**ЦЕНТРАЛНА ИЗБИРАТЕЛНА КОМИСИЯ**

**Д О К Л А Д**

**относно организацията и произвеждането на**

**избори през 2022 и 2023 г.**

**Юли, 2023 г.**

**гр. София**

**С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Стр. |
|  | УВОД | 3 |
| 1. | Организационно-техническа подготовка на изборите | 4 |
| 2. | Машинно гласуване | 5 |
| 2.1. | Относно софтуера за гласуване със СУЕМГ | 6 |
| 2.2. | Относно удостоверяване на съответствието на  техническите устройства за машинно гласуване,  прозрачност и сигурност | 7 |
| 3. | Измененията и допълненията в Изборния кодекс | 9 |
| 4. | Избирателни списъци и проверка за гласуване в  нарушение на правилата | 10 |
| 5. | Регистрация на партии и коалиции | 11 |
| 6. | Обявяване на предварителни резултати в изборния ден | 12 |
| 7.. | Медийни пакети | 13 |
| 8. | Гласуване извън страната | 14 |
| 9. | Административнонаказателно производство | 17 |
|  | ДРУГИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ | 19 |
|  | ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 20 |

**УВОД**

С настоящия доклад Централната избирателна комисия (ЦИК) има за цел да представи анализ на произведените през 2022 и 2023 г. избори, включително предложения относно прецизиране на нормативната уредба и оптимизиране на дейностите и взаимодействието между държавните органи, ангажирани в изборния процес.

В доклада са разгледани основните проблеми, които възникват в организацията по произвеждане на избори, свързани с недостатъчно технологично време, липса на законодателно решение или противоречие в различни разпоредби, възлагане на ЦИК на функции с технически характер и др., което създава затруднения при вземане на решения относно изборния процес.

През 2022 и 2023 г. в Република България бяха произведени два национални избора и 33 частични избори за кметове:

- на 2 октомври 2022 г. – предсрочни избори за народни представители, насрочени с Указ № 213 от 1 август 2022 г. на президента на републиката;

- на 2 април 2023 г. – предсрочни избори за народни представители, насрочени с Указ № 28 от 31 януари 2023 г. на президента на републиката;

Частични избори за кметове на 3 общини и на 30 кметства бяха произведени на 27 февруари 2022 г., на 3 юли 2022 г., на 9 октомври 2022 г. и на 23 октомври 2022 г., като за някои от тях беше произведен и втори тур.

Централната избирателна комисия поддържа предложенията си за изменение на нормативната уредба, направени в доклад относно организацията и произвеждането на избори през 2021 г., представен на Народното събрание с писмо с изх. № ЦИК-02-49 от 2 юни 2022 г., както и в други предходни доклади и свързани с оптимизиране на изборния процес, включително за преодоляване на разминаването на сроковете в различните етапи на процеса.

**1. Организационно-техническа подготовка на изборите**

Поддържайки становището на ЦИК относно организационно-техническата подготовка на изборите, изразявано в анализите на произведени избори след промените в чл. 18, ал. 1 от Изборния кодекс през 2016 г., в настоящия анализ отново поставяме за задължително преосмисляне на възложените дейности от технически характер на ЦИК в контекста на статута и основната мисия на ЦИК като орган по управление на изборите. Необходимостта от възлагане на цялата организационно-техническа подготовка на органите на изпълнителна власт и на техните администрации произтича от изключително големите проблеми, които съпътстват организирането на изборите при сега действащата разпоредба на чл. 18, ал. 1 от Изборния кодекс (ИК). От една страна, възлагането на дейности от организационно-технически характер на ЦИК обезсмисля ролята на ЦИК като орган по управление на избори, приемане на решения с методически указания, както и правила по прилагането на кодекса, както и извършването на контрол по изпълнението на закона и решенията на комисията. От друга страна, следва да се има предвид, че органите на изпълнителната власт и сега имат определени отговорности по организационно-техническата подготовка и разчитат на изграден и функциониращ административен капацитет. Не на последно място следва да се има предвид, че извършването на организационно-техническата подготовка от органите и администрациите на изпълнителната власт има своите исторически традиции и в тази връзка е натрупан изключително добър опит на изпълнителната власт с необходимото взаимодействие с избирателните комисии при организацията на изборите в най-новата история на България. Не е маловажен и въпросът, че изпълнението на техническите дейности от ЦИК ще изисква във времето да се изгради административен капацитет, който по същество ще дублира, но по никакъв начин няма да успее да замени администрацията в рамките на изпълнителната власт, която е на централно, областно и общинско ниво.

Също много е важен въпросът, че изпълнението на технически дейности лишава ЦИК от възможността да се концентрира и да разшири обема на разяснителната кампания относно правата и задълженията на гражданите, различните изисквания към избиратели и избираеми и др. специфични въпроси, свързани с упражняването на основните граждански и политически права. Изборите, като основен демократичен инструмент за превръщане на волята на суверена в работещи изборни органи на държавната власт и на управление, са обект на усвояване и на изучаване. Не е достатъчно правилата да са закрепени на законово ниво, както не е и достатъчно да се предоставят избирателни права – нужно е да бъдат разяснявани, да се изработват навици в използването им, за да се превърнат в трайни практики.

Освобождаването на ЦИК от неприсъщи технически дейности ще доведе до ефективно изпълнение и на една друга важна дейност – обучението на членовете на секционните избирателни комисии (СИК).

**2. Машинно гласуване**

В изпълнение на чл. 206, ал. 1 и чл. 212, ал. 5 ИК при произвеждане на изборите за народни представители на 2 октомври 2022 г. се проведе машинно гласуване в 9369 избирателни секции в страната и в 300 избирателни секции извън страната. В тези секции избирателите гласуваха чрез специализирани устройства за електронно машинно гласуване, освен в случаите по чл. 269 ИК.

