



София 1000, ул. Струмица 1А, [www.iped.bg](http://www.iped.bg); email: [iped@iped.bg](mailto:iped@iped.bg)

## **Становище на Институт за развитие на публичната среда във връзка с предлаганите промени в Изборния кодекс, свързани с връщането на хартиената бюлетина в секциите с над 300 избиратели по списък и обсъждането за въвеждане на преброителни центрове**

Изборното законодателство в България винаги е представлявало важен политически въпрос, а предложенията за промени в него са обект на постоянен дебат между партийните групи, чрез който те консолидират симпатизантите си. Тази особеност често води до прибързани изменения в процедурите, които впоследствие биват оспорвани, налагани отново и пр. Непрекъснатите промени в правилата обаче създават несигурност в избирателите и затрудняват работата на изборната администрация. В тази връзка трябва да се изтъкне, че ако промените са неизбежни, те все пак трябва да са последователни и да улесняват гражданите в реализирането на тяхното право на избор.

През последните осем години, след въвеждането на Изборния кодекс и преди да стартира работата на 48-то НС, са направени общо 71 предложения за изменения в текстовете на закона. Оценката на организацията ни показва, че повечето от тях са внасяни стихийно, непосредствено преди провеждането на избори, без сериозна обществена подкрепа и/или подробна обосновка от страна на законодателите.

Донякъде по сходен начин се внасят и последните предложения за промени в Изборния кодекс - при невъзможност за формирането на редовно правителство, в условията на служебен кабинет и вероятно в период от няколко месеца преди провеждането на поредни предсрочни парламентарни избори.

Настоящият документ е становище на Институт за развитие на публичната среда (ИРПС) по направените предложения. То обобщава в най-общ план част от промените и изтъква някои потенциални ползи и недостатъци от тях, които могат да информират законодателите.

### **Технологията за гласуване**

Внесеното от БСП за България предложение за връщане на възможността да се гласува с хартиена бюлетина в секциите с над 300 избиратели, бе подкрепено с мнозинство в пленарна зала на първо четене. Сред мотивите на вносителите се посочва, че в резултат на машинното гласуване се е стигнало до „безпрецедентно спадане на изборната активност в последователен порядък“ на всички избори след тези от април, 2021 г. Посочва се още и че машинното гласуване е причина за „въздържането на голяма част от избирателите да участват в изборния

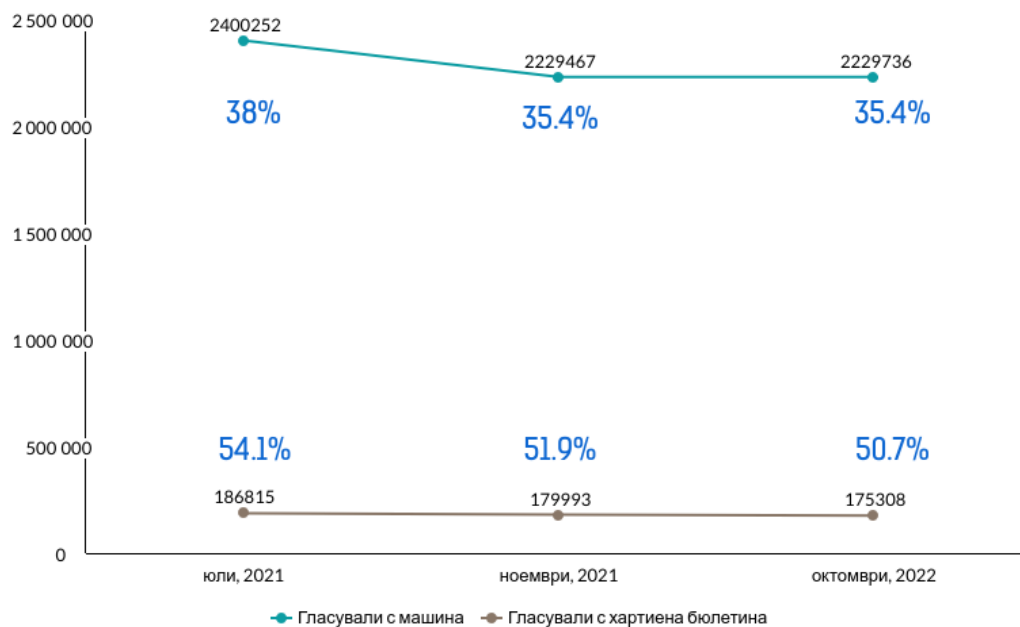
процес и да упражнят активното си изборително право поради страх или неудобство да не се злепоставят публично поради неумението си да работят с електронните изчислителни устройства в изборните секции”.

