлики в дела на гласувалите с електронни машини – в едната са гласували електронно гласували 21% от избирателите, а в другата – 74,5%²². При относително хомогенен състав на избирателите тези данни дават основание за извод, че готовността на членовете на секционните избирателни комисии да използват машинното гласуване се е отразила съответно и на готовността на избирателите за гласуват по този начин.

Друго обстоятелство, което извежда на преден план ролята на човешкия фактор, е различният подход на секционните комисии към обработване на данните от хартиеното и електронното гласуване. В тази връзка непосредствено след изборите се появиха публикации²³, в които се посочва, че избирателни комисии не са включили числови данни от документа от електронното гласуване, като пропуските най-често се изразяват в неотчитане на предпочитанията за всички кандидати или за част от тях.

Особено внимание следва да се отдели на интерпретацията на проблема с отчитането на данните от машинното гласуване, направена в анализа на ЦИК. В документа се съдържат данни за несъответствия при разпределението на гласовете по кандидатски листи в 77 секции, а „в 1139 секции са установени несъответствия между данните от машинното гласуване и попълнените в протокола числа относно разпределение на предпочитанията (предпочитанията) за кандидатите в кандидатските листи на партии и коалиции“²⁴. Посочените данни дават основание за силно критична оценка на въздействието на човешкия фактор при обработване на данните от хартиеното и електронното гласуване и отчитането на финалните изборни резултати. Тези данни показват, че 10% от всички секционни избирателни комисии, съответно 33% от комисиите, които са

²¹ Вж. Анализ на изборите за членове на Европейския парламент, публикуван на сайта на ЦИК, в секция „Съобщения“, на адрес: <https://www.cik.bg/#> (28 юни 2019 г.).

²² Вж. например изборните резултати от секции 53, 38 и 41 в гр. Велико Търново; такива примери могат да се посочат повсеместно.

²³ Вж. например репортаж на БТВ, в който избирателка не открива отразяване на предпочитанията си в отразен в протокола (<https://btvnovinite.bg/bulgaria/zachestjavat-signalite-za-neotcheteni-preferencii-v-cik.html>).

²⁴ Вж. Анализ на изборите за членове на Европейския парламент, публикуван на сайта на ЦИК, в секция „Съобщения“, на адрес: <https://www.cik.bg/#> (28 юни 2019 г.).

боравели с машини²⁵ не са спазили нито законовите изисквания, нито методическите указания на ЦИК за отчитане на изборните резултати. Това обстоятелство налага необходимостта от преосмисляне на начина, по който протича обработването на изборните резултати, като критичният акцент се постави върху изборната администрация.

2. ТИПОЛОГИЯ И ДОМИНИРАЩИ ИЗРАЗНИ ФОРМИ НА НАРУШЕНИЯТА В ИЗБОРНИЯ ДЕН

Общият брой на регистрираните нередности и нарушения в изборния ден е 91. В съответствие с методологията за наблюдение, нарушенията са класифицирани в четири основни типа:

- организационни нарушения;
- незаконна реклама и агитация;
- купуване на гласове и
- форми на контролиран вот.

Графика 1. Типология на нарушенията в изборите за Европейски парламент (26 май 2019 г.)²⁶



²⁵ Бел.: данни на ЦИК „Общият брой на избирателните секции в страната по предварителен списък е 11 661, а общият брой избиратели по избирателни списъци е 6 355 633“. <https://www.cik.bg/bg/messages> (25 май 2019 г.).

²⁶ Данните са получени въз основа на пряко наблюдение на рискови секции, като отразяват доминиращи проблеми в изборния процес и нямат представителен характер за цялата страна.

Обобщението на статистическите данни показва, че най-значителен е дялът на организационните нарушения, които съставляват 73,6% от всички нередности. Втората група от най-често констатирани нарушения е свързана с контролиран вот, който обхваща 15,4%, който е индикатор за опити за оказване на нерегламентирано въздействие върху волята на избирателите. Запазва се високият дял на незаконна реклама и агитация, която не съответства на законовите изисквания – тя обхваща 9,9% от всички нередности в изборния процес. Четвъртата група от нарушения се отнася до случаите на директно купуване на гласове – нейният дял е 1,1%.

2.1. Организационни нарушения

Организационно-техническите проблеми в работата на избирателните комисии имат пряко отношение към отчитането на резултатите от изборите и като цяло – към доверието в изборния процес. В по-голямата част от случаите те са показател за дефицити в институционалния капацитет на изборната администрация (липса на адекватно обучение, смяна на членове на комисииите в последния момент, неинформираност за съществуващите правила или небрежност при изпълнение на задълженията). Наред с това, обаче, следва да се вземе предвид, че част от организационните нарушения са резултат от политическа пристрастност и преднамерено въздействие, което цели да повлияе върху резултатите от изборите. За съжаление, проблемите в подготовката на изборния процес, за които Асоциация „Прозрачност без граници“ настоятелно сигнализира компетентните институции през изминалите два месеца, ясно се проявиха в изборния ден.

