

ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА ОС към ЦИК
ЗА ПРОМЕНИ В ПОДГОТОВКАТА И ОРГАНИЗИРАНЕТО НА ИЗБОРИ
№. 1/ 19.11.2015

В няколко поредни заседания ОС към ЦИК разгледа резултатите от наблюдението на местните избори и националния референдум и започна изработване на анализи и препоръки в съответствие утвърдени международни стандарти и добри практики. Това е първи от поредица документи с кратки анализи и препоръки за поставяне на начало на координирани действия.

- I. Теми, по които се изчаква допълнителна информация и/или се търси сътрудничество и решения за да може да се изработи цялостен анализ и предложение за промяна

1. Информационна кампания

Кратко описание на проблема

Както беше дискутирано и на 20 октомври, така създадената нормативна рамка и практиките до момента не осигуряват необходимата информираност на избирателите. Хипотезата е, че партиите, кандидатите и инициативните комитети работят за гражданската и политическа информираност: какви органи се избират, какви са политическите опции, кои са представителите на политическите партии и независимите кандидати. ЦИК от своя страна изготвя информационни материали само по начина на отбелязване на гласа. При отсъствие на среда и условия за информиран политически избор при тези най-комплексни до момента избори, остана усещането, че е по-важен знакът на бюлетината, а не органите, които се избират.

Посока за търсене на решение

Анализ на законодателството, на информацията предоставена от ЦИК, както и на договорите с медиите

2. Медийни пакети

Кратко описание на проблема

Възможността за финансиране с прозрачни публични средства на кампанията на нови политически субекти и на инициативни комитети е безспорна. Под въпрос е ефективността на използваните средства. Липсващия публичен дебат „за“ и „против“ електронното дистанционно гласуване трудно се обяснява при големия брой инициативни комитети.

Посока за търсене на решение

Изчакване на информация от ЦИК за анализ.

3. Сгрешени и поправени протоколи

Кратко описание на проблема

Феноменът „протоколи с поправки“ подкопава доверието в целия изборен процес. Няма пълен анализ на всички протоколи, но всеки преглед на сайта на ЦИК с резултатите показва, че непоправените протоколи са изключителна рядкост.

Посока за търсене на решение

а) Законодателна разпоредба за одит – проверка на протоколите и след качването им на сайта, ново преброяване. Това е истинско решение на проблема, може да се предизвиква с административно решение и може да се прилага всеки път когато страна – партия, кандидат, застъпник, наблюдател или гласоподавател изложат мотивирано искане.

б) Възлагане на преглед на всички протоколи от изборите на 25 октомври и 1 ноември за изработване на анализ и препоръки. Това е по-скоро опит за отлагане на решението, след което трябва да последва същинско решение.

За отделните избори, не като цялостно решение, а на парче, одит може да бъде разпореден и от ЦИК.

4. Изборни туристи

Кратко описание на проблема

Изборният туризъм остава като проблем.

Посока за търсене на решение

Вероятно двете големи причини са в списъците и в бедността. Това не отменя нуждата от анализ на причините за предлагане на решения. От години граждански организации предлагат одит на неголям брой избирателни списъци за установяване на причините: уседналост, база данни на ГРАО, местни фактори.

5. Недействителни гласове

Кратко описание на проблема

Недействителните гласове в България поставят европейски рекорд. Обратно на твърдения в медиите, даже в Косово, където използват същите бюлетини на изборите през 2014 невалидните гласове са 4%. Стандартно в Европа процентът е между 1 и 2.5, има случаи на много по-сложни избори, с множествени преференции където е около 3%.

Посока за търсене на решение

След анализа на резултатите от парламентарните избори през 2014, в продължение на девет месеца ОС предлага одит на определен брой избирателни секции: отваряне на чувалите и броене и анализ на недействителните бюлетини. Вероятните причини са: ясно изразена воля на избирателя, но обозначена некоректно – с различен знак, с друг цвят химикал, в полето на името на партията, а не в квадратчето, и прочее. За да се знае каква е причината трябва да се отворят чували. В резултат на анализа ще се направят предложения за подобряване на законовата рамка и административните разпоредби.

