



МЕЖДУНАРОДНА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ Република България — Предсрочни парламентарни избори, 12 май 2013 г.

СТАНОВИЩЕ ЗА ПРЕДВАРИТЕЛНИТЕ ДАННИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

София, 13 май 2013 г. – Това Становище за предварителните данни и заключения е резултат от съвместно усилие, включващо Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ), Парламентарната асамблея на ОССЕ (ПА на ОССЕ) и на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ).

Еоган Мърфи (Ирландия) бе назначен за специален координатор от сегашния председател ОССЕ, за да ръководи краткосрочната мисия за наблюдение. Андреас Грос (Швейцария) оглави делегацията на ПАСЕ, а Роберто Батели (Словения) оглави делегацията на ПА на ОССЕ. Миклош Хараст (Унгария) е ръководител на Мисията за наблюдение на изборите (МНИ) на ОССЕ/СДИПЧ, която започна работа на 15 април 2013 г.

Оценката бе направена, за да се определи дали изборите са били в съзвучие с ангажиментите на ОССЕ и стандартите за демократични избори на Съвета на Европа, както и международните задълженията на България и местното ѝ законодателство. Това становището за предварителните данни и заключения е направено преди приключването на изборния процес. Окончателната оценка на изборите ще зависи отчасти и от протичането на заключителните етапи на изборния процес, включващи преброителния и изчислителния процес, обявяването на резултатите и разглеждането на възможните възражения и жалби след изборния ден. Около осем седмици след приключване на изборния процес ОССЕ/СДИПЧ ще издаде изчерпателен окончателен доклад, включващ препоръки за потенциални подобрения. ПА на ОССЕ ще представи своя доклад пред Постоянната комисия на годишното си заседание на 29 юни 2013 г. в Истанбул. Делегацията на ПАСЕ ще представи своя доклад през юни 2013 г.

ПРЕДВАРИТЕЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Предсрочните парламентарни избори в Република България от 12 май се проведоха в съревнователна среда, като основните свободи на изразяване, сдружаване и събиране бяха зачитани. Администрирането на изборите от изборните комисии бе добре проведено и Централната избирателна комисия като цяло работи по прозрачен начин. Въпреки това случаи на телефонно подслушване, предхождащи изборите, както и притеснения, свързани със сигурността на бюлетините, в последния момент, отслабиха общественото доверие в изборния процес. Изборният процес бе допълнително повлиян негативно от широко разпространени обвинения в купуване на гласове. Медиите предоставиха на избирателите многообразие от информация. Въпреки това значителен дял от информацията от предизборната кампания трябваше да бъде срещу заплащане, което създаде неравностойно поле за изява на кандидатите. Изборния ден се проведе по спокоен и изряден начин и като цяло наблюдателите оцениха процеса, протичащ в избирателните секции по позитивно.

Изборите се регулират от правна рамка, която, ако бъде приложена подобаващо, като цяло осигурява стабилна основа за провеждането на демократични избори. Някои от предходните препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и на Съвета на Европа бяха възприети с най-новите поправки на

Изборния кодекс, приети през февруари 2013 г., докато други предстои да бъдат разгледани. Правните разпоредби, отнасящи се до финансирането на предизборната кампания, ако бъдат ефективно изпълнение, могат да осигурят прозрачна система на предизборно финансиране. Въпреки това липсата на конкретни механизми за надзор оставя място за заобикаляне на тези регулации.

Въпреки някои недостатъци, изборите бяха добре администрирани от Централната изборителна комисия (ЦИК) и районните изборителни комисии (РИК). ЦИК одобри основните процедурни правила в рамките на законовите срокове и като цяло работи по прозрачен начин, въпреки че не винаги обявяваше часовете на своите заседания и не винаги предоставяше всичката актуална информация в писмените си решения, което шеше да подобри прозрачността на процеса. Бяха изразени притеснения за независимостта на РИК и СИК и МНИ на ОССЕ/СДИПЧ забеляза, че 30 от 31 председатели на РИК са номинирани от предходно управлявалата партия. Логистичната подкрепа на изборните комисии, осигурена от правителството, както и от регионалните и общински администрации, бе навременна и адекватна. Прозрачността на изборния процес бе подобрена чрез прякото излъчване на заседанията на изборните комисии на интернет страниците им и гарантирането на правата на наблюдателите да проследяват целия изборен процес, които са приветствани мерки за покачване на доверието.

Регистрацията на кандидати бе всеобхватна с 63 политически партии, състезаващи се на изборите. Изискванията за издигането на независими кандидати са високи в сравнение с тези на партиите и само двама независими кандидати бяха регистрирани. Изборителните списъци бяха достъпни за обществена проверка и изборителите можеха да проверяват и коригират своите данни. Бяха повдигнати опасения относно възможната злоупотреба с изборителни списъци заради определен брой изборители в чужбина, които продължават да фигурират в изборителните списъци. Това ще бъде смекчено от правилното прилагане на процедурите от СИК. Възможността да се регистрират изборители в деня на изборите и на включването на някои категории изборители в допълнителните изборителни списъци без премахването им от основните изборителни списъци може да доведе до потенциална злоупотреба.

Предизборната кампания бе характеризирана от силно съревнование и като цяло премина без насилие. Служебното правителство предприе няколко мерки да проведе честни избори. Инциденти с предхождащи изборите подслушвания, свързани с предишното правителство, към момента се разследват. Общественото доверие бе отслабено от опасения за участието на Министерство на вътрешните работи в изборния процес. Предизборната кампания понякога бе негативна и популистка. Някои партии използваха подстрекателска и ксенофобска реторика. Въпреки законовите забрани, ширещите се обвинения за купуването на гласове продължиха и се отразиха негативно на предизборната атмосфера. Разпоредби, постановяващи че предизборната кампания трябва да бъде провеждана на български език, ощетиха малцинствените групи и са в противоречие с ангажиментите на ОССЕ и стандартите на Съвета на Европа. Група от партии от различни страни на политическия спектър се обединиха и финансираха паралелно преброяване и изчисление, изразявайки липса на доверие в изборните процедури.