В изпълнение на изменените (ДВ, бр. 104 от 2022 г.) чл. 206, ал. 1 и чл. 212, ал. 5 ИК при произвеждане на изборите за народни представители на 2 април 2023 г. се проведе машинно гласуване в 9366 избирателни секции в страната и в 245 избирателни секции извън страната. В тези секции избирателите гласуваха по свой избор с хартиена бюлетина или чрез специализирани устройства за електронно машинно гласуване, освен в случаите по чл. 269 ИК.

В изборите на 2 октомври 2022 г. в 1105 от избирателните секции в страната и в 238 от избирателните секции извън страната с машинно гласуване бяха инсталирани по две СУЕМГ. В изборите на 2 април 2023 г. във всички избирателни секции с машинно гласуване беше инсталирано по едно СУЕМГ.

Според отчетените данни на 2 октомври 2022 г. за народни представители машинно са гласували 2 342 236 избиратели, или 90,02% от гласувалите. В секциите с машинно гласуване са гласували 34,18% от вписаните в избирателните списъци, в т. ч. и вписаните под чертата.

Според отчетените данни на 2 април 2023 г. за народни представители машинно са гласували 1 557 037 избиратели, или 58,02% от гласувалите. Най-много избиратели са гласували машинно в Двадесет и трети изборен район – София – 78,13% от гласувалите. Най-малко избиратели са гласували машинно в Пети изборен район – Видински – 40,20% от гласувалите.

В хода на изборния ден поради възникнали непреодолими външни обстоятелства, в резултат на които машинното гласуване се оказваше невъзможно, се наложи неговото преустановяване. Броят на избирателните секции, в които беше преустановено машинното гласуване при условията на чл. 269 ИК на 2 октомври 2022 г. е 36 (0,37%), а на 2 април 2023 г. е 131 (1,36%).

Най-честите причини, поради които беше преустановявано машинното гласуване, са възникнали повреди в принтера, повреди в четеца на смарткарти и софтуерни грешки. В изборите на 2 април 2023 г. в някои избирателни секции беше преустановено машинното гласуване, тъй като е имало случаи, когато принтерът не разпечатва бюлетина или разпечатва само горната част на бюлетината. Трябва да се отбележи, че такъв проблем е констатиран и на предходни избори, но тогава това не е било причина за преустановяване на машинното гласуване, тъй като гласовете се отчитаха чрез прехвърляне на данните от записващото техническо устройство, а не чрез преброяване на контролните разписки.

Въз основа на натрупания опит от изминалите избори и с оглед сигурността на изборния процес е необходимо да намерят решение, във взаимодействие с други държавни органи и според компетентността им, следните въпроси, свързани с машинното гласуване.

**2.1. Относно софтуера за гласуване със СУЕМГ**

Както бяхме посочили в анализа за произведените избори през 2021 г., софтуерът за гласуване със СУЕМГ е изготвен от „Смартматик Интернешънъл Холдинг Б.В.“. Той е изработен на универсален принцип, така че да се използва във всички държави и е неспецифичен за изборните процеси в страната. Освен това към датата на неговата доставка и сключване на договор № 1 от 06.02.2021 г. Изборният кодекс не е предвиждал машинно гласуване в избори за общински съветници и за кметове.

Към момента ЦИК разполага с три модификации на софтуера за гласуване със СУЕМГ, позволяващи произвеждане на следните видове избори:

- избори за народни представители;

- частични избори за кмет на кметство или кмет на община, като няма възможност за едновременно гласуване в двата вида избори с една машина в една избирателна секция;

- избори за президент и вицепрезидент на републиката заедно с избори за народни представители.

За да се произведат различни избори от изброените, в т.ч. избори за общински съветници и за кметове, както и при всяко изменение на Изборния кодекс, свързано с бюлетината за машинно гласуване, е необходимо да се извърши ново модифициране на софтуера.

Практиката показва, че при всяка модификация на софтуера под различна форма се налага участието на представители на „Смартматик Интернешънъл Холдинг Б.В.“, което поставя българските избори в зависимост от една чужда компания, което създава предпоставки за недоверие в машинното гласуване.

В случай че законодателят предвижда машинното гласуване да остане начин на гласуване, трябва да бъде изготвен нов софтуер по възлагане от българската държава, който да бъде публично достъпен (open source) и който да позволява да се произвеждат избори от всякакъв вид, както и произволна комбинация от тях. Тъй като ЦИК намира, че произвеждането на изборите следва да се разглежда като въпрос на национална сигурност, е необходимо в Изборния кодекс да се посочи държавен орган, разполагащ с експертен и административен ресурс, който да е ангажиран с изработването на такъв софтуер и неговото модифициране.

В подкрепа на гореизложеното е изразено становище от IT експертите, които консултират ЦИК по въпроси, свързани с машинното гласуване, което прилагаме на вниманието на законодателя.

**2.2. Относно удостоверяване на съответствието на техническите устройства за машинно гласуване, прозрачност и сигурност**

Прилагането на чл. 213а, 213б и 213в ИК показа необходимост от прецизиране на разпоредбите. С последните изменения на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 104 от 2022 г.) разпоредбата на чл. 213а е изменена само в ал. 1 и ал. 5, което не засяга по същество процеса по удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията на закона и на техническата спецификация. Едновременно с това са приети чл. 213б и чл. 213в, чието систематично място е в същия раздел „Машинно гласуване“, от което следва тяхната свързаност.