II. Предложения за промени въз основа на наблюдението на МИ и НР 2015

1. Календар на изборите

Кратко описание на проблема

ЦИК е вече постоянно действащ орган, а разпоредбите на ИК все още следват календара от миналото (когато ЦИК беше временен орган). В резултат, ЦИК може да започне ефективно да изпълнява задачите си по организиране на изборите – утвърждаване на ОИК (над 250 за последните избори) и РИК, обучение, работа със

списъци на партии и кандидати, с избирателни списъци, доизработване и разпращане на методически указания. При анализ на решенията на ЦИК за миналите избори се вижда, че голяма част от времето са променяни и поправяни решения поради кратките срокове, в които е подавана и обработвана информацията от страната. Това важи и за провеждането на обществени поръчки и информационната кампания. РИК и ОИК от своя страна започват формиране на СИК и обучение едва след като са назначени. Сега разпоредбите са следните:

„Насрочване на изборите

Чл. 10. (1) Изборите за народни представители и за членове на Европейския парламент от Република България се насрочват от президента на републиката не по-късно от 75 дни преди изборния ден.

(2) Изборите за президент и вицепрезидент на републиката се насрочват от Народното събрание не по-късно от 75 дни преди изборния ден.

(3) Изборите за общински съветници и кметове се насрочват от президента на републиката не по-късно от 90 дни преди изборния ден.“

Възможни решения:

А. Повече хора

(1) Увеличаване на техническия екип на ЦИК на основание „Чл. 22. (1) Към Централната избирателна комисия и към районните и общинските избирателни комисии могат да се създават работни групи от специалисти. Възнагражденията на специалистите се определят от Централната избирателна комисия в рамките на средствата, определени за произвеждане на изборите.

(2) Централната избирателна комисия може да сключва договори със специалисти, технически, помощен и обслужващ персонал в рамките на средствата, определени за произвеждане на изборите.“

Б. Повече време, по-ранно обявяване на деня на изборите – 9 - 12 месеца

Добри практики: Изборите или се провеждат в ден описан в календара, например, втората неделя на октомври, или датата е насрочена достатъчно рано – 2 години – 9 месеца. Насрочването на избори в последния момент се практикува предимно от страни в политическа нестабилност.

Истинското решение е с отреждането на достатъчно време за работа на ЦИК – без излишен стрес.

В. Ако денят на изборите е известен достатъчно рано, важно основание за изключително дългия изборен ден отпада. Всички заинтересовани могат навреме да планират гласуването си. За осигуряване на качество на работата и достойни условия на труд, целият процес трябва да се планира в рамките на до 14 часа за всяко работно място, от начало на съответния етап от процеса до тръгване към къщи.

2. Организационно-техническо подsigуряване на изборите

Бюлетини – външен вид, размери

Кратко описание на проблема

На първи тур повторното сгъване на бюлетината от СИК беше препоръчително в решението на ЦИК и някои СИК не го правеха, в резултат на което само при еднократно сгъване на бюлетината от избирателя, при откъсване на номера се случваше тя да се разтваря и се разкриваше вотът на избирателите.

Хартията на бюлетините беше химизирана и когато избирателите поставяха бюлетините една върху друга символите се отпечатваха и на долните бюлетини.

На втори тур бюлетините бяха малки по размер, след еднократно сгъване по ширина често се разтваряха след пускането в урните. Това разкриваше вота на избирателите и създаде предпоставки за контролиране на вота на избирателите.

Предложения и препоръки

1. Бюлетините да не се печатат в малък размер.
2. Винаги да се сгъват по два пъти – ако са достатъчно големи още преди откъсване на номера, ако са с по-малък размер след откъсване на номера втори път, например, по дължина.
3. ЦИК задължително да инструктира СИК, а СИК задължително да инструктират избирателите бюлетината да се сгъва втори път.
4. За бюлетините да не се използва химизиран тип хартия.

Избирателни списъци

Кратко описание на проблемите

1. Предварително се разлепват избирателните списъци, около 40 дни преди изборния ден, най-често по училищата където ще се гласува. Все още има случаи когато са залепени на неподходящи места, на високо, с лоша видимост и избирателите не могат да проверят дали присъстват в списъка.

