

"Мониторинг на местни избори и референдум 2015"

Четвърти етап –

Наблюдение на изборния ден

София

Ноември 2015

1. Граждански наблюдатели: регистрация, функции, права, видове сигнали и жалби.

Съгласно Изборния кодекс, неправителствените организации, регистрирани като наблюдатели имат право на упълномощени представители, които се регистрират от Централната изборителна комисия до изборния ден. Общият брой на наблюдателите, регистрирани от една неправителствена организация, не може да надвишава броя на изборителните секции в страната.

Списъкът с имената на представителите, съответно упълномощените членове или изрично упълномощените представители, регистрирани като наблюдатели, се публикува на интернет страницата на комисията при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни. Наблюдателят се легитимира с издаденото му удостоверение - представя го на секционната изборителна комисия, която проверява данните в него и ги вписва в списъка за вписване на наблюдателите. Наблюдателите са длъжни да носят в изборния ден отличителни знаци по образец, утвърден от Централната изборителна комисия.

На тези избори Института за социална интеграция регистрира наблюдатели в 28 административни области.

За трети път, освен традиционното национално гражданско наблюдение, ИСИ проведе такова и в чужбина – в избрани секции, ситуирани в градовете Лондон и Ковънтри. Предвид това, че става въпрос за местни избори, българите в чужбина можеха да участват само на референдума, касаещ въвеждането на дистанционно електронно гласуване.

Наблюдението бе проведено чрез регионални координатори в 28 области в страната и по един координатор в секциите в чужбина. Координаторите преминаха обучение и имаха ангажимент да обучат и информират своите малки екипи от наблюдатели..

В деня преди изборите, в изборния ден и този след него, координаторите изпращаха информация и консултираха с централата на ИСИ своята работа. На тази основа екипът подготви обобщен доклад с анализ и препоръки, както и

функционален анализ на изборните правила, въведени с Изборния кодекс от 05 март 2014 г.

1. Права на наблюдателите:

- Присъстват на заседанията на изборителните комисии;
- Присъстват при отпечатването и доставката на хартиените бюлетини;
- Присъстват при получаването на изборните книжа и материали и подготовката на помещенията за гласуване;
- Присъстват в изборното помещение при откриването и закриването на изборния ден;
- Присъстват в изборното помещение по време на гласуването;
- Присъстват в изборното помещение при отварянето на изборителните кутии и при установяване на резултатите от гласуването, за което им се осигурява пряка видимост;
- Присъстват при предаване на бюлетините, останалите книжа и материали на комисии по чл. 287, ал. 7 от ИК;
- Присъстват при въвеждането и повторното въвеждане в изборителните комисии и изчислителните пунктове на данните от протоколите с резултатите от гласуването на секционните изборителни комисии; при въвеждането на данните може да присъства само един наблюдател от една и съща организация;
- Получат срещу подпис копие от протокола за съответния вид избор с резултатите от гласуването в изборителната секция, както и с резултатите от гласуването в района;
- Подават жалби и сигнали за нарушения на изборния процес;
- Извършват одит и проверка на системата за машинно гласуване;
- Присъстват на всички останали етапи от изборния процес.
- В една изборителна секция може да присъстват най-много двама наблюдатели от една и съща организация, като в изборното помещение може да присъства само един от тях. Наблюдателите не са обвързани с конкретна изборителна секция.