Въпреки че медийната среда по време на предизборната кампания бе плуралистична, по отношение на медийната собственост липсва прозрачност, поради което има увеличаваща се концентрация на медийна собственост. Въпреки че обществените радио и телевизии и някои частни медии осигуриха на участниците свободно ефирно време в популярни програми, свързани с изборите, значителен дял от медийната информация трябваше да бъде срещу заплащане, което създаде неравностойно поле за участие на кандидатите. Заплатеното медийна информация не бе винаги ясно обозначаваема като такава, потенциално заблуждавайки

избирателите за източника на съобщенията, свързани с предизборната кампания. Изборният кодекс предвижда, че на практика цялата информация на предизборната кампания в обществените медии трябва да бъде срещу заплащане, ограничавайки ролята на обществените медии изчерпателно да информират избирателите за политическите варианти. Лидерите на основните партии решиха да не участват в телевизионни дебати, в следствие на което липсваше съвместна дискусия върху въпроси от обществен интерес.

Изборните комисии създадоха дигитален публичен регистър на жалбите и решенията, увеличавайки прозрачността на процеса на жалбите и възраженията. Избирателните комисии и Върховния административен съд (ВАС) разгледаха всички жалби в рамките на предписаните крайни срокове. Изборните участници се възползваха от наличните правни средства, за повдигането на техните възражения. Продължават да съществуват притесненията, изразени в Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия на Съвета на Европа относно ограничения кръг страни, които могат да оспорват резултатите от изборите.

Жените бяха политически активни и бяха добре представени в изборната администрация. Тридесет и три процента от всички кандидати са жени. Повече от половината от членовете на ЦИК и РИК, както и три четвърти от председателстващите, бяха от женски пол.

Изборния ден се състоя по спокоен и изряден начин. Началото, както и самото гласуване са оценени като цяло позитивно, докато преброяването бе по-проблематично в редица случаи. С някои изключения - поради това, че РИК бяха препълнени и полицията, извикана, за да въдвори ред сред множеството – изчислителния процес бе като цяло оценен положително. Големият брой на присъстващи застъпници и наблюдатели увеличи прозрачността. ЦИК започна публикуването на предварителни резултати в нощта на изборите около полунощ, но не по избирателни секции, което не е в съответствие с добрата практика

ПРЕДВАРИТЕЛНИ ДАННИ

Обстановка

Вследствие на мащабни протести заради социално-икономическите условия и в частност на увеличените разходи за електричество на домакинствата, правителството подаде оставка на 20 февруари. Протестите доведоха до самозапалването на седем човека, както и до няколко ранени граждани и полицаи. На 12 март президентът Росен Плевнелиев разпусна Народното събрание, насрочи предсрочни парламентарни избори и назначи служебно правителство.

Последните парламентарни избори се състояха през юли 2009 г., когато Граждани за европейско развитие на Европа (ГЕРБ) спечели 116 от 240-те места в Народното събрание. Опозицията бе съставена от Коалиция за България, оглавявана от Българската социалистическа партия (БСП) и Движението за права и свободи (ДПС), съответно с 40 и 38 мандата. Други политически сили, представени в Народното събрание, бяха партия *Атака* с 21 места, Синята коалиция с 15 места и Ред, законност и справедливост (РЗС) с 10 места.

Правна рамка и изборна система

Изборите за Народно събрание се регулират чрез правна рамка, която предоставя стабилна юридическа основа за провеждането на демократични избори, когато бъде прилагана правилно. На някои от предходно отправените препоръки на ОССЕ/СДИПЧ бе отговорено чрез последните поправки на Изборния кодекс, приети през февруари 2013 г., които включват подобряване на прозрачността на изборния процес чрез осигуряване на излъчване в реално време на заседанията на изборните комисии, както и гарантиране на правата на наблюдателите

да проследяват целия изборен процес. Въпреки това определен брой от предишно отправените препоръки остават без отговор, като например равнопоставеността при медийното отразяване на предизборната кампания, правото на малцинствата да използват своя майчин език по време на предизборна кампания, както и системата уреждаща разрешаването на изборните оспорвания.¹

В нарушение на международните стандарти, законодателството ограничава правото на глас и участие в изборите на лица, които излежават присъда в затвор, независимо от тежестта на извършеното престъпление. Наказателният кодекс включва купуването на гласове наред с други престъпления, свързани с изборите. Изборният кодекс също така постановява, че всички материали в предизборната кампания трябва да включват заявление, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Правните разпоредби, касаещи политическите партии и финансирането на предизборната кампания, могат да осигурят солидна и прозрачна система за финансиране на предизборната кампания, стига да бъдат изцяло приложени.

