

ЦЕНТРАЛНА ИЗБИРАТЕЛНА КОМИСИЯ

Д О К Л А Д

**относно организацията и произвеждането на
избори за общински съветници и кметове на 29 октомври 2023 г.**

**март, 2024 г.
гр. София**

СЪДЪРЖАНИЕ

		Стр.
	УВОД	3
1.	Прилагане на Закона за обществените поръчки и организационно-техническа подготовка	3
2.	Разноски по съдебни дела	5
3.	Прилагане на Закона за административно-териториалното устройство на Република България	6
4.	Проверка на регистрираните кандидати в изборите за общински съветници и за кметове	7
5.	Срок между двата тура при избори за кметове	9
6.	Изплащане на парично обезщетение за безработица на член на ОИК	9
7.	Гласуване на избиратели с увреждания	11
8.	Обявяване на предварителни резултати в изборния ден	13
9.	Машинно гласуване	13
10.	Относно софтуера за гласуване със СУЕМГ	14
11.	Относно удостоверяване на съответствието на техническите устройства за машинно гласуване, прозрачност и сигурност	14
12.	Измененията и допълненията в Изборния кодекс	17
13.	Административнонаказателно производство	18
	ДРУГИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	19
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	19

С настоящия доклад Централната изборителна комисия (ЦИК) представя анализ на произведените през 2023 г. избори за общински съветници и кметове, включително предложения за промени в нормативната уредба и за 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 местни избори, свързани с липсата на достатъчно технологично време, противоречие в различни разпоредби на приложимите закони, възлагане на ЦИК на множество функции с технически характер и др., което създава затруднения при вземане на решения относно изборния процес.

Централната изборителна комисия поддържа своите предложения от предходни доклади относно организацията и произвеждането на избори за изменение на нормативната уредба, свързани с оптимизиране на изборния процес, включително за преодоляване на разминаването на сроковете в различните етапи на процеса и синхронизиране на дейностите.

Прилагане на Закона за обществените поръчки и организационно-техническа подготовка

В организацията на изборния процес много често, особено при предсрочни или частични и нови избори, затруднения създава прилагането на Закона за обществените поръчки (ЗОП) независимо от разпоредбата на § 3, ал. 1 от ДР на ИК. Дори и да не се прилагат сроковете за различните видове обществени поръчки, предвидени в ЗОП, прилагането на самите процедури за избор на изпълнител, включително работата с ЦАИС ЕОП, изискват технологично време не по-малко от 10 – 14 дни, а при някои процедури около 35 дни, което затруднява подготовката на изборите и спазването на сроковете в изборния процес.

Някои от последните изменения в ЗОП също създават затруднения при прилагането им. С новите разпоредби на чл. 237а и чл. 237б се въвеждат изисквания за предварителен и текущ контрол за законосъобразност на обществени поръчки с определена прогнозна стойност. Това, от една страна, е правилно решение по принцип с цел гарантиране на законосъобразно провеждане на обществените поръчки, но от друга страна, е свързано с допълнителна административна тежест и срокове, които не са съвместими с изборния процес и начина на вземане на решенията на ЦИК. Отделно от това контрол по смисъла на посочените разпоредби, като се съобразява и ограничението, че такъв контрол може да осъществяват лица, които не са

участвали в подготовката и провеждането на процедурата, се оказва, че може да осъществяват само някои служители от администрацията на ЦИК, което ще бъде в противоречие със структурата на управление в комисията.

От съществено значение е да се вземат предвид затрудненията, които възникват при прилагането на ЗОП при частични и нови избори за кметове и/или общински съветници. Такива избори се насрочват в зависимост от различни хипотези и житейски събития, които не може да се предвидят предварително с цел прогноза за евентуална обществена поръчка. Към момента на насрочването им няма яснота за броя на секциите, в които ще има машинно гласуване, за броя на общините и кметствата в които ще се проведат такива избори и др. Тази яснота настъпва при нови избори 60 дни преди изборния ден, а при частични – 40 дни преди изборния ден, докогато президентът на републиката може да издава укази за насрочване на такива избори. Достатъчно сериозен аргумент за затруднения при прилагането на ЗОП в изборния процес е и законодателното решение в ИК, че разходите по организационно-техническата подготовка и обезпечаването на частичните избори, вкл. с техника и консумативи, са за сметка на общинския бюджет, а при нови избори- за сметка на държавния бюджет.