Връщането на хартиените бюлетини се мотивира с нуждата от възможност за гражданите, да гласуват чрез предпочитаната от тях технология, за да се пречупи спадът в изборителната активност. Същевременно обаче, трябва да посочим, че близо година и половина след изборите от юли, 2021 г. (когато машинното гласуване се утвърди като единствено в секциите с над 300 изборители) не е налице представително изследване на причините, довели до спада в активността. Нито една от институциите, отговорни за организацията на изборния процес, не разработи дълбочинен анализ на факторите за намалялата с 11% изборителна активност в сравнение с изборите от април, 2021 г.

Дали по-ниската изборителна активност се дължи на страх и нежелание да се гласува с машините? Ако техническите затруднения са единственият фактор, който оказва влияние върху ниската изборителна активност, то защо тя спада в три последователни избора, които са проведени по еднакви правила? В крайна сметка, ако някой гласува успешно с машина веднъж, то всеки следващ път подаването на вота му би трябвало да става по-лесно, а оттам - да се повишава и самата изборителна активност. В тази връзка, очевидно има и други причини за отказа на гражданите от гласуване.

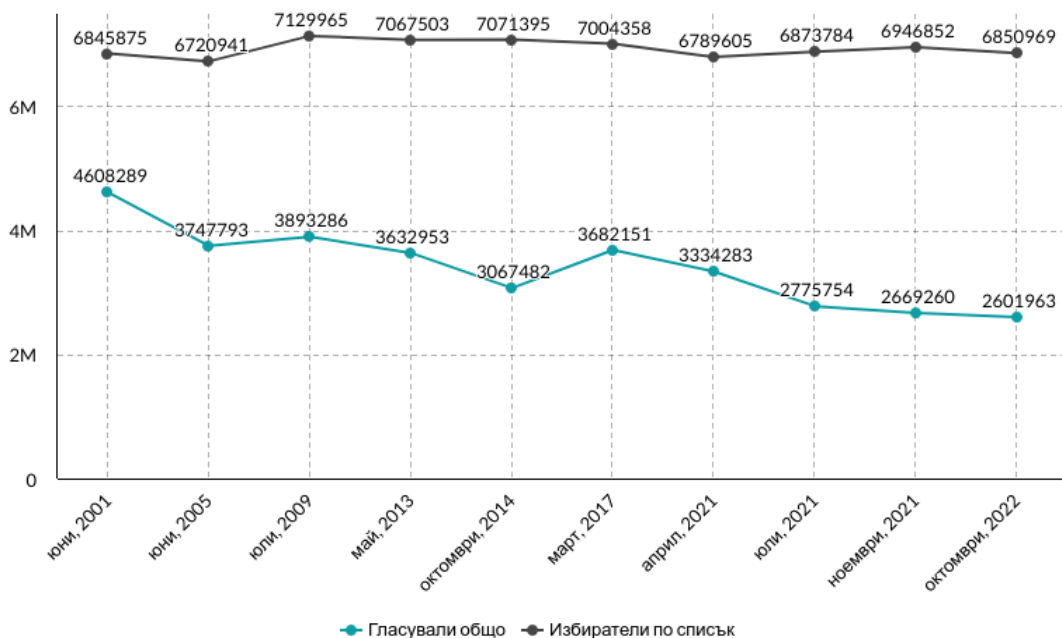
ИРПС анализира резултатите от гласуването на всички избори след въвеждането на задължително машинно гласуване в секциите с над 300 изборители по списък. Данните ясно показват, че както в секциите, в които се гласува с хартиени бюлетини, така и в тези с машинно гласуване, има спад в изборителната активност след изборите от април, 2021 г. насам.

### Гласували с хартиена бюлетина и на машина Изборителна активност



Продължава да стои въпросът и с това доколко са актуални избирателните списъци. На изборите през октомври в тези списъци бяха включени над 6.8 млн. души, а данните от преброяването на НСИ за 2021 г. (публикувани в седмицата след изборния ден) показват, че населението на територията на страната ни наброява 6.5 млн. души. Според експерти от ГД ГРАО, тази разлика е свързана най-вече с това, че списъците се изготвят по постоянен адрес на гражданите, който се регистрира в страната независимо дали местоживеенето е в чужбина, докато преброяването на НСИ е анкетно и включва единствено населението, намиращо се в България. Независимо от това разликата е внушителна и налага преосмисляне на начина, по който се говори за избирателната активност в страната. Така при липса на коректна информация за общия брой избиратели, става все по-трудно да се говори за избирателната активност без известни спекулации.

