

Анализ на Обществения съвет към ЦИК
на машинното гласуване и ролята на изборната администрация
при изборите за Европейски парламент на 26 май 2019 г.

Машинното гласуване (МГ) при изборите за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г. се състоя съгласно изискванията на Изборния кодекс (ИК) и сравнително безпроблемно от гледна точка на повечето избиратели. Приемайки положените усилия за повишаване на ефективността на изборния процес, с този доклад Обществения съвет акцентира върху слабостите в процеса и главно върху възможностите за подобряването му, които са предимно в пълномощията на Централната избирателна комисия (ЦИК)¹, отчитайки ги като критични по отношение на организацията на процеса като цялост при бъдещи избори.

Съгласно приетата рамка машинният вот бе планиран да се проведе в 3000 секции². При общо участвали в изборите 2 095 561³ избиратели, в машинните секции гласуваха общо 617 241 избиратели, от които 158 967 на специализираните устройства⁴. С други думи, новата технология бе предпочетена от всеки четвърти гласоподавател. Тази средна активност се характеризира със силни контрасти по области. Най-висок е делът на гласувалите с машини в София-град в 23-та и 24-та РИК с близо 40%, следват Габровска област (37%), София РИК - 25 (36%), област Добрич (31%) и др. На опашката са областите Кърджали (10,1%), Търговище (11,2%), Монтана (12,%), Разград (15,2%), Видин (15,6%)⁵.

Цитираният среден резултат от около 25 на сто „използваемост“ на машините може да се оцени като скромна на фона на вложените финансови средства и усилия. Този резултат се дължи както на възможни консервативни нагласи сред различни сегменти на електората, така и на непостигане на успех от ЦИК да преодолее тези нагласи пряко, чрез разяснителната си кампания, и индиректно, с открита позиция в целия процес по подготовката и провеждането на МГ. Към причините се добавят и серия от първоначално организационно заложи неясноти и проблеми като твърде късно публикуваните методически указания за МГ (на 20 май, само 5 дни преди изборния ден и след като обученията на РИК са приключили⁶), обичайните слабости

¹Темата за законодателния процес от ноември 2018 г. до сегашната правна рамка на машинното гласуване ще бъде разгледана в конкретен анализ на Обществения съвет за МГ.

²И се проведе с малки изключения от неинсталирани или впоследствие дефектирали машини.

³Според намерените бюлетени и отчетени машинни гласове <https://results.cik.bg/ep2019/rezultati/index.html>

⁴Тук и по-нататък - изчислено според машинно четемите данни (csv), публикувани от СИК - <https://results.cik.bg/ep2019/csv.html>.

⁵При по-детайлен анализ прави впечатление, че машинният вот като дял от общия е най-висок в по-големите градове - гр. Добрич и гр. Габрово - 41%, гр.София - 40%, гр.Русе - 36%, гр.Благоевград - 35%, гр. В. Търново - 33%, гр.Бургас - 32%, гр.Кюстендил - 30%. Същевременно, рекордърите са секции по-скоро в малки населени места - с. Септемврийци, Добричко с 96,8% машинен вот, секция в гр.ДолниДъбник, Плевенско с 92,7%, с. Кочан, Благоевградско с 91,6%, с. Миладинови, Кърджайлиско с 90,8%, секция в гр. Габрово с 90,1%. В общо 310 секции машинният вот е използван от повече от половината гласували, а в други 340 между 40 и 50%. Същевременно, в 160 секции с машините не е подаден нито един глас, основно в села в областите Кърджали, Разград, Търговище, Хасково, но и Благоевград, Пазарджик, Пловдив-област и другаде.

⁶Графикът за обучение на РИК бе между 16 и 19 май според <https://www.cik.bg/bg/ep2019/edu/schedule>.

в обучението на СИК включително относно машинния вот , незадоволителното качество - от гледна точка на наблюдатели - на обучителните видео-клипове, неадекватен формат на протокола за отчитане на резултатите от машинните секции, липса на публично представяне на избраните машини, забавянето на процедурата по обществената поръчка, неяснотата по цялостния процес и отказите на държавни агенции и институции за поемане на ангажимент за одити сертифициране на машините и т.н.

1. Дефицити в прозрачността

- В писмо до ЦИК от 21 май Общественият съвет (ОС) предложи Комисията да планира непосредствено след изборите **ръчно преброяване на хартиените разписки** от машината и сравняването на резултатите с машинно отпечатания окончателен протокол, респективно с МГ данните, въведени в РИК. Ден по-късно за същото настоя в открито писмо Омбудсманът на Републиката. Към датата на приключване на този предварителен доклад решение по този въпрос на сайта на ЦИК в рубриките „Машинно гласуване“ и „Съобщения“ няма. Без такова контролно броене наблюдателите и обществеността няма как да се уверят, че специализираните устройства правилно отчитат подадените гласове.

