

**ЦЕНТРАЛНА ИЗБИРАТЕЛНА КОМИСИЯ**

**ДОКЛАД**  
**относно организацията и**  
**произвеждането на избори в периода**  
**2015 – 2017 г.**

**6 февруари 2018 г.**  
**гр. София**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Увод.....	4
2. Глава първа: Образуване на избирателни секции.....	6
3. Глава втора: Избирателни списъци.....	10
4. Глава трета: Формиране съставите на ОИК, РИК и СИК. Общи изисквания към дейността на комисиите.....	13
5. Глава четвърта: Обучение на избирателните комисии.....	18
6. Глава пета: Организационно – техническа подготовка на изборите	20
7. Глава шеста: Регистрация на партии, коалиции, местни коалиции, инициативни комитети и кандидати.....	24
8. Глава седма: Наблюдатели.Застъпници. Представители на партии, коалиции, местни коалиции и инициативни комитети. Социологически агенции.....	27
9. Глава осма: Разяснителна и предизборна кампания.....	29
10. Глава девета: Медийни пакети.....	34
11. Глава десета: Машинно гласуване.....	36
12. Глава единадесета: Жалби и сигнали при произведените избори....	43
13. Глава дванадесета: Изборен ден. Определяне на резултатите от гласуването .....	49
14. Глава тринадесета: Дела, свързани с изборните резултати.....	54
15. Глава четиринадесета: Връзка на Изборния кодекс с други закони	57
16. Глава петнадесета: Обществен съвет към ЦИК.....	58
17. Заключение .....	60

## Списък на съкращенията

<b>АМС</b>	– Администрация на Министерски съвет
<b>АНП</b>	– Административнонаказателна преписка
<b>АС</b>	– Административен съд
<b>АУАН</b>	– Акт за установяване на административно нарушение
<b>БНБ</b>	– Българска народна банка
<b>БНР</b>	– Българско национално радио
<b>БНТ</b>	– Българска национална телевизия
<b>ВАС</b>	– Върховен административен съд
<b>ГД „ГРАО”</b>	– Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване”
<b>ДАЗД</b>	– Държавна агенция за закрила на детето
<b>ДАНС</b>	– Държавна агенция „Национална сигурност”
<b>ДВ</b>	– Държавен вестник
<b>ДКП</b>	– Дипломатическо и консулско представителство
<b>ДР</b>	– Допълнителна разпоредба
<b>ЗАНН</b>	– Закон за административните нарушения и наказания
<b>ЗГР</b>	– Закон за гражданската регистрация
<b>ЗЗЛД</b>	– Закон за защита на личните данни
<b>ЗИНЗС</b>	– Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража
<b>ЗМСМА</b>	– Закон за местното самоуправление и местната администрация
<b>ЗОП</b>	– Закон за обществените поръчки
<b>ИК</b>	– Изборен кодекс
<b>КЗЛД</b>	– Комисия за защита на личните данни
<b>МВР</b>	– Министерство на вътрешните работи
<b>МВнР</b>	– Министерство на външните работи
<b>МРРБ</b>	– Министерство на регионалното развитие и благоустройството
<b>НК</b>	– Наказателен кодекс
<b>НП</b>	– Наказателно постановление
<b>НПК</b>	– Наказателно - процесуален кодекс
<b>НС</b>	– Народно събрание
<b>ОИК</b>	– Общинска избирателна комисия
<b>ОС</b>	– Обществен съвет
<b>ПЗР</b>	– Преходни и заключителни разпоредби
<b>ПСИК</b>	– Подвижна секционна избирателна комисия
<b>РБ</b>	– Република България
<b>РИК</b>	– Районна избирателна комисия
<b>РС</b>	– Районен съд
<b>СЕМ</b>	– Съвет за електронни медии
<b>СИК</b>	– Секционна избирателна комисия
<b>ТЕЛК</b>	– Трудово-експертна лекарска комисия
<b>ЦИК</b>	– Централна избирателна комисия

## УВОД

В периода 2015 – 2017 г. се произведоха три вида избори с национален обхват – общи избори за общински съветници и кметове през 2015 г., избори за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г. и предсрочни парламентарни избори през 2017 г., два национални референдума, едновременно с общите избори през 2015 г. и 2016 г., и множество нови и частични местни избори и местни референдуми.

От началото на организацията на общите избори за общински съветници и кметове през 2015 г. до днес бяха извършени 7 изменения и допълнения на Изборния кодекс (ИК), някои от които доведоха до съществена промяна на правилата за произвеждане на изборите. Те наложиха съществени изменения в принципните решения и методическите указания на Централната изборителна комисия (ЦИК) по приложението на нормите на ИК и дейността на комисиите, както и по начина на упражняване на активното и пасивното изборително право и на методическите указания на ЦИК относно дейността на районните, общинските и секционните изборителни комисии.

Цялостният опит по организацията и произвеждането на избори до момента, както и конкретният опит по организацията на общи местни избори и избори за президент и вицепрезидент на републиката, съчетани с произвеждането на национален референдум, а през 2016 г. и с частични местни избори, позволиха на Централната изборителна комисия, прилагайки на практика законовите разпоредби, да формира една по-пълна представа за онези проблемни сфери, в които, според нас, е необходимо законодателно развитие, което да предложи на органа на законодателната власт.

Организацията и произвеждането едновременно на общи избори за органи на местно самоуправление и избори за президент и вицепрезидент на републиката, заедно с национални референдуми, показаха и необходимостта от подобряване на практиките по прилагане на закона както от страна на изборителните комисии, така и от страна на други органи, имащи компетентност по въпроси, свързани с изборния процес. Тези необходими подобрения също са включени в настоящия доклад.

Настоящият доклад следва структурата на Изборния кодекс. Въпросите, свързани с референдума, са разгледани в отделен доклад.

**Централната изборителна комисия потвърждава вече направени констатации и отправени предложения за законодателни промени, включени в първия ѝ доклад, внесен в Народното събрание относно произведените през 2014 г. избори за членове на Европейския парламент от Република България и за Народно събрание. Тук ще разгледаме възникналите въпроси след извършените промени на разпоредбите на ИК след представяне на предходния доклад в Народното събрание, които целят да подобрят правната рамка и да направят по-ефективен процеса на организация и произвеждане на избори.**

Съществен акцент е поставен върху спецификите на изборния процес при всеки един вид от произведените избори.

Множество от въпросите, повдигнати в този доклад, бяха обсъдени на кръгла маса, проведена на 31.03.2016 г. с представители на Обществения съвет към ЦИК и други неправителствени организации, на заинтересовани институции и експерти; на поредица от срещи в периода 2015 г. – 2017 г. между ЦИК, Обществения съвет, национални и международни наблюдатели, представители на изпълнителната власт и експерти при организацията и произвеждането на различните видове избори и при срещи за последваща оценка. Докладът съдържа и предложения на гражданските организации и на наблюдателите, които бяха обсъдени и подкрепени от Централната изборителна комисия.

## ГЛАВА ПЪРВА: ОБРАЗУВАНЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИ СЕКЦИИ

Основните правила за образуване на избирателни секции са общи за всички видове избори. В Държавен вестник, бр. 39 от 2016 г., бе обнародван ЗИД на ИК, с който се измени редът за обжалване на заповедите на кмета на общината за образуване на избирателните секции. Заповедта на кмета за образуване на избирателните секции вместо пред съответната РИК или ОИК (чиито решения се обжалват пред ЦИК), понастоящем се обжалва пред областния управител, а неговото решение – пред съответния административен съд.

*Централната избирателна комисия счита, че нормативната уредба относно образуване на избирателни секции следва да бъде доразвита, така че да ограничи възможността за промяна на адреси на секции след изтичане на крайния срок за тяхното образуване, като във всички случаи, в които такава промяна се налага след изтичане на срока, поради настъпили непредвидими обстоятелства към момента на издаване на заповедта, новата заповед на кмета за промяна на адреса на избирателната секция следва да бъде мотивирана и обявена. Избирателите, които следва да гласуват в секцията с променен адрес (различен от обявения), следва да бъдат известени по подходящ начин, като в района на секцията с изменен адрес се поставят обявления, както и на интернет страницата на общината. Подходящо е да бъде предвидено и индивидуално писмено уведомяване на избирателите за настъпилата промяна в адреса на секцията.*

Едно от предизвикателствата пред организацията и произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове през 2015 г. и изборите за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г. е произвеждането им едновременно с национален референдум (във втория случай с три въпроса), поради редица различия в уредбата на активното избирателно право, различния обем на избирателните списъци, различния начин на гласуване и на отчитане на гласовете, независимо от препращащата норма на § 2 от ПЗР на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС).

Ситуацията през 2016 г. беше допълнително усложнена поради извършената промяна в ИК 8 дни преди изборния ден и допускане на възможност едни и същи СИК да произведат изборите за президент и вицепрезидент на републиката, национален референдум и частични избори за кметове. Това постави СИК в ситуация да работят едновременно с три избирателни списъка, да броят три вида гласове и изготвят три вида протоколи с резултати от гласуването, респективно удължи значително времето за работа на комисиите за предаване на протоколите и въвеждането на данните от гласуването в РИК и ОИК.

Това налага извода, че *не е удачно едновременно произвеждане на няколко вида избори или избори и национален референдум (особено ако не се налага поради съвпадане на циклите на изборите)*. Следва да се отбележи, че

едновременно произвеждане на повече от един вид избор или избор и национален референдум не намалява съществено разходите по организационно-техническата подготовка (печатат се отделни бюлетини, отделни изборни книжа, отделни избирателни списъци, отделен софтуер за отчитане на резултатите от гласуването и др.).

**Друго предизвикателство при произвеждане на всеки вид избор, особено когато се произвеждат един или два вида избори едновременно с национален референдум, беше формирането на подвижните избирателни секции и назначаването на подвижни секционни избирателни комисии (ПСИК) и осигуряване възможност за гласуване на лицата, които не могат да упражнят право на глас в изборно помещение.**

Уредбата на този начин на гласуване чрез обвързване на правната възможност с назначаване на подвижна избирателна секция, която да обслужва подвижната избирателна кутия, поражда необходимост от прецизиране. Това е следствие на обстоятелството, че изискванията за упражняване на активно избирателно право в президентските, парламентарните и местните избори са различни, като особено съществена е разликата при местните избори поради наличието на изискване за „уседналост“ като предпоставка за упражняване на правото на глас в изборите за общински съветници и за кметове.

*Необходимо е законодателно да се предвиди възможност ЦИК да определя максималния брой избиратели, които могат да гласуват с подвижна избирателна кутия, с оглед осигуряване и гарантиране на упражняването на правото им на глас. Този максимален брой трябва (може) да е различен за различните видове избори, както и когато се произвеждат едновременно повече от един вид избор или избори и национален/местен референдум на една и съща дата.*

*Има необходимост от законодателно уреждане на момента, към който следва се създаде възможност за гласуване с нова (втора) подвижна избирателна кутия. Следва да се намери отговор на въпроса може ли след изтичане на 14-дневния срок (чл. 37, ал. 1 от ИК) за подаване на заявления, и по-специално след изтичане на 5-дневния срок (чл. 37, ал. 2 от ИК), да се образува нова подвижна избирателна кутия, да се назначи СИК, която да я обслужва, и ако да, в какъв срок.*

*Нужда от уредба има и въпросът – при едновременно произвеждане на повече от един избор и национален референдум или избори за общински съветници и за кметове и местен референдум колко броя заявления трябва да се подават – за всеки един вид избор или национален референдум поотделно, или едно общо, и др. Законодателно следва да намери уредба и въпросът за създаване на подвижни избирателни кутии в градовете с районно деление, като е целесъобразно тази възможност да бъде предвидена за всеки отделен административен район, като се запазят и досегашните възможности.*

***Обръщаме внимание на народните представители, че при избори за общински съветници и за кметове гласуването с подвижна избирателна кутия с оглед на произвеждането на няколко избора едновременно (кмет на община, общински съветници, кмет на кметство, кмет на район – в градовете с районно деление) процесът на гласуване е по-продължителен и възникват редица правни въпроси, свързани с различната уредба на активното избирателно право в изборите за общински съветници и за кмет на община в сравнение с правото на глас в изборите за кмет на район и кмет на кметство.***

Тази фактическа обстановка беше трудна за обяснение на избирателите, създаде затруднение и пред органите по чл. 23, ал. 1 от ИК в процеса по съставяне на подвижна избирателна кутия, на съответните избирателни списъци и упражняване на правото на глас. През 2015 г. първоначално бяха подадени множество заявления за гласуване с подвижна избирателна кутия – феномен в практиката по прилагане на ИК от влизането му в сила. След като избирателите бяха информирани за това, че няма да могат да упражнят в пълен обем правата си, то последваха множество откази за гласуване с подвижна избирателна кутия.

Тази практика поставя следните въпроси:

- Кой преценява дали едно лице може или не може да упражни правото си на глас в избирателна секция? Следва ли при извършване на проверката да участват квалифицирани медици?

- Може ли едно лице, веднъж включено в избирателен списък за гласуване с подвижна избирателна кутия, да подаде заявление за заличаване от този списък и за вписването му повторно в списъка по постоянния/настоящия му адрес след изтичане на 14-дневния срок и др.

Затруднения произтичат и от липсата на законово определение кога едно лице „не може да упражни правото си на глас в изборно помещение“. Проявиха се тенденции за включване в избирателните списъци за гласуване с подвижна избирателна кутия на лица, чието заболяване не ги ограничава да излязат от дома си и да упражнят право на глас в изборно помещение, както упражняват трудови права, или като основание за вписване в списъка да се отчете само наличието на документ от ТЕЛК или НЕЛК, без оглед на заболяването. В същото време редица лица, които поради внезапни тежки заболявания непосредствено преди изборите не могат да упражнят правото си на глас в изборно помещение, тъй като за тях не се издава документ от ТЕЛК или НЕЛК, остават извън обхвата на правната уредба и не могат да упражнят право на глас. Това налага законодателно да бъде уредена възможността в такива случаи освен ТЕЛК или НЕЛК, да бъде представен като удостоверяващ състоянието на избирателя друг медицински документ.

***При така изложената правна и фактическа обстановка ЦИК предлага на законодателя следното:***

***1. В избирателните списъци за гласуване с подвижна избирателна кутия да бъдат включени всички граждани, които не могат да се придвижат до избирателните секции в изборния ден. В тази си част ЦИК потвърждава направеното в предходния доклад предложение да се разшири кръгът от***



*медицински документи, с които се установява съответната медицинска диагноза, водеща до извода за невъзможност за упражняване правото на глас в изборното помещение.*

*2. От друга страна, с подвижна избирателна кутия не следва да гласуват лица, които биха могли свободно да се придвижват. Ето защо, необходимо е въвеждане на механизъм за контрол върху съставянето на избирателните списъци.*

*3. На следващо място, уредбата на гласуването с подвижна избирателна кутия следва да се развие в посока, така че на избирателите да се гарантира упражняване в пълен обем избирателни права чрез гласуване с подвижна избирателна кутия, за да бъде гарантирана равнопоставеността им с другите избиратели, както и да бъде осигурена тайната на вота.*

При осъществяване на контролните си функции и при тези избори ЦИК установи неизпълнение на задължението на органите по чл. 23, ал. 1 от ИК да осигурят възможност за подаване на заявления за гласуване с подвижна избирателна кутия по електронен път (чл. 37, ал. 1 от ИК); създаване на прекомерно големи по брой списъци; неосигуряване на възможност да гласуват за всички лица, включени в тях.

## ГЛАВА ВТОРА: ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ

Прилагането на правилата на Изборния кодекс за съставяне на избирателните списъци при произвеждане на общите местни избори едновременно с национален референдум беше комплексна и сложна задача с оглед разликите по отношение на лицата с активно избирателно право за изборите и за референдума; изискването за уседналост за упражняване правото на вот при местните избори; промените в Закона за гражданската регистрация (обн., ДВ, бр. 55 от 21.07.2015 г., в сила от 21.07.2015 г.), включително и случаите на служебна промяна на адресите, които създадоха не за първи път проблем за включване на избирателите в избирателните списъци.

На база на натрупания опит, с настоящия доклад потвърждаваме направените в предходния доклад препоръки относно избирателните списъци<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Препоръки от предходния доклад:

- По повод съставянето на избирателните списъци в лечебни и здравни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за социални услуги - **с изрична правна норма да се укаже, че в списъците за гласуване следва да се включи и целият персонал, обслужващ съответното място в изборния ден – лекари, сестри, санитарни, гледачи, поддръжка и др., които са дежурни в изборния ден (и имат избирателни права).**

- Във връзка със съставяне на избирателните списъци за гласуване с ПСИК - за **разширяване на кръга от медицински документи, с които се установява съответната медицинска диагноза, водеща до извода за невъзможност за упражняване правото на глас в изборното помещение**, с цел осигуряване на всички избиратели на възможност да упражнят правото си на глас, но едновременно с това и **въвеждане на механизъм за контрол върху списъците** с цел превенция срещу злоупотреби.