Техническите устройства за машинно гласуване (ТУМГ), които се използват при произвеждане на избори, са доставени чрез проведени процедури по Закона за обществените поръчки и придобити от държавата през 2021 г., като всички са от един и същ тип А-4 Модел 517. Този тип устройства са удостоверени с няколко решения на ДАЕУ/МЕУ, БИМ и БИС още през 2021 г. съгласно чл. 213а, ал. 2 ИК и във връзка с изборите за народни представители, произведени на 04.04.2021 г., 11.07.2021 г. и 14.11.2021 г., както и изборите за президент и вицепрезидент на републиката, произведени на 14.11.2021 г., и нов избор на 21.11.2021 г. Към настоящия момент разпоредбата в този вид е изпълнила своето предназначение и би трябвало да е приложима в случай на доставка на нов тип устройства. Удостоверяване по същество трябва да се извършва по отношение на софтуера за гласуване, който се модифицира за всеки отделен вид избори. Затруднения в голяма степен създава срокът, посочен в чл. 213а, ал. 4 ИК, съгласно който удостоверяването се извършва в срок от 20 работни дни, считано от датата на предоставянето от ЦИК на ТУМГ. Този срок е единственият в Изборния кодекс, определен в работни дни, и не кореспондира с останалите срокове в изборния процес, които са в календарни дни. Неговото определяне трябва да е също в календарни дни и съобразено с готовността за предаване на ТУМГ с инсталиран в тях софтуер за гласуване, вкл. параметризиране на бюлетините за машинно гласуване. За да бъде възможно това, трябва да са приключили дейностите по регистрация на партии и коалиции и промени в състава или наименованието им, регистрация на инициативни комитети, заличаване на регистрация, регистрация на кандидатски листи, определяне чрез жребий на поредните номера на партиите и коалициите в бюлетината, проверка на кандидатите и т.н., които се извършват между 45 и 27 дни преди изборния ден. Съобразно сроковете в изборния процес ЦИК може да предостави устройства с инсталиран софтуер за гласуване със съответната параметризация на бюлетините по изборни райони за конкретни избори не по-рано от 26 дни преди изборния ден, когато вече е започнала и предизборната кампания. Срокът в чл. 213а, ал. 4 ИК от 20 работни дни съответства на почти цял календарен месец и за да бъде спазен, означава удостоверяването на съответствието да приключи в навечерието на изборния ден, което е практически невъзможно, а и недопустимо.

***Предвид изложеното,*** ***ЦИК предлага да се преразгледат разпоредбите на чл. 213а, ал. 2 ИК в частта „доставения тип техническо устройство за машинно гласуване“ и срока в чл. 213а, ал. 4 ИК. Също така да се обмисли ред и условия за предоставяне на специализирана хартия за отпечатване на бюлетина от машинно гласуване за целите на удостоверяването по чл. 213а, ал. 2 ИК, предвид забраната в чл. 213в, ал. 3 ИК.***

На следващо място трябва да се отбележи необходимостта от преразглеждане на разпоредбите на чл. 213а, ал. 3 и чл. 213б, ал. 1 и 2 ИК. И двете разпоредби регламентират предоставяне на достъп до документацията и изходния код, но са различни правоимащите лица.

Съгласно чл. 213а, ал. 3 ИК в процеса по удостоверяване по чл. 213а, ал. 2 ИК може да участват представители на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирани за участие в изборите, на български неправителствени организации, регистрирали наблюдатели, и на БАН, като на лицата се предоставя достъп до устройствата, документацията и изходния код.

Съгласно чл. 213б, ал. 1 ИК достъп до изходния код и документацията на системата за машинно гласуване и софтуерни инструменти се предоставя на лица, посочени от партиите и коалициите, получили над 4% от действителните гласове на последните парламентарни избори.

Този различен режим трябва да се уеднакви, така че до изходния код и документация да имат достъп една и съща категория лица при спазването на един и същ режим и мерки за сигурност. В противен случай може да се стигне до следната ситуация: например за участие в местни избори се регистрира партия 1, която не е участвала на последните парламентарни избори, и обратното – партия 2, която е участвала на последните парламентарни избори, получила е над 4% от действителните гласове, не се регистрира за участие в местните избори. Съгласно чл. 213б, ал. 1 ИК партия 1 няма да има право на достъп по смисъла на тази разпоредба, но партия 2 ще има право на такъв, независимо че няма интерес, тъй като няма да участва в местните избори.

Необходимо е и преразглеждане на чл. 213б, ал. 2, изречение второ ИК, тъй като създава условия за различно тълкуване и прилагане на забраната, че *„достъпът по ал. 1 не се предоставя 10 дни преди изборния ден“.*

Необходимо е и прецизиране на разпоредбата на чл. 213а, ал. 5 ИК, която обвързва органите по чл. 213а, ал. 2 ИК само с принципите по чл. 3 от Изборния кодекс, а трябва да се съобразят и изискванията на чл. 213, ал. 2 ИК, за да се гарантира, че всеки глас ще бъде записан така, както е подаден от избирателя. ***В този смисъл да се допълнят разпоредбите на чл. 213а, ал. 2 и 5 ИК, като се добавят и изискванията по чл. 213, ал. 2 ИК.***

***Предвид изложеното, ЦИК предлага да се регламентира един ред за достъп до изходен код, документация и до софтуерни инструменти, приложими в изборния процес относно машинното гласуване, при спазване на изисквания, посочени в закона. За да може разпоредбите на ИК в тази част да се прилагат ясно и точно в истинския им смисъл, може да се обмисли създаването на легално определение на понятията „изходен код“, „криптографски ключове“, „база данни с разрешени източници в модула за сигурност на стартирането на операционната система на техническото устройство за машинно гласуване“ и др. специфични термини.***

***Може да се обмисли и определяне в закона на статут на устройствата за машинно гласуване като вещи със специално предназначение, свързани с националната сигурност.***

**3. Измененията и допълненията в Изборния кодекс**

С измененията и допълненията на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 104 от 30 декември 2022 г.), свързани с машинното гласуване, бяха приети текстове, които водят до затруднения при прилагането им.