2. Поради наличието на два различни списъка за местни избори и национален референдум, в отделни случаи, са дописвани избиратели да гласуват за местни избори, защото са фигурирали в списъка за националния референдум. В част от тези случаи това дописване е неправомерно, т.е. грешка на СИК.

3. В някои малки селища се наблюдаваше регистрация на не малки групи хора нови избиратели в последния възможен срок. В малките населени места подобни случаи имат възможност съществено да повлияят на изборния резултат и коренно да го променят. МВР направи проверки и част от тези случаи бяха проверени и решени.

Предложения и препоръки

1. Всички дописвани избиратели (след който и да е било вид избори) задължително да се проверяват от ГРАО за двойно гласуване.

2. Всички дописвани избиратели в списъка за избори за местна власт да се проверят дали има приложено съответното удостоверение.
3. Да се прецизира административния механизъм за регистриране на фактическото присъствие или отсъствие на всеки избирател в населеното място. Възможни контролни механизми – регистриране на прекалено много избиратели на минимална площ; съществено дописване на избиратели в регистрите на ГРАО непосредствено преди крайния срок на регистрацията за избори, искания за допълнителни бройки кочани с бюлетини (вместо предвидените на база предни избори, по-стар избирателен списък) и т.н

Подготвеност на членовете на СИК

Кратко описание на проблема

В работата по подготовката на изборите следва да отбележим липсата на адекватно обучение за членовете на ОИК и СИК в страната. Целите, които ЦИК беше поставила при създаването на Обучителното звено към ЦИК при провеждането на изборите, отново не бяха постигнати. Продължителността на обученията беше крайно недостатъчна за запознаване с изискванията на Изборен кодекс и с решенията на ЦИК, касаещи работата на избирателните комисии. Недостига на време такова обучение да се провежда по-продължително и затрудненията на ЦИК за създаването и изпълнението на дългосрочен обучителен план за съставите на избирателните комисии бяха причина за некомпетентността на част от членовете на комисииите и неефективната им работа в изборния ден.

Технологичното време за провеждане на обученията, свързано със законоустановените срокове за назначаване на ОИК и СИК в цялостния изборен процес, започващ с обнародването на указ на президента за съответния вид избор, е недостатъчно. Практическата насоченост към формиране на индивидуални умения на членовете на СИК за боравене с и вписване в изборните книжа (избирателни списъци, секционни протоколи, решения на СИК и др.) и за последователността на конкретните действия преди, по време и след приключването на изборния ден остава на заден план.

- Кратка продължителност на обученията – около 2 часа, с участието на малко от членове от СИК понеже членовете на СИК не са задължени да присъстват на обучението;
- Текучество – в последните 1-2 дни преди изборния ден се подменят членовете на СИК, вкл. председатели и секретари. Много от членовете на СИК не са се запознали с Методическите указания на ЦИК;
- Някой членове на СИК са незаинтересовани от самия изборен процес. Там са само за „присъствие“ и да вземат пари в края на изборния ден. Този проблем се засилва на места, където една от партиите трябва да има доста представители в СИК, а просто няма достатъчно компетентни и накрая в

бройката попадат всякакви случайни хора, подобен е случаят с малки партии, които не разполагат с достатъчно на брой компетентни хора;

- Опитни членове на СИК не ходят на обученията и не четат Методическите указания на ЦИК, защото разчитат, че знаят всичко от предишните избори. Те не са запознати с промените в Изборния кодекс и правят грешки, защото работят по старите правила.
- Бавна и проблемна работа по приемане на изборните книжа в ОИК – време за приемане на една СИК – между 2 и 3 часа – забавяне в сканиране на обемния протокол, непопълнен в цялост протокол и отстраняване на пропуските на място.
- Пропуски при преброяване на преференциалния вот – част от комисиите го пропускат, след възражение на наблюдатели се връщат към ново преброяване.
- В голяма част от ОИК и СИК съществуваше такъв хаос в работата на членовете на комисията, че не предполагаше наблюдение И на тези избори наблюдавахме секции, които поради недостатъчна грамотност на членовете на СИК (в буквалния смисъл на думата – слабо владеене на български език и математика) с часове не могат да си преброят бюлетините и напишат протоколите. Най-често тези проблеми се наблюдават в малки селища и в смесените райони.