### Сравнение между броя избиратели по списък и броя гласували на парламентарни избори в последните 21 години



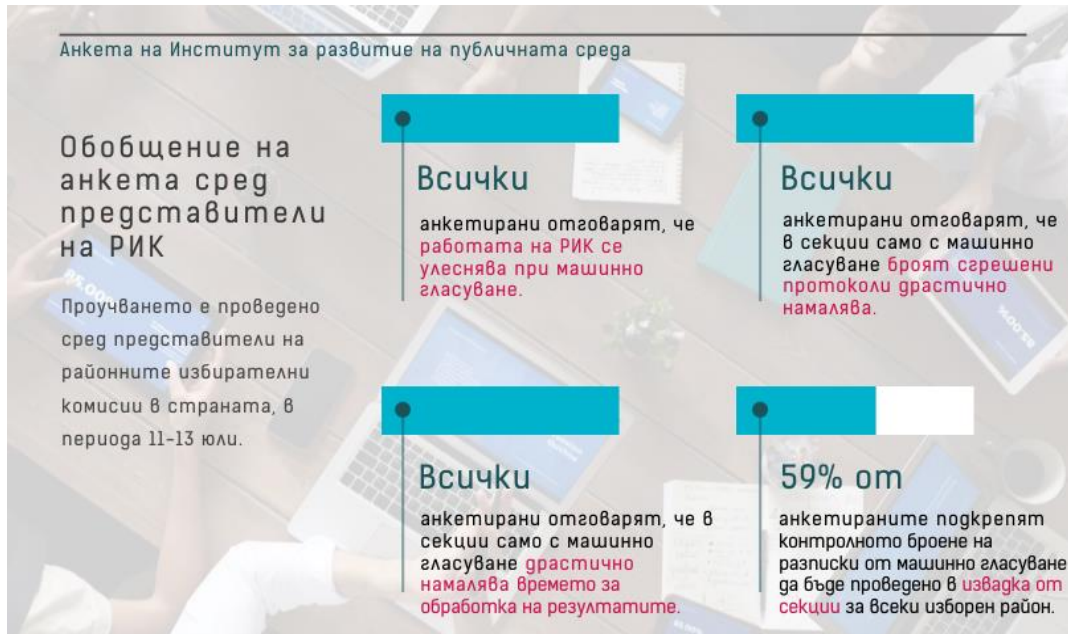
Трябва да се отбележи също, че всяка технология на гласуване има своите предимства и недостатъци, а е от значение и начинът, по който тя се въвежда. Така например, известен недостатък беше рязкото внедряване на машините, което не бе съпроводено от необходимата широкомащабна, таргетирана и ефективна информационна кампания. Това може да е една от причините за разликата в активността (отчетена в последните три парламентарни избора) в секциите с машинно и хартиено гласуване. Там, където хората гласуваха с машини - тя наистина беше по-ниска.

Като полза от машинното гласуване обаче можем да посочим, че то улесни неимоверно работата на секционните комисии (СИК) и практически сведе до нула грешките при отчитане на резултатите и попълване на изборните протоколи. Според допитване на ИРПС през юли, 2022 г. до членове на РИК, отговарящи за подготовката на СИК, еднозначно бе изразено и негативно

мнение към връщането на смесеното гласуване в големите изборни секции. Като негативни ефекти от практиката бяха посочвани:

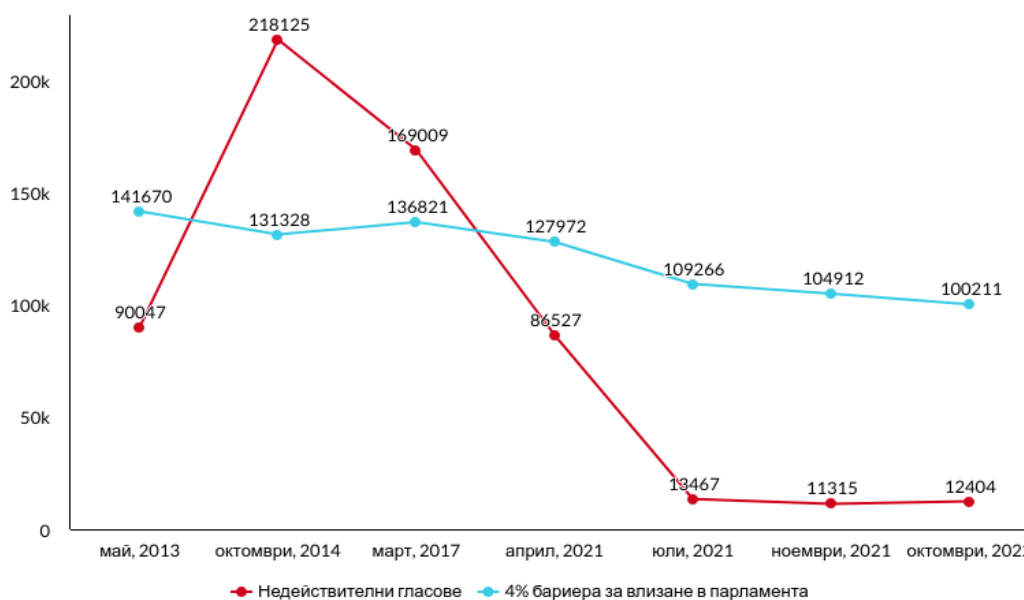
- значително утежняване на процедурата по отчитане на резултатите;
- значителен брой грешки в протоколите от смесените секции ;
- значително удължаване на работния ден;
- нарастване на броя на недействителните гласове.