- По повод дописването в допълнителната страница на избирателния списък - **да се предвиди, че и неписаните в избирателните списъци лица могат да бъдат дописвани от СИК и допускани до гласуване само след представяне на удостоверение, издадено от кмета на общината, за наличието на избирателни права за съответния вид избор. Т.е. да се създаде уредба, подобна на предвидената в чл. 40 от ИК.**

- По повод практиката на масово наименоуване и преименуване на улици в населените места, автоматичното включване на тези наименования в базите данни население на местно и национално ниво и изключване на старите наименования на улиците, както и на лицата, регистрирани на тях, от тази база - **изменение и допълнение на чл. 27 от ИК, за да се осигури възможност в избирателните списъци да се вписват, съответно дописват, имената на гражданите, които имат право да гласуват, но не са вписани в тях поради настъпила служебна промяна на адресната им регистрация** на базата на старите адреси, като на СИК предварително да е предоставен списък с предшестващата номерация и наименование на улиците и другите адреси, включени в обхвата на секцията.

- По повод съставяне на част II на избирателните списъци и невъзможността в тези случаи за прилагане на нормата на чл. 359, ал. 2 от ИК **съществува необходимост от допълване и на нормативната уредба, като изрично се предвиди задължение на кметовете на общини да съхраняват и избирателните списъци - част II, за да могат да изпълнят задълженията си, както и изпуснатите от тези списъци лица да могат след снабдяване с удостоверение, издадено от кмета на общината, да бъдат вписвани в избирателния списък - част II, в изборния ден от СИК. Разбирането на ЦИК е, че гражданите, които не са били вписани в избирателния списък - част II, по реда, предвиден в ИК, не могат да бъдат дописвани от СИК в изборния ден само въз основа на декларация, че не са гласували и няма да гласуват на друго място, а следва преди това да се снабдят с удостоверение от органа по чл. 23, ал. 1 от ИК – кмета на общината, че притежават избирателни права.**

- Относно неразбирането на изискването за „уседналост“, дефинирано с определението „живял най-малко...“ от избирателите, избирателните комисии и дори от органите на прокуратурата и досъдебното

Нов проблем, който ЦИК идентифицира при произвеждане на местните избори през 2015 г. по повод прилагане на изискванията за „уседналост“, е свързан с актуалността на данните в Национална база данни „Население“ на ГД „ГРАО“ към МРРБ. Проблемът беше установен при проверките, които се извършват по силата на възлагане от ЦИК на ГД „ГРАО“ на кандидатите за общински съветници и/или за кметове дали те отговарят на изискванията на закона, в частност по повод уседналостта. Не бяха единични случаите, в които в резултат на проверките се оказа, че кандидати не отговарят на изискванията за уседналост, поради което и съобразно изискванията на закона те бяха заличени от кандидатските листи. В хода на съдебната проверка обаче се оказа, че част от лицата притежават пасивно изборително право. Установи се, че общински администрации не актуализират своевременно адресната регистрация на лицата. Изводът по повод проверките на кандидатите би могъл да се екстраполира и по отношение изобщо на лицата с изборителни права (пасивно и активно) и поставя на дневен ред актуалността и на изборителните списъци. ***Ето защо ЦИК предлага на Народното събрание да обмисли промени с цел своевременно актуализиране на базата данни „Население“.***

В Изборния кодекс от 2014 г. бяха реципирани Директива 93/108/ЕО на Съвета от 06.12.1993 г., изменена и допълнена с Директива 2013/1/ЕО от 20.12.2012 г. на Съвета и Директива 94/109/ЕО на Съвета от 19.12.1994 г. Бе възприето задължението за служебно вписване в част II на изборителните списъци на гражданите на друга държава – членка на Европейския съюз, пребиваващи в Република България, които вече веднъж са подавали декларация по чл. 359, ал. 1, респ. по чл. 408, ал. 1 от ИК, за същия вид избор и съхраняване на подадените от тях декларации по този текст от общинските администрации за следващите избори от същия вид.

***В тази връзка е необходимо доразвиване на нормите на ИК, свързани със съставянето на част II от изборителните списъци за изборите за членове на Европейския парламент от Република България и за изборите за общински съветници и за кметове.*** Смисълът на тази промяна следва да бъде, че за основа на изборителните списъци за тези два вида избори служат изборителните списъци, изготвени за предшестващите избори от същия вид, като в тях се вписват допълнително имената на гражданите на друга държава – членка на Европейския съюз, подали за първи път декларации по чл. 359, ал. 1, респ. по чл. 408, ал. 1 от ИК, и се заличават имената на лицата, загубили право на глас или загубили качеството на постоянно или продължително пребиваващ в Република България.

Уредбата за съставяне на изборителните списъци част II следва да бъде допълнена (може и чрез препращане към разпоредбите за съставяне, допълване,

---

производство и приемане на значението му като физическо присъствие на територията на дадено населено място - ***в нормите, в които се определя активното и пасивното изборително право за всеки отделен вид избор, изразът „живял...“ да се замести с израза „имащ адресна регистрация...“.*** В тази връзка и с цел прецизност на нормативната уредба ЦИК предлага и да се посочи изрично и крайният срок на изискването за уседналост – изборният ден включително.

отстраняване на непълноти и грешки в избирателните списъци част I), с оглед на обстоятелството, че с Изборния кодекс се създаде правна възможност за съставяне на постоянна база данни относно гражданите на друга държава – членка на Европейския съюз, заявили, че ще гласуват в изборите за членове на Европейския парламент от Република България, съответно в изборите за общински съветници и за кметове, която служи като основа за съставяне на избирателните списъци при следващи избори от съответния вид.

На следващо място, следва да се предвидят правила за заличаване от избирателните списъци на лицата, български граждани, които са заявили, че ще гласуват за кандидати за членове на Европейския парламент на друга държава – членка на Европейския съюз. В този смисъл трябва да се допълнят и разпоредбите чл. 38, 39 и 40 от ИК.

Тези предложения за изменения са в съответствие с предвижданите промени на Акта за избиране на членове на Европейския парламент от 1976 г.

## **ГЛАВА ТРЕТА: ФОРМИРАНЕ НА СЪСТАВИТЕ НА ОИК, РИК И СИК. ОБЩИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ДЕЙНОСТТА НА КОМИСИИТЕ**

### **Избори за общински съветници и за кметове през 2015 г.**

Поради спецификата и сложността на общите избори за общински съветници и за кметове в този доклад Централната избирателна комисия акцентира върху тези избори.

При подготовката на общите избори за общински съветници и кметове през 2015 г. с цел своевременна подготовка на дейностите по определяне съставите на общинските избирателни комисии (ОИК) със свое Решение № 1492-МИ от 09.06.2015 г. ЦИК прие Методика за определяне на съставите на ОИК. Това решение на ЦИК беше обжалвано пред Върховния административен съд, който със свое Решение № 7341 от 18.06.2015 г. по адм. дело № 7021/2105 г. отмени цитираното решение на ЦИК. В мотивите на решението беше включено и разбирането на съда за „преждевременност“ на акта на ЦИК.

Това решение на ВАС обуслови необходимостта, независимо от факта, че ЦИК е постоянно действащ орган, ЦИК да изчака издаването на указа на президента за насрочване на общите местни избори и да започне своята дейност едва след указа, в частност относно приемане на правилата за определяне на съставите на ОИК и на секционните избирателни комисии. Решението на ВАС препятства по-нататъшната подготовка на изборите (и референдума) с приемане на съответните актове и методически указания от ЦИК до датата на издаване на указа на президента, а също наложи и приемане на Решение № 1541-МИ от 25.08.2015 г. относно приложимите решения на ЦИК при произвеждане на общите избори за общински съветници и за кметове, насрочени за 25 октомври 2015 г., приети преди 10 август 2015 г. – датата на издаване на указа на президента за насрочване на изборите.

Въпреки кратките срокове (не по-късно от 50 дни преди изборния ден) и големия брой общински избирателни комисии (265) Централната избирателна комисия съумя в срок и в голямата си част с консенсус да назначи съставите на ОИК. При назначаване на комисии ЦИК се води от императивните норми на Изборния кодекс относно забраната представители на една партия или коалиция да имат мнозинство в ОИК, включително и председателят, заместник – председателят и секретарят да не бъдат от една и съща партия или коалиция. На следващо място, основополагащ фактор беше постигнатото съгласие относно състава на съответната ОИК между партиите и коалициите по време на консултациите и на трето – пропорционалното представителство в ОИК и неговото ръководство на парламентарно представените партии и коалиции.

ЦИК прие и решение за определяне на съставите на СИК от ОИК, следвайки същите правила на закона, като обаче принципът на пропорционалност следваше да се приведе, съобразно решението на ЦИК, на общинско ниво.

Следва да се отбележи, че изискването за членове на ОИК, респективно СИК, да бъдат назначавани лица с избирателни права за съответния вид избор може да се тълкува разширително - че необходимо и достатъчно условие е лицето да има избирателни права на територията на страната, независимо от изборния район. Това изискване може да се тълкува и стеснително – наличие на избирателни права в съответния изборен район. Проблем представлява тълкуването на изискването и по отношение на членове на СИК в кметства, в които за членове на СИК бяха предлагани лица, които имаха активно избирателно право за изборите за общински съветници и за кмет на община, но не, например и за кмет на кметство, т.е. нямат право да гласуват в секцията, в която са назначени, поради това че нямат адресна регистрация или уседналост в съответната община или кметство. ***С оглед на изложеното ЦИК предлага на Народното събрание прецизиране на правната уредба в тази сфера по начин, така че тя да може да бъде еднозначно тълкувана, а в същото време да не създава затруднения за формиране на съставите на избирателните комисии.***

Друг въпрос, който поставяме на вниманието, беше въведеният с решение на ЦИК принцип на „равномерно разпределение“ на членовете на СИК, предложени от една партия или коалиция във всички СИК на територията на цялата община. Имаше случаи, в които неравномерното разпределение на представители от определени политически сили доведе до обжалване на решенията за назначаване на СИК от ОИК. ***С оглед важността на въпроса ЦИК предлага на Народното събрание да прецени дали и доколко е целесъобразно подобен принцип да бъде въведен на законово ниво с императивна правна норма, която впоследствие да стане елемент от практиката по прилагане на закона.***

Частен въпрос, който беше обект на обсъждане от ЦИК по повод подадени жалби, е и въпросът, свързан с несъвместимост на член на ОИК и СИК в случаите, в които се намира във фактическо съжителство с кандидат за съответния вид избор (чл. 66, ал. 1, т. 1 от ИК). Терминът „фактическо съжителство“ няма легална дефиниция в Изборния кодекс, както и в Семейния кодекс. Няма регламентирани методи/способи, по които то може да се установи от ОИК, респективно ЦИК. Установяването на общ постоянен, респективно настоящ адрес на двете лица – член на комисия и кандидат, не води непременно до фактическо съжителство, доколкото е възможно лицата да са в роднинска връзка, незабранена от закона, или в други правни отношения. Следва да се отбележи и че в изключително интензивен период ОИК/ЦИК не са в състояние да извършват разследвания, а и нямат подобни функции. ***Ето защо ЦИК предлага да се въведе легална дефиниция на понятието „фактическо съжителство“ и да се посочат доказателствата/доказателствените средства, въз основа на които съответните комисии да установят този вид несъвместимост на член на избирателна комисия.***

Не на последно място, след конституиране на ОИК за местните избори 2015 г. и на основание чл. 77, ал. 1 от ИК продължиха да действат ОИК за местни избори 2011 г. Така, до прекратяване на пълномощията на Общинските съвети

действията два състава на общински изборителни комисии, които се събираха на заседания и получаваха своите възнаграждения, публикуваха своите решения. ***С изменение на Изборния кодекс през 2016 г. се възприе мандатът на ОИК да приключва с назначаването на нова ОИК за произвеждане на общи местни избори. В резултат на тази промяна се облекчава цялостният процес по организация на работата, включително се спестява и човешки, и финансов ресурс.***

ЦИК прие решения, с които осигури по-достойно възнаграждение на ОИК, СИК и на сътрудниците към ОИК, с оглед сложността на произвежданите избори и произвеждането на национален референдум едновременно с изборите.

Незабавно след конституирането си ОИК започнаха своята интензивна дейност. Цялостното наблюдение върху работата на ОИК показва, че ОИК се мобилизираха и като цяло съумяха да извършат качествено и в срок възложените им от закона и решенията на ЦИК функции. В допълнение, в краткия и интензивен „активен период“ на ОИК бяха възложени и допълнителни, неспецифични функции по работа с две нови за тях електронни (информационно-комуникационни интернет базирани) системи – за въвеждане на данни за регистрирани партии, коалиции и местни коалиции, кандидатски листи, за публикуване на решения, протоколи от заседания, съобщения и друга информация, и новосъздадената система за въвеждане, утвърждаване на предпечатни образци и контрол върху отпечатването на бюлетини, с която работа ОИК успешно се справиха.

В същото време се констатираха и проблеми/слабости, свързани с организацията на дейността на ОИК:

- Затруднения в стартиране на дейността на ОИК от технически характер – осигуряване на помещения за работа, телефони, интернет и др.;

- Недостатъчно добро познаване на Изборния кодекс, свързаните с него нормативни актове и релевантните решения на ЦИК и оттам произнасяне на ОИК с решения, които са в противоречие със закона, или извън обхвата на правомощията на ОИК, непубликуване/несвоевременно публикуване на решения и протоколи от заседания, несвоевременно публикуване в публични регистри и др.;

- Несъобразяване с решения или принципни указания на ЦИК. За първи път, при изрична правна норма и изрични указания от страна на ЦИК някои ОИК отказваха да ги изпълнят;

- Затруднения от организационно-технически характер, свързани с координацията между ОИК и другите органи, компетентни в областта на организационно-техническата подготовка на изборите на областно и общинско ниво. Пример в това отношение беше организацията по приемането на протоколите с резултатите от изборите след края на изборния ден от някои ОИК.

Всички тези констатации навеждат на извода, ***че е необходимо:***

***1. ОИК да бъдат конституирани към една по-ранна дата,*** което да осигури възможност всички въпроси, свързани с техническото обезпечаване на дейността на ОИК, да бъдат своевременно решени преди старта на активната работа на ОИК. По-ранното конституиране ще повиши ефективността на работата на ОИК

и на организацията на целия изборен процес. ***По-ранно конституиране на ОИК и създаването на изрична правна възможност ЦИК да излиза със свои решения, включително и с методически указания преди датата на издаване на указа на президента за насрочване на избори*** би осигурило и повече време за провеждане на пълноценно обучение от ЦИК на ОИК, съпроводено със съответните указания и обучителни материали.

***2. Подкрепяне на ОИК в организационно-технически аспект за осигуряване на по-добра логистика по приемането на протоколите с резултатите от изборите.*** Увеличаване броя на членовете на ОИК в градовете с районно деление не довежда автоматично до подобряване на организацията на работата по приемане на протоколите в края на изборния ден. Пример за това са местните избори през 2011 г., когато ОИК – София, беше в състав от 41 членове.

Обръщаме внимание на проблемите от организационен характер при приемането на протоколите в големите градове, особено в гр. София, където едновременно с изборите за общински съветници и кмет на община се произвеждат и избори за кметове на райони и кметове на кметства. Поради големия брой секции една комисия следва в 48-часовия срок да обработи около 6000 протокола. ***ЦИК се обръща към законодателя със становище, че следва да бъдат обсъдени и други мерки, които да направят процеса по приемане и обработка на данните с резултатите от протоколите в ОИК по-бърз и ефективен.***

Подобни въпроси и проблеми поставя и ефективността на организацията на дейността на СИК в изборния ден, като за целта е необходимо членовете на СИК да бъдат ясни към един по-ранен момент (по закон те се определят до 25 дни преди изборния ден), да не се променят така динамично, както и за членове на СИК да се назначават преимуществено лица, преминали успешно проведено обучение.