Предложения и препоръки

- Аналогично с въведения образователен ценз за членовете на РИК и ОИК, да се въведе образователен ценз и за членовете на СИК (за да е сигурно писменото владеене на български език) например средно образование (12 клас), за да няма проблеми в протоколите. За председатели и секретари на СИК, при възможност, да се назначават хора с висше образование.
- Основна задача да бъде създаването на цялостна информационно-образователна среда за нуждите на изборителните комисии, другите участници в изборния процес и гражданите.
- Превръщането на обучително звено в „Училище за избори“ и привличането в работата му на експерти-обучители; въвеждане на интерактивни методи на обучение; включване в програмата за обучение на модули, отнасящи се до всички страни и участници в изборния процес; включване в обучителното звено и на местната изборна администрация чрез изграждане на звена в областните и общинските администрации.
- В съставите на СИК да се назначават предимно лица, преминали предварителна подготовка и получили сертификат за преминалото обучение и издържан тест, издаден от обучителното звено към ЦИК („Училище за избори“). Тук следва да се задължат и партиите, коалициите и инициативните комитети, които имат право на представители в СИК да поддържат кадрови ресурс и периодично да го подготвят и обучават.

- Не на последно място стои въпроса за решаване на проблема със създаване на професионална изборна администрация по места (общински съвети), където се сформират ОИК и СИК. За целта може да се възложат допълнителни задължения в длъжностните характеристики на служители от общинските и районните администрации да участват в произвеждането на местните избори, като членове на ОИК и СИК. По този начин няма необходимост от разходване на допълнителни бюджетни средства и ще гарантира компетентност, свързана с изборния процес на голяма част от членовете на комисиите.
- Членовете на СИК задължително да преминават обучение, в противен случай да не могат да участват в работата на СИК. Поради наблюдаваното текучество и замени в последния момент резервните членове също да бъдат задължени да преминават обучение.
- За улесняване на обучението на СИК е добре да се изготвят приложения към Методическите указания на ЦИК към СИК с типични казуси с „често срещани грешки“ и „добра изборна практика“. Това е по-лесно за възприемане и ефективно би допълнило тяхното обучение.

Може би е добре на обученията членовете на СИК да се делят на групи – опитни, участвали в няколко избори, при обучението на които да се наблегне най-вече на последните промените и типичните казуси. И неопитни, които ще участват за първи или втори път – на които да се прави по-дълъг и подробен инструктаж.

Копирни устройства и консумативи

Кратко описание на проблема

В различни общини и секции се наблюдаваха различни проблеми с консумативите:

- поради недостиг на тонер и хартия, някои СИК отказват да дадат пълни протоколи;
- свършва тонерът и нямат достатъчен брой копирани протоколи за всички застъпници и наблюдатели;
- излизат от помещението да снимат в секретарската стая на училището, защото тонерът в СИК е свършил.

Предложения и препоръки

Добре е общините предварително, като свое задължение (на база предишни избори) да направят изчисления. Колко протокола ще са необходими за една секция, по броя партии и страници, за да се предвиди предварително съответното количество хартия и тонер. Да се добави резерв от 10-20%. Всеки СИК да разполага с тази информация и при повече наблюдатели и застъпници да се осигури допълнително тонер и хартия.

Като положителен пример може да се посочи на миналогодишните избори Община Варна, където (след подадени сигнали) до обяд бяха проверили в коя секции колко копия ще се правят и където не достигаше тонер и хартия бяха занесени до вечерта.

Друг възможен подход е да се фиксира и раздаде определен брой листа и тонер за определен брой страници на база сметнато средно за общината от предишни избори. Отново трябва да се провери през деня дали са необходими още консумативи.

Помещения за СИК

Кратко описание на проблема

Не винаги помещенията на СИК са удобни. Понякога са малки, тесни, с недостатъчно столове и маси. Има СИК в частни имоти, заведения и т.н., което засилва риска от възможности за контролиран вот. В ИК няма дефиниция, за това точно какво помещение е подходящо за СИК и в общините не се стараят.