За пореден път отчетливо преимущество в регистрираните сигнали имаха организационните нарушения. Най-често срещаните нарушения и нередности в работата на секционните избирателни комисии се изразяваха в:

- предварително откъсване на бюлетини (Пловдив и Бургас);
- пропуски при поставяне на втори печат върху бюлетината (Асеновград);
- пускане на разписка от машинното гласуване в урната с хартиени бюлетини (Пловдив);
- недопускане на наблюдател да присъства в изборното помещение в началото на изборния ден (Ст. Загора),
- член от комисията придружава възрастна жена в стаичката (Стара Загора);
- присъствие на починал избирател в избирателния списък (Кюстендил);
- застъпници без обозначителни знаци (в множество секции в Пловдив, Велико Търново);

- гласоподавател без адресна регистрация в населеното място е допуснат да гласува (Горна Оряховица);
- наличие в тъмната стаичка на списък с имената на партии и коалиции, който не съответства на оригинала за тези избори (София, 23 район);
- грешно доставени протоколи в секции с машинно гласуване (София, 23 район);
- временно блокиране на електронна машина за гласуване (София, 23 район);
- допускане на голям брой грешки в протоколите.

Без съмнение съществен принос за тези проблеми имаха и противоречивите методически указания, разработени от страна на ЦИК, приемането на правила „в последния момент“, както и слабата предварителна подготовка на членовете на СИК, особено относно машинното гласуване. За преден път подготовката и обезпечаването на членовете на секционните комисии не бе на необходимото ниво.

2.2. Контролиран вот. Купуване на гласове

Сигналите за контролиран вот в изборния ден бяха втората група нередности в изборния процес, за която бяха получени значителен брой сигнали. Контролираният вот е специфична категория, която обхваща редица показатели за нарушения и/или престъпления срещу избирателните права на гражданите. Тя може да бъде както резултат от упражняван натиск върху гласоподавателите да гласуват в съответствие с волята на други лица (по принуда, без заплащане), така и да служи като индикатор за подготвено или осъществено купуване на гласове.

За поредна година, контролираният вот беше осъществен и чрез лица, членове на СИК, както и от хора с неизяснен статут и роля в изборния процес. В тази връзка, конкретните форми на нарушения, на които наблюдателите на Асоциация „Прозрачност без граници“ станаха свидетели, са:

- струпване на избиратели пред секция и предаване на листа, указващи за коя партия да гласуват (Пловдив, „Шекер махала“);
- разкриване тайната на вота – най-често при наблюдение на машинния вот от член на комисията/наблюдател (например член на секционна избирателна комисия показва на младеж как да гласува с електронната машина, като продължава да наблюдава как гласува избирателят (Бургас, в кв. „Меден рудник“);
- стикер с номера на партия, поставен върху телефона на член на секционна избирателна комисия (Кърджали, у-ще „Петко Славейков“).

В рамките на изборния ден са наблюдавани практики за контрол върху избирателите, които са осъществявани и на предходните избори:

- присъствие на застъпници или на лица, които съпровождат групи от
- избиратели до избирателните секции;
- организиран превоз с автомобили на групи избиратели;
- едно и също лице придружава няколко гласоподаватели до изборната секция.

Сигналите за контролиран вот, получени в рамките на изборния ден, дават основание да се твърди, че контролът върху избирателите в изборния процес се осъществява от следните категории лица:

- (1) застъпници на партии и кандидати;
- (2) членове на секционни избирателни комисии;
- (3) представители на партии;
- (4) лица без официален статут и обозначителни знаци, които присъстват пред избирателните секции и осъществяват контрол над избирателите.

2.3. Неправомерна агитация

През 2019 година делът на тези нарушения е 9,9% от общия брой, като техният характер не се отличава съществено от традиционно регистрираните при предходни избори:

- най-често агитация на чужд език;
- наличие на агитационни материали, поставени пред избирателната секция или показвани на избирателите от членове на СИК.

3. СИГНАЛИ ДО ИНСТИТУЦИИТЕ И ТЯХНАТА РЕАКЦИЯ

В рамките на предизборната кампания и в изборния ден Асоциация „Прозрачност без граници“ поддържа телефонната линия за сигнали за нередности, като след експертна оценка на данните, сигналите се изпращаха до институциите за предприемане на незабавни действия или като отправна точка за изработване на финална оценка на изборния процес, съответно – за формулиране на препоръки, които да се отправят до институциите, които имат правомощия във връзка с подготовката, провеждането и осъществяването на контрол върху изборния процес.

