

## **Промените в изборните правила не търпят отлагане**

София, февруари 2022 г.

### **РЕЗЮМЕ НА ГЛАВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ**

#### **Правна рамка**

Основна слабост на изборното законодателство в България е неговата нестабилност. Обществеността привикна Изборният кодекс да се променя „на парче“, в „дванайсет без пет“ заради станали неотложни проблеми, а нерядко и по конюнктурни съображения. В момента България няма работеща правна рамка за излъчване на законодателен орган – не е дефинирана избирателната система при редовни избори, „на изчакване“ е формирането на изборен район Извън страната, нарушен е международният стандарт за равното избирателно право / еднаква тежест на гласа. Наложителна е ревизия и на други разпоредби, например тези за новите изборни технологии.

- Работата по отстраняването на дефицитите в Изборния кодекс трябва да започне незабавно независимо от неизвестния времеви хоризонт до следващите национални избори. Изборната реформа да се предшества от широк публичен дебат между всички заинтересовани участници от политическия спектър, изборната администрация и гражданския сектор.
- С търсене на максимално възможния консенсус да се намери трайно решение за основните въпроси като избирателната система, състава на изборната администрация, МИР Извън страната, броя и/или размера по мандати на МИР в България, обновяването на избирателните списъци, машинното и дистанционно електронно гласуване.

#### **Изборна администрация**

Промените, въведени от 45-ото Народно събрание по отношение състава на Централната избирателна комисия, и назначаването впоследствие на нови членове не доведоха до подобрения. Ниската ефективност като следствие от партийни пристрастия, ограничени ИТ капацитет и мениджърски умения, както и дефицитът на прозрачност на ЦИК са сред основните проблеми на изборния процес в България.

Трайната и порочна практика на гласуване по партийни блокове в ЦИК води до парализа (неприемане на решения) или до лоши решения.

Секционните комисии остават сред слабите звена в процеса, особено в дните на изборите.

- Ключът за подобряване на работата на изборната администрация е промяна на наследения от началото на прехода партийно-квотен принцип при назначаването ѝ и преминаване към смесен професионално-политически модел.
- Възможен вариант е минимизиране и уеднаквяване на политическите квоти в ЦИК, като същевременно законодателят предвиди критерии и процедури за предлагане, публично обсъждане и избор или назначаване на политически необвързани членове.
- ЦИК има нужда от по-ефикасна администрация с разгърнати функционални единици, на първо място – силен отдел по информационни и комуникационни технологии и обучителен център.
- Работата на секционните комисии ще се подобри, ако председателят и/или секретарят бъдат назначавани на професионален принцип.

## **Машинно гласуване**

Въвеждането на машинното гласуване (МГ) като единствен метод в секциите с 300 и повече избиратели се оказа предизвикателство за гражданите, за изборната администрация и всички други, ангажирани с този процес.

На чисто техническо ниво МГ през април, юли и ноември може да се оцени като успешно. Същевременно лошата комуникация между администрация, изпълнители на поръчките, доставчиците и производителя на машините създадоха дълъг низ от ситуации, които застрашиха провеждането на МГ през юли, оставяйки отражение върху участието в процеса и в доверието в него.

Броенето на контролните разписки - най-разбираемият за широката публика метод за проверка на надеждността на МГ – бе обект на политически мотивирани решения в ЦИК и в крайна сметка, очаквано, не доведе до нито един публичен анализ на резултатите от това броене.

Процесът по удостоверяване на съответствието на доставените устройства и софтуер с изискванията на Изборния кодекс остана достъпен за крайно ограничен брой експерти, някои от които го оцениха като неадекватен.

Разяснителните кампании, които трябваше да помогнат на гражданите да използват машините, бавно набираха скорост от пролетта до есента, когато гласуването „две в едно“ затрудни мнозина.

- ЦИК да публикува подробен анализ на силните и слабите страни в прилагането на МГ със съответните препоръки. Анализът да бъде подкрепен от проучване на отношението на българските граждани към новите изборни технологии и евентуалната им връзка с причините за неучастие в изборите.
- Да се дефинират прецизно в Изборния кодекс разпределението на отговорностите между участниците от страна на държавата и нейните партньори, както и възможната и желана степен на „собственост“ и контрол на ЦИК върху процеса МГ.

- Контролното броене на разписките от МГ да стане рутинна практика, да се провежда извън местата за гласуване, по метод с пълзяща извадка, публично и с помощта на съвременни технически средства.
- Да се проведат дискусии сред експертната общност и за широката публика по цялостна система за удостоверяване на всички етапи от процеса на МГ.

## Избирателни списъци

Съмненията в обществото за „мъртви души“ произтичат от факта, че броят на избирателите в списъците е почти еднакъв с данните за населението в България, включително непълнолетните. Налице са нагласи за нова законова уредба, която да отразява засилената мобилност на гражданите.

Съответният раздел от настоящия анализ представя в полемичен формат „радикалния“ подход към проблема – активна регистрация и създаване на регистър на избирателите, както и „консервативния“ – фокусирано теренно проучване на пълнотата и прецизността на избирателните списъци.

- Препоръчва се незабавно внимание към разпоредбите в действащия Изборен кодекс, свързани с „официалното оповестяване на резултатите от последното преброяване на населението“ като многомандатен изборен район Извън страната и съответното разпределение на мандатите в Народното събрание по МИР.
- Евентуалната реформа на списъците да върви паралелно в България и извън нея, като се осигури възможната равнопоставеност по отношение избора на място за гласуване.
- Във всеки случай да се предприемат първи стъпки към сформирание на избирателни списъци за българските граждани извън страната, което логистично ще улесни процеса на гласуване в чужбина и ще „разтовари“ списъците в секциите в България.

Общественият съвет подготвя допълнителни документи по въпросите на местните избори, дистанционното електронно гласуване и други теми.

---

Общественият съвет към Централната избирателна комисия включва представители на български неправителствени организации, наблюдаващи изборите в страната. Създаден е на основата на чл.55 от Изборния кодекс и според своите Правила е консултативен орган към ЦИК с основна цел да съдейства за осигуряване на прозрачност, демократичност и честност в изборния процес. Общественият съвет работи независимо от изборната администрация. За работата си членовете му не получават възнаграждение.

## Правна рамка

Основна слабост на изборното законодателство в България е неговата нестабилност. Идеята за кодификация (от 2011 г.) на отделните и често променяни изборни закони парадоксално резултира в 22 „пакета“ от промени в действащия (втори по ред) Изборен кодекс след влизането му в сила през 2014 година.