- Наблюдателите имат право да гласуват с удостоверение за гласуване на друго място, издадено по реда на чл. 34 от ИК (Приложение № 22 от изборните книжа).
- Държавните и местните органи и техните администрации и изборителните комисии са длъжни да оказват съдействие на наблюдателите и да им предоставят при поискване сведения и документи във връзка с изпълнение на правомощията им.
- През всички етапи от изборния процес наблюдателят се легитимира с издаденото му удостоверение. Удостоверението се издава в един екземпляр.
- В изборния ден наблюдателите са длъжни да носят само отличителни знаци по образец, утвърден от Централната изборителна комисия (приложение № 1 към Решение № 19-ЕП на ЦИК от 27.03.2014 г.). Наблюдателите, които носят отличителни знаци извън утвърдените от Централната изборителна комисия или не носят отличителни знаци, се отстраняват от изборителната секция с решение на секционната изборителна комисия. Решението може да се оспорва пред Общинската изборителна комисия или пред Централната изборителна комисия, когато се оспорва решение на секционна комисия извън страната. ОИК и ЦИК се произнасят незабавно. Решението не подлежи на обжалване.
- Едно лице не може да бъде едновременно наблюдател и анкетьор.
- Наблюдателят не може да бъде придружител.
- За дейността си наблюдателите не може да получават възнаграждение от партии, коалиции, инициативни комитети и техните кандидати.
- Наблюдателите осъществяват дейността си добросъвестно, като спазват законите на Република България, съответно на страната, в която се намират при осъществяване на дейността си и имат както правата и задълженията, изброени по-горе, така и други такива, произтичащи пряко или непряко от приложимия закон.

2. Сигнали /за нарушение/ и жалби /за обжалване на взето решение/ се подаваха до:

- До Изборната администрация – СИК, ОИК и ЦИК (за всички нарушения, извършени на Изборния кодекс).
- До органите на МВР и Прокуратура – за всички нарушения, извършени като престъпления в изборния ден и процес
- До общинските и областните администрации, в рамките на техните компетенции и отговорности за изборния процес.

Всички сигнали и жалби се осигуряват с писмен документ и където е възможно – с доказателствен материал (снимки, аудиозапис и видеофайлове). Наблюдателите подаваха сигнали и жалби, когато лично са свидетели на нарушението, или са установили подадената информация за него.

3. На кого подавахме информация за нарушенията:

СИК – веднага и на място, с входящ номер.

ОИК – по възможност на хартиен носител, със заведен входящ номер. В някои от случаите бе използван и-мейла на съответния ОИК, но по-често се използват хартиени носители и телефон;

ЦИК – чрез и-мейла на ЦИК, основно в случаите на нарушения на РИК;

МВР – всички структури по места на СДВР и ОДМВР, чрез информацията в съответните регионални сайтове, на открита телефонна линия на МВР - 02/98 222 32, факс: 02 982 56 46, тел.: 112, тел.: 166 и e-mail: izbor@mvr.bg.

Прокуратура: Телефоните и и-мейлите на всички дежурни прокурори в страната са публикувани на интернет страницата на Прокуратурата на РБ, на следния линк: <http://www.prb.bg/main/bg/News/3524/>

II. Гражданско наблюдение

1. Основни акценти от анализа на изборното наблюдение:

Пропуски или липса на информационна кампания

В рамките на Местни избори 2015 отново не беше обърнато внимание на информационна кампания от страна на институциите за разясняване на технологията и начина на провеждане на изборния процес. Наблюдението показва, че масово сред избирателите не става ясно по какъв начин те могат да използват правото си на преференциално гласуване. Свидетелство за това са множеството случаи на отбелязване на преференциален вот, съвпадащ с вота за дадена политическа сила. 100% от политическите партии, участващи в местния вот, се сблъскаха с т. нар. „феномен 15/15.“

На Интернет страницата на Централната избирателна комисия бяха публикувани презентационни печатни материали /брошури и листовки/, свързани с изборния процес и правата за гласуване, както и няколко аудио и видео клипове. Подобни материали имаше и за провеждащия се референдум. За съжаление, обаче, тези материали можеха да бъдат открити само на страницата на ЦИК, което не спомогна за достигането им от широк кръг избиратели. Почти липсваше специфична информационна кампания от страна на комисията във връзка с референдума, касаещ дистанционното електронно гласуване.