Необходимостта от прилагане на разпоредбите на ЗОП при възлагане на дейности, за извършването на които изпълнителят е посочен от законодателя в Изборния кодекс следва да се преразгледа. Тези дейности са:

- отпечатване на хартиените бюлетини – съгласно чл. 209 ИК бюлетините се отпечатват от Печатницата на Българската народна банка при спазване на изискванията на Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа;

- осигуряване на хартия за отпечатване на бюлетини от машинно гласуване – съгласно чл. 213в ИК хартията се доставя от Печатницата на Българската народна банка;

- компютърната обработка на данните от гласуването и издаването на бюлетин с резултатите от изборите – съгласно чл. 57, ал. 1, т. 33 ИК за изпълнител е определено „Информационно обслужване“ АД.

Предлагаме да се обмисли възможността финансовите средства за отпечатване на хартиените бюлетини, за осигуряването на хартия за бюлетини от машинно гласуване и за компютърната обработка на данните от гласуването да се включват в план-сметката за съответните избори, която се приема от Министерския съвет съгласно чл. 18, ал. 2 ИК и по отношение поне на тези дейности ЗОП да не се прилага.

Организационно-техническата подготовка на изборите е основен ангажимент на органите на изпълнителната власт и служителите в областните и общинските администрации, които разполагат с необходимия експертен и човешки, и материален ресурс.

Органите по управление на изборния процес – Централната избирателна комисия, районните, общинските и секционните избирателни комисии имат определени правомощия и отговорности, които не са свързани с решаването на въпроси от логистичен и технически характер. Освен това, в противоречие с принципите за добро управление е възлагането на дейности от ЦИК, спрямо които законодателят е вменил на комисията контролни функции.

Предлагаме дейностите, за които законодателят е определил техния изпълнител в Изборния кодекс, да се възлагат от Министерския съвет или министър, определен съгласно чл. 18, ал. 4 ИК, а ЦИК в качеството си на държавен орган за управление на изборите да осъществява ефективен контрол върху изпълнението. Чрез съответните нормативни промени ще се преодолее противоречието между разпоредбите на чл. 6, ал. 3 и чл. 18, ал. 1 ИК и ще се изпълни чл. 99 от Конституцията на Република България (изм., ДВ, бр. 106 от 2023 г.), съгласно който основна задача на служебното правителство е да организира изборите.

Като алтернативно предложение предлагаме да се обмисли включването на дейностите, свързани с произвеждането на избори в изключенията на чл. 13 или чл.14 от Закона за обществените поръчки, особено като се има предвид, че изборният процес е свързан във висока степен със сигурността на страната. Отделно от това се налага извод, че техническото изпълнение на процедурите по ЗОП пречатства законовата възможност за организация и произвеждане на избори в сроковете, определени в кодекса.

Разноски по съдебни дела

В Централната избирателна комисия зачестяват случаите, в които комисията е осъдена за изплащане на деловодни разноски, вкл. адвокатски възнаграждения, по съдебни дела, в които ЦИК не е конституирана като страна. Това са дела, по които страна е общинска избирателна комисия по спорове, свързани с избори за общински съветници и кметове, и ОИК е осъдена да заплати съответните съдебно-деловодни разноски, възнаграждения за адвокат и вещо лице.

Централната избирателна комисия е отправяла искане да бъде конституирана като страна по делата, но съдът е отказвал. Независимо от отказа, съдът осъжда ЦИК и я задължава с бюджетни разходи, като я лишава от възможност за защита и за възражение за прекомерност по отношение на размера на възнаграждението за един адвокат.

Централната избирателна комисия не е страна по такива дела и не участва под никаква форма в тях, поради което при евентуална отмяна на съответните актове на ОИК, осъдени за държавни такси, разноски по

производството и възнаграждение за един адвокат, ще бъдат приелите ги общински изборителни комисии. В случай на постановени осъдителни съдебни решения по отношение на ОИК поради липса на бюджет, с който да разполагат, разходите по такива решения се възлагат на ЦИК.

Общинските изборителни комисии не са юридически лица и нямат финансовата правосубектност и бюджет. Възнагражденията на ОИК за произвеждане на общи и нови избори се изплащат от бюджета на администрацията на Министерския съвет, а за частични избори – от бюджета на съответната община. Централната изборителна комисия няма нормативно определени правомощия да определя бюджет на общинските изборителни комисии независимо, че е първостепенен разпоредител с бюджет. Това налага да се намери адекватно решение ОИК, като страна по такива съдебни производства, да поемат разходите, за които са осъдени.