**Едновременно произвеждане на избори за президент и вицепрезидент на републиката, национален референдум и частични избори за кмет на район**

При организацията на изборите през 2016 г. законодателният орган извърши промени в начина на структуриране на СИК при едновременно произвеждане на президентски избори, национален референдум и частични избори за кмет на район осем дни преди изборния ден – 06.11.2016 г. (ЗИД на ИК, ДВ, бр. 95 от 28.10.2016 г., в сила от същата дата). Промяната бе извършена след изтичане на срока за провеждане на консултации между партиите и коалициите относно съставите на СИК и след изтичане на срока за назначаването им. В недостиг на време за провеждане на консултации, приемане на решения за назначаване на СИК и провеждане на обучение на комисиите, които бяха поставени в ситуация да произвеждат едновременно два различни вида избори – национални и местни, и национален референдум, с три различни избирателни списъка с различен обем поради различие в уредбата на активното избирателно право в местни избори, избори за президент и вицепрезидент на републиката и национален/местен референдум и с различен начин на гласуване. Този факт създаде затруднения за



ЦИК, които трябваше да попълнят три отделни вида протоколи и то в ситуация на по-сложен протокол за националния референдум, при който се гласуваше по три въпроса с една обща бюлетина и с един плик, докато по останалите избори се гласува с бюлетина без плик.

Отбелязваме, че такава динамична промяна в уредбата на произвеждане на изборите, начина на гласуване и отчитане на изборните резултати е нецелесъобразна, като се отчете и фактът, че по същество се усложнява процесът на гласуване и отчитане на подадените гласове, както и се утежнява изготвянето от комисиите на документи и протоколите с изборните резултати.

В допълнение, ЦИК потвърждава и с този доклад предложенията си от предходния доклад, подробно мотивирани в последния.

## ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: ОБУЧЕНИЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ КОМИСИИ

ЦИК изцяло потвърждава изводите и препоръките си в тази глава, направени в предходния доклад, като подчертава изложените по-долу констатации.

Основното звено в изборния процес, от което зависи в най-голяма степен осигуряване упражняването на правото на глас в изборния ден и правилното отчитане на резултатите е секционната избирателна комисия (СИК).

Произведените през 2015 г. – 2017 г. избори, **но най-вече общите избори за общински съветници и кметове, произведени едновременно с национален референдум**, показваха слабости в работата на СИК – не добра организация на изборния процес в изборното помещение; неопределяне на лице, което ще брои бюлетините; допускане до гласуване на лица без избирателни права и дописването им в избирателния списък; предварително откъсване на бюлетини (а не непосредствено преди подаването им на избирателите); неспазване указанията на ЦИК за предоставяне на бюлетините; неполагане на втори печат върху гърба на бюлетината; неправилно попълване на реквизити от протоколите с резултатите от секциите – грешки и поправки върху протоколите; грешки при отчитане на предпочитанията; неточно прехвърляне на резултатите от машинното гласуване в протоколите и др.

**В същото време, имайки предвид и сложността на произвеждане на местни избори ведно с национален референдум**, ОИК на места не успява да създадат заедно с общинските администрации достатъчно добра организация на приемането на протоколите с изборните резултати.

Във връзка с подготовката на избирателните комисии за отделните видове избори ЦИК разработи детайлни методически указания и принципни решения за дейността на комисиите, проведе обучения, упражняваше постоянно методическо ръководство на ОИК. ЦИК разработи в електронен формат: примерни бюлетини с отчитане на гласа – действителен или недействителен, действителен за партии и коалиции с предпочитания или без предпочитания; тестове за самоподготовка за отчитане на гласа в бюлетината; тестови протоколи с измислени партии, коалиции и кандидати за самоподготовка за попълване на протоколите; електронни протоколи за изборите и др.

Независимо от постигнатите резултати, все още се наблюдават слабости в дейността на СИК, ОИК, РИК, като предпоставките за това са следните:

Времето от назначаването на РИК/ОИК, респективно СИК до старта на тяхната дейност е недостатъчно. **Считаме, че е наложително да се удължат сроковете за назначаване на РИК/ОИК/СИК, с което ще се осигури по-ефективна работа на комисиите и по-добра организация на изборния процес, включително и по-пълноценно обучение.** Следва да се отбележи, че РИК/ ОИК се нуждаят от обучение и за изпълнение на неспецифични за тях функции по използване на електронни системи, логистика на изборите във взаимодействие с

областните и общинските администрации. СИК се нуждаят и от специфично обучение относно спецификите на машинното гласуване.

Честата необоснована смяна на членове на СИК след тяхното обучение, включително непосредствено преди изборите и в изборния ден води до назначаване на лица, които дори не са преминали обучение, не са запознати с разпоредбите на ИК и с методическите указания на ЦИК. Това довежда до недобра организация на процеса в изборния ден, множество нарушения и др. В ЦИК постъпваха жалби относно назначаване на членове на СИК в деня преди изборите и в изборния ден.

Следва да се отбележи и че в съставите на ОИК юристите са малко, а в съставите на СИК – още по-малко.

Що се касае до работата на ЦИК, то ЦИК продължава да развива възможности за нови интерактивни форми на обучение, използване на съвременните информационни и комуникационни канали и др. на базата на международния опит и добри практики в други държави.

## **ГЛАВА ПЕТА: ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКА ПОДГОТОВКА НА ИЗБОРИТЕ**

Организационно-техническата подготовка на изборите е важен елемент от целия изборен процес. В българското законодателство по традиция тази подготовка се възлага на Министерски съвет, областните управители и кметовете на общините и техните администрации във взаимодействие с избирателните комисии. Тази традиция има своето основание в общото разбиране, че докато органите ОИК/ РИК, съответно СИК се създават с точно определени в закона задачи по точното и еднакво прилагане на разпоредбите на Изборния кодекс, като в допълнение са им възложени и контролни функции, то техническото и логистично осигуряване на подготовката на изборите следва да се поеме от държавни служители в администрациите, които имат трайна експертиза в тази област, включително и възложени им чрез длъжностните им характеристики функции.

С измененията и допълненията в Изборния кодекс, в сила от 22 юли 2016 г., разпоредбата на чл. 18, ал. 1 беше изменена и изрично предвиди отпечатването на хартиените бюлетини, машинното гласуване и свързаните с тях дейности да се възлагат и контролират от Централната избирателна комисия. Органите на изпълнителната власт и другите институции осъществяват дейности от организационен и технически характер по осигуряването на избирателните комисии, включително с бюлетини, изборни книжа, техника, консумативи и други материали.

### **1. Контрол върху отпечатване на бюлетините**

#### **Общи избори за общински съветници и кметове през 2015 г.**

В изпълнение на изискванията на Изборния кодекс и след проведена процедура от администрацията на Министерски съвет хартиените бюлетини за гласуване в изборите за общински съветници и за кметове бяха отпечатани от „Печатница на БНБ“ АД, която поради наличие на технологична необходимост възложи изпълнението и на други печатници, отговарящи на изискванията на Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа (печатница „Демакс“ АД, „Полиграф комерс“ ЕООД, „Лито Балкан“ АД, „Алианс Принт“ ЕООД, „Дунав прес“ АД).

Подготовката за отпечатване на бюлетините стартира рано, като още през април 2015 г. се проведеха поредица от срещи на различни нива и с участието на различни органи на управление, включително и в Народното събрание, посветени на този въпрос.

Със свои решения ЦИК определи условията и реда за осъществяване на контрол при отпечатването на бюлетините, както и за проверката и унищожаването на технологичния брак и печатните форми чрез упълномощени членове на общинските избирателни комисии и/или на Централната избирателна комисия съвместно с длъжностни лица от Министерството на финансите съгласно

Споразумение между ЦИК и министъра на финансите от 2014 г., изменено с допълнително споразумение от 29.09.2015 г.

Със свое решение ЦИК съгласувано с Печатницата на БНБ утвърди техническите характеристики и защитата на отделните видове бюлетини за гласуване в изборите и създаде необходимата организация по одобряване на предпечатните образци от ОИК при спазване на съответните срокове, с което създаде необходимите предпоставки за отпечатването на бюлетините в срок както за първия тур на изборите, така и за втория тур на изборите за кметове.

Отпечатването на бюлетините стана възможно благодарение на внедрена за първи път електронна система, която позволи предпечатният образец на бюлетината да се утвърждава по електронен път от всяка ОИК, а ЦИК да може да упражнява виртуален контрол върху тази дейност. Обучението за ползване на системата протече в периода 9 – 15 септември 2015 г., а системата беше въведена в периода 27 – 29 септември 2015 г., като работата ѝ стартира на 2 октомври 2015 г. Въпреки липсата на достатъчно време за тестване и подготовка за използване на системата, изключително интензивния период на работа и изпълнението от страна на ОИК на неспецифични функции по боравене с електронна система, процесът протече успешно както за първи, така и за втори тур на изборите.

#### **Избори за президент и вицепрезидент през 2016 г. и избори за народни представители през 2017 г.**

Предвид изменението на чл. 18, ал. 1 от ИК Централната изборителна комисия проведе процедура по възлагане на отпечатването на хартиените бюлетини и сключи договор с „Печатница на БНБ“ АД, подизпълнител – Печатница „Демакс“ АД и „Демакс Ди Пи Ай“. Въведената електронна система през 2015 г. беше използвана и на двата избора като основно това обстоятелство даде възможност да се осигури отпечатването на бюлетините за новия избор (втори тур) за президент и вицепрезидент на републиката и да се доставят до секциите в страната и извън страната в срок.

При така описаната фактическа обстановка ЦИК установи, че:

1. Беше създадена необходимата степен на сигурност в процеса по отпечатване, транспортиране и съхранение на бюлетините. Бяха предприети необходимите мерки срещу евентуални злоупотреби.

2. Взаимодействието между органите (ЦИК, РИК/ ОИК, МС, МФ, областни управители, кметове и общински администрации) беше на високо ниво.

3. Използваната електронна система доведе до успешно одобряване и осигуряване на отпечатването на необходимите бюлетини. ***ЦИК продължи да прилага тази система във всички избори.***

4. Макар в мнозинството си РИК/ОИК да се справи бързо и качествено с този процес, имаше случаи, в които ОИК забавиха процеса по одобряване на предпечатните образци на бюлетините<sup>2</sup>.

5. ЦИК потвърждава изложеното в предходния си доклад за изборите през 2014 г., че не е необходимо **прилагането на Закона за обществените поръчки по повод отпечатването на бюлетините**. При положение, че печатницата на БНБ е законово определен изпълнител, според ЦИК прилагането на ЗОП затруднява, а не облекчава процедурата. **ЦИК отправя предложение да бъде обсъдена възможността с ИК да се вмени задължение на компетентните органи да определят процедура на възлагане, която да гарантира законосъобразност, прозрачност, обективност, ефективност.**

6. За първи път по време на организацията на местните избори ОИК беше въввлечена в нетипичен (нерегламентиран законово) процес по повод определяне тиражите на бюлетините и допечатването на бюлетини с оглед подадените заявления за гласуване на избиратели по настоящ адрес. Общинските администрации, вместо по утвърдената до сега практика да информират областните управители и от там – Министерски съвет, се обръщаха към ОИК, което създаде допълнително натоварване на дейността на ОИК.

**7. Необходимо е да се разграничат ясно правомощията и функциите на органите по управление на изборите и на тези на изпълнителната власт и техните администрации. ЦИК счита, че указанията на комисията с правила по чл. 57, ал. 1 т. 48 от ИК са задължителни за всички органи, институции и участници в изборите.**

## 2. Организационно-техническа подготовка на изборите и срокове по ИК

Както ЦИК обърна внимание още в предходния си доклад, с оглед множеството функции, възложени на ЦИК, РИК, ОИК, МС, областните управители, кметове и техните администрации – самостоятелно или във взаимодействие помежду си, предвидените в закона срокове за извършване на определени дейности не са достатъчни.

Така съставите на РИК, ОИК, а и на СИК трябва да са ясни по-рано (вж. предходна глава); участниците в политическата надпревара по изборни райони и техните кандидати също трябва да бъдат ясни по-рано, за да може своевременно да се осигури процесът на отпечатване на бюлетините без излишни напрежения, свръхнатовареност и сътресения; процедурите за определяне на изпълнител на машинното гласуване трябва да бъдат изтеглени много по-рано във времето; за да може машинното гласуване да бъде осигурено, обемът от информация относно политическите сили и техните кандидати трябва да бъдат ясни по-рано; следва да се

---

<sup>2</sup> Техническите образци на бюлетините, както винаги, съдържаха допълнителни защити, невключени в образца на изборната книга, с цел създаване на гаранции срещу злоупотреби. Несъответствието между техническия образец и изборната книга се използва от ОИК (в единични случаи), като повод за забавяне на одобряването на бюлетините.

има предвид и времето за обжалване на решенията на РИК/ ОИК пред ЦИК и след това пред ВАС, както и фактът, че ВАС не заседава в почивни дни, което допълнително удължава времетраенето на процеса по обжалване.

С оглед на изложеното, **ЦИК отново предлага на Народното събрание да прецени удължаване на срока за насрочване на общи избори за кметове и общински съветници, както и за народни представители и за президент и за вицепрезидент, с изключение на сроковете, посочени в Конституцията на Република България.**

Поради отчетени проблеми при възлагане на отпечатването на хартиени бюлетини при произвеждане на частичен избор за кмет на район, **ЦИК предлага в Изборния кодекс изрично да се уреди при частични и нови избори за общински съветници и кметове възлагането да се осъществява от кметовете на общини, каквато трайна практика се налага в страната, като се има предвид и финансирането на частичните избори от общинския бюджет.**

## ГЛАВА ШЕСТА: РЕГИСТРАЦИЯ НА ПАРТИИ, КОАЛИЦИИ, МЕСТНИ КОАЛИЦИИ, ИНИЦИАТИВНИ КОМИТЕТИ И КАНДИДАТИ

Прилагането на правните норми по повод регистрация на партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати не създаде практически проблеми. Броят на регистрираните партии, коалиции и инициативни комитети в ЦИК, броят на отказите за регистрация, както и цялата фактология относно регистрираните кандидати са подробно представени в уводите към бюлетините за резултатите от съответния вид избори, които са предоставени на вниманието на политическите партии и народните представители.

И след произвеждане на изборите за общински съветници и кметове през 2015 г., за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г. и за народни представители през 2017 г. ЦИК потвърждава, че създадената възможност гражданите да извършват проверка в списъците с избиратели, подкрепящи регистрацията на партиите, коалициите и независимите кандидати за участие в изборите, е изиграла своя позитивен превантивен ефект. Създадената от предходни избори добра координация между ЦИК и КЗЛД продължи своето действие.

Въпросите, поставени пред ЦИК, бяха свързани с:

**1. Възможността за заличаване от ЦИК на личните данни на избиратели, установили неправомерно използване на личните им данни в списъците за подкрепа на регистрацията на участници в изборите.** По инициатива на ЦИК беше поискано становище от КЗЛД по възникналия казус, според което ЦИК може да блокира лични данни на избиратели, изрично и лично заявили това, само в структурирания електронен вид на списъците, които са достъпни за гражданите чрез интернет страницата на ЦИК. В списъците на хартиен носител това не е възможно, предвид необходимостта от запазване на автентичното им съдържание с оглед обезпечаване на доказателствата в административно-наказателните производства, образувани пред КЗЛД. *В тази връзка ЦИК предлага възможността за заличаване на данните на избиратели, установили тяхното използване без съгласието им, да се предвиди като правомощие на ЦИК в случаите, когато пред Комисията бъде направено такова искане. Също така е необходимо да се обмислят последиците, в случай че след заличаване на данни на избиратели, броят на подкрепилите съответната регистрация се окаже под законоустановения в ИК.*

**2. Проверките на списъците в подкрепа на регистрацията на партии, коалиции и независими кандидати.** Практиката показва, че голяма част от участниците в изборите представят в ЦИК документи за регистрация в последния ден от законовия срок. Поради това тяхната регистрация се извършва в условия на неприключила проверка на списъците на избиратели, подкрепящи съответната регистрация. Практиката показва, че има случаи, при които след проверката се



установява, че не е налице необходимия брой избиратели, които подкрепят регистрацията и последната се заличава в периода на предизборната кампания.

### **3. Проверките относно пасивното изборно право на кандидатите.**

Аналогично на регистрацията на партии, коалиции и инициативни комитети и регистрацията на техните кандидати в много случаи се извършва в последния момент (32 дни преди изборния ден). След това ЦИК, съвместно с ГД „ГРАО“ към МРРБ, Министерството на правосъдието и Министерството на вътрешните работи извършва проверка относно наличието на пасивно изборно право на кандидатите, както и изпълнението на останалите законови изисквания. За тази проверка е необходимо технологично време, което обикновено е 3 - 5 дни и тя приключва на 27-ия ден преди изборите, т.е. след началото на предизборната кампания. В случай че се окаже, че регистрацията на кандидат трябва да се обяви за недействителна в резултат на проверката, съответната политическа сила, която го е предложила, няма законова възможност да предложи друг кандидат. При избори за президент и вицепрезидент такава ситуация може да доведе до заличаване на регистрацията на кандидатската листа (чл. 321, ал. 6 от ИК).