Липсата на разяснителна кампания за начина на провеждане на гласуването за местна власт и референдум, особено след като се случва в един и същи ден, създаде предпоставки за множество сигнали към медии и наблюдаващи организации. Сигналите бяха свързани с факта, че членове на секционни избирателни комисии (СИК) не дават веднага бюлетината за референдума, а питат хората дали искат да гласуват и в националното допитване. Това предизвиква забавяне и съмнения за толериране на изборите за местна власт пред гласуването за референдума. От СИК обясняваха действията си с получените от ЦИК методически указания, които са разбрани по различен начин от различните СИК.

Въпреки предвидените над 1 милион лева, с които привържениците на двете тези „ЗА“ или „ПРОТИВ“ дистанционното електронно гласуване, да използват за разясняването на позициите си чрез медиите, беше загубено много време за пресмятания на рекламни тарифи и в изискване на допълнителни документи от различните организации, заявили участие в разяснителната кампания за референдума. Така до последния момент нямаше конкретна информация кой какви информационни пакети ще ползва и дали има правото да ги ползва вобщие.

Въпреки, че въпроса на референдума касаше най-вече българите, живеещи в чужбина, се оказа, че информацията, достигаща до хората зад граница, за предстоящ референдум е крайно недостатъчна. Не бяха намерени инструменти и открити възможности, чрез които да бъде достигнато до българите зад граница и те да разберат, че в България ще бъде проведен референдум, който е от голямо значение за самите тях и участието им в политическия живот на страната.

ЦИК така и не уползотвори в пълна степен готовите инструменти на изборната администрация, каквито са интернет страниците на отделните Общински избирателни комисии, като на по-голямата част от тях липсваше каквато и да било информация във връзка с изборния процес и референдум.

Необходима промяна:

- ✓ *Осигуряване на еднакви послания и информация, широка достъпност на избирателите до тях, чрез включване в информационната кампания на ЦИК и ОИК и интернет страниците им. Този подход ще позволи и използване ресурса и експертизата на по-широк кръг членове на изборната администрация.*
- ✓ *Изрично разпореждане от страна на Централната избирателна комисия (ЦИК) до членовете на секционни комисии да информират избирателите как могат да участват в даден референдум.*
- ✓ *Обръщане на по-голямо внимание на информационната кампания извън пределите на страната, особено по въпроси свързани с информиран избор на българите в чужбина.*

- ✓ *Яснота при използването на т. нар. медийни пакети за разяснителна кампания, касаеща въпрос, залегнал в национално допитване и ясни критерии, на които трябва да отговарят организацията и инициативните комитети, които желаят да участват в подобна разяснителна кампания.*
- ✓ *Ясно формулирани методически указания към членовете на СИК във връзка с изборния процес и процеса на провеждане на референдум, които да не дават възможност за двояко тълкуване и даване на възможност от страна на СИК да влияят върху изборния процес.*

ПРОПУСКИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ИЗБОРНИЯ ДЕН И ОБУЧЕНИЕТО НА ИЗБОРНТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Важен момент при провеждането на местни избори е да се отбележи, че Общинските избирателни комисии са с мандатност 4 г., което означава, че в повечето случаи ОИК са с различен състав от предходния. Това се отразява и върху начина на администриране и провеждане на изборите по места. След изтичането на мандата на последната ОИК, се избира нова, в която има нови членове, които до този момент не са участвали в изборния процес. В голям процент от случаите съставите на ОИК търпят промени при членовете, като има населени места, в които съставите на ОИК са изцяло нови. Така се изпада в ситуация, в която ЦИК много стриктно и активно трябва да обучи всички ОИК в страната във връзка с изборния процес, нещо което е почти невъзможно да бъде осъществено в рамките на един ден. Ако обучението на ОИК премине в условия на дефицит на разяснения на Изборния кодекс и начина на гласуване, както и при недостатъчно разясняване на законодателството в частта за референдумите, то може да се очаква и дефицити при последващите обучения на СИК, на каквито за в последствие станахме и свидетели.