Предлагаме нормативно да се предвиди разходите, които възникват в резултат на съдебни производства, по които страна е ОИК да се изплащат от съответния общински бюджет.

Прилагане на Закона за административно-териториалното устройство на Република България

Относно кметствата, в които се произведоха избори за кмет на кметство едновременно с общите избори за общински съветници и за кметове на 29 октомври 2023 г.

С измененията в Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ), обн., ДВ, бр. 107 от 2020 г., е направен опит да се уреди статутът на кметство и произвеждането на избори за кмет на кметство едновременно с общите избори за общински съветници и за кметове през 2023 г.

Тази идея на законодателя не намери достатъчно ясна и последователна уредба в закона и това доведе до някои проблеми с определянето на списъка на кметствата в страната, включително с упражняването на изборителните права на гражданите.

Съгласно чл. 14 ЗАТУРБ кметство е населено място с население над 100 души с постоянен адрес. Територията на кметството е територията на населеното място, а наименованието на кметството е наименованието на населеното място – негов административен център (чл. 15, ал. 1 и ал. 2). В същото време в закона остана като основно положение кметството да е съставна административно-териториална единица – чл. 2, ал. 1 ЗАТУРБ.

Видно от посочените разпоредби, идеята на законодателя кметството да обхваща територията единствено на едно населено място не намира ясна и последователна уредба. Допълнително, прилагането на нормите на закона

относно кметствата беше затормозено от редакцията на чл. 31 ЗАТУРБ, а именно – населено място – кметство, което към деня на обнародването на указа на президента на републиката за насрочване на общи избори за общински съветници и за кметове не отговаря на изискването на чл. 14, загубва статута си на кметство. Тази разпоредба изрично предвижда, че статутът на кметство се изгубва само от тези кметства, които обхващат територията на едно населено място и не отговарят на условието за население от 100 души по постоянен адрес. Наличието на тези две условия – кметството да включва само едно населено място и населението по постоянен адрес в това населено място да е под 100 души, води до загубване на статута на кметство. Липсата на едно от условията води до запазване на статута на кметство. В случай че не е налице едно от условията, кметството запазва своя статут. Например, когато кметството при създаването си включва повече от едно населено място. Това няма да противоречи и на чл. 14 ЗАТУРБ, защото разпоредбата няма обратно действие.

В изразено становище от Министерството на регионалното развитие и благоустройството изрично се посочва, че едновременно с общите избори за общински съветници и за кметове на общини и на райони, избори за кметове на кметства ще се произведат само в тези населени места, които към датата на обнародване на указа на президента за насрочване на общите местни избори имат население повече от 100 души по постоянен адрес. Това създаде проблеми при определяне на списъка на кметствата в страната, а така също и за упражняване на пасивното и на активното изборително право на редица български граждани.

Разпоредбата, която дефинира кметство, създава и друг проблем с предвиденото условие за население по постоянен адрес. *Законодателят трябва да има предвид принципа на уседналост като условие за упражняване на изборителни права. Така на практика в кметства в определени региони изборителите са далеч по-малко от населението по постоянен адрес. В част от тези кметства не се произведоха избори поради липсата на кандидати.*

Проверка на регистрираните кандидати в изборите за общински съветници и за кметове

В предходни свои доклади до законодателя ЦИК е обръщала внимание на проблемите, които възникват при прилагане на сроковете за регистрация на кандидати в изборите за народни представители и президент и вицепрезидент. Изложените в тези доклади несъответствия между сроковете за регистрация и извършването на проверка на кандидатите относно наличието на пасивно изборително право, както и изпълнението на останалите законови изисквания със

сроковете за одобряване и генериране/отпечатване на бюлетините, се отнасят и за изборите за общински съветници и за кметове.

В изборите за общински съветници и за кметове кандидатите трябва да отговарят и на условието да са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място, което съгласно § 1, т. 5 от ПЗР на ИК означава кандидатите български граждани да имат адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на съответната община или кметство или които имат постоянен и настоящ адрес в различни общини или кметства на територията на Република България. Извършването на проверката се възлага от ЦИК на ГД „ГРАО“ при МРРБ. Големият брой кандидати и необходимостта при местни избори да се проверява наличието на уседналост в 265 общини и повече от 3000 кметства забавя процедурата по проверка и лишава партиите и коалициите от възможността в предвидения от закона срок да предложат нов кандидат на мястото на кандидат, който не отговаря на изискванията на ИК, да бъде избран.