Това обстоятелство е следствие, отчасти, на една нормална обществено-политическа динамика (включително въвеждането на нови изборни технологии), но в много голяма степен отразява порочни законодателни практики в българските парламенти. Изборният кодекс (ИК) се променя „на парче“, заради станали неотложни проблеми или според конюнктурни съображения и в нарушение на международните добри практики, изискващи широки обществени консултации и търсене на консенсус сред политическите сили. Щетите, нанесени по отношение предвидимостта, прозрачността и доверието в процеса, са многобройни<sup>1</sup>.

България е в нелепото за модерна държава положение да е провела за една календарна година три парламентарни надпревари и същевременно да няма работеща правна рамка, указваща как да излъчи следващия законодателен орган. Без мисъл за навлизане в предположения кога точно тази рамка би могла да стане належащо необходима, отбелязваме, че в действащия ИК е заложена уникална политическа енигма относно системата за редовен избор на Народно събрание<sup>2</sup>. Още „бели петна“ има в разпоредбите на ИК, съдържащи фразата „в сила от деня на официалното оповестяване на резултатите от преброяването през 2021 г.“ С тях са обвързани (на практика отложени от 45-ото НС) ключови въпроси като формирането на многомандатен изборен район (МИР) извън страната<sup>3</sup>.

От все още неоповестените официални данни от преброяването на населението, както и от волята на депутатите зависи и отдавна наболелият проблем за нарушения международен стандарт за равното избирателно право / еднаква тежест на гласа, респективно за броя на мандатите в големите и малки МИР в България<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Например решението за задължителното машинно гласуване в секциите с 300 и повече избиратели бе взето в 45-ото Народно събрание с гласовете на четири политически сили срещу други две. Това обстоятелство е част от обяснението за намалялата през 2021 г. избирателна активност и предизвика нежелани последици като организираната миграция от машинни към подвижни избирателни секции, в които хора със спорни трайни увреждания гласуваха с хартиени бюлетини. Различни социологически агенции засвидетелстваха 10-15% избиратели с „притеснения“ от машините. В началото на 2022 г. лидерът на БСП Корнелия Нинова заяви, че партията ѝ е понесла електорални щети от задължителното машинно гласуване.

<sup>2</sup> ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ към Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ДВ, бр. 36 от 2021 г., в сила от 1.05.2021 г.) § 64. Пропорционалната изборна система за избори за народни представители по чл. 246 се прилага до произвеждането на първите редовни избори за народни представители след влизането в сила на този закон.

<sup>3</sup> И сложни за организиране дейности като видеонаблюдението на преброяването на гласовете в секциите.

<sup>4</sup> На изборите през ноември 2021 г. разпоредбите за „единна норма на представителство“ и не по-малко от 4 мандата във всеки МИР отново доведоха до цена на един мандат в малък МИР като Видин почти два пъти

Кодексът на добрите изборни практика на Венецианската комисия на Съвета на Европа експлицитно посочва като стандарт ключовите проблеми на изборното законодателство, които не бива да се променят по-малко от година преди предстоящи избори: избирателната система, начина на съставяне на изборната администрация и изборните райони.

## Препоръки

- Работата по отстраняване на дефицитите в Изборния кодекс би трябвало да започне незабавно независимо от неизвестния времеви хоризонт до следващите избори. Изборната реформа да се предшества от широк публичен дебат между всички заинтересовани участници от политическия спектър, изборната администрация и гражданския сектор.
- С търсене на максимално възможния консенсус да се намери трайно решение за основните въпроси като избирателната система, състава на изборната администрация, МИР извън страната, броя и/или размера по мандати на МИР в България, обновяването на избирателните списъци, машинното и дистанционно електронно гласуване. ДЕГ следва да излезе от полускритото си място в преходните и заключителни разпоредби на ИК.
- Конфликтът между фундаменталната идея за постоянна изборна администрация и традицията (ограничена с промените в ИК от април 2021 г.) за квоти на *всички* парламентарно представени политически субекти може отчасти да се реши с минимизиране на политическото представителство в ЦИК, включване на непартийни членове и запазване на петгодишния мандат на Комисията.
- Препоръчваме реформата да обхване и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, като се изчистят спорните моменти при провеждането на референдуми и връзките на този закон с Изборния кодекс.

## Изборна администрация

Промените в Изборния кодекс, въведени от 45-ото Народно събрание по отношение състава на Централната избирателна комисия, и назначаването впоследствие на нови членове не доведоха до подобрения в най-висшето звено на изборната администрация. Ниската ефективност като следствие от партийни пристрастия, ограничен ИТ капацитет и мениджърски умения, както и дефицитът на прозрачност на ЦИК са сред основните проблеми на изборния процес в България като цяло.

---

по-ниска от голям МИР като София 23. Според Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия отклонението от нормата не бива да надвишава 10% и в никакъв случай да не е повече от 15 % освен при изключителни обстоятелства.

## Без промяна в новата ЦИК

Комисарите, назначени през май 2021 г., се плъзнаха по обичайните практики на предишните ЦИК<sup>5</sup>. Проблеми от априлските избори се репродуцираха през юли и ноември, като отново най-трудно за Комисията беше справянето с машинното гласуване. (Подробности за МГ – в съответния раздел на този анализ.)

Най-запомнящото се свидетелство за неумението на ЦИК да управлява технологично и логистично сложни процеси извън рутината на хартиения вот бе кризата около доставката на нови специализирани устройства за електронно машинно гласуване (СУЕМГ) за изборите на 11 юли. Ненужният търговски спор с доставчика „Сиела норма“ АД едва не дерайлира процеса, докато служебното правителство не го пое в свои ръце<sup>6</sup>.

ЦИК не се възползва от възможностите на Изборния кодекс (ИК) да разгърне свой допълнителен капацитет в информационните и комуникационни технологии<sup>7</sup>, а повечето комисари имат различни по обхват, но главно частични и придобити „в движение“ технически знания. При това положение процесите се движеха напред от „Информационно обслужване“ АД, трите държавни агенции със законови задължения относно СУЕМГ, и доставчика на повечето от машините и логистичните услуги „Сиела норма“ АД.

Само по себе си разделянето на отговорности при управление на избори е често срещан модел. Проблеми през 2021 г. създаваха настояването на ЦИК да бъде във фокуса на всяка комуникация между технически компетентните участници в обмена на информация, както и старомодният стил и на новия състав на Комисията по оперативни и дори спешни въпроси да общува с партньорите си единствено чрез официални писма с два подписа и печат<sup>8</sup>.

Но най-сериозният проблем е, че гласуването по партийни блокове в ЦИК допълнително води до парализа (неприемане на решения) или до лоши решения. Ще припомним само най-важните случаи, в които членовете на ЦИК гласуваха като представители на партиите, предложили ги в Комисията.