Народното събрание е еднокамерен орган, състоящ се от 240 депутати, избрани чрез пропорционална система с 31 многомандатни избирателни района. Броят на мандатите във всеки избирателен район варира от 4 до 16 и се разпределя от Централната избирателна система (ЦИК).² Политическите партии и коалиции, които получат минимум 4 % от действителните гласове на национално равнище и независимите кандидати, които получат действителни гласове, които са не по-малко от избирателната квота на избирателния район, могат да участват в разпределението на мандатите.³

ЦИК разпредели броят на мандатите във всеки един от избирателните райони според броя на населението. Броят на регистрираните избиратели за един мандат варира от 24 638 гласоподаватели във Видински район, до 44 768 в Кърджалийски. Това е съответно 14 % по-малко и 56 % повече в сравнение със средното за страната. Значително отклонение също бе регистрирано в избирателен район 23 в София-град (14 % по-малко от средното), в районите Разград и Кюстендил (19 % и 20 % повече от средното). Тези несъответствия повлияха на равноправието на избирателния глас в определени райони.⁴

Изборна администрация

Изборите се административат от тристепенна система от избирателни комисии, състоящи се от ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) – по една във всеки от 31-те многомандатни избирателни райони – и около 11 400 секционни избирателни комисии (СИК).⁵ Логистичната подкрепа за избирателните комисии, осигурена от правителството, регионалните и общински администрации бе навременна и адекватна. Министерството на външните работи бе отговорно за координацията на гласуването в чужбина в 227 избирателни секции в 56 държави.

Всички членове на избирателни комисии се номинират от парламентарно представените групи пропорционално на техните места в Народното събрание. ЦИК е единственият постоянен

¹ Всички доклади, касаещи изборните наблюдателни и проучвателни мисии относно България могат да бъдат намерени на: <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria>. Виж също Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Комисията за демокрация чрез закон (Венецианската комисия) от 2011 г. относно Изборния кодекс, което може да бъде намерено на: <http://www.osce.org/odihr/80841>.

² Решението определящо броят на мандатите за избирателните райони бе прието на 15 март 2013 г.

³ Избирателната квота е съотношението между общия брой на действителни гласове, разделен на броя мандати в съответния избирателен район.

⁴ Кодексът на добрата практика относно изборните въпроси на Венецианската комисия (2.2.iv) определя, че допустимото отклонение от нормата трябва да бъде не повече от 10 % и със сигурност да не надвишават 15 %, виж: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

⁵ Една секция може да има до 1 000 избирателя.

административен избиращ орган, докато РИК и СИК биват назначавани при отделните избори.⁶ Повечето от РИК и СИК бяха сформирани в законовите срокове.⁷ Тринадесет от 21-те члена на ЦИК са жени и около 54 % от всички членове на РИК и 74 % от председателстващите РИК са жени, което отразява тяхното високо ниво на участие в изборната администрация.

Коалиция за България, ДПС и Движение България на гражданите обжалваха решения на ЦИК относно назначаването на ръководни позиции в някои РИК.⁸ Нито една от тези жалби не бе уважена от Върховния административен съд. Решенията на ЦИК относно състава на РИК не предоставя информация за партийната принадлежност на назначените членове, което не допринесе за прозрачността на процеса. Според събраната информация от страна на дългосрочните наблюдатели на (ДН) на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ 30 от 31 председатели на РИК са издигнати от страна на ГЕРБ.⁹ Коалиция за България, ДПС и *Атака*, както и някои неправителствени организации (НПО) изразиха безпокойство относно независимостта на РИК и СИК заради предполагаемо доминиране от ГЕРБ.¹⁰ В допълнение няколко от събеседниците на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ изразиха опасения относно възможността СИК да бъдат въввлечени в изборни нарушения.

Въпреки някои слабости ЦИК администрира изборите по ефективен начин и приемаше основните процедурни правила и бланки на официалните документи в сроковете предвидени от закона. ЦИК провеждаше работата си по прозрачен начин, въпреки това не винаги обявяваше предварително часовете и дневния ред на своите заседания.¹¹ Всички членове на ЦИК можеха да изразяват мненията си по време на заседанията. Изборният кодекс не предвижда възможност медии да присъстват на заседания на ЦИК и РИК. Въпреки това заседанията бяха предавани онлайн в реално време, което допринесе за прозрачността на процеса. ЦИК организира обучителни семинари за членовете на РИК, които на свой ред обучаваха членове на СИК. Обученията, посетени от ДН на ОССЕ/СДИПЧ, бяха в по-голямата си част оценени положително.

ЦИК проведе национална разяснителна кампания по обществените медии, като се фокусира върху проверките на списъците на избирателите и процедурите около гласуването. ДН на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ докладваха за липсата на обучителни материали в регионите. Асоциация „Прозрачност без граници“ проведе разяснителна кампания за избирателите срещу купуването на гласове.

Регистрация на избирателя

Избирателните списъци са извлечени от Националния регистър на населението, който е поддържан от Главна дирекция “Гражданска регистрация и административно обслужване”

⁶ РИК е в състав от 12 члена (в избиращи райони с по-малко от 10 мандата) или 17 члена (в избиращи райони с 10 или повече мандата). Броят на членовете на СИК варира от пет до девет в зависимост от броя на регистрираните избиратели.

⁷ Няколко СИК в РИК 9, 19, 25 и 31 бяха назначени по-късно, след законния краен срок или след неспособността на някои политически партии да представят вярна информация за номинираните членове на СИК, или заради късното подаване на документите за номинация от страна на ръководещите съответните институции за избиращите секции в болници и затвори.

⁸ Разпределението на трите ръководни позиции в РИК бе оспорено. Член 28.3 от Изборния кодекс предвижда пропорционално разпределение на ръководните позиции в РИК според представителството на парламентарните групи в Народното събрание.

⁹ РИК 1 (Благоевград) и РИК 24 (София) не предоставиха информация относно партийната принадлежност на членовете на РИК, позовавайки се на защита на личната информация.

¹⁰ Съвета на Европа и Венецианската комисия отбелязаха в своето Съвместно становище, че Изборния кодекс трябва да осигури по-добър баланс на политически партии в назначаването на председатели на всички нива на изборната администрация.