В допълнение, при произвеждане на изборите за общински съветници и кметове през 2023 г. бе констатиран проблем с кандидати за кметове на кметства, чиято адресна регистрация е в населени места, които не са самостоятелни кметства, а са включени в състава на друго кметство (съставни кметства). С промените в ЗАТУРБ от м. декември 2020 г. (ДВ, бр. 107 от 18.12.2020 г.) е отменена ал. 2 на чл. 14, която предвиждаше, че „Кметството се състои от едно или повече населени места“. Въпреки това на територията на страната продължават да съществуват т.нар. съставни кметства. При проверката за уседналост на кандидатите за кметове, в едни случаи резултатът беше, че не отговарят на изискванията за уседналост поради наличието на адресна регистрация в населено място, което е част от съставно кметство, а в други случаи въпреки наличието на такава адресна регистрация, при проверката резултатът е, че кандидатът отговаря на изискванията за уседналост. Това обстоятелство поставя в неравнопоставеност различните кандидати.

Разминаването в сроковете усложнява административно изборния процес, поради което ***ЦИК поддържа направените в предишни доклади предложения, сроковете за регистрация и съответните проверки да бъдат съобразени във времето така, че да има достатъчно оперативно време преди старта на предизборната кампания и отпечатването на хартиените бюлетини и въвеждане на данните в електронните бюлетини, процедурите, свързани с регистрацията на политическите субекти и техните кандидати, и проверките за действителност на регистрациите да бъдат окончателно решени с влязло в сила решение.***

Срок между двата тура при избори за кметове

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.

Централната избирателна комисия предлага на законодателя да удължи сроковете между първи и втори тур на местните избори от 7 на 14 дни – чл. 452, ал. 4 ИК.

Изплащане на парично обезщетение за безработица на член на ОИК

Съгласно чл. 54д, ал. 1, т. 1 Кодекса за социално осигуряване (КСО) изплащането на паричното обезщетение за безработица се прекратява при започване на трудова дейност, за която лицето подлежи на задължително осигуряване по този кодекс, с изключение на лицата по чл. 114а, ал. 1 от Кодекса на труда, или законодателството на друга държава.

В съответствие с чл. 54д, ал. 3 КСО лицето е длъжно да декларира пред съответното териториално поделение на НОИ за настъпването на обстоятелствата по ал. 1, т. 1, 2 и 3 в срок до 7 работни дни.

От задължението за деклариране на промяна в обстоятелствата на основание императивната норма на чл. 97, ал. 4 ИК изрично са освободени лицата, които са регистрирани като безработни и участват в изборния процес като **членове на секционни избирателни комисии**. По силата на цитираната разпоредба изплащането на възнаграждение на членове на секционни избирателни комисии, регистрирани като безработни и/или с право на социално

подпомагане, не лишава лицата от получаването на обезщетения и/или помощи, както и не изисква изменение на декларираните вече от тях обстоятелства.

За разлика от тях, КСО и ИК не предвиждат изключение от изискванията за деклариране на промяна в обстоятелствата при възникване на някое от обстоятелствата, които водят до прекратяване на правото на парично обезщетение за безработица по отношение **членовете на общински избирателни комисии**. В този смисъл, по отношение на тях, приложение следва да намерят цитираните разпоредби на чл. 54д, ал. 1, т. 1 и ал. 3 КСО относно прекратяване на изплащането на паричното обезщетение за безработица и поради следното:

Съобразно чл. 4, ал. 1, т. 8 КСО лицата, упражняващи трудова дейност и получаващи доходи на изборни длъжности, подлежат на задължително осигуряване за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица.

Именно на основание чл. 4, ал. 1, т. 8 КСО във връзка с изричния текст на чл. 83, ал. 7 ИК членовете на общинските избирателните комисии за времето, необходимо за работата им в съответната комисия, се осигуряват като лица, упражняващи трудова дейност на изборна длъжност. Осигурителните вноски по Кодекса за социално осигуряване и Закона за здравното осигуряване на членовете на общинските избирателни комисии са за сметка на държавния бюджет.