Препоръка. ОС настоява контролното броене на хартиените разписки по методика, определена от ЦИК, да се проведе за току-що изминалите избори и да стане практика занаят. Процедурата следва да е публична, а в бъдеще секциите за тази проверка да се избират на случаен принцип в края на изборния ден.

- За изграждане на обществено доверие към МГ е необходима и ясна информация публично оповестена по темата **одит и сертифициране**. Наблюдателите, следящи протоколите от заседанията на ЦИК, са запознати с отказа на ред държавни институции да извършат тези дейности. Официална информация, че одит и сертифициране все пак е имало, липсва в споменатите рубрики на сайта на ЦИК и не бе включена в изказванията на говорителите на ЦИК непосредствено преди изборния ден.

Препоръка. ОС очаква ЦИК да публикува критериите, по които са избрани колективът от научни работници, документите, доказващи компетентността и удостоверяващи правоспособността им да извършват одит и сертификационни процедури, критериите , заложи от ЦИК по които е извършено одитирането/или сертифицирането, както и представения доклад с всички констатирани и отстранени пропуски и финалното решение за съответствие с първоначалните изисквания. Да се уреди отсега трайно, принципно решение на проблема с отговорността за сертифицирането – с усилията на ЦИК, Министерския съвет и, при необходимост, на законодателя. Да се използва съществуващия експертен потенциал в тази област и определи ясно и публично достъпно основните изисквания заложи от ЦИК с цел гарантиране на ефективен и законосъобразен изборен процес.

- Продължителните дискусии в ЦИК по ключовия въпрос за **техническата спецификация за специализираните устройства** бяха, от гледна точка на наблюдателите, главната причина за

забавяне на обществената поръчка⁷. Започнали в началото на годината от предишния състав на ЦИК, тези обсъждания приключиха с Решение [14-ЕП / 27.03.2019](#). Тогава техническите изисквания към апаратната и програмната част (приложение към цитираното решение) не бяха публикувани, а това стана едва с обявяването на пълната документация за обществената поръчка на 10 април. Междувременно по предложенията за спецификация, изработени по договор с ЦИК от два колектива, е потърсено експертното мнение и на „Информационно обслужване“ АД.

Препоръки. Независимо от променящата се воля на законодателя една сравнително евтина обществена поръчка за изработване на техническата спецификация за машините за гласуване можеше и следва за в бъдеще да е в ход достатъчно време – минимум половин година преди изборите. Документът би трябвало като цяло да е публичен (освен минимален брой детайли с ключово значение за кибер-сигурността), за да се увери обществото, че мерките за надеждността на МГ са на ниво. Както неведнъж е посочвано в анализите на ОС от предишни избори, ЦИК трябва да има достатъчен собствен капацитет в областта на информационните и комуникационни технологии, респективно – в новите технологии за гласуване.

- Обсъжданията на техническата спецификация са илюстрация на **стремежа на ЦИК да филтрира информация** в хода на работата си. Вероятно по никоя друга тема в сравнение с МГ в Комисията не са били вземани толкова решения извън официалните заседания, не са били толкова често изключвани микрофоните и камерите, а в протоколите да е можело да се прочетат фрази от типа на „Колеги, вижте документа в папка еди-коя си“.

Препоръка. ЦИК следва да уважи изискванията на чл.54 (1) и (2) (Прозрачност) от Изборния кодекс всички заседания на Комисията, включително работните, да се излъчват в цялост и да се публикуват пълните протоколи от тях.

- По посочената по-горе причина за наблюдателите остана неизвестно кога и с какви аргументи е взето решение по **въпроса за наем или закупуване на машините**. Без да оспорваме същината на решението, отбелязваме, че то стана публично известно едва от названието на обществената поръчка, обявена на 8 април⁸. И отново, в релевантните за търсене рубрики на сайта на ЦИК липсваше информация за реалния произход на машините (географска локация)⁹.

Препоръка. Изборът наем или закупуване трябва да бъде направен месеци преди следващите избори с МГ, **след анализ на опита** от миналия вот и обществен дебат включващ основните параметри.