Съгласно текста на чл. 213в, ал. 1 ИК решението на ЦИК за допълнителните защити на специализираната хартия се разгласява след обявяване на изборния ден за приключен. Това означава, че веднъж обявени, тези защити не могат да се използват повторно. Съгласно чл. 208, ал. 2 ИК хартиените бюлетини също са защитени, но няма изискване тяхната защита да бъде обявявана.

В случай че се запази възможността при гласуване избирателят да избира как ще гласува – с хартиена бюлетина или бюлетина за машинно гласуване, е необходимо разпоредбите в Изборния кодекс, които към момента на приемането им регламентират само гласуването с хартиена бюлетина, да бъдат допълнени или изменени, така че да намира уредба в тях и гласуването с бюлетина за машинно гласуване – например чл. 261, чл. 279 ИК и др.

Текстовете на чл. 278 – 281 ИК се отнасят до преброяването на хартиените бюлетини и вписването на данните в протокола на СИК. Механичното приобщаване на тези членове и към преброяването на бюлетините от машинно гласуване води до неясноти и противоречия. Така например, съгласно чл. 279, ал. 1, т. 4, буква „г“ ИК бюлетините и бюлетините от машинно гласуване, които не съдържат два броя печати, се унищожават. Това означава, че всички бюлетини от машинно гласуване следва да се унищожат, тъй като съгласно чл. 268, ал. 4 ИК бюлетината от машинно гласуване се подпечатва с един печат.

**4. Избирателни списъци и проверка за гласуване в нарушение на правилата**

Многобройни са случаите, за които Централната избирателна комисия е сезирана от граждани относно възможността им да упражнят правото си на глас в случаите, когато в изборния ден са командировка или на почивка в населено място в страната, различно от постоянния им адрес, или им се налага пътуване, поради което не могат да гласуват (за разлика от българските граждани, които се намират в чужбина).

Централната избирателна комисия отново предлага на народните представители да се обмисли ***законодателна промяна в чл. 27 ИК, която да регламентира механизъм с възможност и начин за гарантиране упражняване правото на глас на гражданите, които в изборния ден се намират в населено място в страната, различно от постоянния им адрес, при провеждане на национални избори (за народни представители за Народно събрание, за президент и вицепрезидент на републиката, за членове на Европейския парламент).***

Предвид обстоятелството, че Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството извършва проверка за гласуване в нарушение на правилата на Изборния кодекс в съответствие с чл. 57, ал. 1, т. 30 ИК, включително проверка на решенията по чл. 39 и удостоверенията по чл. 40 ИК, и обобщава резултатите от тази проверка, предлагаме следните законови промени:

- в чл. 57, ал. 1, т . 30 ИК в края да се добави нов текст: „ГД „ГРАО“ изпраща резултатите от проверката – списък с лицата, гласували в страната в нарушение на разпоредбите на Изборния кодекс, ***на съответната районна прокуратура за разследване за извършено престъпление по чл. 168 от Наказателния кодекс, ведно с приложени към него заверени копия от съответната страница на избирателния списък и представените при гласуването удостоверения и декларации, както и други относими доказателства, включително и налична в ГД „ГРАО“ информация по отделните случаи; изпраща на Софийска районна прокуратура списък на лицата без българско гражданство, гласували в нарушение на разпоредбите на Изборния кодекс извън страната;***

***-***в чл. 57, ал. 1, т. 31 – нов текст (на мястото на съществуващия), ***представя при поискване от органите на МВР и от разследващите органи на допълнителни документи за лицата, гласували в нарушение на разпоредбите на Изборния кодекс извън страната.***

**5. Регистрация на партии и коалиции**

При регистрацията на партии и коалиции за участие в избори, съгласно чл. 133 и чл. 140 ИК в ЦИК се представя „списък, съдържащ имената, единния граждански номер и саморъчен подпис на не по-малко от 2500 избиратели, подкрепящи регистрацията, положен пред упълномощени от партията лица, или квалифициран електронен подпис; при избори за членове на Европейския парламент от Република България и при избори за общински съветници и за кметове регистрацията на партията може да бъде подкрепена и от избиратели – граждани на друга държава – членка на Европейския съюз, като в списъците се посочват имената, личният номер, номерът на удостоверението за пребиваване, датата на регистрация, посочена в него, и подпис; всеки избирател може да участва само в един списък; при полагане на подписа си в списъка избирателят удостоверява своята самоличност; списъкът се предава и в структуриран електронен вид, като съдържа имената и единния граждански номер (личен номер) на избирателите, положили саморъчен подпис или квалифициран електронен подпис, в последователността, в която са вписани в списъка“. Централната избирателна комисия предлага на законодателя да анализира и прецени отново необходимостта от представянето на такава подписка, която е нормативно закрепена част от регистърното производство, но едновременно с това създава редица затруднения. От една страна, затрудненията са за партиите и коалициите от партии, които вече са удостоверили необходимата подкрепа от граждани/избиратели при регистрирането им в Софийски градски съд по Закона за политическите партии, но за участие във всеки избор следва да събират подписите на избиратели, които от своя страна по никакъв начин не са обвързани с подкрепа за тази политическа сила в деня на изборите. От друга страна, в представените от партиите и коалициите списъци се съдържат данни на избиратели, които в много случаи твърдят, че те лично или техни близки не са се подписвали в такива списъци. Вследствие на жалби и сигнали от такива избиратели се образуват административни производства в Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) и/или проверки и преписки в МВР и прокуратурата. Проверките, които извършват органите на МВР, прокуратура и КЗЛД, ангажират огромен административен ресурс, като тези действия нямат превантивна функция.