Разминаването в сроковете в случаите по т. 2 и т. 3 усложнява административно изборния процес, поради което *ЦИК предлага 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 бюлетините въпросите, свързани с регистрацията на политическите субекти и техните кандидати, да бъдат окончателно решени с влязло в сила решение.*

**4. Относно резултатите от проверката на списъците на избиратели в подкрепа на регистрацията за участие в избори и с цел повишаване на доверието в изборния процес и гарантиране на принципите за публичност и прозрачност. ЦИК предлага данните от проверката на списъците на избиратели, извършвана от ГД „ГРАО“ към МРРБ, да се обявяват публично към решението на ЦИК за регистрация или отказ за участие в изборите на партия, коалиция или независим кандидат.**

*Централната изборителна комисия поддържа предложенията си към законодателния орган, включени в доклад относно организацията и произвеждането на избори през 2014 г., част осма „Регистрация на партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати“, относно прецизиране на регламентацията в ЗЗЛД и ИК чрез въвеждане в нормативната уредба на правила относно ясна и безспорна идентификация на лицата, които събират личните данни на избирателите.*

5. Предвид възможността за избирателите, предвидена в чл. 136, чл. 143, чл. 260, чл. 323, чл. 370 и чл. 419 от ИК, *ЦИК предлага нормативно да се определи срокът, в който да функционира тази възможност, например до изтичане на срока за оспорване на изборните резултати.*

6. Депозит за участие в избори – изисква се при някои видове избори. В ИК е предвидено внесеният от партия, коалиция или инициативен комитет депозит

да се възстановява в случай на заличаване на регистрацията по искане на партията, коалицията или инициативния комитет. При произведените избори имаше случаи на отказана или заличена регистрация на партия, коалиция или инициативен комитет по различни причини, свързани с несъответствия с изборните правила. В тези случаи ЦИК не възстанови внесените от участниците депозити и това решение на ЦИК беше обжалвано пред ВАС (виж Решение № 2542 от 28.02.2017 г. по адм. дело № 2423/2017 г. на ВАС). **В тази част ЦИК предлага в ИК да се предвиди, че в останалите случаи на заличаване на регистрацията или отказ от регистрацията, както и ако партията, коалицията или инициативният комитет не предложи кандидати за съответния вид избор, внесенят депозит не се възстановява.**

7. Съгласно чл. 452, ал. 8 от ИК при избори за кметове, когато до втори тур са допуснати двама кандидати и между двата тура единият от тях се откаже в срок до 24 часа от обявяването на резултатите от първия тур, на втория тур участва следващият кандидат, получил най-много действителни гласове. При произвеждане на местните избори през 2015 г. имаше случаи, при които отказ от участие между двата тура депозира и третият, и четвъртият кандидат, получили най-много действителни гласове след първите двама. **Във връзка с прилагането на тази разпоредба ЦИК предлага да се уреди хипотезата в случай на отказ от участие на третия или следващ кандидат в същия 24-часов срок или след него. Повече подробности по този въпрос се съдържат в глава „Изборен ден. Определяне на резултатите от гласуването“.**

## **ГЛАВА СЕДМА: НАБЛЮДАТЕЛИ. ЗАСТЪПНИЦИ. ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ПАРТИИ, КОАЛИЦИИ, МЕСТНИ КОАЛИЦИИ И ИНИЦИАТИВНИ КОМИТЕТИ. СОЦИОЛОГИЧЕСКИ АГЕНЦИИ**

### **1. Наблюдатели**

Броят на регистрираните български неправителствени организации за участие с наблюдатели в трите вида избори, произведени през 2015 г., 2016 г. и 2017 г., беше значително намален в сравнение с парламентарните избори през 2014 г., когато бяха регистрирани над 60 000 наблюдатели.

*Таблица 1:*

	<b>МИ 2015</b>	<b>ПВР 2016</b>	<b>НС 2017</b>
<b>Регистрирани български неправителствени организации/брой лица</b>	<b>26/ 9146 лица</b>	<b>10/ 2179 лица</b>	<b>21/ 5461 лица</b>
<b>Регистрирани международни наблюдатели/брой лица</b>	<b>2/ 29 лица</b>	<b>8/ 48 лица</b>	<b>7/ 67 лица</b>

С настоящия си доклад ЦИК потвърждава отправените до НС препоръки от предходния си доклад, с които се цели завишаване на изискванията към регистрацията на наблюдатели<sup>3</sup>.

### **2. Застъпници. Представители на партии, коалиции, местни коалиции и инициативни комитети**

Процедурата по регистрацията на застъпници и представители на партии, коалиции, местни коалиции и инициативни комитети не създаде затруднения.

Със свое решение ЦИК определи срок не по-късно от 3 дни преди изборния ден за подаване на заявления за регистрация на застъпници с цел облекчаване на технологичното време за извършване на предварителните проверки, издаване и предаване на удостоверенията, както и уведомяване на застъпниците, че ще участват в изборите в това им качество. *С този доклад ЦИК потвърждава вече*

<sup>3</sup> Предложения от предходния доклад:

- 1. Заявленията за регистрация на наблюдатели да се подават най-късно до три дни преди изборния ден с оглед обезпечаване на необходимото време за извършване на регистрациите и издаване на необходимите удостоверения.**
- 2. Като условие за регистрация на организация за участие с наблюдатели в избори да се въведе изискване организациите да са регистрирани като администратори на лични данни по реда на ЗЗЛД преди подаване на заявление за регистрация. Към документите за регистрация в ЦИК организациите да представят удостоверение за администратор на лични данни.**

**направеното предложение до законодателя 3-дневният срок преди изборния ден да бъде въведен и на законово ниво.**

### **3. Социологически агенции**

С решения ЦИК определи условията и реда за извършване на социологически проучвания в изборния ден за всеки вид избор (проучвания „на изхода“).

За извършване на социологически проучвания на произведените различни видове избори са регистрирани сравнително постоянен брой агенции.

	МИ 2015	ПВР 2016	НС 2017
Регистрирани агенции/бр.	8	6	7
Анкетъори/бр.	1984	1668	2017

***ЦИК предлага на законодателя да обмисли евентуални промени относно регистрацията на агенции за извършване на проучвания в изборния ден, така че законът да възприеме терминология, утвърдена в научните среди и социологическите агенции за извършване на този вид проучвания.***

При изборите за общински съветници и за кметове, включително частични и нови избори, в общини и кметства с малък брой секции се създава възможност чрез „екзит пол“ във всички или в повечето секции да се следи как протича гласуването и резултатите от него на територията на общината. По същество не се извършва социологическо проучване, а проследяване на гласуването.

***В тази връзка законодателят следва да предвиди в кои случаи не е допустимо извършване на социологическо проучване „на изхода“ в изборния ден.***

## **ГЛАВА ОСМА: РАЗЯСНИТЕЛНА И ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ**

### **1. Разяснителна кампания**

В изпълнение на чл. 57, ал. 1, т. 32 от ИК ЦИК проведе разяснителна кампания за всеки вид избор, който организира след конституирането на комисията през м. март 2014 г. Това са избори за членове на Европейския парламент от Република България през м. май 2014 г., избори за народни представители през м. октомври 2014 г., местни избори през м. октомври 2015 г., избори за президент и вицепрезидент на републиката през м. ноември 2016 г. и избори за народни представители през м. март 2017 г.

За всеки вид избор ЦИК организираше по-мощна и ефективна разяснителна кампания, като с всяка следваща кампания комисията надграждаше постигнатото в предишни кампании и от предишни комисии. ЦИК организира разяснителни кампании, които достигнаха до повече избиратели в страната и извън нея, като разнообрази формите и начините на информиране на избирателите от различни групи, напр. хора с увреждания, ученици и студенти. Освен традиционните форми - излъчвания на аудио-визуални произведения и разпространение на печатни материали, бяха използвани нови форми – изпращане на лични писма на 18-годишните избиратели, които гласуват за първи път, кампания в интернет чрез реклама в микс от информационни интернет сайтове, чрез Google Adwords, във Facebook, Vbox 7, You Tube и др.

На своята интернет страница Централната избирателна комисия създаде рубрика „Въпроси и отговори“, в която публикува отговори на всички зададени и обобщени въпроси, свързани с изборния процес.

Провеждането на разяснителната кампания намира своето приложение и в дейността на обучителното звено на ЦИК. Бяха разработени обучителни видео материали, обучителни протоколи на СИК в страната и извън страната, тестове за правилно гласуване и отчитане на вота и попълване на протоколи.

За обезпечаване дейностите по организиране и провеждане на разяснителна кампания ЦИК провежда процедури по ЗОП, което забавя началото на кампанията. За да организира и обяви процедура по ЗОП, ЦИК е обвързана с приемането на план-сметката за конкретния вид избор (55-50 дни преди изборите), с оглед планиране на предоставения бюджет за разяснителна кампания. На ЦИК остават 20 дни за провеждане на обществени поръчки и избиране на изпълнител, който да изработи материалите и да започне разпространението им в рамките на оставащите 30 дни преди изборите. Тези обстоятелства не позволяват на ЦИК да спазва нормата на чл. 57, ал. 1, т. 32 от ИК, която изисква ЦИК да провежда разяснителна кампания 15 дни преди изтичане на съответния срок.

В тази връзка, независимо че съгласно § 3 от ДР на ИК сроковете на ЗОП за провеждане на процедури за разяснителна кампания не се прилагат, ЦИК счита, че ЗОП по отношение на разяснителна кампания не следва да се прилага.

На основание на този анализ ЦИК дава следните предложения за промяна в изборните правила:

- *В чл. 57, ал. 1, т. 32 от ИК да отпадне изразът „не по-късно от 15 дни преди изтичане на съответния срок“ поради невъзможност за спазване на това условие. Възможно е да се създаде уредба, според която разяснителната кампания се провежда при условия и ред, определени от ЦИК, не по-късно от 55/ 50 дни преди изборния ден.*

- *В чл. 57 от ИК да се допълни, че ЦИК може да провежда разяснителна кампания в периодите между отделните видове избори по определени теми, свързани с изборния процес.*

- *Текстът на § 3, ал. 1 от ДР на ИК да измени, като предлагаме процедурите по ЗОП да не се прилагат за дейностите по разяснителна кампания. ЦИК да определя условията, реда и сроковете за възлагане на дейностите, свързани с разяснителната кампания, не по-късно от 55/50 дни преди изборния ден.*

## **2. Предизборна кампания**

С приетите промени в ИК през 2016 г. (ДВ бр. 39/2016 г.) бяха взети предвид някои от препоръките, отправени от ЦИК до законодателя, въз основа на анализа на произведените избори за членове на Европейския парламент от Република България и изборите за народни представители през 2014 г. - използването на герба и знамето на Република България и други държави, както и религиозни знаци и изображения, прецизиране на текста на чл. 179 от ИК относно отделянето на платеното съдържание, определянето на цените за публикуване и излъчване на платените предизборни материали от печатните, онлайн новинарските издания и търговските електронни медии.

По повод нарушения на предизборната кампания от страна на политическите субекти, основните въпроси, с които ЦИК беше сезирана, бяха в следните насоки:

1. **По повод нарушения на чл. 183, ал. 4 от ИК – накърняване на добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите.** В тази връзка в ЦИК се проведеха обсъждания по различни казуси, като бяха застъпени различни становища относно обхвата на законовата разпоредба, а именно: *дали и до колко ЦИК следва да прилага текста стеснително – само и единствено по повод накърняване на чест и добро име на регистриран кандидат, или разширително – накърняване на престижа на политически субекти, регистрирани за участие в изборите, което да бъде възприето като накърняване на добрите нрави, както и необходимо ли е да е налице накърняване на добрите нрави чрез засягане на доброто име на кандидат или участник в предизборната кампания, за да е налице нарушение на чл. 183, ал. 4 от ИК.* В тази връзка ЦИК предлага на народните представители да обсъдят необходимостта от прецизиране на текста на чл. 183, ал. 4 от ИК относно понятието накърняване на добрите

***нрави и разширителното или стеснителното разбиране относно субективния обхват на накърняването на честта и доброто име.***

2. На следващо място, ЦИК беше сезирана със сигнали относно участието на представители на чужди държави в предизборни материали на участници в предизборната кампания. С оглед липсата на изричен текст, който да урежда подобни случаи, в ЦИК бяха изразени различни становища относно конкретните текстове, които са нарушени. ***В тази връзка ЦИК предлага на народните представители, така както със ЗИД на ИК (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.) беше въведен изричен текст относно използването на знамето и герба на Република България и на други държави, да се предвиди текст относно участието на представители на чужди държави в предизборната кампания на партии, коалиции или техни кандидати.***

3. ЦИК отново беше сезирана с нарушения на правилата на водене на агитация на език, различен от българския.

4. В изборите за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г. и изборите за народни представители през 2017 г. ЦИК беше сезирана от неправителствени организации, регистрирали наблюдатели за изборите и от СЕМ за нарушения относно публикуването на резултати от социологически проучвания по време на предизборната кампания в деня за размисъл и в изборния ден в нарушение на разпоредбата на чл. 204 и чл. 205 от ИК. Нарушенията могат да бъдат групирани в две основни групи, а именно:

а. Нарушения относно правилата за оповестяване на резултатите от социологически проучвания, предвидени в чл. 205, ал.1 от ИК. Голяма част от сигналите визират оповестяването на едно и също социологическо проучване в различни печатни, онлайн новинарски и електронни медии, като при първоначалното оповестяване са спазени изискванията на ИК относно публикуването на възложителя, организацията, провела проучването, и източника на финансирането. Разпоредбата на чл. 205, ал. 1 от ИК предвижда, че при всяко оповестяване на резултати от социологически проучвания е необходимо да се посочва възложителят, организацията, която е извършила, проучването и източниците на финансиране. В тази връзка, законната разпоредба не прави разграничение между първоначално оповестяване на резултатите от социологическо проучване и последващите цитирания на оповестени такива от доставчиците на електронни медии (обществени и търговски). При обсъждането на различните сигнали в ЦИК се формираха различни мнения относно кое оповестяване представлява нарушение на законната разпоредба на чл. 205, ал. 1 от ИК, дали първоначалното или първоначалното и всяко последващо оповестяване на социологическо проучване. ***В тази връзка ЦИК предлага на народните представители да обсъдят необходимостта от прецизиране на текста на чл. 205, ал. 1 от ИК и, ако бъде възприето разбирането, че посочването на информацията относно възложителя, организацията, провела социологическото проучване, и източника на финансирането се отнася до***

***първоначалното оповестяване, то да бъде изменен текстът на чл. 205, ал. 1 от ИК.***

б. Нарушения относно обявяване на резултати от социологически изследвания в предизборния ден и социологически изследвания „на изхода“ в изборния ден. ЦИК бе сезирана с множество сигнали относно публикуването и оповестяването на резултати от социологически изследвания в деня преди изборите и в изборния ден в страниците на онлайн новинарски издания, в страниците на печатни издания и в страниците на търговски електронни медии, както и чрез препращането към профила на доставчиците на такива медии в социалните мрежи. В значителна част от случаите оповестяването на данните от социологически проучвания се представя под формата на алегорични образи на предмети, животни, населени места и други. Чл. 204, ал. 3 и чл. 205, ал. 5 от ИК установяват забрана за оповестяване на резултати от социологически проучвания в деня преди изборите и в изборния ден. Съгласно § 1, т. 15 от ДР на ИК социалните мрежи не представляват медийни услуги. Това дава възможност за използване на социалните мрежи като възможност за публикуване на резултати от социологически проучвания в нарушение на разпоредбите на чл. 204, ал. 3 и чл. 205, ал. 5 от ИК. ***В тази връзка, с оглед прилагането на посочените текстове от ИК ЦИК предлага на народните представители да обсъдят необходимостта от изменение на текстовете на ИК относно забраните за публикуване на резултати от социологически проучвания и такива „при изхода“ в деня за размисъл и в изборния ден, като бъдат разширени със случаите на публикуване в социални мрежи, включително и случаите на препращане с хиперлинк.***

***По отношение на предизборната кампания, освен предложените по-горе промени в Изборния кодекс, ЦИК поставя на дневен ред и въпроса с мониторинга върху отразяването на кампанията в печатните медии и онлайн новинарските издания.*** Съобразно разпоредбите на закона СЕМ извършва мониторинг само върху електронните медии. Налице е неравно третиране на електронните и печатните медии, доколкото институционализиран контрол е предвиден само върху електронните, а върху печатните и онлайн новинарските издания известна компенсация е възможна единствено на базата на осъществяван доброволен контрол от страна на неправителствени организации.