За изборите на 4 април в над девет хиляди секции гласоподавателите имаха избор между специализираното устройство и хартиената бюлетина. ЦИК прие формуляр на секционен протокол,

---

<sup>5</sup> Видимо от наблюдението на заседанията им, вземаните решения, неизграждането на допълнителен капацитет и дори от формалния факт, че новият състав на ЦИК с нищо не промени Правилника за организация и дейността (приет през юли 2020 г.).

<sup>6</sup> В крайна сметка СУЕМГ и свързаните с тях логистични услуги бяха закупени практически на цените, сочени първоначално от доставчика.

<sup>7</sup> ЦИК не публикува данни за броя и имената на служителите си, но от протоколите от заседанията ѝ става ясно, че през 2021 г. освен от главен експерт ИКТ Комисията е подпомагана от трима IT експерти. За провеждането на т.нар. „трето ниво консултации“ с производителя на софтуера „Смартаматик“ през декември ЦИК се обръща към ДАЕУ с молба да ѝ посочат експерти, които да получат договорените знания.

<sup>8</sup> В резултат на тромавата комуникация по нашумелия проблем с „допълнителните машини“ в навечерието на ноемврийските избори участници в изборния процес станаха също жандармерията, прокуратурата и съдът.

който изискваше резултатите от машината – стотици числа с гласовете за партии и предпочитаните за отделни кандидати – да се преписват на хартия и да се сумират с числата от гласуването с хартиени бюлетини. Неизбежните многобройни човешки грешки доведоха до мъчително бавна обработка на протоколите в районните избирателни комисии (РИК).

Пак с гласуване по партийни блокове новият състав на ЦИК разпореди на ноемврийските избори контролното броене на разписките от машината да става във всяка секция. Това отново ненужно натовари СИК, забави процеса в РИК и произведе гигантски масив от данни, които не бяха използвани от ЦИК, нито, доколкото е известно, от други участници в изборите.

Характерно за настоящия и предишните състави на ЦИК е гласуването по партийни линии при сигнали за нарушения на правилата на предизборната кампания<sup>9</sup>.

### **Дефицитът на прозрачност в работата на ЦИК**

Настоящият състав на ЦИК в пълнота продължи практиката на предшествениците си системно да нарушава чл.54 от Изборния кодекс. Най-честото нарушение е изключването на микрофоните по време на заседание въпреки разпоредбата „всички заседания на Централната избирателна комисия, включително работните заседания [да]се излъчват в цялост със звук и картина“. Второто е по отношение на изискването на Кодекса за незабавно публикуване на стенографските протоколи - забавянията са средно от около 5-6 дни<sup>10</sup>. Закъснява в някои случаи и публикуването на дневния ред за дадено заседание, като обичайно той се „актуализира“ в последния момент.

Голяма част от работата по същество на ЦИК остава скрита за наблюдателите, като на официалните и излъчвани по интернет заседания се докладват вече съгласувани проекти, за чието съдържание зрителят трябва да гадае<sup>11</sup>. За избягване на поне една от колизиите с чл.54 „работните заседания“ вече се наричат „работни групи“. Показателно е, че на сайта на ЦИК липсва информация за броя, тематиката и състава на тези групи.

Немалко от предложенията и исканията за информация от страна на Обществения съвет получаваха формален или никакъв отговор. Не получихме отговор на искането за информация и съдействие за

---

<sup>9</sup> Така бе гласувано при повторния избор за президент и вицепрезидент на 21 ноември по два сигнала, засягащи видни политици. Във втория случай ЦИК не събра мнозинство за вземане на решение. В трети случай ЦИК не довърши дебата си до края на заседанието / изборния ден.

<sup>10</sup> Според ал.2 на чл.54 „От деня на насрочване на съответния вид избор до един месец след обявяването на резултатите от изборите Централната избирателна комисия публикува пълните стенографски протоколи не по-късно от 24 часа от приключване на съответното заседание.“

<sup>11</sup> Например три такива случая могат да се видят в протокола от заседанието на ЦИК от 21 декември. На с. 10 се докладва и гласува решение от работна група без изобщо да се разбира за какво става дума. На с.34 след прекъсване на заседанието се коментира вероятно обсъдено в паузата писмо до „Сиела норма“ АД с неизвестна тематика. На с.42 след предшестващо работно обсъждане се решава по някакви писма от Съда на Европейския съюз.

участие на наблюдатели на ОС в процеса на установяване на съответствието на СУЕМГ<sup>12</sup>. Този процес бе почти напълно затворен и за други НПО и експерти.

Проблеми с прозрачността има и в работата на районните изборителни комисии. През декември по сигнал от администрацията ЦИК обсъжда информацията, че във видеоархивите на РИК има „големи празноти“, като „в някои има съвсем малко записани директни излъчвания“<sup>13</sup>. Става ясно, че „това е отговорност на РИК-а, тъй като в определен момент не са включили устройствата, които са били налични“.

### **ЦИК системно подценява обучението на изборните комисии**

Противно на разпоредбата на чл. 56 от Изборния кодекс ЦИК реално няма обучително звено.

Търсенето на сайта на ЦИК по словосъчетанието „обучително звено“ връща като резултат единствено решение от 30 март 2014 година<sup>14</sup>. Рубриката „Обучителен портал“ съдържа само „Архив“ и материали от 2017 година. Обучителните материали реално бяха (до към края на 2021 г.) в раздела [ЦИК / Избори за Президент и Вицепрезидент и Народно събрание 14.11.2021 г. / Обучителни материали за членове на СИК](#)<sup>15</sup>. Там са методическите указания за СИК и полезни видеоклипове, но няма никакви планове или насоки за обучение, които да подпомагат РИК. Методики в полза на обученията с насоки за тяхната продължителност, форми, онагледяващи средства, практически занимания и проверка на знанията ЦИК не е създавала поне от 2016 г., когато с промени в Изборния кодекс бе прецизирано изискването да има обучително звено.

Заслужават добра оценка развилите се през ковид кризата форми за самообучение онлайн чрез сайта на ЦИК. Не е известен дялът на членовете на изборната администрация, които ги използват. Частичните наблюдения на Обществения съвет показват около 20 – 25 на сто участие на членове на СИК в присъствените обучения преди епидемията и още по-ниско при обученията онлайн през 2021 година.

За ноемврийските избори не бяха приготвени обичайните Методически указания на ЦИК за РИК<sup>16</sup>, нито ЦИК проведе традиционното от години онлайн обучение на РИК<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Писмо на ОС до ЦИК от 20 октомври 2021 г. Представители на ОС наблюдаваха частично установяването на съответствието преди априлските избори.

<sup>13</sup> Протоколи от заседанията на ЦИК на 14 и 16 декември: „има 15 или малко повече от РИК-овете, които имат частичен архив“; РИК Монтана изобщо няма видеоархив.