Още през 2015 г. ЦИК е изразила становище, че възможността за проверка в списъците за подкрепа регистрацията на партия, коалиция или независим кандидат изпълни своята превантивна функция и следва да се преразгледа необходимостта от представяне на подписки. Жалбите и сигналите, свързани с подписките, са повод за образуване на многобройни административни и наказателни производства, които не водят до целения ефект от въвеждането на подписката.

***Централната избирателна комисия предлага на законодателния орган да се преосмисли целта на подписката, както и да се анализира нейната необходимост при регистрация на партии и коалиции за участие в избори****,* ***като при преценка от законодателя, че такава подписка е действително необходима, да се обсъди възможността списък с избиратели, подкрепящи регистрацията на партии или коалиции от партии да не се представят от партии/коалиции от партии, които на предходни избори са получили определен процент електорална подкрепа.***

Съгласно § 1, т. 9 от ДР на ИК коалициите са предизборни обединения от партии, регистрирани в ЦИК за участие в определен вид избори. За да се яви на следващи избори коалиция в същия състав, трябва всяка партия от състава й да потвърди съгласие, за което обикновено се подписва допълнително споразумение към споразумението за създаване на коалицията или ново споразумение. След участието в изборите, за които е съставена коалицията, приключва и нейното съществуване като предизборно обединение. Когато обаче коалиция е парламентарно представена, тя има право при следващи избори да предлага членове на избирателни комисии – при национални избори на районни комисии, а при местни избори – на общински избирателни комисии. Съгласно чл. 144 ИК промени в състава на коалиция се извършват не по-късно от 35 дни преди изборния ден. Изборният кодекс не урежда въпроса как се извършват промени в състава и представителството на коалиция след този срок и особено когато тази коалиция е парламентарно представена и в случаите с ОИК е необходимо да прави предложение за промени в състава в рамките на 4-годишния мандат на комисиите.

***По изложеното, ЦИК предлага на законодателя да се предвиди ред, по който парламентарно представени коалиции да могат да променят състава и представителството си в периода, в който имат права по ИК, като се предвиди в правомощията на ЦИК по чл. 57, ал. 1 ИК воденето на регистър за отразяване на промените, настъпили в състава или представителството на коалициите след произвеждането на изборите, за които са били създадени.***

**6. Обявяване на предварителни резултати в изборния ден**

Централната избирателна комисия обръща внимание, че затруднения при прилагането й създава забраната, съдържаща се в разпоредбата на чл. 205, ал. 5 ИК, съгласно която в изборния ден, както и в предизборния ден, не може да се огласяват под каквато и да е форма резултати от допитвания до общественото мнение и социологически проучвания. Стана традиция в изборния ден под формата на състезания, игри, класации, песни и др., предимно електронни медии да огласяват данни с междинни резултати от гласуването. Централната избирателна комисия приема, че това е нарушение на забраната по чл. 205, ал. 5 ИК, тъй като данните, които се публикуват, представляват междинни резултати от гласуването, които може да се получат само от допитвания (exit-poll), извършвани от регистрирани в ЦИК социологически агенции. Централната избирателна комисия санкционира тези нарушители, но в повечето случаи районните и административните съдилища отменят издадените от ЦИК наказателни постановления с мотив, че няма данни обявяваните през целия изборен ден проценти с резултати от гласуването да са в резултат от допитвания до общественото мнение или социологически проучвания. За да преодолее тази съдебна практика, на изборите за народни представители на 2 април 2023 г. ЦИК въведе задължение социологическите агенции, регистрирани да извършват допитвания (exit-poll), да обявяват медиите, с които работят в изборния ден. Едновременно с това, ЦИК поиска от СЕМ да извършва мониторинг на медиите, които публикуват междинни резултати от гласуването през целия изборен ден. СЕМ отказа с мотива, че няма нормативно основание да извършва такъв мониторинг, а социологическите агенции обявиха, че работят само с телевизиите с национален обхват.

***По изложеното, ЦИК предлага на законодателя******да предвиди забрана за огласяване под всякаква форма на предварителни, междинни резултати от гласуването в изборния ден, без да е необходимо изясняване на източника на данните, чрез създаване на изрична разпоредба.***

***Централната избирателна комисия предлага да се предвиди и задължение на СЕМ да извършва мониторинг на медиите и за такива нарушения.***

**7. Медийни пакети**

Изразходваните на основание чл. 178 ИК бюджетни средства за медийни пакети за периода 2021 – 2023 г. са в размер на 4 272 000 лв.

Разходите, направени за всеки един от проведените избори в този период, са описани в уводите на Бюлетините с резултатите за съответните избори (парламентарни или президентски).

Въпреки, че паричният поток е насочен основно към телевизии (БНТ и телевизия Евроком), общата тенденция е партиите, коалициите и кандидатите, регистрирани за участие, с право на медиен пакет да се ориентират към сключване на договори с онлайн формати.

Различните медийни доставчици и разнообразните медийни планове изискват значителен административен капацитет, за да бъдат оценени като ефективна предизборна кампания. Още повече, че доминира нагласата, че медийният пакет замества бюджетните субсидии за партиите, които имат право на субсидия. Усвояването на средствата от медийните пакети може да бъде „рационализирано“ до степен, в която партия или коалиция създава сайт и сключва „договор“ за усвояване на целия медиен пакет със собствения сайт.

Общият ефект върху предизборната кампания е по-скоро деструктивен, тъй като едва ли допринася за резултата на ползващия медиен пакет.