Асоциация „Прозрачност без граници“ изпрати 5 сигнала за нарушения на изборния процес, като 1 от тях беше получен непосредствено преди изборния ден, а останалите 4 – в рамките на изборния ден.

Първият сигнал се отнасяше до купуване на гласове в населено място във Великотърновска област и бе отправен към **МВР** съобразно компетентността на институцията по разследване на престъпления срещу политическите права на гражданите. След края на изборния процес е получен отговор от ОД на МВР – Велико Търново, в който се посочва, че е образувано бързо производство, което след приключване в законоустановения срок е изпратено в Районна прокуратура гр. Елена.

В рамките на изборния ден, въз основа на получените данни и на извършената оценка на всички обстоятелства, бяха изпратени сигнали до институциите. Характерът на нарушенията бе такъв, че изискваше намеса на съответните районни избирателни комисии:

- **РИК-Пловдив област** – относно пропуск при поставяне на втори печат върху бюлетина в Асеновград, като районната избирателна комисия е издала указания да се спазват правилата за боравене с бюлетините, така че да не се компрометира тяхната валидност;
- **РИК-Кърджали** – относно наличие на номер на партия, изписан на гърба на телефона на член на секционна избирателна комисия, с което на практика се насочват избиратели за коя партия да гласуват;
- **РИК-Пловдив** – относно притеснения на избиратели дали е запазена тайната на вота им докато получават съдействие на членове на секционна комисия при боравене в машините за гласуване, с молба за издаване на указания да се осигурява достатъчно дистанция от машината, така че да гарантират тайната на вота;
- **РИК-София област** – относно приключване на изборния ден по-рано от определения час в закона, свалено информационно табло и изпразнена урна, подготвена и стартиране на броенето.

По три от подадените сигнали са предприети мерки от страна на съответните районни комисии, като РИК-Пловдив област е издала указания да се спазват правилата за боравене с бюлетините, така че да не се компрометира тяхната валидност; РИК-Кърджали е извършила проверка на данните, като не е могла да установи по категоричен и безспорен начин нарушение; РИК-София област е извършила проверка, която констатира нарушения на разпоредби от изборното законодателство и е акт за установяване на административно нарушение и е санкционирала секционната комисия.

IV. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обща оценка относно доминиращите проблеми в изборния процес

Резултатите от наблюдението на изборите за членове на Европейския парламент от Република България, проведени на 26 май 2019 г., затвърждават изводите и от предходни наблюдения, а именно:

- (1) В периода на предизборната кампания продължава системното заобикаляне и нарушаване на законовата рамка, в частност на правилата за финансиране. Изнасянето на дейности извън официалното начало на предизборната кампания, провеждането на негативни кампании срещу политическите конкуренти, укриването на част от действителните приходи и действителните разходи по предизборните кампании остават недостатъчно адекватно санкционирани.
- (2) В изборния ден най-съществен дял имат организационните нарушения. В тази връзка най-съществените дефицити произтичат от начина, по който членовете на избирателните комисии се избират, обучават и изпълняват своите правомощия. За да се преодолее тази трайно установена тенденция е необходим нов, съществено променен подход към основни компоненти от процеса.
- (3) Контролираният и купеният вот, наред с организационните нередности, продължават да оказват съществено негативно влияние върху изборния процес. Въпреки че мащабите на тези два взаимосвързани феномена не представляват доминиращ дял от общия брой от изборните нарушения, характерът на тяхното въздействие е такъв, че продължават да заемат централно място в оценката относно изборите.

Резултатите от по-широкото приложение на гласуването с електронни машини показаха, че дори и технологията да се използва по един и същи начин в цялата страна, човешкият фактор води до противоречив резултат, който компрометира основните позитиви от гласуването с електронни машини. В тази връзка продължава да бъде актуална препоръката за промяна в начина, по който се селектират и обучават членовете на секционните избирателни комисии²⁷.

В допълнение, необходимо е да се обърне специално внимание на обстоятелството, че членовете на СИК са длъжностни лица по смисъла на Изборния кодекс и на Наказателния кодекс, като действията, които водят до

²⁷ Бел.: В тази връзка вж. препоръките от мониторингов доклад от изборите за ЕП през 2014 г., в който е отправена следната препоръка: „Развитие на капацитета на изборната администрация на регионално и местно ниво: в тази връзка е необходимо да бъдат положени допълнителни усилия за: а) структуриране работата на обучителното звено; б) разработване на обучителни програми; разработване и на достъпни обучителни материали за членовете на избирателните комисии; в) прилагане на системен подход за изграждане на капацитет на районните и секционните комисии, в това число и създаване на бази данни с информация за членове на избирателните комисии, които имат опит от участие в предходни избори“.

промени в изборния резултат, представляват инкриминирано деяние, най-често осъществяващо състава на чл. 169 от Наказателния кодекс.