<sup>14</sup> Според което „в състава на обучителното звено се включват всички членове на ЦИК“.

<sup>15</sup> Вече потребителят минава през [ЦИК, Архив на ЦИК за проведени избори, Избори за Президент и Вицепрезидент и Народно събрание 14.11.2021 г., Обучителни материали за членове на СИК](#)

<sup>16</sup> ИК, чл. 57. (1) Централната изборителна комисия: ... 3. издава методически указания за работата на изборителните комисии по прилагане на кодекса.

<sup>17</sup> Потвърдено от протокола от заседанието на ЦИК на 9 ноември, с.26.



## **СИК - слабото звено в дните за избори**

Партийно-квотният принцип е основната причина в съставите на СИК да има голям брой ниско мотивирани и необучени членове – партиите и коалициите често нямат капацитет за качествен подбор, особено в малките населени места. Такива хора не присъстват на обученията, не четат методическите указания и са склонни да импровизират или преднамерено да заобикалят правилата, за да приключат по-бързо работата си. Основните им мотиви за участие са паричното възнаграждение и/или лоялността към предложилата ги политическа сила.

Заслугата за това, че в България дните за гласуване протичат в общи линии нормално и произвеждат резултат, който при национални избори не е бил сериозно оспорван, е на неизвестно колко голяма част от стохиялната армия членове на СИК, които се обучават и самообучават, придобиват задължителните знания за управление на машините или за попълването на изборните книжа и изпълняват задълженията си съвместно. Успешната работа в секцията нерядко е заслуга на един-двама-трима от членовете. Очевидно обаче компетентните изборни служители не са достатъчно много, за да предотвратят изобилните грешки от незнание и умишлените нарушения, за които и през 2021 г. съобщаваха наблюдателите и медиите с всички произтичащи последици за доверието в процеса<sup>18</sup>.

Дори декларираният отказ от изпълнение на задълженията на СИК по правило остава без последици<sup>19</sup>.

От години е познат проблемът с огромния брой промени в съставите на СИК непосредствено преди изборния ден – на места около една трета или дори над половината от всички членове. Това обстоятелство до голяма степен обезсилва възможните и препоръчвани нееднократно подобрения в обучението или по линия на материалното стимулиране. И на това ниво на изборната администрация е необходим по-радикален подход с ограничаване на назначенията по партийни линии<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Протоколите на ЦИК от дните за гласуване показват, че и на Комисията се налага да отделя време за сигнали за нарушения в секциите.

<sup>19</sup> По неофициална информация на Обществения съвет на юлските избори около една четвърт от „извадковите“ 1343 СИК не са предали протоколи от броенето на контролните разписки от СУЕМГ. На писмено запитване от ОС от по същия въпрос от 6 декември 2021 г. ни бе отговорено, че „всички приложения 3-ПВР и 13-НС са качени на интернет страницата на ЦИК и всички заинтересовани могат да се запознаят с тях“. Частичното запознаване показва, че в някои случаи вместо споменатите приложения са качени констативни протоколи за липсата им.

<sup>20</sup> Справка на Института за развитие на публичната среда за решенията на РИК в седмицата преди изборите на 11 юли показва местата с най-висок процент на подменени състави: Свиленград, МИР Хасково (58%); Петрич, МИР Благоевград (44%) както и районите Студентски (43%), Изгрев (36%) и Трианица (34%) в столичния 23 МИР.

## Препоръки

- Ключът за подобряване на работата на изборната администрация е промяна на наследения от началото на прехода партийно-квотен принцип при назначаването ѝ и преминаване към смесен професионално-политически модел.
- Възможен вариант е минимизиране и уеднаквяване на политическите квоти в ЦИК (по един или по двама от всяка парламентарно представена партия или коалиция), като същевременно законодателят предвиди критерии и процедури за предлагане, публично обсъждане и избор или назначаване на политически необвързани членове с висок обществен авторитет, безупречна репутация и подходящ професионален опит. Балансът на двете компоненти трябва да не допуска или да прави малко вероятно изискуемостта за вземане на решения мнозинство от две трети да бъде торпилирано чрез гласуване по партийни блокове.
- Работата на секционните комисии рязко ще се подобри, ако председателят и/или секретарят бъдат назначавани на професионален принцип, след конкурс и по критерии като образование, професионален опит и положен тест. Задълженията им – по дългосрочни договори - ще включват участие в обучения между и непосредствено преди изборите, служене в произволна секция в рамките на общината и предписана със закон водеща отговорност за спазването на изборните правила. Привлекателно заплащане може да се съчетае с повишена административно-наказателна отговорност.
- Крайно време е ЦИК да приложи пълноценно чл.48 от ИК като разгърне своята администрация с подсилени и ефикасни функционални звена. Отделът по информационни и комуникационни технологии трябва да позволи на ЦИК ако не изцяло самостоятелно да извършва всички дейности, то поне в разумна степен да може да ги разбира и ефикасно да контролира подизпълнителите в процеси като машинното или дистанционно електронно гласуване, без Комисията да е заложник на външни консултанти. Специализираният обучителен център ще има сред задачите си стандартизирани за страната форми, методики и материали за обучение включително средства за самообучение и проверка на знанието. Правният отдел трябва да разтовари комисарите от продължителни пленарни дискусии по рутинни въпроси, каквито са често запитванията от граждани или институции.

## Машинно гласуване

След дългогодишни експерименти и тестове с машинно гласуване (МГ) през изминалата година то стана задължително за всички секции с над 300 избиратели, дори и тези зад граница. Около 9500 от общо над 13000 секции на последните избори използваха т. нар. специализирани устройства за електронно МГ (СУЕМГ). Това се оказа предизвикателство както за избирателите, така и за изборната администрация и всички ангажирани в този процес.

Машинното гласуване и детайли около него се превърнаха в основна тема в новините и в кампаниите на политическите централи. Конспиративни теории, неясноти около поръчките,

доставката и сертифицирането създадоха недоверие сред неизвестно голяма, но вероятно значителна част от обществото. Това се случи основно поради липсата на ясно разписани правила и календар за предстоящите дейности, свързани с подготовката и провеждането на МГ. Друг фактор бе делегирането на ключови дейности на външни изпълнители, с които ЦИК често не успяваше да установи качествена комуникация, така че усилията на Комисията да има пълен контрол върху процеса се оказаха неадекватни.