Същевременно всички запитани единодушно отговориха, че гласуването с машина улеснява работата на РИК, а основните му ползи са свързани с намалените грешки в секционните протоколи и с по-бързото отчитане на резултатите:



Безспорно е, че въвеждането на машинното гласуване успя да премахне възможността за подаване на недействителни гласове - явление, което през последните години варираше между 5% и 15% при гласуването на „хартия“. Това значително надвишава средните проценти за страните от Европейския съюз и е далеч от добрите стандарти, посочвани от международни организации като ОССЕ и ПАСЕ. Само за пример, недействителните гласове на парламентарните избори през 2017 г. са били 124 хиляди. Изчислено в мандати, това може да е една формация извън парламента или повече от половината от настоящата група на БСП.

## Сравнение между броя недействителни гласове и гласовете за близане в парламента (2013–2022 г.)



Връщането на смесеното гласуване в бърз порядък, заедно с липсата на адекватно и навременно обучение на представителите в секционните изборителни комисии, неминуемо ще доведе до грешки при отчитането на резултатите. Тук е мястото да посочим пропуските след въвеждането за първи път на смесено гласуване на изборите за членове на Европейски парламент през 2019 г. Тогава т.нар. „хибридно“ гласуване, заедно със заложените от ЦИК организационни дефицити и недобре изработените секционни протоколи, доведоха до проблеми в отчетените резултати. Въпреки поправените от ЦИК 6 000 грешки, анализ на ИРПС на изборните резултати в 3 000 секции с машинно гласуване тогава показва, че в близо 40% (1 139 секции) от тях преференциите не бяха отчетени коректно.

### Преброятелни центрове

Политическата реторика по отношение на поредните промени в ИК застъпва и тезата за манипулиране на резултатите от изборната администрация на ниво секция. Това още повече понижава доверието в изборния процес. Същевременно, именно парламентарно представените формации имат квоти в секционните комисии. Тяхна е отговорността да инвестират усилия и ресурси в обучение на своите кадри, които ще станат част от СИК. По този начин те биха показали ангажимент към организацията, честността и подобряването на изборния процес, а не само заинтересованост към изборния резултат.

Като отговор на връщането на хартиената бюлетина и съмненията в работата на СИК при отчитане на изборните резултати, се предлага въвеждането на преброятелни центрове. От една страна такива биха могли да намалят грешките - било то умишлени или неволни, при отчитането на гласовете в края на изборния ден. От друга, центровете няма как да се справят с проблемите с контролиран или купен вот, тъй като тези порочни практики се случват преди и по време на изборния ден и нямат пряко отношение към самото броене на бюлетините. В този смисъл,

превантивните мерки следва да адресират цялостната работа на СИК - особено в райони, които вече са идентифицирани от различни граждански организации като „рискови“. Този процес е комплексен и изисква заинтересованост от страна на партиите относно членовете, които избират в СИК; за дейността на местните правоохранителни органи и пр.

Тук е мястото да посочим, че в текстовете от Кодекса на Добрите практики по изборни въпроси на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) по отношение на преброителните центрове се изразяват някои резерви (справка - част „Преброяване на гласовете“, чл. 45).

Изключително важно е, ако се върви към въвеждането на преброителни центрове, да бъдат изработени стриктни процедури за определяне на членовете в комисиите в тях - дали ще са част от секционните комисии в съответния избирателен район, дали ще са представители на РИК, дали ще са други посочени от парламентарно-представените партии лица и пр. Следва да са ясно разписани правилата за цялостната организация на работата на тези центрове, да се осигури достъп на независимите наблюдатели до тях, и да се обезпечи сигурността на изборните книжа и пр.