¹¹ Изборният кодекс задължава ЦИК предварително да обявява проект за дневен ред на заседанията си.

(ГРАО) към Министерство на регионалното развитие и благоустройство. МНИ на ОССЕ/СДИПЧ забеляза, че избирателните списъци бяха публикувани за обществена проверка във всички региони, едновременно на хартиени носители и на интернет страниците на общините. Избирателите имаха възможност да проверяват и поправят информацията, ако това бе нужно. ГРАО информира МНИ на ОССЕ/СДИПЧ, че избирателните списъци съдържат приблизително 6 868 455 души. За съжаление ГРАО не предостави на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ данни за броя на избирателите, разпределен за всеки един избирателен район, въпреки че тази информация бе налична, което намали прозрачността на процеса.

83 884 избиратели бяха включени в избирателните списъци в чужбина. Опасения бяха повдигнати от възможната злоупотреба с избирателни списъци заради брой избиратели в чужбина, които продължават да бъдат в избирателните списъци. Това ще бъде смекчено от правилното изпълнение на процедурите от страна на ЦИК. На членовете на ЦИК и РИК, както и на кандидати и наблюдатели бе позволено да гласуват във всяка една избирателна секция чрез удостоверение за гласуване на друго място. В деня на изборите избирателите, които не са включени в избирателния списък са вписвани в основния избирателен списък след представяне на документ за самоличност.

Законът предвижда, че избирателите трябва да бъдат вписвани само в един избирателен списък и трябва да бъдат заличавани от избирателния списък по постоянния си адрес, ако мястото на гласуване бъде променено. Въпреки това пет различни категории избиратели могат да гласуват в избирателни секции, различни от постоянния адрес, без да бъдат заличавани от избирателните списъци по постоянен адрес.¹² Въпреки редица механизми за сигурност, които са предвидени в Изборния кодекс, възможността за регистриране на избиратели в деня на изборите и вписването на някои категории избиратели в допълнителни избирателни списъци, без да бъдат заличавани от основния избирателен списък може да доведе до потенциална злоупотреба, както бе вече отбелязано в Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия.¹³

Регистрация на кандидати

Кандидатските листи могат да бъдат подавани от политическите партии и коалиции, които са регистрирани пред ЦИК.¹⁴ Независими кандидати могат да бъдат издигани от инициативни комитети в избирателните райони. Регистрацията на политическите партии, коалиции и техните листи с кандидати бе всеобхватна. Общо 71 политически партии подадоха документи за регистрация. От 63 политически партии регистрирани от ЦИК, 29 участваха в изборите индивидуално и 25 партии сформираха 7 коалиции.¹⁵

Изборният кодекс предвижда издигането на независими кандидати да бъде подкрепено от не по-малко от 3 % от избирателите, но не по-малко от 5 000 избиратели от съответния избирателен район, както и депозит от 10 000 лв. Относително високият брой на нужните подписи в подкрепа на независимите кандидати в сравнение с този на партиите повдигна опасения относно равното на право на различни категории от кандидати да участват както бе

¹² Ученици и студенти, както и избиратели с увреждания имат правото да гласуват във всяка една избирателна секция в зависимост, което изберат, докато членове на СИК и полицейски служители могат да гласуват в избирателните секции, към които са зачислени.

¹³ Всички тези избиратели трябва да подпишат писмена клетвена декларация, заявяваща че те не са гласували и няма да направят това втори път. На ученици и студенти са им подпечатвани бележниците и студентските книжки след гласуването. ГРАО е отговорна за идентифицирането на случаи на многократно гласуване според процедури, установени от ЦИК.

¹⁴ За регистрация са нужни депозит от 10 000 лв (BGN, около EUR 5 100) и поне 7 000 подписа в подкрепа.

¹⁵ Останалите девет партии не регистрираха кандидатски листи пред РИК.

вече отбелязано в Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия.¹⁶ Само двама независими кандидати успяха да се регистрират в сравнение с около 8 100 регистрирани кандидати на партии и коалиции из цялата страна. Тридесет и три процента от всички кандидати са жени.

Предизборна обстановка и финансиране на предизборната кампания

Официалната предизборна кампания стартира на 12 април и премина по мирен начин и съревнователно, като основните свободи като цяло се зачитаха. Служебното правителство предприе искрени опити да организира честни избори.¹⁷ В допълнение президентът основа Граждански борд за честни и прозрачни избори, където представители на гражданското общество се срещаха седмично с представители на властите и изборната администрация. Събеседници отбелязаха неправомерното участие на Министерство на вътрешните работи (МВР) в изборния процес допринесе за липсата на обществено доверие в държавните институции и политическото ръководство.¹⁸

Повратна точка в предизборната кампания бе отбелязана от две отделни твърдения за подслушване на телефони, които засенчиха социално-икономическите теми. Лидерът на БСП Сергей Станишев предостави на главния прокурор документи, в които се твърди за съществуването на незаконна схема за подслушване на журналисти и държавни служители, което е извършено от МВР. Главният прокурор обяви, че има доказателства за повдигането на обвинения на няколко длъжностни лица от МВР, включително на бившия министър на вътрешните работи Цветан Цветанов, който бе председател на предизборния щаб на ГЕРБ. Партии поискаха оставката на Цветанов като предпазна мярка за изборния процес. Изборният кодекс гарантира имунитет на кандидатите и вследствие на това процедурата по повдигане на обвинения бе отложена. В същото време няколко медии публикуваха разговор между лидера на ГЕРБ и бивш министър-председател Бойко Борисов и софийски градски прокурор, който разкрива схема за натиск върху медии и разгласява детайли относно висящи дела. Автентичността на разговора не бе отречена от никого и софийският градски прокурор подаде оставка.