### **На чисто техническо ниво МГ през април, юли и ноември може да се оцени като успешно.**

Делът на СУЕМГ, които дефектираха в началото или в хода на изборните дни, на записващите технически устройства (USB флашки), неразчетени в РИК, или на други проблеми остана нисък спрямо безпрецедентно големия брой устройства, разположени в секциите. Според чуждестранни експерти 115-те машини, за които ЦИК събщи, че не са стартирали или са спрели да работят на 14 и 21 ноември, са най-ниският процент дефектирали устройства за гласуване, отчетен официално или за който има някакви данни където и да е било по света, и едва ли може да се очаква да се запази такъв в бъдеще. Обществото обаче и до днес не разполага с пълен анализ на тези затруднения. Откъслечните сведения за тях се озоваха разпръснати в изказвания на представители на ЦИК и партньорите ѝ и в малко общодостъпни документи<sup>21</sup>.

Най-нашумял, но впоследствие забравен бе **казусът от Велико Търново**, където на 4 април машинното гласуване беше изцяло спряно в 313 секции в целия многомандатен изборен район заради разминавания в подредбата на кандидатите на една от листите в машинната бюлетина спрямо официално регистрираната в РИК листа. Този случай стана емблематичен за това как не се посочват ясно причините за подобен провал, а и до ден днешен няма поета отговорност. След искане по Закона за достъп до обществена информация в Обществения съвет се получи постановление на Софийска градска прокуратура (СГП), чието същество е, че причини за грешката не са намерени в РИК Велико Търново, случаят е прехвърлен на СГП, обаче липсват данни за длъжностно престъпление и се постановява отказ за образуване на досъдебно производство<sup>22</sup>.

### **Разногласията около контролните разписки**

Голямото обществено внимание, което привлече броенето на контролните разписки (КР) от МГ, се дължи поне на две обстоятелства. Това е най-разбираемият за широката публика метод за проверка дали отчитаните от машината гласове съвпадат с волята на избирателите. Второ, въпросът бе силно политизиран особено в навечерието на ноемврийските избори.

---

<sup>21</sup> Например за констатираните през ноември 2021 г. проблеми е полезно да се четат протоколите от заседанията на ЦИК в дните за гласуване, протоколът от 6 декември за дефектиралите в тези дни машини и 6 машини с инсталиран хеш код, несъответстващ на удостоверения (от с. 30), протоколът от 21 декември (от с.27) за неразчетени в РИК или ЦИК USB флашки, както и основните причини за спиране работата на СУЕМГ според техните log файлове (четци на смарт карти, принтери, захранване, респ. грешки на СИК).

<sup>22</sup> Постановление на СГП от 21 октомври 2021 г. с изходящ номер 18590 /21.10.2021, входящ номер в ЦИК МИ-09-100 / 26.10.2021 г. По принцип лицата с достъп до такива бази данни на ЦИК и РИК като кандидатските листи са ограничени по брой и известни на компетентните органи.

За вота на 11 юли ЦИК разпреди броене на КР в много голяма извадка (1343 или всяка седма) от „машинните“ секции. Поради липсата на публичен анализ от страна на ЦИК на резултатите от това начинание Общественият съвет се обърна неколккратно към Комисията и в резултат в началото на октомври представители на ОС бяха поканени на място в ЦИК да прегледат наличната документация. Основният извод на ОС бе, че разликите в числата между двата основни източника за сравняване – протоколите на СИК от броенето на КР и числовите данни от флашката, публикувани в секцията Резултати на сайта на ЦИК, са в рамките на допустимото или очакваното за човешки грешки, които са направени при попълването на КР протоколите и не предизвикват подозрения за достоверността на резултатите от МГ. Вторият извод бе, че методът на броене на КР в секциите в края на изборния ден е ненадежден. Не можеше да бъде доказано, нито отхвърлено съмнението, че в някои КР протоколи СИК, без нищо да са броили, са преписвали числата от финалната разпечатка от СУЕМГ<sup>23</sup>.

Общественият съвет предложи в споменатия доклад, в свои медийни изяви и в по-късни документи добри практики като пълзящо броене на разписките (нарастваща извадка), при това не в секциите, а в ЦИК или в РИК, церемония по случаен подбор на секциите, а след последните избори настоя ЦИК да приеме нарочно решение, с което да се ангажира публично със срок, в който ще бъде направен цялостен анализ на резултатите от контролното броене<sup>24</sup>. Нищо от това не бе възприето от изборната администрация.

Още преди гласуването по партийни блокове решение на ЦИК през ноември сто процента от КР да се броят в машинните секции, специалисти коментираха, че технологичните възможности, които МГ предлага, няма да са адекватно използвани и че с пълното броене на разписките СУЕМГ се свеждат до това, което в практиката по света се нарича машина за маркиране на бюлетини. Впоследствие се сбъднаха и предупрежденията на ОС, че наложеното допълнително натоварване на СИК в ситуация „2 в 1“ ще произведе огромен и безполезен масив от данни, в който е невъзможно да се разграничат протоколите на секционните комисии, които съвместно са броили КР, от тези, които са имитирали броене<sup>25</sup>.

От публикуваната до момента официална информация на сайта на ЦИК излиза, че проблем с машините и данните от тях е имало само в три софийски секции (за които най-напред в медиите бяха огласени разминавания между официалните числови данни и протоколите от контролното

---

<sup>23</sup> Доклад на ОС до ЦИК от 11 октомври 2021 г., огласен и в медиите.

<sup>24</sup> Писмо на ОС до ЦИК от 5 декември 2021 г.

<sup>25</sup> Ясна индикация, че и през ноември някои СИК отново са преписвали числа от финалната машинна разпечатка, са времената на приключване на работата, отбелязани в протоколите им – 15-25 минути след края на изборния ден, докато в други секции с приблизително същото натоварване като брой гласували е отбелязана продължителност на работата от около час или повече. Наблюдатели, присъствали физически, свидетелстват, че след привършване на броенето на КР и попълването на цялата документация, са били изненадани да видят, че останалите секции в училището отдавна са опразнени от СИК.

броене)<sup>26</sup>. За останалите проблеми, документирани от наблюдателите по време на изборите, няма никаква аналитична информация, нито индикация, че такава може да се очаква.

Не е известно и политическите партии, които подкрепяха или оспорваха МГ и чиито представители в ЦИК застъпваха противоположни подходи към КР, да са използвали по някакъв начин данните от броенето им в секциите.

Решението за стопроцентово броене на разписките на ниво секция и нежеланието на ЦИК да извърши и публикува цялостен анализ на предписаното от нея действие, както и за машинното гласуване като цяло, допълнително засилва усещането за непрозрачност сред обществото, което през годината бе редовно захранвано с конспиративни теории по темата.

### **Проверката на техническата годност на СУЕМГ и софтуера**

Така наречената сертификация бе сведена до една церемония, която освен трудно достъпна за граждани и медии бе оценена и като практически безсмислена от присъствали експерти. Използваният *хеш екстрактор* например е с неясен произход и данните от него не могат да бъдат независимо проверени. Добрата практика е участниците да използват свой екстрактор, като по този начин се уверят в точността на данните.