### **Липсващите предложения за законодателни промени**

Внесените и обсъждани досега предложения на политическите групи са фокусирани главно и за пореден път върху технологията на гласуване. Народните представители не предвиждат разглеждане и приемане на законодателни текстове, насочени към подобряване на цялостния изборен процес и разширяване на правата на избирателите.

- ❖ Въпреки загрижеността на партиите за намаляващата избирателна активност, те не обсъждат преференцията като инструмент за по-висока степен на участие на гражданите в изборите и оттам в политическия процес като цяло. Преференциалното гласуване дава допълнителна възможност на гражданите да персонализират избора си на политически представители. Промяна в насока повишаване на мажоритарния елемент в изборната система в страната е намаляването на прага на преференциите, необходими за пренареждане на партийните листи - от 7% на 5%, както и отпадане на т. нар. „служебни“ преференции, които се прехвърлят на първия в партийните листи. Може да се предвиди и ограничаване на възможността за избрани с преференции кандидати, които се „отказват“ от спечеленото в Народното събрание място, като същото да важи и за водачите на листи.

Намаляването на прага на преференцията в още по-голяма степен ще мотивира кандидатите да провеждат активна кампания и да се ангажират с проблемите на избирателите. Същевременно, самите гласоподаватели ще имат реална възможност да излъчат хора, които са познати и уважавани по места.

От своя страна ограничаването на отказите от спечелени места в парламента (преференциално или на водачи) ще е механизъм, който предотвратява изкривяването на вота и подвеждането на гласоподавателите.

- ✓ Не е предвидено конституирането на район „Извън страната“, не се предлага и методика за определяне на броя и разпределението на мандатите в него. По този начин сънародниците ни зад граница ще продължат да имат „непълно“ право на глас - техният вот няма да се

„превърне“ директно в мандати. Също така те ще продължават да гласуват само за партийни листи, но не и за конкретни кандидати в тях, тъй като в чужбина няма да има възможност за използване на преференция. Българите зад граница няма да излъчват депутати, имащи пряко отношение и ангажимент към техните проблеми.

✓ По никакъв начин не се адресира и разширяването на възможностите за участие на избирателите чрез въвеждането на форми на дистанционно гласуване. Така например, пощенското гласуване, въведено дори пилотно за сънародниците ни в някои държави в чужбина, би намалило организационните разходи за процеса, усилията на изборните доброволци в чужбина и работата на изборната администрация в страната. То би допринесло за по-лесното упражняване на правото на вот на българите зад граница.

✓ Стъпка в насока честен изборен процес би било преразглеждането и премахването на фигурата на политическия представител. Застъпниците и политическите представители се регистрират от участниците в кампанията, за да защитават техните интереси. Само за справка - на парламентарните избори през март, 2017 г. те са били общо 85 399 души, а на изборите през април 2021 - общо 71 167 души.

Тези фигури не са обвързани с конкретна изборна секция, като могат да наблюдават процеса на територията на съответния многомандатен район. Правомощията им в изборния ден са сходни - да присъстват при откриването и закриването, по време на гласуването и при установяването на резултатите, да получат копие от протокола и да подават жалби и сигнали за нарушения. Фигурата на застъпника се въвежда първа в изборното законодателство и за нея има по-стриктен регистрационен режим. Застъпниците имат по-широки правомощия по време на кампанията, като същевременно са и длъжностни лица по смисъла на Наказателния кодекс.

Политическият представител има сходни функции в изборния ден с тези на застъпника и само уведомителен регистрационен режим. Премахването на тази фигура би позволило на партиите да пренасочат ресурси за подготовка на своите кадри в секционните избирателни комисии. Също така по този начин директно ще се адресират проблемите в годините, посочвани в множество жалби, сигнали и медийни разследвания, свързани с тези партийни защитници и изборни злоупотреби.

Ако хоризонтът на 48-то Народно събрание е кратък, следва да се обсъждат промени, които са възможни да се случат в бърз порядък. Те трябва да са съобразени и с добрите международни препоръки, съгласно които съществени промени в законодателството трябва да се случват във време, отдалечено от изборния ден.

Има такива предложения за реформа, които в кратки срокове могат да допринесат за подобряване на изборния процес - в сферата на неговата честност, по отношение на правата на избирателите и във връзка с прозрачността на финансирането на предизборната кампания. Те са и такива, които са разбираеми за широката публика и лесно могат да консолидират обществена подкрепа.