Участниците в изборите агитираха предимно чрез медиите, социалните мрежи, както и агитация от врата на врата в по-малките населени места, а някои проведоха и по-големи публични събития в градовете. Съдържанието на предизборната кампания първоначално бе фокусирано върху бедността, безработицата, борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Предизборната кампания понякога бе негативна и популистка като личностите на партийните лидери взимаха превес над предизборните теми. Няколко политически партии

¹⁶ Според Кодекса на добрата практика относно изборните въпроси на Венецианската комисия (1.3.ii) законът не трябва да изисква събирането на подписи на повече от един процент от избирателите в съответния избирателен район за индивидуалните кандидати или за кандидатите в партийна листа.

¹⁷ Министър-председателя уведоми, че като мярка за повдигане на доверието в изборния процес служебното правителството е направило ротация на 3 500 полицейски служители в деня на изборите.

¹⁸ На 10 април Министерство на вътрешните работи изиска от ЦИК да предостави на министерството информация за регистрираните кандидати и членове на РИК и СИК. ЦИК отхвърли искането, основавайки се на това, че Изборния кодекс не съдържа подобни постановления и че не може да разкрива лична информация. На 29 априлв община Елхово ДН на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ провеждаха среща с представители на БСП в партийния им офис, когато униформени полицейски служители прекъснаха срещата, за да бъдат осведомени за предстоящия митинг на партията. В Пловдив полицията изиска от някои кандидати да подпишат декларации, където те се ангажират да не участват в купуването на гласове, а също и да агитират само на български език.

базираха своите програми на етническо изключване, използвайки подстрекателска и ксенофобска реторика.¹⁹

Почти всички събеседници заявиха, че дългогодишния проблем с купуването на гласове е широко разпространен. Също така събеседници твърдяха, че почти всички политически партии са замесени в купуването на гласове, което намали доверието в изборния процес. И докато ромското население се счита за най-уязвимата група по отношение на потенциална изборна злоупотреба, събеседници отбелязаха, че въпросът с купуването на гласове се разпростира сред всички етнически групи и бива все повече толерирано от различни слоеве в обществото. Някои политически партии превеждаха предизборна кампания чрез благотворителни дейности като раздаваха пари и стоки.²⁰ Главният прокурор информира МНИ на ОССЕ/СДИПЧ, че са започнати 26 разследвания за купуването на гласове.

Група от опозиционни политически партии от различни страни на политическия спектър обединиха сили, за да наемат чуждестранна компания, която да проведе паралелно преброяване и изчисление в деня на изборите. Те отбелязаха, че това се налага заради липсата на доверие в изборната администрация и в частност в преброяването на гласовете и изчислителния процес.²¹

Само 13 от 45 партии и коалиции, регистрирани от ЦИК, предоставиха на Сметната палата информация относно техните собствени източници на средства на финансиране, която бе публикувана на интернет страницата на Сметната палата. Някои партии се оплакаха, че разпределението на държавни субсидии е непропорционално и фаворизира големите партии.²² Участниците в изборите са задължени да предоставят отчет за приходите и разходите на Сметната палата до 30 дни след края на изборите. Въпреки това липсата на конкретни механизми за надзор предоставя възможност за заобикалянето на тези правила.

Медии

Медийната среда бе плуралистична по време на предизборната кампания, но се характеризира с увеличаваща се концентрация на медийна собственост в ръцете на ограничен кръг от корпоративни интереси. В тази връзка много от заинтересованите страни изразиха притеснения относно независимостта на медиите от неправилен икономически и политически натиск. Също така съществува липса на прозрачност на медийната собственост и финансиране.

¹⁹ Националният фронт за спасението на България (НФСБ) предложи създаването на изолирани селища за ромското население в своята политическа програма. Партия ВМРО обвини ромската общност за злоупотреба със системата на социални помощи заради демографския ръст сред ромски семейства. *Атака* продължи с употребата на израза „циганска престъпност“, което предполага връзка между етнос и престъпност. Това е в противоречие с принципите залегнали в Копенхагенския документ, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства и Международната конвенция за елиминацията на всички форми на расова дискриминация, както и Решение No.8/09 на Съвета на министрите на ОССЕ.

²⁰ Партия Атака раздаваше пари и стоки на социално слаби семейства, докато ГЕРБ, БСП и други по-малки партии и коалиции правеха непарични дарения на болници, библиотеки, училища и църкви.

²¹ БСП, ДПС, Демократи за силна България, Движение България на гражданите и Атака се включиха в тази инициатива. ГЕРБ проявиха интерес към инициативата, но останалите партии отказаха тяхното участие.

²² Кодексът на добрата практика относно изборните въпроси на Венецианската комисия (3.5.111) гласи, че в областта на общественото финансиране на партиите или предизборните кампании принципът на равнопоставеност на възможностите е в сила (стриктна или пропорционална равнопоставеност). Според годишните финансови доклади за 2012 г., които са публикувани на интернет страницата на Сметната палата, ГЕРБ (39,7 % от гласовете на изборите през 2009 г.) получи държавна субсидия в размер на 23 925 000 лв, докато Националното движение за стабилност и възход (3 % от гласовете на изборите през 2009 г.) получи държавна субсидия в размер на 1 554 000 лв. По-специално ГЕРБ са получили 14,24 лв за действителен глас, докато Националното движение за стабилност и възход са получили 12,19 лв за действителен глас.

Няколко притеснения бяха повдигнати и относно неефективните механизми за саморегулация на медиите и продължаващите нарушения на професионалните журналистически стандарти.