Процесът официално е наричан удостоверяване (или оценка) на съответствието на доставените СУЕМГ и софтуер с изискванията на Изборния кодекс по чл. 213 А. В навечерието на последните за годината избори ЦИК отхвърли идеите за публично събитие за медии и специалисти с цел предварително запознаване с методиката и дейностите по чл.213 А и публично генериране на някой от кодовете за защита, предложени от ОС към ЦИК<sup>27</sup>. С едно поредно гласуване по партийни линии не бе прието и предложението на член на ЦИК „да предостави на регистрираните представители по чл. 213а, ал. 3 от Изборния кодекс достъп до предоставените устройства, функционални тестове и оглед на хардуерната им реализация, както и достъп до всички скриптове за изграждане на системен образ и на изходния код, предоставяне на възможност за инсталиране на инструменти за визуализиране и анализ.“<sup>28</sup>

Самото решение на ЦИК относно реда за участие на представители на политически субекти, неправителствени организации и БАН в процеса на удостоверяването възпроизведе ненужните образователни ограничения (три години професионален опит в информатика или компютърни технологии и завършено висше образование по специалност от тази област)<sup>29</sup>. Парадоксално,

---

<sup>26</sup> За тези три секции ЦИК назначи комисия от свои членове, преброи техните КР и огласи анализ, който – предвидимо – показа, че разминаванията са от човешки грешки при попълване на протоколите и не поставят под съмнение броя на гласовете за партии – протокол и съобщение на сайта на ЦИК от 10 януари 2022 г.

<sup>27</sup> Становище на ОС до ЦИК от 1.10.2021 г.

<sup>28</sup> Вж. протокол от заседанието на ЦИК от 9 ноември 2021 г.; дискусиата по темата е от с.51 до с.61. От протокола от заседанието на 11 ноември става ясно, че членове на ЦИК не са запознати с методиката на удостоверяването, включително с обстоятелството, че „извадката“ от СУЕМГ, предоставена на трите удостоверяващи съответствието агенции, включва три машини – вж. с.60.

<sup>29</sup> РЕШЕНИЕ № 783-ПВР/НС, София, 22 октомври 2021 г.

официалният публичен регистър на ЦИК на представителите в процеса по удостоверяване съдържа едно единствено име<sup>30</sup>.

### **Проблемите по доставката и съхранението на машините**

Очевидно лошата комуникация между администрация, изпълнители на поръчката, доставчик и производител на машините създадоха ред ситуации, които застрашиха провеждането на изборите през юли и оставиха отражение върху участието в процеса, както и в доверието в него. Изборният кодекс от 2014 г. въпреки над 20-те поправки, които е претърпял оттогава, все пак е писан за гласуване с хартиени бюлетини и някои текстове са тълкувани по различен начин от различни участници в процеса на адаптация на тези текстове към МГ.

В началото на ноември самата ЦИК беше изненадана от броя и местонахождението на наличните в България СУЕМГ, което показва ясно, че предишните турове не са довели до подобрене на процеса, а напротив, бе оставена и използвана възможност за спекулации в публичното пространство, свързани с „допълнителните“ машини.

Тук само за пълнота припомним накратко нашумели публични въпроси по темата: споровете между ЦИК и доставчиците около цената на поръчваните през 2021 г. СУЕМГ; навременната им доставка особено в секциите зад граница; заплащането на наема за съхраняваните на склад в София устройства; собствеността върху самите машини и софтуера допреди подписването в края на годината на официалните приемо-предавателни протоколи; отложените за 2022 г. консултации „трето ниво“ с производителя „Смартматик“, застраховката на вече притежаваните от държавата СУЕМГ и други.

### **Машините и избирателите**

С рязкото повишаване на обхвата на МГ с промените в ИК от април 2021 г. неимоверно нараснаха изискванията спрямо провежданите от ЦИК разяснителни кампании. Усилията на Комисията отново имаха повече тежест и видимост в електронните медии отколкото на терен. Още преди априлските избори представители на ОС поеха основната работа по демонстрациите на СУЕМГ на публични места и по телевизиите. В навечерието на изборите през ноември ЦИК (и други организации) предложиха значително разнообразие от видеоклипове, симулатори на машинно гласуване и демонстрации на МГ в многобройни ТВ предавания. Тези мерки обаче не достигаха групите, най-силно нуждаещи си от знания и окуражаване – възрастните избиратели със слаба компютърна грамотност и пасивни в социалните мрежи.

С цел подобряване на прекия достъп до специализираните устройства при пробно МГ ЦИК значително увеличи – до около 300 – броя на СУЕМГ, предоставени на РИК и местните власти непосредствено преди ноемврийските избори. Частичните наблюдения на ОС показаха, че този път повече машини са били реално разположени в различни по размер населени места из страната. Не всички РИК обаче публикуваха графици на демонстрациите на СУЕМГ и не е известно ЦИК да е дала

---

<sup>30</sup> [https://www.cik.bg/bg/pvr-ns14.11.2021/registers/per\\_procес\\_удостовериаване](https://www.cik.bg/bg/pvr-ns14.11.2021/registers/per_procес_удостовериаване)

конкретни указания или събирала информация от РИК или общините за използването на тези машини и за броя на достигнатите избиратели<sup>31</sup>.

Независимо от усилията на Комисията и отделни нейни членове, които неуморно демонстрираха стъпка по стъпка МГ в телевизионни студия, значително недоволство предизвика обръкващият интерфейс (първият екран) на машината при изборите „2 в 1“ на 14 ноември. Представители на Обществения съвет предупреждаваха за дефицитите в дизайна на машинната бюлетина. Зад превърналия се във фолклор случай с „изядената разписка“, са десетки още съобщени в медиите или отбелязани от наблюдатели случаи на избиратели, успели да гласуват само в президентския или само в парламентарния вот въпреки желанието им да участват и в двата. Причини за този проблем може да се търсят и в слабото осезание на някои членове на ЦИК за реалностите в българските градове и села<sup>32</sup>.