1. Обществена поръчка за наемане на машини за електронно гласуване

Непосредствено след своето конституиране, новата ЦИК предприе съвременни действия за провеждане на обществена поръчка за осигуряване на 3000 машини за електронно гласуване. Въпреки че Асоциация „Прозрачност без граници“, редица други организации и медии потърсиха отговор на причините за избор на процедура за наемане вместо за закупуване на устройствата, не бе предоставена достатъчно аргументирана информация относно мотивите за избор на този подход.

Препоръка: Централната избирателна комисия следва да се придържа стриктно към законовите изисквания за прозрачност и публичност по ключови решения, като предоставя информация не само за съдържанието на решенията, но и за аргументите, на които се основават. Това е валидно особено когато става въпрос за изразходване на значителни финансови ресурси (наемането на машини представлява една четвърт от бюджета, предвиден за тези избори) и за изграждане на доверие в изборния процес. Подобен подход би създал по-голямо доверие в работата на ЦИК и като цяло - към изборите в страната.

2. Определяне на секции за разполагане на машините

За първи път бе приложен подход за избор на секции, който обхваща територията на цялата страна, като машините бяха разположени в секции в населени места, които имат различни демографски характеристики. Този подход създаде предпоставки за събиране на представителна информация относно начина, по който се справят членовете на секционните комисии при боравенето с техниката, готовността на избирателите да ползват тази технология за гласуване, предимствата и недостатъците при машинно гласуване и обработване на изборните резултати.

3. Дял на избирателите, гласували с електронни машини за гласуване и ролята на изборната администрация

Наблюдението показва, че гласуването с електронни машини предоставя възможност за улеснено, бързо и без технически грешки преброяване на бюлетините и на предпоченциите. Тук е мястото да се отбележи, че като цяло избирателите все още не са добре запознати с начина, по който да боравят с машините.

Резултатите от наблюдението на секциите, в които имаше електронно машинно гласуване, показват, че ролята на секционните избирателни комисии се оказва ключова в информирането на гражданите относно възможността за електронно гласуване и се отразява върху активността им при използването на

машините за гласуване. Значителните разлики в процента на гласували с машини в съседни секции (между 20% и 75%) са доказателство, че ролята на изборната администрация при използването на машинното гласуване е значителна.

Препоръка: За да бъде по-широко използвана тази технология в изборния процес е необходимо да се провеждат по-ефективни информационни кампании сред избирателите.

4. Технически аспекти на гласуването с машини

Катя цяло не възникнаха сериозни проблеми с използването на машините. Резултатите от наблюдението в секциите, в които Асоциация „Прозрачност без граници“ имаше свои наблюдатели, показаха, че няма основания за притеснения относно технически проблеми с обслужването на машините за електронно гласуване. Делът на проблемите с машини, докладвани на ЦИК в рамките на изборния ден (около 0,33%) е малък и показва, че тази технология позволява надеждна организация на гласуването и преброяването.

Препоръка: В случай че се използва като основна технология и за да се неутрализират евентуални технически проблеми, е необходимо да се извършат законови промени, които да създадат гаранции за протичане на изборния процес (например, осигуряване на резерв от хартиени бюлетини, например около 10-20% от броя на избирателите в секциите, който да се използва, в случай че техниката блокира).

5. Обработване на данните от машинното гласуване и интегриране в общите резултати от изборния процес

Подходът за паралелно гласуване с хартиени бюлетини и с машини в избран брой секции, приложен в изборите за ЕП, не доведе до оползотворяване на позитивните ефекти от електронния начин на гласуване и броене на бюлетините. Вместо да улесни изборната администрация, той затормози нейната работа, тъй като в края на изборния ден секционните комисии трябваше да изчисляват сумите от двата вида бюлетини и по този начин бе неутрализиран положителния ефект от машинното гласуване и броене. Тук следва да се подчертае, че причината за затормозяването на процеса не са самите машини, а начинът, по който бяха извършени законовите промени в ИК от 23 април 2019 г. – чрез разширяване на обхвата на секциите с машинно гласуване, но със запазване на хартиеното гласуване в тези секции. Непрецизният начин на законово уреждане на машинното гласуване доведе до практическо дублиране на две технологии в изборния процес, като предопредели насоката в методическите указания на ЦИК и доведе до допълнително натоварване на изборната администрация на всички нива.

Препоръка: За да бъде прилагано ефективно, машинното гласуване трябва да се използва като единствена технология за гласуване в съответните изборни секции. Сегашната законова уредба на паралелно прилагане на машинното и хартиеното гласуване в секциите не улеснява, а затормозява процеса по отчитане

на изборните резултати от секционните комисии в края на изборния ден, като в крайна сметка компрометира позитивите от машинното гласуване.

София, 5 юли 2019 година

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – BULGARIA