Медийното отразяване на обществените медии – Българска национална телевизия (БНТ) и Българско национално радио (БНР), е свръх регулиран от Изборния кодекс. Изборният кодекс дефинира формата на медийно отразяване, което трябва да бъде безпристрастно и заплатено според тарифи определени от Министерски съвет.²³ Въпреки че не съществуват разпоредби в Изборния кодекс, обществените медии осигуриха на кандидатите свободно ефирно време в популярни програми, свързани с изборите, позволявайки по този начин достъп до незаплатено отразяване.

Частните и печатните медии са до голяма степен нерегулирани. Изборният кодекс установява изисквания за равноправност и прозрачност на заплатена предизборна информация, като задължава всички медии да предлагат на всички участници отразяване на предизборната кампания при недискриминационни договорни условия. Договорите и тарифите трябваше да бъдат публикувани на интернет страниците на всяка една от медиите. Въпреки това няколко частни медии не публикуваха договорите си в рамките на установените крайни срокове.

Медийният мониторинг на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ показва, че средно повече от 45 % от отразяването в общото ефирно време на най-гледаните периоди от наблюдаваните обществени медии бе срещу заплащане.²⁴ Този режим бе в ущърб на партиите, които нямат на разположение голям финансов ресурс и които не са облагодетелствани от държавно субсидиране, както и на редакторската свобода на обществените медии.²⁵ Сегашната регулаторна рамка относно отразяването на предизборната кампания до известна степен ограничава възможността на обществените медии да изпълнят своето задължение да информират изчерпателно избирателите за политическите възможности.

Изборният кодекс не изисква заплатените съобщения да бъдат изрично обозначени като рекламен материал, като по този начин потенциално се заблуждава аудиторията относно източника на съобщенията, свързани с изборите. В усилието си да насърчи прозрачността Съвета за електронни медии (СЕМ), ЦИК и Асоциацията на българските радио и телевизионни оператори (АБРО) подписаха споразумение, според което членове на АБРО се ангажират с обозначаването на заплатеното изборно рекламиране. Въпреки това заплатеното съдържание често не бе ясно разпознаваемо като такова в някои от телевизионните и радио програми.²⁶ В допълнение някои вестникарски статии отчетливо бяха с рекламен характер, въпреки че не бяха обозначени като такива

Скандалът с подслушването доминира предизборната медийна кампания (27 % от цялото най-гледано време от редакторското отразяване в радиото и телевизията) за сметка на дискутирането на програмите на партиите. ГЕРБ бе партията, която получи най-голямо отразяване, въпреки негативния контекст зададен от скандала (32 % от ефирното време, от което 41 % бе негативно). Нямаше почти никакво отразяване на предизборните дейности на

²³ През март 2013 г. Министерският съвет прие решение, въвеждайки тарифи, които са по-високи от тези по време на президентските избори през 2011 г.

²⁴ На 19 април 2013 МНИ на ОССЕ/СДИПЧ започна количествен и качествен мониторинг на най-гледаното време на четири телевизионни програми (БНТ, БТВ, Нова ТВ и ТВ7), на две радиостанции (БНР и Дарик Радио), както и на три вестника (24 часа, Телеграф, Стандарт).

²⁵ Около от 60 % от цялото излъчено най-гледано време бе закупено от парламентарно представените партии.

²⁶ Формат на заплатено отразяване бе систематизирано под един формат – *Парламентарни избори 2013*. Въпреки това обособеният формат не бе ясно обозначен като заплатена политическа реклама. Единствено БТВ винаги ясно обозначаваше политическата реклама като заплатено съдържание. Останалите наблюдавани медии не винаги обозначаваха това, като по този начин потенциално заблуждават аудиторията относно естеството на излъчването.

партиите в информационните бюлетини в основните обществени и частни аудио-визуални медии.²⁷ Въпреки това незаплатени програми, свързани с изборите, частично позволиха на избирателите да имат достъп редакторско медийно отразяване на предизборната кампания. То бе доминирано от двете основни политически сили, ГЕРБ и БСП, които получиха съответно средно по 25 % и 15 % от цялото излъчване в най-гледаното време. Въпреки това и обществените, и частните медии предприеха усилие да осигурят свободен достъп на широк кръг от партии. Лидерите на двете основни партии решиха да не участват в телевизионен дебат, вследствие на което липсваше съвместна дискусия по теми от обществен интерес.²⁸

Участие на малцинствата

Според преброяването на населението от 2011 г. 84,8 % от населението са етнически българи, докато 8,8 % и 4,9 % са съответно етнически турци и роми.²⁹ Други малцинства са под един процент от населението. Изборният кодекс постановява, че предизборната кампания трябва да бъде провеждана на български език, което не е в съответствие с Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. и стандартите на Съвета на Европа.³⁰

На 8 април 15 ромски организации оттеглиха участието си от Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси в знак на протест срещу маргинализацията на ромската общност от социалния и политически живот.³¹ Събеседници информираха МНИ на ОССЕ/СДИПЧ, че повечето политически партии и коалиции не са издигнали кандидати от ромски произход на избираеми позиции. Традиционно ДПС е възприемано като политическата партия, която представлява интересите на турското малцинство. Въпреки това през декември 2012 г. бе основана нова политическа партия Народна партия свобода и достойнство (НПСД), която привлича гласове от същата общност.³²

Жалби и възражения

По време на предизборната кампания участниците използваха наличните им правни средства, за да повдигнат своите възражения. В съответствие с поправките на Изборния кодекс от февруари 2013 г., изборните комисии създадоха дигитални публични регистри на жалби и решения. Изборния кодекс също така предвижда ВАС да разглежда решения на ЦИК на

²⁷ Въпреки че често имаше новинарски репортажи за прогнозните изборни резултати и анализи на експерти относно изборни сценарии.