### Препоръки

- Необходимо е ЦИК да изготви и публикува пълен и подробен анализ на проведените през изминалата година избори, включително силните и слабите страни в прилагането на МГ - според задължението ѝ по Изборния кодекс<sup>33</sup>.
- Очакваме този анализ да съдържа предложение за ясно разпределение на отговорностите относно МГ – ЦИК и Министерски съвет (МС) от страна на държавата, спрямо доставчиците на СУЕМГ, на софтуер и логистични и други услуги. Важно е да се дефинира степента на собственост и контрол върху процеса от страна на ЦИК спрямо задълженията на партньорите ѝ. Това включва да се знае дали държавата ще има логистична и технологична подкрепа от производителя, каквато опция винаги е съществувала, или ще се задоволим отново с тромава, времемка и на практика неефективна в дигиталната ера комуникация чрез множество официални писма с подизпълнителите, които на свои ред договарят условията.
- Анализът следва да бъде подкрепен от представително проучване, поръчано от ЦИК или МС, на отношението на българските граждани към новите изборни технологии и евентуалната му връзка с причините за неучастие в изборите<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Както традиционно ЦИК не провежда оценка на ефикасността на средствата, вложени в различни форми на разяснителните кампании. Сред предложенията на ОС, които не бяха приложени от ЦИК бяха демонстрациите на МГ в места и по време на традиционно събиране на граждани (пощенски станции в дните на изплащане на пенсиите), както и повтаряна по телевизиите видео-симулация на МГ в условия, близки до тези на реална училищна секция – Становище на ОС до ЦИК от 15.09.2021.

<sup>32</sup> Правото на избор или задължението на гласоподавателя да участва само в един или в двата вота бяха широко обсъдени със сериозни и противоположни аргументи. Обръкванията обаче щяха да са по-малко, ако вместо изпълнените със ситни букви и прецизни юридически термини карета, трите опции на началния екран на СУЕМГ бяха описани кратко и разбираемо, например „Гласувам САМО за президент“, „Гласувам САМО за парламент“, „Участвам и в ДВАТА избора“, плюс графични елементи, които недвусмислено да показват за какво става дума, без дори да се налага да се чете.

<sup>33</sup> ИК, чл.57 (1), т. 47- „[ЦИК] извършва анализ на проведените избори и внася в Народното събрание доклад, който може да съдържа предложения за усъвършенстване на изборното законодателство“. Последният публикуван на сайта на ЦИК такъв доклад е относно изборите през 2019 г., но там липсват споменатите в последния параграф „предложения за усъвършенстване на изборното законодателство“.

<sup>34</sup> Предложение на ОС към ЦИК от 15 септември 2021 година.

- Контролно броене на представителна извадка от разписките, издавани от машините след всеки индивидуален вот, трябва да стане рутинна практика и да се провежда извън местата за гласуване, по извадков метод, публично и с помощта на съвременни технически средства.
- Дизайнът на машинната бюлетина да бъде тестван сред граждани при едновременното провеждане на повече от вид избор.
- ЦИК, с помощ от МС, да подкрепи и изнесе в публичното пространство провеждащите се сред експертната общност дискусии не само около процесите на удостоверяване по чл.213 А, но и за цялостна система за проверка и верификация „от край до край“ на всички останали елементи на МГ, засягащи сигурността на данните. Решенията следва да удовлетворяват високите изисквания на експертите и същевременно да са в разумна степен разбираеми за широката общественост.

## Избирателни списъци в страната и зад граница

### Постановка

Независимо от различните мнения по темата има или (почти) няма „мъртви души“ в избирателните списъци, налице са тревоги и съмнения сред обществото, породени от факта, че броят на избирателите в списъците (които се съставят от общинските администрации въз основа на регистъра на населението - Национална база данни "Население", поддържана от ГД ГРАО) е почти еднакъв с данните на НСИ за населението в България, включително непълнолетните.

Налице са нагласи сред част от експертната общност и гражданството за нова законова уредба за списъците, която да отразява засилената мобилност сред българските избирателите в страната и извън нея.

Този раздел от анализа на ОС за избори 2021 противопоставя полемично два принципни подхода към проблема – „радикален“ (активна регистрация и формиране на избран регистър) и „консервативен“ – теренно проучване преди по-нататъшни законодателни мерки. Разделът се занимава с националните избори – за Народно събрание, Европейски парламент, президент и вицепрезидент.

Третият подход би бил да се приеме за безспорно, че разминаването „избиратели по списък спрямо данни за населението на НСИ“ се дължи на избирателите зад граница, но дори и това не би трябвало да позволява пълно бездействие от страна на законодателя и изпълнителната власт.

Причината е, че в променения през април 2021 г. Изборен кодекс (ИК) има разпоредби, свързани с официалното оповестяване на резултатите от последното преброяване на населението. Те засягат ключови въпроси като броя на народните представители, излъчвани от многомандатните изборни райони (МИР), и предвиденото, но отложено от 45-ия парламент формиране на МИР Извън страната. Например:

Чл. 247. (1) Централната избирателна комисия:



1. (изм. – ДВ, бр. 36 от 2021 г., в сила от деня на официалното оповестяване на резултатите от преброяването през 2021 г.) определя броя на мандатите в многомандатните изборни райони съгласно методиката в приложение № 1;

1а. (нова – ДВ, бр. 36 от 2021 г., в сила от деня на официалното оповестяване на резултатите от преброяването през 2021 г.) изпълнява функциите на районна изборителна комисия за многомандатния изборен район извън страната;...

Ако действащото Народно събрание не промени споменатите по-горе части на ИК, предстои сериозна работа във връзка с новия МИР Извън страната. А дори той да не бъде сформиран, организацията на гласуването в чужбина ще е улеснена и подобрена при наличието на пълноценни изборителни списъци за диаспората, като в същото време ще се свият списъците в страната.

Изводът е, че реформата на списъците трябва да върви паралелно в България и извън нея, като е много важно да се осигури равнопоставеност. (В момента изборителите зад граница имат привилегията да гласуват където им е най-удобно в изборния ден, но в много случаи при една несигурност до последния момент къде точно ще бъдат местата за гласуване и колко дълги ще са опашките пред тях. Те са ошетени, че не могат да издигат и изберат представители на диаспората, не ползват преференции и т.н.)

#### **Радикалният подход – активна регистрация**

Сред Законите за изменение и допълнение на ИК, внесени през април в 45-ото Народно събрание бе този на партия „Изправи се! Мутри вън!": изборителните списъци се изготвят по информация от ЦИК за гласувалите на последните избори, следват заявления за регистрация и държавна кампания, окуражаваща регистрацията.

Дали една база данни с гласувалите на последните избори е необходима преди началото на активната регистрация е въпрос на преценка. Същественото, предлагано през годините, е гражданите с изборително право да могат да посочат своя предпочитан изборен адрес.

Къде е изборният адрес. В страната той може да съвпада или не с постоянния или настоящия адрес – това е трета категория адрес. Зад граница това не е задължително да бъде местоживеенето (със или без законово регистриран настоящ адрес), а може да бъде удобно за лицето голямо населено място, където през последните години е откривана секция (или ново място, където българските общности пожелаят да опитат да съберат необходимия брой заявления).

Заличаване. Всички граждани с одобрени заявления за изборен адрес, различен от постоянния, се заличават от изборителните списъци по постоянен адрес.