Съгласно чл. 83, ал. 3 ИК членовете на общинската избирателна комисия получават месечно възнаграждение за периода от деня на назначаването им до 7 дни след обявяване на резултатите от изборите.

Разпоредбата на чл. 83, ал. 6 ИК изрично предвижда, че чл. 97, ал. 4 ИК се прилага и за членовете на ОИК, но само за периода от 7 дни след обявяване на резултатите от изборите до назначаването на съответната общинска избирателна комисия за следващите общи избори за общински съветници и за кметове, т.е. за този период членовете на ОИК, регистрирани като безработни, продължават да получават обезщетения и/или помощи, без да се изисква изменение на декларираните вече от тях обстоятелства.

През периода, в който регистрираните като безработни членове на ОИК получават месечно възнаграждение съгласно чл. 83, ал. 3 ИК и подлежат на задължително осигуряване, изплащането на паричното обезщетение за безработица се прекратява. След изтичането на този период изплащането на паричното обезщетение за безработица се възстановява.

Предвид горното, Централната избирателна комисия предлага изменение в чл. 83, ал. 6 ИК, както следва:

„Чл. 83. (6) Разпоредбата на чл. 97, ал. 4 се прилага и за членовете на общинските избирателни комисии за периода от деня на назначаването им до назначаването на съответната общинска избирателна комисия за следващите общи избори за общински съветници и за кметове.“

Гласуване на избиратели с увреждания

Централната избирателна комисия намира за изключително важно гарантирането на правото на глас на всички избиратели. За да могат избирателите с увреждания да реализират правото си на глас, се прилагат специфични мерки и процедури, регламентирани в изборното законодателство. Най-общо мерките са насочени към:

- информирането на избирателите с увреждания по отношение на правата и задълженията им във връзка с упражняването на правото им на глас – съществена част от разяснителната кампания, насочена към избирателите, съобразена с вида увреждане – видео-, аудио материали, жестомимичен превод, субтитри;

- осигуряване на достъпна среда за избирателите с увреждания до избирателните секции – чрез мерки по отношение на изборните помещения и транспортирането до тях;

- адаптиране на изборните помещения така, че да няма физически пречки пред хората с увреждания, независимо дали са избиратели в инвалидни колички, дали гласуват с придружител или др. Трябва да намерят адекватно решение и други въпроси, свързани с упражняване на избирателните права от незрящи избиратели или избиратели с увреждане на слуха, да се създаде подходяща организация на маршрутите за преминаване, проектирането и представянето на информационните материали пред и в избирателните секции по достъпен за тях начин;

- правото на свободен избор на избирател с увреждане в коя най-удобна и близка секция да упражни правото си на глас;

- правото на свободен избор на придружител, когато такъв му е необходим;

- правото на избор за гласуване с подвижна избирателна кутия и други.

Централната избирателна комисия намира, че действащата нормативна уредба по отношение на гласуването на избиратели с увреждания съдържа достатъчно гаранции и механизми за осигуряване на правото на глас на избиратели с увреждания. Безспорно и доказано в практиката е, че най-висока резултатност за реализирането на тези мерки е при взаимна ангажираност от страна на органите на изпълнителната власт (Министерския съвет, Министерството на труда и социалната политика, Агенцията за хората с увреждания, др.) и на Централната избирателна комисия, в партньорство с

кметовете на общини и организациите на хората с увреждания при организационно-техническата подготовка на изборите. Така ефективно могат да се предвидят и приложат повече мерки за улесняване на гласуването на хората с увреждания и достъпа им до информация - чрез съвместна работа и осигурен финансов и административен ресурс.

При произвеждане на местните избори с Решение № 2545-МИ от 29 септември 2023 г. Централната изборителна комисия, в рамките на правомощията си, възложи на общинските администрации, съгласувано с общинските изборителни комисии, да осигуряват при възможност пред изборителните секции за гласуване на изборители с увредено зрение или със затруднения в придвижването поставянето на аудио плеър и Брайлов шаблон със списък на кандидатските листи на партиите, коалициите и инициативните комитети. Предвидената възможност бе реализирана на много малко места, като основна пречка се посочва от страна на местната власт липсата на финансов и експертен ресурс. Добър пример за реализирането на това възлагане е резултатът от съвместната дейност при организацията на изборите между местната власт и общинската изборителна комисия в изборен район Бургас, които съвместно реализираха поредица от мерки за информираност на незрящи изборители, а именно:

- Беше създаден аудиофайл с кандидатските листи на всички кандидати на партии, коалиции и инициативни комитети в изборния район и публикуван на интернет страницата на община Бургас в специално създадена секция.