²⁸ Единственият основен партиен лидер, който взе участие в междупартиен дебат, бе Волен Сидеров в програмата Референдум по БНТ на 7 май.

²⁹ Широко разпространено е предположението, че реалният брой на ромите е значително по-висок. Според повечето оценки броят варира между 700 000 – 800 000 души, което е приблизително 10 % от населението.

³⁰ Параграф 32.5 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. гласи, че „лица, които принадлежат към национални малцинства имат правото[...] да разпространяват, да разменят и да имат достъп до информация на техния майчин език. Параграф 35 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. заявява, че „Страните членки ще зачитат правото на ефективно участие в обществения живот на лицата, принадлежащи към националните малцинства (...)” Виж също Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства, която е ратифицирана от България през 1999 г. Генерален коментар 25 приет от Комитета за права на човека на Обединените нации през 1996 г. също така гласи, че „информация и материали относно гласоподаване трябва да бъдат налични на малцинствените езици”.

³¹ Организацията поиска създаването на нова институционална рамка за ефективното изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите, която бе приета от Народното събрание през март 2012 г. Няколко активиста за човешки права, включително представители на ромски НПО, изпратиха отворено писмо до президента и до други институции, призовавайки ги да вземат отношение срещу речта на омразата, която е насочена към етнически групи по време на предизборната кампания.

³² На 27 април в община Цар Калоян имаше инцидент, включващ насилие между привърженици на ДПС и НПСД за разлепянето на предизборни материали.

отворени за обществото заседания.³³ Изборните комисии и ВАС разгледаха всички жалби в рамките на предписаните крайни срокове.

Опасението за ограниченото право на обжалване на решенията на ЦИК, което бе повдигнато от ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия на Съвета на Европа³⁴, бе отчасти разгледано чрез решение на Конституционния съд от май 2011 г.³⁵ Конституционният съд разясни, че в случаите, когато правото на обжалване не е изрично дефинирано в Изборния кодекс, общото право на съдебно разглеждане, гарантирано от Конституцията, ще бъде прилагано и може да се упражнява по реда на Административно-процесуалния кодекс. Въпреки това на жалба, оспорена по общите административни процедури, може да не осигури ефективна правна защита преди обявяването на изборните резултати, заради дългите предвидени срокове³⁶

Притесненията изразени в Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия за липсата на писмени процедурни правила, касаещи разглеждането на жалби и възражения подадени до изборната администрация продължават да съществуват. Това възражение доведе до непоследователен подход при разглеждането на жалби и до разнообразен формат на взетите решения.³⁷

Резултатите от парламентарните избори могат да бъдат оспорвани пред Конституционния съд само от кандидати и политически партии и коалиции, участващи в изборите, и само чрез институция, която може да сезира Конституционния съд.³⁸ Това ограничава ефективните юридически процедури за оспорване на изборните резултати.³⁹

Граждански и международни наблюдатели

Изборният кодекс предвижда гражданско и международно изборно наблюдение на изборите. Поправките в Изборния кодекс от февруари 2013 г. въведоха детайлни разпоредби за обхвата на правата и задълженията на наблюдателите и партийните застъпници, което е отдавнашна препоръка на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия. На наблюдателите е осигурен достъп до всички етапи на изборния процес и те могат да присъстват на заседания на изборните

³³ Жалбоподателят и ЦИК са призовавани едновременно, а обществеността може да присъства на заседанията на съда.

³⁴ Виж Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия относно Изборния кодекс, което може да бъде намерено на: <http://www.osce.org/odihr/80841>.

³⁵ Решение на Конституционния съд No. 4 от 4 май 2011 г.

³⁶ Четири политическите партии, които не бяха регистрирани въз основа на това, че не са предоставили 7 000 валидни подписа изискаха възстановяване на техния депозит. ЦИК отхвърли искането, обосновавайки се, че партиите, които могат да получат обратно депозита са тези, които получат един процент от действителните гласове на национално ниво. Всички четири партии обжалваха пред ВАС, който се обоснова, че решението на ЦИК за изборния депозит не може да бъде обжалван и следователно не попада под юрисдикцията на ВАС. Всички четири жалби бяха пренасочени към Административния съд в София, чиито решения бяха бързи и потвърдиха решенията на ЦИК.

³⁷ Във връзка с жалба относно предизборен материал, който е поставен в райони, които не са предназначени за това от местната администрация РИК следваха различни процедури в разглеждането на една и съща материя. РИК 27 (Стара Загора) анулира жалбата, обосновавайки се, че доказателствата подадени от жалбоподателя не са убедителни (снимките не бяха с достатъчна яснота), докато РИК 2 (Бургас) и 5 (Видин) разгледаха подадените фотографии, като в допълнение телефонираха на длъжностни лица или сами отидоха до мястото. След събирането на доказателства двата РИК отсъдиха в полза на жалбоподателя и постановиха премахването на материала.

³⁸ Това включва една пета от депутатите в Народното събрание, президента, Министерския съвет, Върховен касационен съд, ВАС и главния прокурор.

³⁹ Кодексът на добрата практика относно изборните въпроси на Венецианската комисия [3.3(a,f,g)] гласи, че апелативния орган на изборни въпроси трябва да бъде или изборна комисия или съд. Всички кандидати и избиратели, регистрирани в избирателния район трябва да имат възможността да обжалват. Уместен кворум за обжалване на резултатите на изборите от страна на избиратели може да бъде наложен

комисии на всички нива. Наблюдатели и застъпници могат да получават копия от протоколите в избирателни секции.