Въпреки създаденото обучително звено в ЦИК и приетите методически указания за работата му, за пореден път се наблюдаваха обучителни информационни срещи в традиционния формат. Въвеждането на методически указания за работата на звеното и включване в програмата за обучение на модули, отнасящи се до всички страни и участници в изборния процес, не бяха приложени в пълната

си степен на практика. Отново сме свидетели на нежелание от страна на ЦИК да приеме качествено нов подход и да отвори системата към съвременни обучителни методи.

Следва да отбележим и пропуск в обучението на членовете на изборните администрации в чужбина. Разчитайки на мотивацията им за участие и самоподготовка, членовете на СИК в чужбина разполагат единствено с методически указания, по които да се готвят. Би било добре да се предприеме нов дистанционен подход, чрез който изборните администрации извън страната да получат нужното обучение и информация.

Необходима промяна:

- ✓ *Специално внимание и повече време, което да бъде отделено за обучението на членове на ОИК. Привличане на експерти-обучители към обучителното звено на ЦИК; въвеждане на интерактивни методи на обучение; включване в обучителното звено и на местната изборна администрация чрез изграждане на звена в областните администрации; обучение на изборните администрации в чужбина чрез ползване на редица информационни технологии – живи връзки, конферентни разговори и др.*

ЛИПСА НА ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И НЕГЛИЖИРАЩО ОТНОШЕНИЕ ОТ СТРАНА НА ПАРТИИТЕ КЪМ ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Местни избори 2015 не бяха изключение по отношение на съставите на Секционните избирателни комисии. Те бяха подменяни постоянно и в последния момент, което не е изненада за поведението на политическите партии. Голяма подмяна и наеявяване на членове на СИК се наблюдаваше при стартирането на II-ия тур на изборите, в населени места, където имаше балотаж за кметове. В някои населени места едва се постигаше кворум, който да позволи на СИК да работи по провеждането на изборния процес. Не може да не бъде отбелязан и факта, че отново станахме свидетели на масово наеявяване на членове на СИК и ОИК в деня за обучение.

Необходима промяна:

- ✓ *Въвеждане на задължителност на обучението за лица, заемащи място в съставите на СИК и ОИК;*
- ✓ *Създаване на регистър на обучените членове на изборната администрация;*
- ✓ *Въвеждане на двустепенна система за обучение и отделни изисквания към нея – въвеждащо обучение за новоназначени членове на изборната администрация и продължаващо обучение за участници в нея;*
- ✓ *Въвеждане на анкета /оценка, тестваща знанията на изборната администрация.*

ВСЛЕДСТВИЕ НА ПО-ГОРЕ ОПИСАНИТЕ ПРОПУСКИ И ДЕФЕКТИ, НАБЛЮДАВАХМЕ:

- ✓ 15 минути преди старта на изборния ден координаторът на Института за социална интеграция за област Хасково събира всички наблюдатели от района, за да си разпределят задачите и да координират процеса на своето наблюдение. На място се появяват патрулни коли на МВР и служителите на реда изискват и задържат личните документи на наблюдателите на ИСИ, без обяснение. Въпреки представените удостоверения за регистрация от ЦИК, наблюдателите получават отказ да получат документите си. След подадени сигнали до ОИК и МВР Хасково, личните карти са върнати;
- ✓ отказ за регистрация на граждански наблюдател от страна на СИК, поради „лични причини“, въпреки изрично издадено удостоверение от ЦИК /София/
- ✓ подаване на избирателите на попълнени готови бюлетини /кв. Тракия, Пловдив/;
- ✓ бюлетините за местни избори и референдум са пускани в една и съща урна /Пазарджик/;
- ✓ недопускане на наблюдатели до проследяване на изборния процес в СИК и задържане на удостоверения/София област, Сливен/
- ✓ липса на достатъчно пространство за разполагане на тъмна стая, където да се упражнява вот /Благоевград/
- ✓ предварително откъснати бюлетини от кочана и отрязъци от долния десен ъгъл /Троян, Сливен/;