Предложения и препоръки

Ясно да се дефинира в ИК или в препоръки на ЦИК към местната власт, че избирателните секции следва да се помещават приоритетно в сгради общинска и държавна собственост. Само в краен случай, ако няма такива в населеното място или, ако са абсолютно негодни за използване, тогава да се ползват частни имоти – и отново препоръчително в удобни помещения в централни части на селището или квартала.

3. Техника и технология на вота

Кратко описание на проблема

България има най-защитените бюлетини в ЕС. Това работи срещу плановете за организация на печално известната по света „българска въртележка“. Въпреки това, в много редки случаи членовете на СИК сравняват номерата. Практически огромната инвестиция в защитени бюлетини е неизползвана.

Провал е най-краткото описание на опита с машинно гласуване на 25 октомври. Положителен опит има от миналите избори, но той не е анализиран навремето и не са отчетени резултатите от вота: около 80% от гласувалите от всички възрастови групи са опитали тогава машините. При тези избори, машините бяха на разположение в 50 секции в центъра на София и то само за общински съветници. За кмет, районен кмет и референдума се гласуваше с книжна бюлетин. При желание, след това, можеше да се гласува за съветници. Ограничения имаше и поради типа машини – програмирани в последния момент, но с параметри за избори в друга страна.

Въпреки провеждането на Националния референдум, широко публично информирано обсъждане на възможностите, недостатъците и предимствата на дистанционното електронно гласуване не се проведе. Електронното дистанционно гласуване

(електронно гласуване в неконтролирана среда, според професионалната терминология) остана за много като нова възможност за манипулация.

Предложения и препоръки

Хартиени бюлетини

При използването на хартиени бюлетини да се реши – двойна или единична номерация, като единичната би намалила значително разходите и сроковете за отпечатване на бюлетините без да компрометира надежността им.

ИК ясно и еднозначно да разпорежи, че бюлетините се отчитат според това дали е „ясно изразена волята на избирателя“. При сегашните избори имаше отчетени невалидни бюлетини по партии, което е отнемане на глас. Въпросът за конкретните знаци за маркиране, цвета на химикала и маркировката точно в рамките на квадратчетата и кръгчетата (добре разработени за да се избегне определена маркировка по корпоративен вот) може да се замени с разпореждане за ново преброяване на бюлетините при съмнение за еднаквост при много бюлетини на маркировката – по цвят, форма и място на полагане, и бюлетини да се считат за невалидни. Хипотезата на одит ще облекчи процедурата, в случай на нужда.

Машинно гласуване

Машинното гласуване (електронно в контролирана среда) дава възможност за вот от нов тип – без работа в мрежа, може да се гласува за неограничен брой избори и референдуми, а в края на деня няма невалидни бюлетини, могат да се маркират толкова преференции колкото мандата се оспорват, протоколите се отпечатват в момента на затваряне на секцията. Информацията се пази на преносим носител и остава в машината до форматирането ѝ след изборите. Само след приключване на изборите се „отключват“ резултатите.

Необходимо е по-широко въвеждане на машини като единствена възможност за закупуване и програмиране на машини в съответствие с българския ИК, вместо сега използваните машини от други страни, подготвени за други нужди. Широкото въвеждане на машини програмирани за българските условия ще сваля цената им и те ще могат да се ползват за референдуми и други допитвания.

Електронно гласуване в неконтролирана среда

При положително решение на НС за въвеждане на електронно гласуване в неконтролирана среда, задължителна е масирана информационна кампания. Необходима е и информационна кампания преди и по време на разглеждане на резултата от референдума от НС.

Електронното гласуване набира скорост. В допълнение към страните, където се използва широко за всички граждани и всички избори, има страни където се гласува електронно от групи граждани.

Наскоро ЕП реши следващите избори за ЕП да се провеждат и с възможност за електронно гласуване.

Наскоро Румъния организира национално обсъждане на нови форми на гласуване, за разширяване на достъпа на избирателите до вота. Гласуването по пощата и чрез пълномощник вече не се ползва с онази подкрепа от експертите както преди години.