Изборният кодекс дава правото на СИК да отстранява наблюдатели и партийни застъпници от избирателни секции в деня на изборите, ако те носят отличителни знаци различни от тези, които са официално одобрени от ЦИК, ЦИК не направи разграничение между отличителни знаци, които имат агитационен елемент и такива, които нямат.

Към 11 май 19 граждански организации с около 14 000 наблюдатели на 6 международни организации с 284 наблюдатели, които бяха регистрирани.

Изборен ден

Изборният ден се проведе по спокоен и изряден начин. Към сутринта на деня след изборите, ЦИК не бе обявила избирателната активност. В изборната нощ предварителните резултатите бяха публикувани около полунощ, но не по избирателни секции, което не в съответствие с добрата практика.

Процедурите по разкриване на секции са оценени позитивно в 50 от наблюдаваните 59 избирателни секции. Общо 658 избирателни секции са наблюдавани по време на гласуването. Наблюдателите оцениха процеса по позитивен начин в 97 % от наблюдението. В 5 % от посетените избирателни секции голямо множество от хора чакаше за да гласува. В 4 % от наблюдаваните избирателни секции урните не бяха правилно запечатани. Партийни застъпници присъстваха в 94 % от избирателните секции, посетени от наблюдатели, а граждански наблюдатели присъстваха в 22 % от направените наблюдения.

Преброяването бе наблюдавано в 56 избирателни секции, в 10 от тях то бе оценено негативно. Застъпници на партиите присъстваха във всички наблюдавани избирателни секции. В около 20 от наблюдаваните преброявания поредността на преброителните процедури не бе следвана, както е предписано по закон като защитните механизми бяха заобикаляни като например складирането на неизползвани и повредени бюлетини преди отварянето на урните. При 11 преброявания членове на секционните избирателни комисии не показваха бюлетините на всички присъстващи. Тази практика, в съчетание с 9 случая на неприемливо или непостоянно определяне на действителността на бюлетините потенциално хвърли сянка върху безпристрастността на някои избирателни комисии. Неупълномощени лица се намесваха или режисираха преброяването в 6 случая. Неправомерното участие на такива хора е притеснително, тъй като подкопава принципа за независимост на изборната администрация.

Трудности при попълването на протоколите с резултати бе наблюдавано в 8 случая, докато в 4 случая протоколите бяха предварително подписани. В десет случая международни наблюдатели бяха възпрепятствани в своето наблюдение.

Изчислителният процес на изборните резултати бе наблюдаван във всички 31 РИК. Цялостната оценка бе позитивна в 27 от 31-те случая. Проблеми се наблюдаваха в РИК 21 (Сливен), 24 (София-регион), 25 (София) и 29 (Хасково). В три от тези четири случая прозрачността бе подкопана заради пренаселване, което ограничи възможността на присъстващите да наблюдават процеса. В Сливен атмосферата стана наелектризирана заради бавната обработка на протоколи и полицията бе извикана, за да установи наново реда.

На 11 май, в навечерието на изборите, след проверка от страна на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) бяха иззети 350 000 бюлетини от печатница, официално изпълняваща поръчката за отпечатването на бюлетините. Главният прокурор заяви, че до 8 май

печатницата вече е била разпратила в избирателните райони всички нужни бюлетини. Образувано е досъдебно производство. Главният прокурор отказа да направи понататъшни коментари, за да избегне намеса в изборния процес. ЦИК публикува изявление, уверявайки че конфискуваните бюлетини са под охрана и че с тях няма да бъде злоупотребено. Този инцидент допълнително накърни доверието в изборния процес.

*Английската версия на този доклад е единственият официален документ.
На български език е наличен неофициален превод.*

ИНФОРМАЦИЯ ЗА МИСИЯТА&БЛАГОДАРНОСТИ

София, 10 май 2013 г. – МНИ на ОССЕ/СДИПЧ бе разкрита в София на 15 април. Тя включва 10 експерта в столицата и 12 дългосрочни наблюдатели разположени в различни точки в България.

В деня на изборите 158 наблюдатели от 39 страни бяха разположени, включително 105 дългосрочни и краткосрочни наблюдатели, разположени от страна на ОССЕ/СДИПЧ, както и 29 парламентаристи и персонал на ПА на ОССЕ и 24 на ПАСЕ. Гласуването бе наблюдавано в 658 избирателни секции из страната. Преброяването бе наблюдавано в 56 избирателни секции. Изчислителния процес бе наблюдаван в 31 РИК.

Наблюдатели биха искали да благодарят на властите на Република България за поканата да наблюдават изборите, на Централната избирателна комисия за тяхното съдействие и осигуряването на акредитационни документи и на Министерството на външните работи, както и на други власти, за тяхната помощ и съдействие. Наблюдателите също искат да изразят благодарности към посолствата и международните организации, които са акредитирани в България, за тяхното съдействие и подкрепа.

За повече информация, моля свържете се с:

- Миклош Хараст, ръководител на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ, в София (+359–2–805 7211);
- Томас Раймер, говорител на ОССЕ/СДИПЧ (+48 609 522 266) или
- Лусине Бадалян, ОССЕ/СДИПЧ Изборен консултант, във Варшава (+48–22–520 0600);
- Роберто Монтеа, ПА на ОССЕ (+359 89 032 41 780) или (+43 699 10 42 86 810);
- Шемавон Хабазиян, ПАСЕ (+359 88 610 18 32) или (+33 650 39 29 40).

Адрес на МНИ на ОССЕ/СДИПЧ:

бул. ген. Едуард Тотлебен No. 53-55
1606, София, Република България
Тел: +359–2–805 7211
Факс: +359–2–805 7212
Ел. адрес: office@odihr.bg