- В т.нар. индивидуални протоколи от преговорите между работна комисия на ЦИК и кандидатите в обществената поръчка е **заличена информацията от установените**

⁷Към 15 март, след като Народното събрание отхвърли „ветото“ на Президента, ЗИД на ИК бе публикуван в Държавен вестник и парламентът отказа да гледа на второ четене поредния проект за ЗИД на ДПС, ИК в частта МГ бе практически окончателен. И без това обстоятелство техническата спецификация към този момент зависеше от евентуални промени в ИК единствено по отношение на броя на машините.

⁸<https://www.cik.bg/bg/zop/29>

⁹Според медийни изяви на изпълнителния директор на „Сиела Норма“ АД, машините са произведени специално за България. Вж. например

https://www.dnevnik.bg/politika/2019/05/10/3537268_mashinite_za_glasuvane_na_evroizborite_veche_sa_v/

несъответствия с техническото задание при проведените демонстрации. Това е направено с позоваване на чл. 102 (1) от Закона за обществените поръчки, тоест несъответствията са третираны като търговска тайна. Докато според следващата алинея втора от цитирания член на ЗОП „Участниците не могат да се позовават на конфиденциалност по отношение на предложенията от офертите им, които подлежат на оценка“.

Липсата на разбивка на хартиени и машинни гласове по кандидатски листи и преференции в секционния протокол е стъпка назад в прозрачността в сравнение с изборите през 2016 година. Тя създаде негативното очакване, че наблюдателите няма да могат да направят смислен анализ на резултатите от машинните секции. Все пак публикуването на тези данни на ниво СИК и РИК започна на или около 30 май. По-нататък е посочено как това „опростяване“ на протокола не допринесе за прецизност на резултатите, докладвани от СИК.

Препоръки. Обхватът на числовите данни, които ще бъдат публикувани, включително в машинно четим формат, следва да е известен предварително.

Пренасянето на ръка на данните от окончателния машинен протокол върху хартиения е източник на грешки и вероятно е излишно. СИК могат да предават в РИК или ОИК протокол „в две части“ („класическия“ - от хартиените бюлетини, за МГ – разпечатката от машината и „флашките“), а агрегирането им да става след въвеждането на данните във висшестоящата комисия. За застъпници и наблюдатели, които желаят заверено копие и от машинния протокол, това може да е още една разпечатка от специализираното устройство¹⁰.

Вероятно от интерес само за малко гласоподаватели и наблюдатели е въпросът за възможността за подаване на недействителен глас при МГ. След продължителни дискусии в ЦИК решението бе: *„Гласоподавателите могат да направят своя избор в съответната бюлетина или да не изберат нищо, с което да пуснат празна бюлетина.“*¹¹ В действителност – за разлика от МГ през 2016 г. – специализираното устройство не допускаше такава опция и във финалния протокол нямаше ред за празни или други недействителни гласове. Това бе в съответствие с едно от често сочените основни очаквания от МГ – намаляване на дела на недействителните гласове.

2. Разяснителната кампания на ЦИК

Слабото използване на възможността за машинно гласуване показва, че обществото не бе убедено в предимствата на новата технология. Разяснителната кампания на ЦИК като цяло остана в рамките на формати и подходи, познати от предишни избори, при „аутсорсване“ на част от дейностите, което този път включваше и задължението на фирмата доставчик да изработи разяснителни и обучителни клипове. Това едва ли би могло да бъде другояче при

¹⁰Това предложение едва ли би изисквало промяна на ИК, например на чл. 273. (1) - *Секционната избирателна комисия установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и ги вписва в протокол.*

¹¹Точка 4.3. *Функционалност и гласуване чрез системата за ЕМГ по време на изборния ден* от техническата спецификация по обществената поръчка.

сроковете от обществената поръчка с обявен победител на 22 април¹² – доставка на машините до 10 май, инсталиране на софтуера до 18 май, транспорт и инсталиране по секциите – на 25 май. По-продължителният обучителен клип – полезен и за избирателите, както и „макетният интерфейс“¹³ вероятно са били видени само от граждани, активно следящи сайта или фейсбук страницата на ЦИК. Същото се отнася до списъка на машинните секции, обявен в един текстов файл от 139 страници и без да е налице някакъв онлайн инструмент за търсене. В резултат много граждани от тези, които традиционно не търсят активно информация за изборите, останаха разочаровани, че в тяхната секция няма машина. Говорителите на ЦИК не използваха редовните си медийни изяви, за да окуражат машинното гласуване, да насочват към наличната информация, нито по повдигнатия от ОС въпрос за разполагането на машинната бюлетина върху два екрана. Последната особеност не бе включена дори в постера, разпространен по машинните секции. Отново наблюдавахме избиратели, които с чувство за неудобство се обръщаха към СИК за помощ да намерят предпочитаната кандидатска листа.