При неучастие в активната регистрация гражданите остават в списъците в страната по постоянния си адрес. Противното би довело до излишни спорове за „лишаване от изборителни права“ при уж задължително гласуване, до натоварване на СИК и усещане за хаос при неизбежното масово дописване в секциите в страната.

Процедурата за подаване на заявления за избран адрес в страната и извън нея следва да е максимално опростена, онлайн, както досега се правят чрез сайта на ЦИК заявленията за гласуване в чужбина – по ЕГН и другите данни от документа за самоличност, без електронен подпис. В България може да има възможност и за писмени заявления в общината по избран адрес.

Времева рамка – процесът може да е постоянен, с определен срок на затваряне преди изборния ден. Или да има календарни прозорци (както при смяната на личния лекар). Във втория случай може да има допълнителен прозорец за заявяване на избран адрес при насрочване на редовни или извънредни избори. (Изключение са местните избори – на тях се гласува само в страната и би трябвало да остане уседналостта като мярка срещу изборния туризъм.)

Дописване. Както досега, поне за един преходен период от три до пет години. В страната се дописват: членовете на изборната администрация (СИК на първо място); охраната на секциите; лицата с трайни увреждания (които и сега могат да гласуват в секция по избор); заявите за избран адрес зад граница, но оказали се по лични или служебни причини в страната в изборния ден (гласуват само по постоянен адрес); наблюдателите и кандидатите с удостоверения за гласуване на друго място (като УГДМ важат и зад граница); тези от списъка на заличените лица, за които се иска и са представили удостоверение за отпадане на основанието за заличаване. За учащите може да се настоява да гласуват само по постоянен, респ. по заявен избран адрес. Зад граница, както и досега, ще има дописване на неподалите заявления за избран адрес – в полза на командированите, туристите, сезонните работници и т.н.

Горният списък може да изглежда прекомерно дълъг, но се основава на реални, практически причини и опити да бъдат ограничени избирателни права преди да изтече споменатият преходен период биха били посрещнати много остро.

„Автоматичните“ секции извън страната според бройката гласували на предишни избори отпадат – иначе няма да има достатъчно стимул за заявяване на избран адрес зад граница; новите заявления (примерно 100 и повече) ще водят до новите „автоматични“ секции.

Кой ще поддържа списъците зад граница. Според действащия ИК (вкл. с промените от април 2021 г.) ЦИК действа като РИК за МИР Извън страната. Има логика ЦИК да поддържа списъците и да ги праща съответно на българските ДКП. Това задължение може да се вмени и на МВнР / ДКП, които сега правят „късите“ списъци на основа подадени заявления, или на Министерския съвет и ГРАО. Важна е преценката кой реално може да създаде и поддържа такава голяма база данни.

Законово задължение на ЦИК и правителството за информационни кампании с определени срокове и канали на тема активна регистрация.

Основното в цялото предложение е да се дадат равни възможности на всички българи с избирателни права да посочат предпочитано от тях място за гласуване на национални избори. С постепенното създаване на пълноценни списъци за избирателите в чужбина, в списъците в България ще останат реално намиращите се в страната. Този процес на „изчистване“ на списъците ще предполага и известно дисциплиниране на избирателите – веднъж направен изборът на такова

място, той ще остава в сила за определен срок, което е в рамките на обичайното за ИК обвързване на права със задължения.

### **Консервативният подход – теренна проверка на списъците в България**

Международната практика познава два допълващи се метода за проверка на изборителните списъци в държавите или районите, където те са оспорвани. Известни са с термините *lists to people* и *people to lists*.

При силно опростяване на същината на тези методи в първия случай анкетьори с изборителния списък в ръце проверяват дали изброените в него лица действително живеят на територията на секцията / населеното място. И обратно – проверяват дали заварените на място трайни обитатели са в изборителния списък.

И двата метода са трудоемки, скъпи и разчитат на доверие в организацията – правителствена или комерсиална, избрана да ги проведе на терен. Цената и обемът на дейностите могат да се намалят и те да станат сравними с разходите по една евентуална активна регистрация при фокусиране на извадково теренно проучване в определени територии. Като първоначален ориентир могат да се вземат данните за изборителната активност през последните години по МИР и/или по общини.

Ако при такава теренна проверка бъде установен голям брой пълнолетни граждани в чужбина, респ. бъде доказана корелацията с ниска изборителна активност, основната публична тревога за „мъртвите души“ ще е получила убедителен или поне задоволителен отговор. Отделно може да се предвиди извадка от най-възрастните изборители, за да се оцени присъствието на починали лица в изборителните списъци.

Тези проверки не изключват усилията, препоръчани по-горе, за съставяне на адекватни изборителни списъци извън страната.

Сред възраженията на „консерваторите“ срещу „радикалния подход“ (активна регистрация и нов регистър на изборителите) е важно да се посочат следните.

- Евентуалната възможност „с два клика“ на компютъра да избереш произволен изборен адрес ще направи още по-условна и несигурна т.нар. единна норма на представителство, която е в основата на разпределението на мандатите в Народното събрание по МИР<sup>35</sup>. (Вж. частта на този анализ под заглавие „Правна рамка“).
- Няма международен стандарт, който задължава държавите да позволяват на своите граждани да гласуват където пожелаят.
- При липса на изискване за доказано трайно пребиваване ще се подхранят вредни за планирането и логистиката на изборния процес нагласи (каквито имаше през лятото на 2021 г.), че гласуването е част от забавленията през почивката на море.

---

<sup>35</sup> Изборен кодекс, МЕТОДИКА за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители.

- Евентуалното „изваждане“ на хора от списъка заради непредприети активни действия може да бъде юридически оспорвано, докато добрите международни практики са по-скоро в посока инклузивност - всички пълнолетни граждани да се намират в избирателен списък с изключение на изрично посочените в Конституцията.

### **Обобщение и препоръки**

Решенията на изброените в този раздел дилеми зависят на първо място от внимателната преценка на баланса между индивидуален и обществен интерес.

- Евентуалното разширяване на личния избор на място за гласуване следва да се оцени спрямо реалния риск от или възможните подозрения за изборен инженеринг, многократно гласуване, изкривена норма на представителство и т.н.
- Да се постави началото на съставяне на избирателен списък за съгражданите ни, трайно настанили се зад граница.
- Българските власти, включително ЦИК, да останат „в час“ по отношение на международния опит и изискванията на действащия Изборен кодекс относно дистанционното електронно гласуване. При благоприятни обстоятелства ДЕГ може да е окончателното решение за гласуването (по заявление и съответно по списък) на избирателите в чужбина или на мобилни избиратели в страната.
- Официалното оповестяване на резултатите от последното преброяване на населението да бъде последвано от дискуссионни форуми за оценка на връзката между демографските данни и нуждите на изборния процес.

**Край на документа**