С този доклад ЦИК отново потвърждава отправените препоръки по повод предизборната кампания от предходните си доклади, а именно:

- В съответствие с разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ИК отразяването на предизборната кампания на всички политически субекти, издигнали кандидати по националните обществени медии въз основа на тегления в ЦИК жребии, обхваща всички видове избори, без да се имат предвид специфичните особености на всеки вид избор и ограниченото време, предвидено за отразяване на предизборната кампания на отделните кандидати и на субектите, издигнали техните кандидатури. Такова несъответствие между разпоредбата на чл. 192 от ИК и специфичните условия, отнасящи се до съответния вид избор, беше установено в изборите за народни представители по отношение на независимите кандидати, издигнати от



инициативни комитети. *Отразяването на тяхната предизборна кампания би следвало да се ограничи до изборния район, в който са регистрирани, чрез регионалните центрове при избори за народни представители и местни избори.* Общата разпоредба на чл. 192 от ИК затруднява правилното ѝ прилагане от страна на БНТ и БНР като обществени медии по отношение на всички видове избори, което от своя страна е предпоставка за ограничаване на правата на отделни политически субекти, в частност на независимите кандидати, и е основание за обжалване на споразумението, подписано между посочените медии и политическите субекти.

- По време на провеждане на предизборната кампания в изборите за народни представители в ЦИК постъпиха сигнали за поставяне на агитационни материали на една партия или коалиция върху вече поставените такива на друг участник в изборите. Независимо че горното представлява нарушение на чл. 183, ал. 5 от ИК, установяването на нарушението и нарушителя създава затруднения и води до неприложимост на законовата забрана. ***В рамките на бъдещо усъвършенстване на законодателната уредба би могъл да се въведе регламент за определяне на места за поставяне на агитационните материали поотделно за всяка партия, коалиция или инициативен комитет, издигнали кандидати в съответния изборен район.*** По този начин би се приложил принципът на равнопоставеност на всички участници в изборния процес.

В заключение ЦИК обръща внимание, че между органите за управление на избори в международен план се провежда дискусия относно възможността за въвеждане на контрол върху предизборната кампания в социалните мрежи, доколкото те стават все по-широко използвани за достигане до избирателите на политическите послания.

## ГЛАВА ДЕВЕТА: МЕДИЙНИ ПАКЕТИ

С Изборния кодекс през 2014 г. беше въведено предоставянето на средства за медийни пакети на партиите и коалициите, които нямат право на държавни субсидии, и на инициативните комитети, които са регистрирали кандидати за участие в избори.

За периода от м. март 2014 г. досега Централната избирателна комисия предостави средства по медийни пакети в следните произведени избори и референдуми:

1. Избори за членове на Европейския парламент от Република България – 25 май 2014 г.
2. Избори за народни представители – 5 октомври 2014 г.
3. Избори за президент и вицепрезидент на републиката – 6 ноември 2016 г.
4. Избори за народни представители – 26 март 2017 г.
5. Национален референдум – 25 октомври 2015 г.
6. Национален референдум – 6 ноември 2016 г.

Централната избирателна комисия е предоставила информация за средствата за медийни пакети в изборите за членове на Европейския парламент от Република България и в изборите за народни представители през 2014 г. в доклада си от 2015 г.

Държавата предоставя средства за медийни пакети в размер на 40 хил. лв. на партии и коалиции, които са регистрирали кандидати при избори за президент и вицепрезидент на републиката, за членове на Европейския парламент от Република България и във всички изборни райони при избори за народни представители, и които нямат право на държавна субсидия според Закона за политическите партии (ЗПП).

Държавата предоставя средства за медийни пакети в размер на 40 хил. лв. на инициативните комитети, които са регистрирали кандидати при избори за президент и вицепрезидент на републиката, и в размер на 5 хил. лв. при регистрирани кандидати в избори за членове на Европейския парламент от Република България и в избори за народни представители.

Съгласно Изборния кодекс Централната избирателна комисия е органът, който определя реда за предоставяне и разходване на средствата за медийни пакети, съгласувано с министъра на финансите, и осъществява заплащането. В своите решения комисията определя правилата и упражнява ефективен контрол по използването на отпуснатите бюджетни средства, като одобрява вече подписания договор между медията и съответния субект (партия, коалиция, инициативен комитет) и осъществява последващ контрол върху реализираните медийни изяви, преди да бъдат изплатени сумите по медийни пакети. Предоставените средства се използват за платени форми за отразяване на предизборната кампания от съответната партия, коалиция и инициативен комитет чрез доставчиците на медийни услуги, като преобладаващи са клипове, интервюта и участия в дебати в програмите на радио- и телевизионните оператори, електронни и печатни издания.

Средствата за медийни пакети, заплатени за отразяване проявите на регистрираните за участие в изборите субекти, подлежат и на контрола, предвиден в чл. 178, ал. 6 от ИК, а именно – от Сметната палата.

Предоставянето на средства за медийни пакети на партии, коалиции и инициативни комитети, предвидено в Изборния кодекс, е възможност за представяне пред обществеността и избирателите на посланията и програмите на партии и коалиции, които нямат право на държавна субсидия, и на инициативните комитети и осигуряване на равнопоставеност между политическите субекти, регистрирани за участие в избори.

В същото време, основно при предоставяне на медийни пакети за целите на информационно-разяснителна кампания при произвеждане на национални референдуми имаше съмнения, че някои партии и инициативни комитети са регистрирани, само за да се усвоят средствата, които се отпускат по медийни пакети, както и да се облагодетелстват определени медии, създадени заради конкретния повод.

***ЦИК предлага на законодателя прецизиране на понятията „медийна услуга“ и „доставчик на медийна услуга“ (§ 1, т. 15 и т.16 от ДР на ИК) за изясняване точния смисъл на израза „услуги, предназначени за значителна част от аудиторията“ във връзка с определянето на доставчици на медийни услуги, с които политическият субект може да сключи договор, който да бъде заплатен със средства по медийни пакети.***

По отношение на допълнената през 2016 г. ал. 3 на чл. 187 от ИК относно тарифите на печатните и онлайн новинарски услуги да не надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания ЦИК счита, че е ***необходимо чрез законова норма да се уреди задължението на ръководителите (собствениците) на печатните медии и онлайн новинарски услуги да декларират, че отговарят на изискванията, тъй като няма регистри или друг вид информация, откъдето могат да се сравняват тарифите.***

## **ГЛАВА ДЕСЕТА: МАШИННО ГЛАСУВАНЕ**

В изпълнение на разпоредбите на Изборния кодекс при произвеждането на различни видове избори беше организирано и произведено машинно гласуване.

### **Избори за общински съветници и за кметове през 2015 г.**

При произвеждане на изборите за общински съветници и за кметове на 25 октомври 2015 г. за първи път се произведе машинно гласуване с отчитане на резултатите от гласуването в изборите. С Решение № 1527-МИ от 19 август 2015 г. ЦИК определи 50 броя секции на територията на Столична община за произвеждане на машинно гласуване в изборите за общински съветници, а с Решение № 2542-МИ от 10 октомври 2015 г. ЦИК определи конкретните секции, в които да се произведе машинното гласуване. Условието и редът за машинното гласуване при произвеждане на изборите за общински съветници и за кметове бяха уредени с Решение № 1561-МИ от 29 август 2015 г. на ЦИК, а техническите изисквания към апаратната и програмна част на електронната система за машинно гласуване бяха определени с Решение № 2154-МИ от 14 септември 2015 г. на ЦИК. Администрацията на Министерския съвет проведе обществена поръчка, определи изпълнител на машинното гласуване – „Сиела Норма“ АД, и сключи договор с определения изпълнител на 20 октомври 2015 г. След сключване на договора с Решение № 2751-МИ от 23 октомври 2015 г. ЦИК определи Правилата за произвеждането и начина за машинно гласуване в СИК в изборите за общински съветници в Столична община на 25 октомври 2015 г.

Общо 906 избиратели гласуваха с машините за електронно гласуване при общо 12 564 гласували в съответните секции, определени за електронно машинно гласуване или общо 7,21% от гласувалите.

### **Избори за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г.**

В изпълнение на § 11 от ПЗР на Изборния кодекс (изм., ДВ, бр. 39 от 2016 г.) при произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент на републиката на 6 ноември 2016 г. машинното гласуване се произведе в 500 избирателни секции, разположени в 81 населени места в страната с различна численост на населението във всички области на територията на страната.

Броят и критериите за определяне на секциите бяха приети с Решение № 3334-ПВР от 04.08.2016 г. на ЦИК, а конкретното им разположение беше определено с Решение № 3799-ПВР от 19.10.2016 г., изменено с Решение № 3892-ПВР от 29.10.2016 г., изменено с Решение № 3969-ПВР от 04.11.2016 г. на ЦИК.

С Решение № 3608-ПВР от 24.09.2016 г. на ЦИК определи техническите изисквания към апаратната и програмна част на електронната система за машинно гласуване, а след проведена от ЦИК обществена поръчка с предмет „Осигуряване/наемане на машини за гласуване за произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент на републиката на 6 ноември 2016 г.“, с Решение № 3790-ПВР от 17.10.2016 г. ЦИК определи за изпълнител единствения явил се

кандидат „Сиела Норма“ АД, което дружество използва ресурсите на трето лице – „Смартматик Интернешънъл Холдинг“.

Централната изборителна комисия възложи и за първи път въведе одит и тестване на машините за гласуване с техните функционалности, софтуер и хардуер, който беше извършен от колектив, включващ експерт от Института по математика и информатика към Българската академия на науките и преподаватели във Факултета по математика и информатика към Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Всички препоръки съгласно представения одитен доклад бяха взети предвид и приложени в цялост при произвеждането на машинното гласуване.

Машинното гласуване се осъществи при организация и взаимодействие между Централната изборителна комисия, Администрацията на Министерския съвет, изпълнителя на обществената поръчка, областните и общински администрации, съответните РИК, СИК и „Информационно обслужване“ АД – изпълнител на компютърната обработка на данните от гласуването в изборите за президент и вицепрезидент на републиката на 6 ноември 2016 г.

Съгласно чл. 212, ал. 1 от Изборния кодекс и Решение № 3908-ПВР от 31.10.2016 г. на ЦИК всеки изборител в определените за целта секции имаше възможност по избор да гласува или с хартиена бюлетина, или чрез специализираните машинни устройства, като резултатите от машинното гласуване се вземаха предвид при определянето на резултатите от изборите.

В изборите за президент и вицепрезидент на републиката на 6 ноември 2016 г. общо 47 019 изборители гласуваха с машините за гласуване при общо 200 808 гласували в съответните секции, определени за машинно гласуване, или 23 % от гласувалите изборители в тези секции. При отчитане на резултатите възникнаха следните проблеми:

1. 9 секции не представиха контролната памет от машината за гласуване в РИК за обработка на резултатите и затова при отчитането се използваха данните от ръчното им прехвърляне от протокола на СИК.

2. В 7 секции при въвеждане на данните от протоколите в РИК се установи частично несъответствие между данните от контролната памет и отразените ръчно данни от машинното гласуване в протоколите на СИК. Не бяха извършени корекции на данните поради липса на правно основание за това. Констатиранията несъответствия не оказват влияние върху крайния резултат.

3. В 18 секции гласуваха по-малко от 10 изборители, което е предпоставка за разкриване тайната на вота на гласувалите. В 4 секции машинно не е гласувал нито един изборител, включително и членове на СИК.

4. В 17 % от секциите с машинно гласуване (85 секции) броят на гласувалите машинно изборители е под 10 % от общия брой на гласувалите изборители.

В новия избор за президент и вицепрезидент на републиката на 13 ноември 2016 г. общо 58 553 изборители гласуваха с машините за гласуване при общо 178 007 гласували в съответните секции, определени за машинно гласуване, или

33 % от гласувалите избиратели в тези секции. При отчитане на резултатите възникнаха следните проблеми:

1. 2 секции не представиха контролната памет от машината за гласуване в РИК за обработка на резултатите и затова при отчитането се използваха данните от ръчното им прехвърляне от протокола на СИК.

2. В 12 секции при въвеждане на данните от протоколите в РИК се установи частично несъответствие между данните от контролната памет и отразените ръчно данни от машинното гласуване в протоколите на СИК. Не бяха извършени корекции на данните поради липса на правно основание за това. Констатираните несъответствия не оказват влияние върху крайния резултат.

3. В 5 секции гласуваха по-малко от 10 избиратели, което е предпоставка за разкриване тайната на вота на гласувалите. В 2 секции не е гласувал машинно нито един избирател.

За изборите за президент и вицепрезидент на републиката бяха отпечатани 7 916 700 бр. бюлетини и 7 941 700 бюлетини за новия избор и бяха наети 500 машини за машинно гласуване.

Стойността на договора за отпечатване на бюлетините беше 2 873 542.08 лв. с ДДС, а стойността на договора за осигуряване на машини беше 930 000 лв. с ДДС.

С хартиени бюлетини гласуваха 3 897 135 избиратели, респективно 3 483 076 избиратели за новия избор, а машинно гласуваха 45 869 избиратели, респективно 57 753 избиратели за новия избор.

### **Избори за народни представители през 2017 г.**

С Решение № 4153-НС от 27.01.2017 г. ЦИК регламентира условията и реда за машинно гласуване при произвеждане на изборите за народни представители на 26 март 2017 г. В т. 1 от приложението към това решение ЦИК определи машинно гласуване да се произведе в 500 избирателни секции в населени места, разположени на територията на страната в 31 изборни района. Това решение на ЦИК беше обжалвано пред Върховния административен съд. С Решение № 1289 от 01.02.2017 г. ВАС отмени т. 1 от приложението към цитираното решение на ЦИК и по същество определи, че машинно гласуване следва да бъде осигурено във всички избирателни секции.

В изпълнение на цитираното решение на ВАС с Решение № 4217-НС от 03.02.2017 г. ЦИК измени и допълни Решение № 4153-НС от 27.01.2017 г. на ЦИК, за да регламентира условия и ред за произвеждане на машинно гласуване във всички избирателни секции. С Решение № 4211-НС от 03.02.2017 г. ЦИК утвърди образец на изборна книга – протокол за отчитане резултатите при произвеждане на машинно гласуване извън страната в изборите за народни представители. Централната избирателна комисия прие Решение № 4272-НС от 10.02.2017 г. относно определяне на техническите изисквания към апаратната и програмната част на системата за машинно гласуване в изборите за народни представители на 26 март 2017 г. С Решение № 4276-НС от 10.02.2017 г. ЦИК откри състезателна процедура с договаряне за възлагане на обществена поръчка по реда на ЗОП с

предмет: „Осигуряване/наемане на специализирани устройства за машинно гласуване за произвеждане на изборите за народни представители на 26 март 2017 г.“. Документацията за обществената поръчка беше публикувана в Регистъра на обществените поръчки на 14.02.2017 г. под № 04312-2017-0002 и в „Официален вестник“ на Европейския съюз под № 2017/S031-055927.

За участие в процедурата и в предвидения в документацията за обществената поръчка срок оферта подаде само един участник – „Лирекс БГ“ ООД.

В хода на преговорите се установи, че участникът не може да представи изискуемия се брой машини – 12 500. С Решение № 4360-НС от 25.02.2017 г. ЦИК отстрани участника и прекрати състезателната процедура с договаряне поради обстоятелството, че подадената оферта не съответства на изискванията на възложителя. Документите са публикувани на интернет адрес: [www.cik.bg](http://www.cik.bg), в раздел „Профил на купувача“.

**Предвид Решение № 1289 от 01.02.2017 г. на ВАС машинно гласуване да се организира във всички секции в страната и извън нея, обръщаме внимание на следното:**

**I. Съгласно разпоредбите на Изборния кодекс „всички избирателни секции“** включват освен секциите по постоянен адрес на избирателите, още и **следните секции: избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции, избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме, избирателни секции в местата за лишаване от свобода и за задържане, подвижни избирателни секции, избирателни секции извън страната.**

**1. Следва да се отчете спецификата при образуването на избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции, избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме, избирателни секции в местата за лишаване от свобода и за задържане.** В ИК е разписано, че те могат да се образуват до 48 часа преди изборния ден, както и за не по-малко от 10 избиратели. Този кратък срок пречатства осигуряването на машинно гласуване в изброените видове секции (конфигуриране, тестване и одит на софтуера и хардуера и доставката на машините). Малкият брой избиратели може да създаде риск от нарушаване тайната на вота.

**2. При подвижните избирателни секции** СИК посещава избирателя в неговия дом, което означава, че съответното специализирано устройство за машинно гласуване трябва да придружава секционната избирателна комисия и многократно да бъде рестартирано преди всяко гласуване от избирател. Това би създавало затруднения както във връзка с функционирането на специализираното устройство за машинно гласуване, така и в работата на секционната избирателна комисия и броя на избирателите, които тя ще може да посети. СИК следва да се придружава от техническо лице, което да обезпечава нормалното функциониране на съответната машина за гласуване.