Препоръки. Общественият съвет за пореден път препоръчва на ЦИК да проведе оценка на ефективността на разяснителната си кампания като цяло и в частта за машинния вот.

ЦИК да адаптира разяснителната си кампания според наличните социологически и други данни за нагласите на българските граждани спрямо МГ. Информационната кампания за МГ следва да започва по-рано, поне месец преди деня за гласуване, и да включва мотивиращи елементи, като се наблегне на бързината, удобството и сигурността на технологията.

Повишаването на доверието в МГ задължително включва при бъдещи избори осигуряване на няколко машини за предварителен „**обществен одит**“ чрез публични демонстрации на гласуване - евентуално с бюлетина с фиктивни политически субекти и с участието на лица, несвързани с подготовката и произвеждане на избори, което ще спомогне и за установяване на евентуални предизвикателства.

3. Ролята на СИК. Обработка на резултатите от МГ

Както нееднократно е отбелязвано в анализите на Обществения съвет, „успеваемостта“ на МГ зависи в голяма степен от отношението на СИК, което – както и в предишни избори – на 26 май варираше от секция до секция, дори в една и съща, например градска, среда. За пореден път наблюдавахме преобладаващо неутрално отношение на СИК, когато предлагаха на избирателите хартиената и машинната опция. Редки бяха случаите на СИК, които деликатно, но активно насърчаваха МГ. Съответно делът на избралите машинно гласуване в различни етапи на изборния ден (в споменатата градска среда) варираше от под или около 20 % до над 50 %. На другия полюс имаше случаи на СИК, главно в малки населени места, които обезкуражаваха използването на специализираното устройство, включително чрез физическото му прикриване

¹² Решение [193-ЕП / 22.04.2019](#). За простота на календарните сметки тук са пренебрегнати апелацията на участник в обществената поръчка до ВАС и реалната дата на подписване на договора със “Сиела норма АД” - [Договор № 22 от 02.05.2019 г..pdf](#) (09.05.2019 15:27).

¹³ <https://www.cik.bg/bg/ep2019/machine-voting>

от очите на избирателите или, обратно, разполагането му по начин, който възможно да компрометира тайната на вота. Отбелязани са и случаи на непоставяне на постера-упътване за работа с машината и/или на кандидатските листи (необходими за сверка при желание за отбелязване на преференция) до машината¹⁴. Не бяха забелязани признаци ЦИК да е последвала препоръката на ОС да се използва обучението на СИК, за да бъдат представени указания към членовете на СИК - в рамките на ИК и Методическите указания - да обясняват при нужда и предразполагат гражданите в полза на МГ¹⁵.

Наблюдатели от организации на ОС в РИК съобщиха, че непренасянето на данни от окончателната машинна разпечатка в хартиения протокол на СИК (изцяло на гласовете по листи или само преференциите) е сред причините за забавяне на приемо-предаването на изборните книжа. Това се потвърждава неофициално от представители на изборната администрация в РИК, че резултатите от машинния вот са вземани направо от флаш-паметите. Установени бяха значителни несъответствия в броя на преференциите за кандидати от различни политически сили според обобщените числови данни и тези от МГ¹⁶. Институтът за развитие на публичната среда (ИРПС) извърши анализ на достъпните резултати в машинно четим (csv) формат на сайта на ЦИК и намери, че в 1,139 машинни секции има неотчетени преференции за кандидати от различни листи. ИРПС публикува удобен за търсене списък с номера на секции, партии и кандидати, както и линкове към също публичните на сайта на ЦИК htmlчислови данни – обобщени и отделно за машинния вот, в които ясно се виждат случаите на повече машинни преференции, отколкото са отчетени в обобщените данни¹⁷.

Решение на ЦИК [445-ЕП / 29.05.2019](#) съдържа приложение, според което броят на грешките в протоколите на СИК е **4 773**, а протоколите т.е. секциите с несъответствия са **1 929**. За сравнение, на изборите за Народно събрание през 2017 г. общият брой на секциите с корекции **бе 1097 или налице е нарастване с 75%**¹⁸. Според анализа на ИРПС, 633 от тези 1929 поправени протокола са от секции с проведено машинно гласуване. Ако по-ранните анализи на ОС сочат слабостите в работата на голям брой СИК като основен проблем в дните за гласуване, това до известна степен поне се потвърди и при този машинен вот.

Препоръки. Инвестицията в МГ да се направи обоснована и реално оправдана чрез усилия на ЦИК, РИК и ОИК да мотивират секционните комисии в полза на машините. Минималното допълнително възнаграждение на машинните СИК може да се увеличи.