- ✓ черна линия на бюлетината, която при натискане остава отпечатък, като индиго и нарушава тайната на вота /Ловеч/
- ✓ пропуски при преброяване на преференциалния вот – част от комисиите го пропускат, след санкция на наблюдатели се връщат към ново преброяване;
- ✓ разлепени агитационни материали в непосредствена близост до изборни помещения /Благоевград, София, Правец/
- ✓ липса на прозрачна урна, в която да бъдат пускани бюлетините, с които се гласува на референдума /Стара Загора/;
- ✓ отказ на ОИК да разгледа два сигнала, постъпили от наш наблюдател /Благоевград/ във връзка с нарушения на изборния процес. Като причина е изтъкнато, че са подадени по email. Наблюдателят на ИСИ сигнализира ЦИК, която да издаде предписание на ОИК, че е длъжна да разгледа сигналите. За съжаление ЦИК се произнесе със закъснение от над 4 часа, което направи подаването на сигнала безсмислено и не спомогна за неговото разрешаване;
- ✓ по-късно започване на изборния ден заради липса на бюлетини в подвижна СИК /Перник/ и заради липса на бюлетини в специализирано заведение (старчески дом) в Русе;
- ✓ липса на бюлетини с отпечатани кандидати за кмет на община, липса на образци на бюлетините в тъмната стаичка. В резултат на липсата на бюлетини за кмет на община, от правото си на глас в този избор е лишена малка група избиратели, които са отишли в ранните часове на деня /Хасково, Перник/;
- ✓ „съдействие” от страна на служебни лица при попълване на бюлетини от възрастни хора /старчески дом в Русе/;
- ✓ организирано гласуване на големи групи хора и съмнения за контролиран вот /Сливен, Своге, Златица/;
- ✓ при отказ за гласуване на референдума, избиратели са били задължавани да подпишат удостоверение/декларация, че са отказали да участват в гласуването, нещо което е недопустимо;/София/

- ✓ проблеми с техническите устройства – бавно работещи, неработещи или блокирали принтери, липса на мастило. Подобни причини бяха посочвани, за оправдаване на факта, че на наблюдатели и застъпници не бяха предоставяни копия от изборните протоколи.

ЛИПСА НА КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ ОТДЕЛНИТЕ ЗВЕНА НА ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Още в началото на деня възникнаха много въпроси и се подаваха жалби във връзка с провеждането на референдума и начина на гласуване. Методическите указания на ЦИК до ОИК и СИК във връзка с провеждането на референдума, бяха тълкувани по различен начин в отделните секционни избирателни комисии. В резултат на това в някои населени места /София, Пловдив, Варна/ избирателите са били изрично питани дали искат да упражнят правото си на глас в националното допитване и при утвърдителен отговор им се е давало бюлетина и плик. Обратното се случваше в по-малките общини и населени места – на избирателите заедно с бюлетините за кмет и общински съветници, им се е давало и бюлетина за референдума.

След като постъпиха редица жалби и в двете посоки, ЦИК взе решение в 12.00 ч., че на всеки избирател му се дават пълния набор от бюлетини, включително и тази за референдума, като той може да прецени дали и в кой избор да участва.

До края на изборния ден, по наша информация, голяма част от ОИК и СИК **не бяха запознати с решението на ЦИК и продължаваха да работят по същия начин**, по който бяха започнали през изборния ден, което наложи намеса на места от наши наблюдатели, които да дават разяснение за решението, което е взето от ЦИК.

Необходима промяна:

- ✓ *Подобряване комуникацията между ЦИК и отделните ОИК и СИК и намиране на начин за по-голяма публичност на решенията, които са взимани от ЦИК в рамките на изборния ден.*

КОНТРОЛИРАН ВОТ И КУПУВАНЕ НА ГЛАСОВЕ

Отново при наблюдението се сблъскахме с информация, свързана с купуване на гласове, съмнения за контролиран вот и злоупотреба със служебно положение. Тези действия са наказуеми по смисъла на Наказателния кодекс / *Раздел III. Престъпления против политическите права на гражданите (Загл. изм. - ДВ, бр. 1 от 1991 г.)*/ и са от изключителна компетентност на Прокуратурата на РБ.