3. При предсрочните избори за народни представители през 2017 г. на проведените срещи с представители на Министерския съвет и Министерството на външните работи бяха изразени следните съображения, свързани с организирането на машинното гласуване в **избирателни секции извън страната**, а именно:

- **Относно логистичното осигуряване на машинното гласуване извън страната** (транспортирането, доставянето, съхранението, предоставянето на СИК, съхранението на машините и актуализацията на софтуера за нов избор и връщането в страната на всяка от машините). Бе уточнено, че всяка държава има различни изисквания и митнически режими, свързани с вноса, както и последващия износ, а това, че в различните държави се образуват различен брой избирателни секции, би усложнило допълнително процеса. Това показва, че съответните дипломатически представителства на Република България в държавите трябва да осигурят съответния брой машини до всяка от образуваните избирателни секции. Съгласно ИК избирателните секции извън страната се образуват 21 дни преди изборния ден.

- При осигуряването на машинно гласуване извън страната **значителна роля играе и човешкият фактор**. Необходимо е да бъдат наети и обучени голям брой специалисти – за всяка секция, които да притежават компетенции в областта на програмирането и компютърните технологии и които да обезпечат машинното гласуване във всяка секция извън страната. Всеки от специалистите следва да съпроводи всяка от машините до съответната избирателна секция в около 80 държави, да осигури нейното коректно стартиране в изборния ден, както и да подпомага работата на секционната избирателна комисия, да осигури връщането на машината в страната в състояние, позволяващо евентуален последващ одит.

- Поставя се въпрос относно **подхода при произвеждане на нов избор**. Налице е обективна невъзможност за актуализация на софтуера за новия избор, неговото тестване и сертифициране, както и съхранението на машините предвид предназначението на някои от наетите помещения, пригодени за изборни секции. **Отделно, с оглед националната сигурност следва да бъде нормативно уредено дали машините за гласуване не трябва да бъдат връщани в Република България между двата тура** при невъзможност съхранението да се осигури на територията на съответното ДКП.

- В разпоредбата на чл. 286 и сл. от ИК е разписан **ред за предаване на резултатите от гласуването извън страната**, а именно: незабавно на Централната избирателна комисия се изпращат резултатите от гласуването чрез сканиран екземпляр от протокола на секционната избирателна комисия и от списъка за гласуване извън страната. Изборните книжа и материалите от гласуването извън страната се предават на Централната избирателна комисия не по-късно от 14 дни след изборния ден чрез Министерството на външните работи. Следва да се има предвид, че при машинното гласуване е технически невъзможно данните от записващото устройство (контролната памет) и разпечатката от машината с данните от машинното гласуване да бъдат предоставени на Централна избирателна комисия в законоустановения 48-часов срок.



**II. Необходимо е да бъде определен по-ранен, разумен срок за избор на изпълнител на доставката на машини за гласуване и свързания с тях софтуер, който срок да бъде преди евентуалната дата на изборите с обезпечаване на нужния финансов ресурс.** Този извод е направен и в предходния доклад на ЦИК до НС от 2015 г., а също така е и отправена препоръка в мониторинговия доклад на ОССЕ/БДИПЧ за произведените предсрочни парламентарни избори 2017 г. Това се налага поради факта, че към настоящия момент съобразно ИК и Решение № 7341 от 18.10.2016 г. на Върховния административен съд е разписано, че датата на насрочване на съответния вид избор е абсолютна материална предпоставка за реализиране правомощията на ЦИК за съответния вид избор. Удължаването на срока би осигурило и необходимото време за организация, съответно възможност за сертифициране на софтуерния код от всички заинтересовани страни (ЦИК, МС, неправителствени организации, наблюдатели и др.), което да добие и публичност в обществото. Така ще се минимизира възможността за създаване в обществото на нагласи за възможни манипулации на изборите и на резултатите от изборите. От 2014 г. до настоящия момент при организирането и реалното въвеждане на машинното гласуване са наемани машини само от едно дружество, работещо с един вид машини. Тези машини са вече познати както на избирателя, така и на ЦИК. При тях след одитния анализ на експертен екип от Българска академия на науките и Софийския университет се установиха редица факти, касаещи сигурността на хардуерната им част. Това създава потенциални предпоставки за манипулиране на вота, като например евентуалното измерване дължината на лентата, поставена в машината и оразмеряването и проследяването броя на разписките от машината. Лесно достъпните външни входове са още една от слабите страни на тези машини, също така наличието на 2 USB flash памет и трета компакт flash памет, която съхранява същите данни. Тази трета памет трябваше да бъде изтривана в присъствието на двама членове на ЦИК, което за 535 бр. машини – за изборите за президент и вицепрезидент на републиката тази дейност отне около 18 часа. При 12 500 бр. машини трудно би могло да се изпълни изискването за изтриване на тази памет от машините. Сериозен проблем е и оборудването на използваните досега машини със стара операционна система WINDOWS XP, която системно не се поддържа вече 3 години и е лесно уязвима за зловредни намеси. Недостатъчно е времето за обучение на секционни, районни и общински избирателни комисии за работа, съхранение и предаване на USB flash паметта към изчислителните центрове и ЦИК. В повечето случаи USB flash паметите бяха прибрани в изборните чували от секционните избирателни комисии, а от районните избирателни комисии бяха забравени да бъдат донесени в ЦИК въпреки Методическите указания, приети от ЦИК. При избора на доставчик е важно наличието на съвместимост на софтуера за машинно гласуване със софтуера на избрания изпълнител за компютърна обработка на резултатите от изборите с оглед бързото и коректно въвеждане на данните от машинното гласуване.

**III. При проведените срещи с Министерски съвет и обсъждането на евентуална възможност за закупуване на машини бяха изразени следните съображения:**

Следва да бъде осигурено помещение за съхранение на евентуално закупените 12 500 бр. машини (около 60 ТИР-камиона). Трябва да се има предвид и материално-отчетническа отговорност по отношение собствеността и разпореждането с евентуално закупените 12 500 бр. машини. Налице е и необходимост от назначаване на експертен състав за обслужване, поддръжка и инсталиране на евентуално закупените 12 500 бр. машини, както и използването на значителен ресурс на Министерството на вътрешните работи, ангажирано с охраняването и транспортирането на машините.

*С оглед на изложеното, ЦИК се обръща към Народното събрание с препоръка отново да обсъди разпоредбите, касаещи машинното гласуване, като съобрази случаите, в които по обективни причини то е невъзможно да се произведе, съобрази сроковете и прецени съображенията, свързани със сигурността на машинното гласуване.*

Считаме, че предвид неравномерното разпределение на избирателите, проявили желание да гласуват със специализирани устройства за машинно гласуване, както и предвид затрудненията за осигуряване на машинно гласуване в определени видове секции (избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции, избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме, избирателни секции в местата за лишаване от свобода и за задържане, подвижни избирателни секции, избирателни секции извън страната) *следва да бъде нормативно разписана разпоредба, която да предостави възможност на Централната избирателна комисия със свои решения в определен срок преди изборния ден да определя секциите, в които да бъде осъществявано машинно гласуване.*

В допълнение, ЦИК счита, че е *необходимо да се разграничат ясно правомощията и функциите на органите по управление на изборите и на тези на изпълнителната власт и техните администрации по повод машинното гласуване, като препраща към становището си в глава „Организационно-техническа подготовка на изборите“ в тази ѝ част.*

Следва да се има предвид и, че съгласно чл. 18, ал. 1 Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) в националните и местните референдуми се гласува с бюлетина, поставена в плик, което не дава възможност за въвеждане на машинно гласуване, поради различния начин на гласуване и отчитане на резултатите в сравнение с изборите. Едновременното произвеждане на избори и референдуми на една и съща дата води до намаляване на броя на избирателите, които гласуват машинно.

## ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА: ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ПРИ ПРОИЗВЕДЕНИТЕ ИЗБОРИ

При произведените на 25 октомври и 1 ноември 2015 г. избори за общински съветници и за кметове, на 6 и 13 ноември 2016 г. избори за президент и вицепрезидент на републиката (едновременно и с национален референдум) и на 26 март 2017 г. избори за народни представители дейността на ЦИК по повод разглеждане на жалби и сигнали беше изключително интензивна.

В хода на организацията и подготовката на изборите за общински съветници и за кметове в ЦИК постъпиха 659 жалби и сигнали, а в изборния ден – 484 жалби и сигнали, от които 144 жалби, 164 сигнала и 176 сигнала по телефон.

За периода на произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент на републиката в ЦИК постъпиха 74 жалби и сигнали, а в изборния ден – 254 жалби и сигнали, от които 35 жалби, 90 сигнала и 129 сигнала по телефон.

За изборите за народни представители до изборния ден в ЦИК постъпиха 214 жалби и сигнали, а в изборния ден – 134 жалби и сигнали, от които 100 сигнала и 34 жалби.

Голяма част от жалбите и сигналите в произведените по-горе избори бяха по повод нарушения, свързани с предизборната агитация.

В процеса на разглеждане и произнасяне по подадените жалби и сигнали се установиха някои неточности и несъответствия в законодателната уредба, които Централната изборителна комисия отчете при вземане на решенията си, а именно:

I. Съгласно разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК Централната изборителна комисия взема **решения за премахване или изнемване на агитационни материали, поставени или разпространени в нарушение на Изборния кодекс на територията на повече от един изборен район.** При формулирането на посочената норма не е отчетено, че някои предавания, излъчени от доставчиците на медийни услуги, също могат да имат характера на агитационни материали (аргумент в тази връзка се съдържа в чл. 183, ал. 2, изр. второ от ИК), респективно не е прецизирано, че аудио- и аудио-визуалните материали не подлежат на премахване и изнемване, а на спиране.

***Предвид горното Централната изборителна комисия прави препоръка в компетентността ѝ по чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК изрично да се включи и спирането на излъчването на аудио- и аудио-визуални агитационни материали, разпространявани в програми на доставчици на медийни услуги в нарушение на Изборния кодекс.***

Централната изборителна комисия, позовавайки се на разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК, постанови спиране на разпространението на притурка (книга) към ежедневен вестник от всички доставчици на медийни услуги, като прие, че във вестника и в книгата са публикувани материали, които накърняват добрите нрави по смисъла на чл. 183, ал. 4 от ИК. Решението на ЦИК на практика не се изпълни, тъй като, от една страна, в разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК не е

предвидена принудителна мярка спиране на издаването или разпространението на печатни издания, а от друга страна, съгласно разпоредбата на чл. 186 от ИК, която е във връзка с чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК, кметът на общината има правомощия да премахва или изземва агитационни материали, поставени или разпространени в нарушение на ИК, т.е. няма орган, на когото да е възложена компетентност да спира издаването или разпространението на печатни издания.

Следва да се отбележи, че печатните издания не се регулират от единен държавен орган и на практика не съществува орган, чрез който да се изпълни принудителната мярка, наложена от ЦИК, а именно спиране на издаването или разпространението на такива агитационни материали. Единствената възможност е да се състави акт за административно нарушение.

Същият проблем се поставя и относно доставчиците на медийни услуги – интернет сайтове, които не подлежат на регулация по Закона за радио и телевизия и съответно на мониторинг от органа към него СЕМ.

***Предвид горното Централната изборителна комисия прави предложение в компетентността ѝ по чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК изрично да се включва и спирането на разпространението на печатни издания и материали (притурки) към тях.***

Като се имат предвид горните изводи по отношение на липсата на единен държавен контрол върху печатните издания и интернет сайтовете като доставчици на медийни услуги, ЦИК прави предложение в ИК да се предвиди като задължение премахането на агитационните материали, които са в нарушение на Изборния кодекс, да се извършва от самите доставчици на медийни услуги и собственици на печатни издания, като се предвиди отделно наказание за неизпълнение - глоба или имуществена санкция.

II. В хода на разискванията по повод жалби и сигнали за нарушения на разпоредбата на чл. 183, ал. 4, изр. първо от ИК и по-конкретно за **материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите**, пред ЦИК се постави въпросът за кои материали се отнася разпоредбата – само за агитационни материали по смисъла на чл. 183, ал. 1 от ИК или и други такива. В ЦИК постъпиха множество сигнали за нарушаване на добрите нрави в материали, публикувани в печатни медии, електронни сайтове, както и в излъчени предавания по телевизии. Всички бяха разгледани в срок и по тях ЦИК се произнесе с решение с мнозинство от две трети от присъстващите членове, но въпросът дали всички публикации в печатни издания, интернет сайтове или телевизионни предавания, в които се дискутират политически теми, са агитационни материали по смисъла на ИК и съответно попадат в хипотезата на чл. 182, ал. 1, изречение първо от ИК, остана нерешен.

***Горните съображения мотивират Централната изборителна комисия да направи предложение законодателят да прецизира втората част на първото изречение на разпоредбата на чл. 183, ал. 4 от ИК, като добави***

*изрично думата „агитационни“, независимо от повторението ѝ в първата част на изречението, или изрично да посочи, че това са „други материали“. В случай че законодателят приеме, че това са и други материали, следва да съобрази това и в разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 45 от ИК. В разпоредбата на чл. 186 от ИК следва да се предвиди изрично органът, който извършва спирането на излъчването на аудио- и аудио-визуални агитационни материали и разпространението на печатни такива.*

*Във връзка с горните предложения Централната избирателна комисия прави предложение в разпоредбата на чл. 183, ал. 1 от ИК изрично да се посочи, че по време на предизборната кампания политическите субекти може да изготвят и разпространяват аудио- и аудио-визуални материали, банери и др. Също така законодателят може да въведе легална дефиниция на понятието „агитационен материал“, която да бъде включена в допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.*

III. Централната избирателна комисия в изборите за общински съветници и за кметове състави 16 акта за установяване на административно нарушение, в изборите за президент и вицепрезидент на републиката състави 44 акта за административно нарушение, а в изборите за народни представители 48.

Основният проблем в **производството по установяване на нарушения от избирателните комисии** произтича от кратките срокове, предвидени в ИК, за съставяне на актовете за установяване на нарушения, от една страна, а от друга – прилагането на Закона за административните нарушения и наказания при установяване на нарушението и съставянето на акта и издаване на наказателното постановление.

На практика е невъзможно актът за установяване на нарушение да бъде съставен в 3-дневен срок от получаване на жалбата или сигнала, каквато е разпоредбата на чл. 496, ал. 1 от ИК, и едновременно да се спази разпоредбата на чл. 40 от ЗАНН, съгласно която АУАН се съставя в присъствието на нарушителя. От съдебните решения по повод обжалване на наказателни постановления се установява, че една от най-често срещаните причини съдът да отменя наказателните постановления, издадени от областните управители е, че актовете са съставени в отсъствието на нарушителя.

Като се има предвид, че заседанията на ЦИК са публични, излъчват се в реално време по интернет, на интернет страницата се публикува видеоархив на заседанията по дати, а решенията ѝ се публикуват незабавно на интернет страницата и в БТА, и че с това в пълна степен се гарантират правата на нарушителите в административнонаказателното производство, в Изборния кодекс може да се въведе изключение от общия принцип на чл. 40 от ЗАНН по отношение на съставянето на АУАН в присъствието на нарушителя, като това изрично се регламентира.

*Централната избирателна комисия прави предложение в разпоредбите на чл. 496 от ИК да се добави изрично, че АУАН се съставя в 3-дневен срок от*

*получаване на жалбата и сигнала в отсъствието на нарушителя и в присъствието на двама свидетели – членове на ЦИК.*

*Алтернативно законодателят може да предвиди специална процедура в Изборния кодекс по установяване и съставяне на АУАН и издаване на наказателни постановления, която да изключи приложното поле на ЗАНН и която се съдържа в изпратения до Народно събрание анализ за произведените избори през 2014 г.*

В редица случаи ЦИК е в невъзможност да установи автора на нарушението, собствеността на интернет сайтовете, главния редактор и т.н., с оглед липсата на официална и публична информация и единен регистър на доставчиците на медийни услуги. Без наличието на горната информация ЦИК не може да вземе решение, нито да състави АУАН. В административнонаказателните разпоредби на Изборния кодекс за някои нарушения е предвидена само глоба, а за други – глоба или имуществена санкция и ЦИК още при взимане на решението си следва да съобрази това обстоятелство и съответно да постанови решение и издаде АУАН против физическото лице нарушител или юридическото лице. Например, за нарушение на разпоредбата на чл. 179 от ИК съгласно чл. 474 от ИК е предвидено наказание глоба. Съгласно чл. 179 от ИК при излъчване, публикуване и разпространение на платени форми на отразяване на предизборната кампания доставчиците на медийни услуги ги отделят чрез визуален, звуков или аудио-визуален знак, който съдържа надпис или звуково съобщение, че материалът е платен. В този случай ЦИК е длъжна да вземе решение и състави АУАН само против нарушителя – физическо лице, но не и срещу юридическото лице – собственик на доставчика на медийна услуга. В краткия 3-дневен срок по чл. 496, ал. 1 от ИК Централната изборителна комисия е в невъзможност да открие кое е точно отговорното лице, което е допуснало нарушение по чл. 179 от ИК. В случай че беше предвидена имуществена санкция в срока по чл. 496, ал. 1 от ИК, ЦИК не би се затруднила да вземе решение за установяване на нарушение по отношение на собственика на доставчика на медийни услуги, които най-често са юридически лица, регистрирани по Търговския закон.