***Концепцията за ползване на медийни пакети би трябвало да бъде преосмислена. Ползването на средства от бюджета може да бъде съпроводено със собствено финансово усилие на участниците. Съфинансирането на кампанията би трябвало да бъде законодателно определено като обвързващо във формата на депозит, възстановим при постигане на определен изборен резултат по подобие на партийната субсидия, полагаща се при определени в ИК условия.***

В Изборния кодекс съществуват различни срокове за регистриране на тарифите за отразяване на предизборните кампании за различните видове доставчици на медийни услуги, което позволява на медийни холдинги да имат статут едновременно на печатни, онлайн или електронни медии (чл. 187 и чл. 198, ал. 5 ИК).

***Като полезна мярка може да се предвидят санкции за доставчиците на медийни услуги, например частични плащания по медиен пакет, при установяване на нарушения на общите правила за провеждане на предизборната кампания.***

**8. Гласуване извън страната**

На изборите за Народно събрание на 02.04.2023 г. извън страната са гласували **185 737** избиратели в **737** избирателни секции, образувани в **61** страни (за сравнение на 02.10.2022 г. – 178 022 избиратели).

**Брой гласували по страни:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№** | **Страна** | **Брой гласували** |
| 1 | Турция (Република Турция) | 69 123 |
| 2 | Обединено кралство Великобритания и  Северна Ирландия | 26 219 |
| 3 | Германия (Федерална република Германия) | 21 654 |
| 4 | Испания (Кралство Испания) | 11 518 |
| 5 | САЩ (Съединени американски щати) | 10 450 |
| 6 | Нидерландия (Кралство Нидерландия) | 6 054 |
| 7 | Австрия (Република Австрия) | 4 162 |
| 8 | Италия (Италианска република) | 3 732 |
| 9 | Франция (Френска република) | 3 717 |
| 10 | Белгия (Кралство Белгия) | 3 699 |
| 11 | Канада | 3 304 |
| 12 | Гърция (Република Гърция) | 3 042 |
| 13 | Швейцария (Конфедерация Швейцария) | 2 378 |
| 14 | Кипър (Република Кипър) | 1 894 |
| 15 | Дания (Кралство Дания) | 1 534 |
| 16 | Сърбия (Република Сърбия) | 1 177 |
| 17 | Молдова (Република Молдова) | 1 122 |
| 18 | Чехия (Чешка република) | 1 060 |
| 19 | Норвегия (Кралство Норвегия) | 987 |
| 20 | Швеция (Кралство Швеция) | 850 |
| 21 | Ирландия | 824 |
| 22 | Люксембург (Велико херцогство Люксембург) | 667 |
| 23 | Малта (Република Малта) | 504 |
| 24 | Австралия (Австралийски съюз) | 501 |
| 25 | Португалия (Република Португалия) | 465 |
| 26 | Северна Македония (Република Северна Македония) | 453 |
| 27 | ОАЕ (Обединени арабски емирства) | 404 |
| 28 | Финландия (Република Финландия) | 398 |
| 29 | РЮА (Република Южна Африка) | 369 |
| 30 | Албания (Република Албания | 355 |
| 31 | Русия (Руска федерация) | 349 |
| 32 | Полша (Република Полша) | 290 |
| 33 | Унгария | 284 |
| 34 | Румъния | 244 |
| 35 | Израел (Държавата Израел) | 205 |
| 36 | Словакия (Словашка република) | 203 |
| 37 | Япония | 165 |
| 38 | Словения (Република Словения) | 137 |
| 39 | Босна и Херцеговина | 117 |
| 40 | Нова Зеландия | 109 |
| 41 | Исландия (Република Исландия) | 104 |
| 42 | Сингапур (Република Сингапур) | 100 |
| 43 | Кувейт (Държавата Кувейт) | 85 |
| 44 | Хърватия (Република Хърватия) | 81 |
| 45 | Катар (Държавата Катар) | 72 |
| 46 | Египет (Арабска република Египет) | 64 |
| 47 | Косово (Република Косово) | 60 |
| 48 | Китай (Китайска народна република) | 54 |
| 49 | Ливан (Ливанска република) | 46 |
| 50 | Република Корея | 40 |
| 51 | Йордания (Хашемитско кралство Йордания) | 37 |
| 52 | Мароко (Кралство Мароко) | 37 |
| 53 | Грузия | 36 |
| 54 | Бразилия (Федеративна република Бразилия) | 31 |
| 55 | Алжир (Алжирска народна и демократична република) | 28 |
| 56 | Армения (Република Армения) | 28 |
| 57 | Беларус (Република Беларус) | 28 |
| 58 | Саудитска Арабия | 26 |
| 59 | Азербайджан (Република Азербайджан) | 23 |
| 60 | Черна гора | 20 |
| 61 | Тунис (Република Тунис) | 18 |

С хартиени бюлетини са гласували **105 782** избиратели, а с машини – **79 955** избиратели в **245** избирателни секции. Прави впечатление големия брой избиратели, дописани в избирателните списъци „под черта“, които са **155 957** души, или **84%** от всички гласували (в предварително подготвените списъци са се подписали малко под 30 хиляди избиратели). Това означава, че в изборния ден са гласували **63%** от гласоподавателите, вписани в предварителните списъци за гласуване.

В **492** секции е гласувано само с хартия. Данните показват, обаче, че гласуването с машина е предпочитан от повечето избиратели метод на гласуване. В **22** секции е регистриран 100% машинен вот – 18 секции в Турция, 2 секции в Испания и по една в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Федерална република Германия. В **203** от всички 245 секции със смесено гласуване, над 50% от избирателите са гласували с машина.