- Под аудиофайла беше поставен текст с имената на кандидатите, който през съответната програма за незрящи на телефоните на изборителите се възпроизвежда в звукова информация.

- Изработиха QR кодове за всички кандидатски листи за общински съветници и кметове в изборния район, който е с релефна рамка и поставена арабска цифра и брайлова цифра, указващи номера на кандидатската листа за общински съветници, а до тази за кметове – буква К. При отваряне QR кодът препраща към аудиофайла с кандидатски листи.

- Изработиха са табла за поставяне пред изборителните секции, определени за гласуване на хора с увреждания, върху които е отпечатан създаденият QR код.

Централната изборителна комисия счита, че като се отчита спецификата на мерките, които целят подпомагане и равнопоставеност на изборителите с увреждания при упражняване на изборителното им право, както и обстоятелството, че съществената част от тях са от организационно-технически характер, е необходимо да се продължи сътрудничеството с компетентните органи и организации. За преценка на приложимостта на съответни мерки за гласуване на изборители с

увреждания и обсъждане на възможностите за реализацията им в съответствие с разпоредбите на кодекса, анализ на разходите за тяхното реализиране, начина на финансиране и предложения за изпълнението им от страна на тези органи, прилагаме постъпилите в Централната изборителна комисия във връзка с произведените избори за общински съветници и кметове на 29 октомври 2023 г. предложения в тази връзка.

Обявяване на предварителни резултати в изборния ден

Централната изборителна комисия отново обръща внимание на предложението си до законодателя, изложено с подробна аргументация в предходните доклади с анализи на произведени избори за народни представители през 2023 г., за обобщаване на забраната, визирана понастоящем в разпоредбата на чл. 205, ал. 5 ИК, а именно 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 изборителна комисия предлага да се предвиди и задължение на Съвета за електронни медии да извършва мониторинг на медиите и за такива нарушения.

Машинно гласуване

В изборите за кметове на 5 ноември 2023 г. във всичките 5898 изборителни секции с машинно гласуване бяха инсталирани по едно СУЕМГ.

Според отчетените данни на 5 ноември 2023 г. машинно са гласували, както следва:

- за кмет на община – 566 129 изборители или 41,86% от гласувалите;
- за кмет на район – 244 905 изборители или 56,15% от гласувалите;
- за кмет на кметство – 25 647 изборители или 13,12% от гласувалите.

Най-много изборители са гласували на една машина в изборителна секция № 013700022, в с. Баня, община Разлог, където техният брой е 451, в изборителна секция № 224609060, в гр. София, където техният брой е 376, и в изборителна секция № 224609075, в гр. София, където техният брой е 371.

На втория тур за кметове не беше реализирано или беше преустановено машинно гласуване с 61 СУЕМГ поради наличие на обстоятелства по чл. 269 ИК.

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, които бяха посочени и в анализа ни за произведените избори за народни представители през 2023 г.

Относно софтуера за гласуване със СУЕМГ

Софтуерът за гласуване със СУЕМГ е създаден 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.

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

- избори за народни представители;
- избори за общински съветници и за кметове;
- избори за президент и вицепрезидент на републиката заедно с избори за народни представители.

За да се произведат различни избори от посочените, вкл. комбинация от различни видове избори едновременно, е необходимо модифициране на софтуера. Също така 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 изборният процес в зависимост от производителя при вземане на технически решения относно софтуера за машинно 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. Централната избирателна комисия предложи на Министерския съвет да се възложи на Българската академия на науките разработването на софтуер за гласуване, който изцяло да бъде под контрола на държавата, но това предложение не намери необходимата подкрепа.

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

Прилагането на чл. 213а, 213б и 213в ИК показва 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. и 11.07.2021 г., и изборите за народни представители съвместно с изборите за президент и вицепрезидент на републиката, произведени на 14.11.2021 г. Този тип устройства са удостоверени и във връзка с изборите за народни представители, произведени на 02.10.2022 г. и 02.04.2023 г., както и втория тур на изборите за кметове на 05.11.2023 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 по различен ред и при различни условия.

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, но без яснота дали се отнася за регистрираните за участие в изборите.

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 същи режим и мерки за сигурност.