*Предвид цитирания пример и други подобни случаи ЦИК прави предложение навсякъде в административнонаказателните разпоредби да бъде предвидена алтернативно и имуществена санкция за нарушения на разпоредбите на Изборния кодекс.*

В изборите за президент и вицепрезидент на републиката, произведени на 6 ноември 2016 г. Централната изборителна комисия е съставила 43 акта за установяване на административни нарушения въз основа на решения на ЦИК. Същите, ведно с административнонаказателните преписки, в срок са изпратени по компетентност на съответните областни управители за издаване на наказателни постановления, както следва:

- на областния управител на област София – 41 АУАН;
- на областния управител на област Пловдив - 1 АУАН;
- на областния управител на област Велико Търново – 1 АУАН.

Към изготвяне на настоящия анализ от писма на областния управител на област София се установява, че същият е прекратил административнонаказателното производство по 26 административнонаказателни преписки на основание чл. 34, ал. 3 от ЗАНН поради това, че в 6-месечен срок от съставянето на АУАН не е издал наказателно постановление. Също така е издал 1 предупреждение на нарушителите, че при повторно извършване на нарушението ще им бъдат наложени административни наказания, въпреки че видно от съставените актове се установява, че нарушителите продължават да извършват установените от ЦИК нарушения на Изборния кодекс.

За 12 от административнонаказателните производства няма получена информация от областния управител на област София.

От писмо на областния управител на област Пловдив се установява, че същият е не е издал наказателно постановление, като е приел, че няма извършено нарушение.

От писмо на областния управител на област Велико Търново се установява, че същият не е издал наказателно постановление.

В изборите за народни представители, произведени на 26 март 2017 г. Централната избирателна комисия е съставила 47 акта за установяване на административни нарушения въз основа на решения на ЦИК. Същите, ведно с административнонаказателните преписки, в срок са изпратени по компетентност на съответните областни управители за издаване на наказателни постановления, както следва:

- на областния управител на област София – 43 АУАН;
- на областния управител на област Пловдив – 4 АУАН.

Към изготвяне на настоящия анализ от писма на областния управител е видно, че е издал 20 предупреждения на нарушителите, че при повторно извършване на нарушението ще им бъдат наложени административни наказания и е прекратил 2 административнонаказателни производства.

От административнонаказателните преписки се установява, че някои от предупрежденията са издавани на нарушители, на които преди това са им издадени повече от два АУАН за същото нарушение.

За 21 от административнонаказателните производства няма върната информация от областния управител на област София.

От писмо на областния управител на област Пловдив се установява, че същият е не е издал наказателни постановления, като е приел, че няма извършени нарушения.

Съгласно чл. 496, ал. 3 от Изборния кодекс наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в 3-дневен срок от получаването на преписката, поради което ЦИК счита, че областните управители, които не са изпълнили задълженията си по Изборния кодекс и ЗАНН да издадат наказателни постановления, следва да носят отговорност.

Установените по-горе факти и обстоятелства налагат извода, че **законодателят следва да извърши законодателни промени в ЗАНН, така че административнонаказателното производство да бъде ефективно и да постига своята превантивна цел, а именно да се превъзпитат нарушителите към спазване на установения правов ред.**

IV. Централната изборителна комисия разгледа и голям брой жалби и сигнали по отношение на **огласяване на резултатите от допитване до общественото мнение или на социологически проучвания** по повод изборите от доставчиците на медийни услуги.

Пред Централната изборителна комисия се постави въпросът относно разпоредбата на чл. 205, ал. 1 от ИК и по-конкретно дали тя задължава всяко огласяване на резултатите от социологически проучвания или допитвания до изборителите да съдържа информация за възложителя на допитването или проучването, за организацията, която го е извършила, и за източниците на финансирането му, или това задължение е само при първоначалното огласяване на изследването от социологическата агенция. В ЦИК постъпиха многобройни сигнали, в които доставчиците на медийни услуги, позовавайки се на различни социологически проучвания, са извършили коментари и анализи в предавания и други форми на медийно отразяване, включително и от водещи техни гости в предаванията и в ЦИК се постави на разисквания въпросът извършили ли са нарушения или не на разпоредбата на чл. 205, ал. 1 от ИК.

**Предвид гореизложеното ЦИК прави предложение разпоредбата на чл. 205, ал. 1 от ИК да се прецизира, като се премахне думата „всяко“ и на нейно място се прибави думата „при“, като смисълът на разпоредбата ще бъде при огласяване на резултатите от допитванията до общественото мнение или на социологическите проучвания по повод изборите, извършено чрез медийна услуга или по друг начин, трябва да съдържа информация за възложителя на допитването или проучването, за организацията, извършила допитването или проучването, и за източниците на финансирането му. При горната редакция на разпоредбата е добре да се добави нова алинея на чл. 205 от ИК, в която изрично да се регламентира, че при анализи и коментари на огласени вече резултати от допитвания или на социологически проучвания в тях не е задължително да се съдържа информацията по чл. 205, ал. 1 и ал. 2 от ИК.**

**Предвид гореизложеното ЦИК прави предложение законодателят да помисли за легална дефиниция на понятието „огласяване на резултатите от допитванията до общественото мнение“ или на социологическите проучвания по повод изборите, която да бъде включена в Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.**



## **ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТА: ИЗБОРЕН ДЕН. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ГЛАСУВАНЕТО**

### **Избори за общински съветници и за кметове през 2015 г.**

#### **Изборен ден**

**Поради спецификата и сложността на общите местни избори за общински съветници и за кметове, произведени едновременно с национален референдум, изборният ден на първи тур – 25.10.2015 г., протече при усложнена обстановка и с единични като брой сигнали, но за разнообразни по вид нарушения на изборния процес в СИК.**

Фактор, който допълнително усложни произвеждането на изборите и референдума, беше и кибератаката от вида DDoS, от която пострадаха интернет страниците и електронните пощи на ЦИК и ОИК, МВР и ГР „ГРАО“ към МРРБ.

В изборния ден и след него в ЦИК постъпиха устно и писмено жалби и сигнали (484 бр.) за разнообразни като вид нарушения от СИК на изборния процес: предварително откъснати бюлетини, при което е времеемко да се сравни фабричният номер на бюлетините; бюлетини, откъснати заедно с частта, която трябва да остане в кочана; неопределяне с решение на СИК на лице, което ще брой бюлетините; подписване в списъци за националния референдум, когато е гласувано за местни избори и обратното; неизпълнение на указанията на ЦИК и принуждаване на гласоподавателите да влизат в кабината за гласуване два пъти – веднъж при гласуването за местните избори и втори път – за националния референдум; нееднозначни внушения от страна на СИК по повод гласуването в местните избори и в референдума – в определени случаи членове на СИК определят като задължително гласуването и в изборите, и в референдума, като подтикват гласоподавателите да вписват отказа си за гласуване в изборите или в референдума в рубрика „Забележки“ на съответния избирателен списък и обратното – неинформиране на гласоподавателите, че могат да гласуват както за местни избори, така и за национален референдум; дописване на избиратели в избирателните списъци, въпреки че са включени в забранителния списък; несвоевременно разглеждане на подадени жалби и сигнали от СИК и ОИК; отбелязване с химикали, чието мастило избледнява; сгъване на бюлетините по начин, така че да се види вотът на избирателя в избирателната кутия; сигнали от застъпници и наблюдатели, че не се допускат да наблюдават процеса и др. Неправителствени организации, регистрирали наблюдатели за изборите, след изборите информираха и за липса на информационен лист за референдума пред избирателните секции; за неправомерно удължаване на изборния ден в някои СИК и др.

Тази ситуация е допълнителен аргумент в полза на извода, че *не е удачно едновременно произвеждане на няколко вида избори или избори и национален референдум, в конкретния случай местни избори и национален референдум.*

### **Отчитане на изборните резултати**

С оглед сложността на местните избори, при които се произвеждаха множество отделни по вид избори – за общински съветници (за първи път с преференции), за кметове на общини, за кметове на райони и за кметове на кметства, съчетани и с гласуване в национален референдум, отчитането на изборните резултати се извърши бавно.

### **Отчитане на изборните резултати от СИК**

*С цел облекчаване на процеса по отчитане на изборните резултати ЦИК предлага на законодателя да обсъди евентуални промени в Изборния кодекс в следните насоки:*

*1. Намаляване на броя на действията, които следва да се предприемат след края на изборния ден, за облекчаване на процедурата по броене, включително опростяване съдържанието на протоколите с изборните резултати, като в тях да се включи информация, най-вече свързана с отчитането на резултатите. Всяка друга информация може да бъде включена в дневник на СИК, който СИК да попълва през целия изборен ден, по правила, приети ЦИК.*

*2. Създаване на възможност след попълване на протоколите с изборните резултати от оригиналите да бъде направено едно копие, подписано от председател, заместник-председател и секретар на СИК, от което да се извеждат останалите копия за присъстващите при броенето и създаване на възможност определените от СИК лица да предадат резултатите на ОИК, докато останалите членове на СИК предоставят копията от тези протоколи.*

*3. Създаване на условия за по-голяма прозрачност на процеса на преброяване на бюлетините и отчитане на резултата от СИК, което би довело до повишаване на общественото доверие в изборния процес. Тази прозрачност може да се осигури чрез по-добра визуализация на бюлетините, включително и чрез тяхното сканиране и показване на екран или по други начини, така че всички присъстващи да бъдат убедени в коректността на отчитане на резултатите.*

### **Отчитане на изборните резултати от ОИК**

ОИК определя и обявява резултатите от местните избори. Решенията на ОИК за обявяване на резултатите подлежат на обжалване по съдебен ред, а не пред ЦИК.

Както в СИК, така и в ОИК отчитането на изборните резултати при общите местни избори и националния референдум през 2015 г. беше сложен и комплексен процес, който отне значително време. Следва да се отбележи, че като цяло ОИК своевременно отчетоха, обявиха изборните резултати и предоставиха протоколите за ЦИК в срок.

Ако се сравни приемането на протоколите с резултатите от изборите от Столична ОИК при изборите през 2011 г. и 2015 г., резултатът е следният:

Дата на изборите	Брой членове на ОИК	Предаване в ЦИК
23.10.2011 г.	41	26.10.2011 г.
25.10.2015 г.	19	28.10.2015 г.

От така представените данни е видно, че увеличаването на броя на членовете на ОИК не е решение на проблема с натовареността на дейността на ОИК и бавното отчитане на изборните резултати. ***ЦИК се обръща към законодателя със становище, че следва да бъдат обсъдени и други мерки, които да направят процеса по приемане и обработка на данните с резултатите от протоколите в ОИК по-бърз и ефективен.***

### **Повторно въвеждане на резултатите от местните избори и създаване на база данни в ЦИК**

С Изборния кодекс от 2014 г. от разпоредбите на закона беше изключено повторното въвеждане на изборните резултати от ЦИК при произвеждане на местни избори.

***В тази връзка ЦИК обсъди и предоставя на вниманието на народните представители следните свои заключения:***

***Повторното въвеждане на резултатите в ЦИК е добра практика, която позволява своевременно да бъдат открити и коригирани евентуални грешки, които биха повлияли изборния резултат. Повторното въвеждане на резултатите създава сигурност и обществено доверие в изборния процес и отчитането на резултатите. От друга страна, в случай че подобно повторно въвеждане бъде отново регламентирано в Изборния кодекс за произведени местни избори, следва да се отчетат следните обстоятелства: на първо място, с оглед необходимото технологично време за извършване на повторно въвеждане, оценка на несъответствията и приемане на решение за корекции, времето между първи и втори тур на изборите е недостатъчно, за да бъдат обявени окончателните резултати от първия тур, да бъде проведена адекватна и достатъчна времева кампания и да бъдат създадени и отпечатани бюлетините за втори тур. Ето защо, времето между първи и втори тур би следвало да бъде удължено. Ако повторно преброяване на резултатите от местни избори бъде отново въведено, то следва да бъдат създадени и правни норми, с които корекциите, направени в ЦИК, да обвързват ОИК, която да излезе със съответното решение.***

### **Произвеждане на втори тур на изборите за кметове**

Цялостната организация на изборния процес между двата тура и в частност: необходимото време за обявяване на резултатите от първи тур, особено ако се възприеме повторно въвеждане на резултатите в ЦИК; необходимото време в случаите, при които съгласно чл. 452, ал. 8 от ИК отказ от участие между двата тура депозира и третият, и четвъртият кандидат, получили най-много действителни

гласове след първите двама; необходимото време след това за отпечатване на бюлетините и тяхното транспортиране, **ЦИК предлага на законодателя да удължи сроковете между първи и втори тур на местните избори от 7 на 14 дни.**

### **По повод оспорване на резултатите от първи тур за кметове и участието на кандидати на втори тур**

В ЦИК постъпиха жалби срещу решения на ОИК, с които е допуснала до участие във втори тур на изборите за кмет на община определени кандидати и по-конкретно в случаите на отказ на втория (съответно третия и т.н.) кандидат за участие във втория тур и определянето на следващия да участва.

Върховният административен съд потвърди решенията на Централната избирателна комисия, като прие, че тези решения на ОИК не подлежат на самостоятелно оспорване, тъй като с тях се подготвя вторият тур на изборите и не се довършва процедурата по избора, а на оспорване подлежи решението, с което ОИК обявява избора след приключване на втория тур. Независимо от решението на ВАС за необжалваемост на решенията на ОИК за допускане до участие на двама кандидати до втори тур, пред членовете на ЦИК се поставиха много въпроси относно определения в чл. 452, ал. 1 от ИК 24-часов срок, в който допуснатите до втори тур кандидати могат да се откажат от участие в изборите. Също така се постави и въпросът, ако и третият кандидат се откаже, откога за него започва да тече 24-часовият срок за отказ, започва ли да тече нов срок или срокът по чл. 452, ал. 1 от ИК е един за всички поред отказали се кандидати. От разпоредбата на чл. 452, ал. 1 от ИК не става ясно също така какво ще стане ако до втори тур остане само един кандидат, поради това че всички останали са се отказали от участие във втория тур на изборите.

Централната избирателна комисия бе сезирана и с жалби против решения на ОИК, с които са разгледали заявления за оттегляне на вече депозиран в комисията отказ от участие на втори тур в срока по чл. 452, ал. 8 от ИК. Върховният административен съд потвърди решението на Централната избирателна комисия, като прие, че когато до втори тур са допуснати да участват двама кандидати и между двата тура единият от тях се откаже в срок до 24 часа от обявяване на резултатите от първия тур и след посочения по-горе срок оттегли отказа си за участие, на втория тур същият няма право да участва и правилно ОИК е допуснала следващия кандидат. Въпреки даденото разрешение от ВАС по конкретния казус пред членовете на ЦИК се постави въпросът, ако ОИК вече се е произнесла по направения отказ за участие от кандидата и е постановила решение за допускане до участие във втори тур на следващия кандидат, какво ще стане, ако след това в срока по чл. 452, ал. 8 от ИК същият кандидат направи оттегляне на вече направения отказ. Постави се и въпросът за стабилността на решението на ОИК за допускане на кандидатите до участие във втори тур и възможността кандидатът в 24-часовия срок да променя многократно волята си за участие. *С оглед горните хипотези е*

*необходимо законодателят да прецизира разпоредбата на чл. 452 и следващите от ИК.*

**Избори за президент и вицепрезидент на републиката 2016 г. и избори за народни представители 2017 г.**

При произвеждането на изборите за президент и вицепрезидент на републиката през 2016 г. и предсрочни парламентарни избори през 2017 г. в деня на изборите и по повод отчитане на резултатите съществени проблеми не бяха отчетени, с изключение на описаните вече в този доклад.

## ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТА: ДЕЛА, СВЪРЗАНИ С ИЗБОРНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Следейки развитието на съдебните дела при обжалване на изборните резултати и на база и на проведената кръгла маса през 2015 г. с представители на всички заинтересовани страни, включително и на независимата съдебна власт, **ЦИК откри следните въпроси, свързани със съдебната практика, които би желала да представи на вниманието на народните представители, а именно:**

**1. ЦИК споделя разбирането на представители на независимата съдебна власт, че е необходимо уеднаквяване на практиките на съдилищата по дела, свързани с обжалване на изборните резултати.**

Аргументите в тази посока са следните: Делата от административните съдилища следва да бъдат разгледани в 14-дневен срок от постъпване на жалбата. Трябва да има решение, съгласно Изборния кодекс и да приключат окончателно в двумесечен срок от постъпване на жалбата. Това са кратки срокове, т.нар. „бързи производства“. И ако съдията не е запознат в детайли с нормите, с тълкуването им, е трудно да произнесе едно правилно и законосъобразно решение в този кратък срок. В този смисъл обучение и сертифициране на съдиите, които работят с изборни дела, както и уеднаквяване на практиките на съдилищата е наложително.

Това уеднаквяване може да се случи по инициатива на съдебната власт – с тълкувателни решения, обмен на добри практики, обучение, организирано от Националния институт по правосъдие и др. ЦИК изразява готовност при необходимост да съдейства със своята компетентност и придобит опит в този процес. **Като заинтересована от развитието на процеса страна ЦИК счита, че е възможно и допълването на Изборния кодекс със специални процесуални правила при разглеждането на подобни дела.**

**2. ЦИК се присъединява към предложението на представители на съдебната власт, че следва да има ясни нормативно определени условия за случаите, в които съдът постановява повторно преброяване на бюлетините.**

Честа практика на съдилищата е, че когато в конкретната жалба няма изтъкнати конкретни пороци за нарушения в определена секция или в определени протоколи, както и когато секционните протоколи са подписани без възражения от членовете на СИК, да не се постановява повторно преброяване на бюлетините. Практика е и да се дефинират от съда случаите на „съществени нарушения“ при отчитане на резултатите, които да доведат до подобно повторно преброяване.

Отново във връзка с повторното преброяване на бюлетините съдилищата имат два подхода – броене пред съдията в присъствието на заинтересовани страни или броене от назначени за целта вещи лица. Като всеки от двата подхода има своите позитиви и негативи, в случаите, в които се възлага експертиза на вещи лица тези лица трябва да бъдат специално подготвени (обучени) за извършване на тази експертиза.

Съдът в своите решения като цяло приема разбирането, че производството по чл. 459 от ИК (оспорване на изборните резултати) няма за цел да преповтори

изборния процес, изземвайки функциите на СИК, нито да го превърне в основно за определяне на изборния резултат. Един от основните въпроси, които се поставяха за разглеждане от съда, е в кои случаи е допустимо повторно преброяване на бюлетините и кои нарушения на изборния процес са съществени, за да се обяви един избор за недействителен.

В своите решения ВАС приема, че за да бъде опорочен един изборен резултат, не е достатъчно само да са допуснати нарушения на процедурата по произвеждане на избора, а следва нарушенията да са съществени. Нарушенията на закона са съществени само ако изборният резултат би бил различен, ако те не са били допуснати, респективно тези, които не водят до изменение на крайния изборен резултат и не са основание за обявяване на избора за недействителен, без значение дали предпоставят понасянето на административнонаказателна или наказателна отговорност от извършилите ги лица.

В своите решения Върховният административен съд многократно отбелязва, че следва да бъде отчетено и Решение № 13 от 28.11.2013 г. по конституционно дело № 14/2013 г. на Конституционния съд на РБ, което макар и да е относно законността на избори за народни представители, дава разрешение на основни принципни въпроси, свързани с избирателното право. Съгласно цитираното по-горе конституционно решение, за да бъдат обявени изборите за незаконни, трябва да са налице две предпоставки: съществени, особено тежки нарушения на изборния процес, относими към основополагащите демократични конституционни принципи на избирателното право – общо, равно и пряко избирателно право, с тайно гласуване, както и тежестта на тези нарушения да е от такова естество, че да е невъзможно да се установи действителната воля на избирателите.

В тази връзка съдът заключава, че дори и при констатирани изолирани несъответствия на изборния процес, които не се отразяват на валидността на вота на избирателите, е налице правилно отчитане на окончателния изборен резултат.

Също така съдът в своите решения приема, че преценката за допускане на повторно преброяване на гласовете, отразени в бюлетините, е обусловена във всеки конкретен случай от относимостта и необходимостта от събиране на соченото доказателствено искане след съобразяване на обективните данни в протоколите, които отразяват протичането на изборния процес. По-конкретно преценката на съда е в случаите, когато от протоколите на СИК е видно, че съществуват спорове между членовете на СИК за резултатите от гласуването и по-конкретно да е налице спор между тях относно дали една бюлетина е действителна или недействителна, има ли подадени жалби или възражения от застъпници, наблюдатели и представители на партии. Практиката на съда е, че протоколите на СИК и на ОИК са официални свидетелстващи документи, чиято материална доказателствена сила е обвързваща за съда относно удостоверяващите и отразените в тях факти и обстоятелства и при липса на отбелязани в самите тях спорове за отчитане действителността на гласовете съдът не допуска повторно преброяване на всички протоколи на СИК. Като допълнителен аргумент в тази посока ВАС се позовава на законовата уредба в ИК, която предвижда различни механизми, чрез които се осигурява публичност и

прозрачност при осъществяване на правомощията на изборните органи. От съдебните решения се установява, че съдът е допускал повторно преброяване само на тези протоколи на СИК, в които е имало множество нанесени поправки и зачертавания, които са породили съмнения относно тяхната истинност и автентичност при изричното им оспорване по реда на чл. 193, ал. 2 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК. При открито производство при оспорване съдът е назначавал съдебни експертизи или е извършвал непосредствено оглед на бюлетините в присъствието на страните по делото. В резултат в много случай съдът е приемал определени бюлетини, обявени от СИК за недействителни, за действителни (например бюлетини с неоткъсната перфорация и с номер от кочана, знакът V или X е излязъл малко от квадратчето, без да навлиза в друго и т.н.) и обратно приети за действителни от СИК и обявени от съда за недействителни (например знакът V или X засяга полето на две квадратчета, или в квадратчето освен знака V или X има черта или драсканици). Последователна е практиката на съда, че незначителните отклонения в изписването на установените в закона знаци не могат да се приемат като специални символи, букви, цифри или др. знаци, които да водят до недействителност на гласовете, отразени бюлетините.



## **ГЛАВА ЧЕТИРИНАДЕСЕТА: ВРЪЗКА НА ИЗБОРНИЯ КОДЕКС С ДРУГИ ЗАКОНИ**

1. Зачестяват случаите на предсрочно прекратяване на пълномощията на кметове на кметства на различни основания. В някои от случаите към датата на прекратяването на пълномощията, кметството не отговаря на условията на чл. 16, ал. 1 от ЗАТУРБ, за да се произведе частичен избор за кмет. ***В тази връзка ЦИК предлага да се регламентира редът, по който се променя статутът на кметството, както и какви действия следва да се предприемат от общинската администрация. Действията на общините по ЗМСМА са извън компетентността на ЦИК, но в много случаи те се обръщат към комисията с подобни казуси, предвид липсата на нормативна уредба.***

***Становището на ЦИК е статутът на кметството в рамките на мандата на Общинския съвет да не се променя с оглед стабилност на административно-териториалните единици, освен при административно-териториални промени.***

2. При произвеждане на местните избори през 2015 г. имаше проблеми с приложението на чл. 42, ал. 8, 9 и 10 от ЗМСМА. Съгласно чл. 42, ал. 8 от с.з., когато кмет е регистриран като кандидат, в 7-дневен срок преди края на мандата Общинският съвет избира временно изпълняващ длъжността кмет. В тази хипотеза се получава разминаване между сроковете за регистрация на кандидатите и края на мандата, поради което на практика се получава период от време, в който няма избран временно изпълняващ длъжността кмет, а действащият кмет вече е регистриран като кандидат. Проблем възниква и в случаите, когато Общинският съвет не взема решение по ал. 8, а областният управител не назначава кмет по ал. 9. В този смисъл ЦИК предлага ***да се предвиди друг механизъм за избиране/назначаване на временно изпълняващ длъжността кмет с оглед нормалното и безпроблемно управление на общината, кметството или района.***

## **ГЛАВА ПЕТНАДЕСЕТА: ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ КЪМ ЦИК**

### **Избори за общински съветници и кметове 2015 г.**

И през 2015 г. продължи работата на Обществения съвет (ОС) към ЦИК. ОС прие промени в правилата за дейността си с цел осигуряване на по-голяма гъвкавост<sup>4</sup>; два пъти извърши промени в ръководството на ОС; проведе заседания по въпроси, свързани с организацията на общите местни избори и националния референдум.

Председателят на ОС участва на заседания на ЦИК, на които се разглеждаха въпроси, свързани с условията и реда за регистриране на наблюдатели. В заседанията на ОС участва представител на ЦИК със съвещателен глас.

По инициатива на съвета на 20 октомври 2015 г. в ЦИК се проведе работна среща с институциите, ангажирани с подготовката на предстоящите местни избори и национален референдум, на която бяха обсъдени важни въпроси, свързани с произвеждането им.

Между първи и втори тур на изборите за кметове ОС към ЦИК направи редица важни предложения, свързани с отделни аспекти на изборния процес.

По инициатива на ОС ЦИК покани всички регистрирани като наблюдатели организации и упълномощени представители да изготвят отчет, анализ или препоръки по целия изборен цикъл за осигуряване на по-широка представителност на препоръките.

На 19 ноември 2015 г. на разширено заседание между ЦИК, ОС и заместник министър-председателя Томислав Дончев бяха представени първите анализи и препоръки, свързани с произведените избори.

Бяха проведени поредица от работни срещи между ЦИК и ОС по различни въпроси, свързани с изборния процес.

С финансиране от ЦИК представители на ОС взеха участие в IV конференция на БАИС, на която представиха своите предложения и се включиха в дискусиата по тях.

### **Взаимодействие през 2016 г. Избори за президент и вицепрезидент на републиката 2016 г.**

В началото на 2016 г. ОС определи основните цели в дейността си.

По инициатива на ОС на 31.03.2016 г. беше проведена кръгла маса на тема „Изборен процес – състояние и перспективи“, в която взеха участие представители на изпълнителната власт, експерти към Народното събрание и държавни органи, неправителствени организации, включително и българи, живеещи в чужбина.

През 2016 г. ЦИК и ОС провеждаха съвместни заседания. ОС внесе и предложения по информационната кампания за изборите за президент и вицепрезидент на републиката и националния референдум.

---

<sup>4</sup> Вж. <https://www.cik.bg/bg/os>

Организации от ОС наблюдаваха изборите за президент и вицепрезидент и национален референдум. Някои организации от ОС имаха съвместно наблюдение. ОС изготви анализ от наблюдението на изборите и референдума.

### **Избори за народни представители 2017 г.**

През 2017 г. ОС прие промени в правилата за дейността си, утвърдени с решения на ЦИК № 4823 от 27.06.2017 г. и № 4831 от 11.07.2017 г., които бяха насочени към осигуряване на още по-голяма гъвкавост в текущата работа на ОС.

Представители на ОС подпомогнаха дейността на ЦИК с предложение за нови съдържание и форма на обучителни материали; на разяснителна кампания и др. Проведоха се редица срещи между ЦИК, ОС, представители на изпълнителната власт, експерти и международни наблюдатели по време на т.нар. „активен период“, което съдейства за по-голяма прозрачност на организацията на изборите.

От 01.09.2017 г. беше избрано ново ръководство на ОС поради изтичане на мандата на предишното. То стартира работата си с пакет от предложения и препоръки, насочени не само към ЦИК, но и към другите институции, имащи отношение към изборния процес.

През октомври 2017 г. ОС, чрез съдействието на ЦИК, организира конференция, посветена на електронното гласуване в основните му разновидности (присъствено, дистанционно и електронно броене на бюлетини), в която взеха участие представители на заинтересовани институции в страната.

През 2017 г. ОС проведе общо 19 заседания, протоколите от които са достъпни на интернет страницата на ЦИК. Всички решения, предложения и препоръки на ОС са разглеждани и обсъждани на заседания на ЦИК.

С оглед на изложеното, ЦИК изразява становище, че взаимодействието между ОС и ЦИК е интензивно и плодотворно. ЦИК и ОС към ЦИК обсъждат проблеми, идеи и предложения, свързани с подобряване на организацията на изборния процес (както в нормативен, така и в практически аспект). Може да приемем, че учредяването на такъв орган към ЦИК според изискванията на ИК от 2014 г. е положително законодателно решение.

***ЦИК отново поставя на вниманието на народните представители предложението на ОС за изследване на недействителните гласове непосредствено (чрез отваряне на пликите с недействителни бюлетини в определени съобразно извадкова методика избирателни секции) от членове на ЦИК и представители на ОС.*** При няколкократното обсъждане на това предложение ЦИК не намери правно основание, което да позволява на комисията извършване на подобен „последващ одит“ и предложението не събра необходимото мнозинство от 2/3 от членовете на ЦИК за вземане на решение. ***Ето защо, ЦИК отправя предложение до НС да обсъди въпроса и, ако прецени, че е целесъобразно, да въведе изрично правомощие на ЦИК за извършване на подобна проверка.***

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Централната избирателна комисия изразява увереност, че законодателният орган на Република България ще намери представените в този доклад предложения за усъвършенстване на изборното законодателство и свързаните нормативни актове за обосновани и ще извърши необходимите промени.

Поставяме на вниманието на законодателя и следния принципен въпрос. Централната избирателна комисия е постоянно действащ независим държавен орган, но дори и при произвеждането на редовни избори, подготовката им съвместно с другите органи на управление съобразно тяхната компетентност, започва, съгласно Изборния кодекс, след датата на насрочване на съответния вид избор. Така независимо от постоянно действащите ЦИК и други компетентни органи на власт, винаги се създава ситуация на извънредност, доколкото двата месеца за действие по организация и произвеждане на избори предполагат сериозен интензитет на работа. ***ЦИК предлага на Народното събрание сроковете по Изборния кодекс да бъдат променени, така че да се осигури възможност комисията да подготвя избори и да излиза с актове целогодишно и по време на целия си мандат.*** Тези промени биха довели до създаване на възможност осигуряването на машинното гласуване, актовете и съгласувателните процедури по организационно-техническата подготовка на съответния вид избор да започнат по-рано, биха позволили удължаването на началния срок за назначаване, а от там и за обучение на избирателните комисии (РИК, ОИК, СИК), биха довели и до значително по-дълга във времето и от там по-успешна разяснителна кампания за правата и задълженията на гражданите. По този начин подготовката на изборите би била на още по-високо ниво, като се минимизират рисковете в дейността на избирателните комисии и другите компетентни органи поради липсата на достатъчно време за приемане на множество актове и извършване на множество действия.

На следващо място, ЦИК се обръща към законодателя ***с искане за допълнително прецизиране на разпоредбите, отнасящи се до задължителния характер на актовете на ЦИК спрямо други органи на власт и институции, имащи отношение към организацията на изборния процес.*** Това е необходимо с оглед реализирането на машинното гласуване, дистанционното електронно гласуване, организационно-техническата подготовка на изборите, отпечатването и разпространението на бюлетините и другите изборни книжа и материали и др.

Не на последно място, с този доклад ЦИК изразява благодарност към законодателната власт, както и към изпълнителната власт и гражданските организации, за високото ниво на сътрудничество и координация между компетентните органи, както и между тях и гражданските структури, което води не само до по-добра организация на изборите и повече прозрачност и сигурност в изборния процес и в изборните резултати, но също така рефлектира върху повишаване имиджа и престижа на ЦИК в международен план.

През изминалата 2017 г. ЦИК беше председател и домакин на годишната конференция на Асоциацията на органите за управление на избори в Европа (АСЕЕЕО), стана член на Изпълнителното бюро на Световната организация на органите за управление на избори (А-WEB), беше номинирана от неправителствени организации от състава на Обществения съвет към ЦИК и спечели престижната международна награда за изключителни постижения в областта на гражданското включване на Международния център за парламентарни изследвания (ICPS). Председателят на Централната избирателна комисия беше поканена да открие Работна сесия 3: Демократични институции, включително демократични избори, на Срещата - преглед по изпълнение на ангажиментите в областта на човешкото измерение (Human Dimension Implementation Meeting – HDIM) на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

Всички тези постижения за Централната избирателна комисия биха били немислими без отличната комуникация с всички органи на власт в държавата, граждански организации, европейски структури и национални и международни наблюдатели. Според нас те водят до издигане и утвърждаване както на престижа ЦИК, така и на страната ни в международен план.