В 7 от секциите, образувани чрез събиране на заявления, са гласували над 100 души, а в 8 от тях са гласували под 40 избиратели. Под 40 избиратели са гласували общо в 25 избирателни секции извън страната. Регистрирани са най-голям брой гласували в една секция – 988, и най-малък брой – 8 избиратели. В 24 секции с хартиени бюлетини на изборите на 02.04.2023 г. са гласували над 300 души, което предполага наличие на машина за следващи избори.

В случай че на следващи избори бъдат образувани секции във всички дипломатически и консулски представителства и бъдат образувани всички секции, отговарящи на условието в тях да са гласували 100 или повече избиратели на избори, произведени в последните 5 години, общият брой избирателни секции, които могат да бъдат образувани независимо от подадените заявления за гласуване извън страната, може да достигне 797. Със сигурност може да се твърди, че броят на секциите, образувани на тези основания, ще надхвърли 90% от всички избирателни секции извън страната. Тази ситуация има важна положителна страна, тъй като позволява по-точно прогнозиране на изборния процес извън страната, но и създава някои проблеми, чието решаване изисква промени в изборното законодателство.

1. Секциите, които се образуват на основание чл. 14 т. 1 и т. 3 ИК, могат да бъдат образувани значително по-рано от сегашния краен срок – 21 дни преди изборния ден. Това е така, защото основанието за тяхното образуване не зависи от броя на подадените заявления за гласуване извън страната. Това би могло да облекчи решаването на организационните проблеми, свързани с тяхното образуване, както и съставянето на СИК. А тези секции ще са над 90% от всички избирателни секции извън страната.

2. Сегашният срок по чл. 12 ИК следва да остане за секциите, които се образуват въз основа на подадени заявления съгласно чл. 14 т. 2 ИК, както и за секциите, които евентуално ще се образуват въз основа на чл. 14 т. 4 ИК.

3. Целесъобразно е да се възстанови практиката консултациите за определяне на съставите на СИК извън страната да се организират от МВнР. В този случай може да се обмисли консултациите за определяне съставите на СИК да се провеждат в два тура, ако секциите, образувани на основание чл. 14 т. 1 и т. 3 ИК, се образуват преди крайния 21-дневен срок.

4. Сред секциите, които могат да бъдат образувани на основание чл. 14 т. 3 ИК, се увеличава броят на тези секции, които са на места, където няма постоянно живееща българска общност – туристически места, временно наети работници и др. Добре би било към т. 3 на чл. 14 да има текст, уреждащ задължението на Министерството на външните работи да прави предложения за това да не се образуват секции тогава, когато има достатъчно факти, показващи, че няма избиратели, които да гласуват в тези секции.

**9. Административнонаказателно производство**

Изборният процес е специфичен процес, което намира отражение и в административнонаказателната дейност. С оглед на това, а и предвид приета нормативна уредба при други държавни и регулаторни органи, ЦИК намира за целесъобразно законодателят да предвиди специален ред за установяване на нарушения на ИК и ангажиране на административнонаказателната отговорност на нарушителите, а именно ***имуществените санкции и глобите по ИК да се налагат с решение на съответната комисия, което да подлежи на обжалване относно неговата законосъобразност, както следва: пред ЦИК – за решения на РИК и ОИК, съответно пред Върховния административен съд за решения на ЦИК.***

***Да бъде предоставена изрична възможност на ЦИК да прилага принудителни административни мерки по прилагане и спазване на ИК чрез даване на задължителни предписания, спиране на излъчвания, публикации и др., като за неизпълнение на тези задължителни предписания да може да налага глоби и имуществени санкции.***

В случай че не бъде възприето горното предложение, е наложително да се извърши промяна на разпоредбата на чл. 496 ИК, регламентираща реда за установяване на нарушенията на изборното законодателство и налагане на наказанията. Тази необходимост е мотивирана от колизията на настоящата формулировка на разпоредбата с императивното правило в административно-наказващата дейност, уредено в чл. 51, ал. 1, буква „б“ ЗАНН, а именно: „Не може да участва в разглеждането на административнонаказателна преписка и издаването на наказателно постановление длъжностно лице, което е съставило акта за нарушението или е свидетел по него“.

В настоящата редакция на чл. 496, ал. 2 и 3 ИК председателят на ЦИК е оправомощен в две качества – актосъставител и наказващ орган, без да се предвижда възможност да упълномощава длъжностни лица с правомощия на актосъставител. Съгласно чл. 37, ал. 1 ЗАНН актове за установяване на административни нарушения (АУАН) могат да бъдат съставяни единствено от длъжностни лица, посочени изрично в съответен нормативен акт или определени изрично от съответен ръководител. Това поставя ЦИК в обективна невъзможност да започне и завърши законосъобразно административнонаказателното производство. Необходимо е нормативно да се регламентира възможността председателят на ЦИК да упълномощава длъжностни лица с правомощията на актосъставители.

В този смисъл: Решение от 19.03.2021 г. по НАХД № 13653/2019 г. по описа на СРС; Решение № 6965 от 04.12.2020 г. по КНАХД № 9658/2020 на АССГ; Решение № 61701 от 09.03.2020 г. по НАХД № 19370/2019 г. на СРС, потвърдено с Решение № 6299 от 12.11.2020 г. по КНАХД № 7839/2020 г. на АССГ; Решение № 6264 от 02.11.2021 г. по КНАХД № 4142/2021 г. на АССГ.

***Предлагаме промяна в разпоредбата на чл. 496 ИК, както следва:***

„Чл. 496. (1) Актовете за установяване на нарушенията по чл. 470, 471, 474, 475, чл. 480 – 495 се съставят **в сроковете и по реда на ЗАНН** въз основа на решение на съответната избирателна комисия, постановено по жалба или сигнал, или по нейна инициатива.