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.

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 защиты на специализираната хартия се разгласява след обявяване на изборния ден за приключен. Това означава, че веднъж обявени, тези защиты 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.

Предлагаме да се предвиди възможност доставена специализирана хартия за машинно гласуване за конкретен вид избори да може да се използва и в следващи избори

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.

Изборният кодекс не предвижда в изборите за общински съветници и за кметове да се извършва повторно въвеждане в Централната избирателна комисия на данните от протоколите на секционните избирателни комисии. На последните произведени избори Централната избирателна комисия възложи на изпълнителя на компютърната обработка на данните от гласуването да извърши повторно въвеждане на данните от гласуването от протоколите на секционните избирателни комисии в изчислителния пункт на Централната избирателна комисия, компютърно сравняване на данните от протоколите на секционните

избирателни комисии, въведени в общинските избирателни комисии и в Централната избирателна комисия, с цел установяване на несъответствия, на които беше извършен анализ.

Централната избирателна комисия възложи повторното въвеждане на данните от гласуването като отчете, че това е добра практика, която не само действа превантивно по отношение на секционните и общинските избирателни комисии, но и същевременно служи за своевременното откриване и коригиране на евентуални грешки, които биха повлияли на изборния резултат. Най-важното е, че повторното въвеждане на данните в Централната избирателна комисия създава сигурност и повишава общественото доверие в изборния процес и в отчитане на резултатите от изборите.

Предвид горното, намираме повторното въвеждане на данните от гласуването в изборите за общински съветници и за кметове за позитивна практика, която следва да бъде отново нормативно уредена в Изборния кодекс. Такова законодателно решение съществуваше в разпоредбата на чл. 250, ал. 3 ИК, приет през 2011 г. и отменен през 2014 г. (отм., обн., ДВ, бр.19 от 5 март 2014 г.). Нещо повече, необходимо е да бъдат създадени и разпоредби, по силата на които в случаи на констатирани от Централната избирателна комисия несъответствия и следващите от това корекции в изборния резултат да обвързват общинските избирателни комисии, които да бъдат задължени да приемат ново решение, с което да обявят законосъобразно изборния резултат. Именно в това би се изразило контролното правомощие на Централната избирателна комисия по отношение работата на общинските и секционните избирателни комисии. Това ще способства за законосъобразното отчитане на изборните резултати и ще намали случаите на оспорване пред съдилищата и избягване на свързаните с това време, комплектуване на преписките, повторно преброяване на бюлетини от съда, участие в съдебни производства, присъждане на съдебни разноски и обявяване на недействителност на изборни резултати и пр.

Административнонаказателно производство

Централната избирателна комисия отново обръща внимание и на направените в предходните си доклади предложения към законодателя за изменения в Част трета – Административнонаказателни разпоредби на Изборния кодекс и свързано с тях изменение в разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 26, изр. първо ИК. Предложенията са подробно анализирани и мотивирани в предходния доклад за изборите, произведени през 2022 и 2023 г., приет с решение на ЦИК по протокол от 13.07.2023 г., представен на Народното събрание с писмо изх. № НС-02-65 от 17.07.2023 г. и публикуван на интернет страницата на комисията на адрес <https://www.cik.bg/bg/reports>.

Други предложения

В чл. 226 ИК е необходима редакция, като думата „нея“ се замени с думата „него“.

Заклучение

Централната изборителна комисия ясно разбира своята отговорност, свързана с процеса на управление на избори, поради което освен спазването на нормативната уредба има за цел да идентифицира практическите затруднения и проблеми, които възникват в резултат на прилагането на законите разпоредби и да предложи на законодателя тяхното прецизиране. В настоящия доклад са посочени част от затрудненията в изборния процес, включително специфичните такива при местни избори, които изискват преразглеждане на нормативната уредба. 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, включително предложенията, направени в предходни доклади на ЦИК до Народното събрание.

Централната изборителна комисия ще продължи да работи във взаимодействие с всички държавни органи, институции и организации, ангажирани с изборния процес за повишаване на доверието на изборителите при спазване на принципите за законност, добросъвестност, публичност и прозрачност в дейността си.

Анализът на ЦИК относно произведените през 2023 г. избори за общински съветници и за кметове се извърши на основание чл. 57, ал. 1, т. 47 ИК и беше приет от комисията с решение по протокол № 493 от 28 март 2024 г.