Качеството „надлежен орган на властта“, по смисъла на чл. 167, ал.6 и чл. 167а, ал.2 НК, притежават тези органи, които имат право да водят наказателно производство и да реализират наказателна отговорност за извършеното престъпление. Такива са органите на съда, прокуратурата, следствието и МВР. В следствие на извършени престъпления в избория ден, подавахме сигнали до горепосочените органи, както следва:

- ✓ подадени сигнали за вероятно купуване на гласове, с посочване на конкретни факти и обстоятелства бяха подадени в областната дирекция на МВР София област;

СИГНАЛИ И ЖАЛБИ В ИЗБОРНИЯ ДЕН

Голяма част от сигналите, подавани от наблюдателите, не бяха разглеждани от членовете на секционните избирателни комисии. Не всички сигнали на наши наблюдатели, изпратени до ОИК, получиха своя отговор.

ОИК почти не използваха електронна комуникация в избория ден, нито публикуваха сигналите и жалбите на интернет страниците си. От публикуваните такива се вижда, че основно е обръщано внимание на жалби, подавани от представители на политически партии. Трябва да се отбележи, че имаше и общински и секционни избирателни комисии, с които нашите наблюдатели са работили в добро партньорство, членовете на които са реагирали на сигнали и жалби незабавно и са имали позитивно отношение към ролята на гражданските наблюдатели.

Тук пролича и липсата на внимание, което да е отделено специално за обучението на членовете на ОИК, както и по-бавното вземане на решения от страна на ЦИК.

Необходима промяна:

- ✓ *Специално указание за работа със сигнали и жалби и начин на комуникирането им. Задължителност за въвеждането им в публичния регистър на ОИК и ЦИК, както и обратна връзка/отговор на лицето, подало съответните сигнал/жалба. Подобряване на комуникацията между ЦИК и съответната ОИК, при която е постъпил сигнала.*

Не може да бъде подминат и факта, че през по-голямата част на изборния ден Интернет страницата на ЦИК, а съответно и страниците на отделните ОИК, не функционираха, поради хакерска атака. Това също оказва голямо влияние върху проследяването на изборния процес и по-точно проследяването на движението по жалбите, които бяха подавани и тяхното разглеждане.

За първи път, като организация, наблюдаваща изборния процес, се сблъскваме с **голямо количество сгрешени и поправени протоколи от СИК**. Според част от гражданските наблюдатели на ИСИ, присъствали на броенето на бюлетини и попълването на протоколи, е имало остър дефицит на познания и информираност относно това как трябва да бъде попълнен съответния протокол и да бъде отчетен преференциалния вот. Подобен дефицит на информация и знания от страна на членовете на СИК, е довел до голям брой сгрешени протоколи, както и по-бавна работа на СИК.

За пореден път след края на изборния ден и преброяването на гласовете в София и други градове настъпи хаос при предаването и обработката на протоколите от секционните комисии в общинските. Най-сериозно бе напрежението в София, където хиляди бедстващи представители на секционни комисии (СИК) бяха буквално заключени в зала "Арена Армеец", където се помещава Общинската изборителна комисия. Нещата излязоха от контрол в ранните часове на 26 октомври, след като членове на секционни комисии започнаха да припаднат. Оказа се, че близо 5000 души, които са на крак повече от 24 часа, чакаха затворени в "Арена Армеец". Според наши наблюдатели процесът се е забавил заради малкото

хора, занимаващи се с информационното обслужване. Констатирани са и недостатъци, свързани с въвеждането на ред на издаване на бюлетините и протоколите от СИК.