(2) Актовете за установяване на нарушенията по ал. 1 се съставят от:

1. определено с решението на Централната избирателна комисия по предходната алинея **длъжностно лице** за нарушения по чл. 495 и чл. 480 – в случаите, когато комисията упражнява контрол съгласно кодекса, по чл. 470, 471, 474, 475, 484, 485, чл. 490, ал. 2, чл. 491, ал. 2, чл. 492 и чл. 493;

2. председателите на районните или общинските избирателни комисии за нарушения по чл. 495 и чл. 480 – в случаите, когато комисиите упражняват контрол съгласно кодекса, чл. 474, 475, чл. 481 – 483, чл. 486 – 489, чл. 490, ал. 1, чл. 491, ал. 1 и чл. 494.

(3) Наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в тридневен срок от получаване на преписката, с изключение на нарушенията по чл. 474, 475, 480 и 484, при които наказателните постановления се издават от председателя на Централната избирателна комисия. Ако актът е срещу областния управител, наказателното постановление се издава от определен от Министерския съвет министър.“.

***Предлагаме промяна в разпоредбата на чл. 474 ИК,*** изразяваща се в замяна на думата „глоба“ с „имуществена санкция“, тъй като това е санкционната норма относно нарушения, извършени от медийни доставчици, които са само юридически лица или физически лица – еднолични търговци.

***Предлагаме и промяна в чл. 57, ал. 1, т. 26, изр. първо,*** ***като отпадне текстът „произнася се по тях в срок до 24 часа от постъпването им“.***

Мотивите за предлаганата промяна в чл. 57, ал. 1, т. 26 ИК са следните: в чл. 57, ал. 1, т. 26 се урежда общото правомощие за разглеждане на жалби и сигнали от ЦИК и предвиденият в нея 24-часов срок е в явна колизия с разпоредбите в кодекса, уреждащи различните хипотези на сезиране на ЦИК с жалба или сигнал. Такива са разпоредбите на чл. 73, чл. 88, чл. 200, ал. 4 и чл. 201, ал. 1 ИК, регламентиращи сроковете за произнасяне по жалби срещу решения на РИК и ОИК и по жалби и сигнали за нарушения на реда за провеждане на предизборна кампания.

**ДРУГИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

В предходни доклади ЦИК многократно е обръщала внимание, че при произвеждане на изборите за общински съветници и за кметове сериозни предизвикателства за ЦИК и ОИК създава разпоредбата на чл. 452, ал. 4 ИК, съгласно която втори тур на изборите за кмет се произвежда не по-късно от 7 дни от датата на произвеждането на първия тур в неработен ден. При произвеждане на втори тур на изборите за кметове е необходимо технологично време по цялостна организация на изборния процес между двата тура, като следва да се съобразят: необходимото време за обработване на протоколите и обявяване на резултатите от първи тур, необходимото време в случаите, при които съгласно чл. 452, ал. 8 ИК отказ от участие между двата тура депозира и третият, и четвъртият кандидат, получили най-много действителни гласове след първите двама, и необходимото време след това за генериране и отпечатване на стотици различни хартиени бюлетини за кметове на общини, райони и кметства и параметризиране на същото количество и видове различни бюлетини, инсталирането на машините за гласуване, както и транспортирането на бюлетините и машините за втория тур. Срокът от 7 дни между двата тура намираме за прекомерно и необосновано кратък. За сравнение, в други държави – членки на Европейския съюз, този срок е 14-дневен или едномесечен. Изборите за общински съветници и за кметове са най-сложните избори от организационна гледна точка, тъй като в повечето населени места в страната се гласува в три избора, а на някои места в четири.

***По изложеното, ЦИК предлага на законодателя да удължи сроковете между първи и втори тур на местните избори от 7 на 14 дни – чл. 452, ал. 4 ИК.***

Необходимо е да се преразгледат сроковете, свързани с назначаването на членовете на секционни избирателни комисии. Това може да спомогне за решаването на един постоянно наблюдаван проблем като честа смяна в съставите на СИК. Независимо от намаляването на срока от назначаването до произвеждането на изборите, времето е достатъчно за извършване на качествено обучение на членовете на СИК.

***Предлагаме да се извършат промени в Изборния кодекс, с които да се предвидят различни срокове за провеждане на консултации за съставите на СИК и по-конкретно – в 10-дневен срок след провеждане на консултациите участниците да направят поименни предложения за съставите на СИК.***

Организацията при произвеждане на избори налага работата в ЦИК да се извършва в непрекъснат режим с оглед сроковете в изборния процес, които са определени в календарни дни. В активния изборен период се налага администрацията на ЦИК да работи извън установеното работно време, включително в почивни дни. ***Предвид това, предлагаме допълнение в разпоредбата на чл. 144, т. 2 от Кодекса на труда, или създаване на точка 8 със следния текст:***

***„8. за извършване на работа от служители на Централната избирателна комисия, свързана с произвеждане на избори.“***

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящия анализ са посочени една част от затрудненията в хода на организацията на изборите, които са поставяни на вниманието на Народното събрание и в предходни доклади. В качеството си на орган, на когото е възложена основна отговорност за произвеждането на избори, ЦИК се надява, че поставените проблеми и предложения ще бъдат разгледани и съобразени от законодателя при последващо изменение на изборното законодателство.

Централната избирателна комисия ще продължи да работи за повишаване на качеството и прозрачността на изборния процес и преди всичко за повишаване на доверието на избирателите при спазване на принципите за законност, добросъвестност, публичност и прозрачност в дейността си.

Анализът на ЦИК относно произведените през 2022 г. и 2023 г. избори се извърши на основание чл. 57, ал. 1, т. 47 ИК и беше приет от комисията с решение по протокол № 380 от 13.07.2023 г.