¹⁴ Виж напр. снимковия материал на фейсбук страницата на Института за развитие на публичната среда - https://web.facebook.com/pg/InstituteForPublicEnvironmentDevelopment/posts/?ref=page_internal

¹⁵ Имейл от ОС до cik@cik.bg от 4 април 2019 г. в отговор на запитване на среща ЦИК-ОС за препоръки за подобряване обучението на СИК.

¹⁶ Като илюстрация – секция 234610080 в 23 МИР София - <https://results.cik.bg/ep2019/search/index.html#/p/234610080.html> и <https://results.cik.bg/ep2019/machine/23/234610080.html>

¹⁷ <https://openparliament.net/2019/06/04/%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D1%81-%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D1%81%D0%B2%D0%B0%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BE%D1%82-%D0%BC%D0%B0>

¹⁸ За 2017-а - изчислено по Приложение към Решение № 4666-НСот 29 март 2017 г. - <https://www.cik.bg/bg/decisions/4666/2017-03-29>

ЦИК да публикува анализ каква част от хилядите корекции на грешки и несъответствия в секционните протоколи са свързани с пренасяне на данните от МГ в хартиения протокол.

На среща на Обществения съвет с ЦИК да се обсъдят предложенията на ОС за подобряване на обучението и работата на секционните комисии.

В методическите указания за СИК в машинни секции следва ясно да се дадат указания за начина на поставяне на машините, така че да гарантират тайната на вота.

4. Логистика

В деня преди изборите редица наблюдатели отбелязаха слабости в координацията на изборната администрация, фирмата доставчик и органите на МВР при транспортирането на машините до секциите. Всъщност, решението за изпращането им на терен стана в ранните часове на 25 май, което утежни допълнително организацията и потенциално ограничи времето за достигане до всички СИК, за инсталацията, тест, и провеждане на демонстрации на техническите лица на доставчика, което съответно повлия негативно върху увереността на членовете на СИК при въвеждането на устройствата в експлоатация в деня на изборите. В крайна сметка срокът за доставка беше спазен.

В деня за гласуване нефункциониращите машини (около 10 случая) бяха сред трите водещи теми в медиите наред с общата ниска избирателна активност и нарушенията на забраната за обявяване на междинни резултати от екзит-пуловете. Решението на ЦИК дефектирали машини да не се заменят от 10-процентния резерв бе предварително известно само на внимателните читатели на *Методическите указания за произвеждането и начина за машинно гласуване в СИК*, публикувани пет дни преди изборния ден и не бе публично оповестено и аргументирано преди нормалния интерес от страна на медиите на 26 май.

Извън вниманието на ЦИК, РИК и, съответно, медиите останаха неизвестен брой случаи на краткотрайно прекъсване на работата на машините¹⁹. Някои от тях бяха ясно свързани с повреда на печатащото устройство, други бяха обяснявани от СИК с неправилно поставяне на картата от страна на избирателя или причината оставаше неясна. В наблюдаваните секции помощта на представители на фирмата доставчик бе навременна и адекватна, като включваше понякога срязване на пломби и рестартиране на устройството. Няма данни в някои от тези случаи да са били загубени гласове.

Препоръки. ЦИК да обсъди с представители на фирмата доставчик и с наблюдатели техническите проблеми с функционирането на машините и информира обществеността за проведения анализ. Като резултат могат да се очакват предложения за промени в изискванията към апаратната и програмната част, в процесите на одит и сертификация или относно размера и използването на резерва от специализирани устройства.

¹⁹ Според очевидно непредставителна „извадка“ от наблюдател на ОС такива имаше в пет от десет посетени машинни секции в центъра на София.

5. Други въпроси и препоръки

Решението на ЦИК [11-ЕП / 26.03.2019](#) относно критериите за определяне на секциите за МГ не бе оспорено от участниците в изборите. То вероятно е произвело полезна „социология“ за ефекта от МГ в различни по размер населени места, която заслужава да се анализира. Ако разпоредбите на ИК за МГ останат в сила за местните избори тази година, ефектът от МГ може да се засили чрез целево разполагане на машините в големи секции и в такива, където се провеждат повече от два или повече от три едновременни избора.

Обществения съвет при ЦИК е на разположение с експертизата си за извършване на съвместен анализ и дискусия по описаните важни аспекти от проведено машинно гласуване на изборите за Европейски парламент на 26 Май 2019г. с цел постигане на справедлив, прозрачен и ефективен изборен процес.

Обществен съвет към Централна избирателна комисия на Република България,

София, 21 юни 2019 г.