

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД**  
**1 март –16 март 2021 г.**

**19 март 2021 г.**

**I. РЕЗЮМЕ**

- На 14 януари президентът Румен Радев насрочи парламентарни избори за 4 април. Общо 240 народни представители ще бъдат избрани в 31 многомандантни избирателни райони по пропорционалната система с по един преференциален вот. Партиите и коалициите ще получат места в Парламента при положение, че прехвърлят бариерата от 4%; независимите кандидати трябва да прескочат съответната за избирателния район квота. Предизборната обстановка се характеризира с разочарование и всеобщо недоверие към политическото статукво. Като цяло жените не са добре представени в редиците на политическите партии. В настоящият парламент само 24 процента от местата са заети от жени, а в кабинета – 7 от общо 17 министерски поста са поети от жени.
- С неотдавнашните изменения в правната рамка за провеждане на избори беше въведено паралелно машинно гласуване, беше изменена системата за обжалване и оспорване по свързани с изборите въпроси и бяха опростени протоколите за отчитане на резултатите. Измененията бяха приети малко преди самите избори, без да бъдат проведени консултации с всички заинтересовани страни. Няколко от препоръките, отправени от Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) остават нерешени, в това число засягащи ограниченията в избирателните права, провеждането на кампании, условията за гласуване извън страната и мерките за насърчаване на участието на жените и малцинствата.
- Към днешна дата изборната администрация е спазили почти всички законоустановени срокове и е в ход техническата подготовка. Централната избирателна комисия (ЦИК) излезе с около 250 решения, свързани с техническата подготовка, регистрацията на кандидатите, процедурите по кампанията и изборния ден, включително и правилата, отнасящи се до карантинаните и хоспитализирани поради КОВИД-19 лица. Заседанията на ЦИК са отворени за акредитирани наблюдатели и се излъчват на живо онлайн. Всички членове на районните избирателни комисии и повечето членове на секционните избирателни комисии са назначени в рамките на законните срокове. Министерство на здравеопазването издаде указания, в които са описани здравните протоколи, приложими по време на кампанията и в изборния ден.
- В приблизително 9 400 избирателни секции гласоподавателите ще имат възможност да избират между гласуване с хартиена бюлетина или чрез електронно устройство, оборудвано със сензорен екран (тъчскрийн). ЦИК проведе тръжна процедура за определяне на частен изпълнител, която да поеме доставката и обслужването на машините и обучението на длъжностните лица. В момента тече изискуемата по закон процедура за сертифициране на устройствата, като се очаква тя да приключи до 31 март.
- Към 12 февруари предварителните избирателни списъци включват 6 732 316 лица. Гласоподавателите могат да проверят онлайн или лично точността на личните си данни, отразени в списъците, да поискат коригиране, както и да бъдат прехвърлени в избирателната секция по настоящ адрес. Общо 88 038 е броят на гражданите включени в избирателните списъци извън страната.

- Български граждани, които са навършили 21 години, имат право да гласуват и не притежават друго гражданство имат право да се кандидатира в изборите. Политическите партии и коалиции са длъжни да внесат подписки с 2 500 подписа в тяхна подкрепа, както и депозит в размер на 2 500 лв. Противно на предишна препоръка от страна на СДИПЧ, гражданите могат да положат подписа си в подкрепа само на един кандидат. ЦИК регистрира 30 кандидатски листи и отхвърли осем заради непълна документация. Общият брой на регистрираните кандидати е 7 000.
- Предизборната кампания, която изпъква главно в медиите и онлайн пространството, стартира на 5 март, като акцентира най-вече върху въпроси, свързани с корупцията, съдебната система, икономиката и пандемията от КОВИД-19. След насрочването на изборите правителството обяви няколко извънредни мерки за насочване на бюджетни средства, които според някои от събеседниците на Ограничената мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) към ОССЕ/СДИПЧ могат да бъдат възприети като финансови стимули за избирателите. Няколко от събеседниците на ОМНИ смятат, че все още има опити за прилагане на дългогодишни практики за купуване на гласове и „организирано“ гласуване в някои икономически и социално уязвими общности, по-конкретно с отражение върху ромското население.
- С приетите през 2019 г. изменения в правната рамка, уреждаща финансирането на предизборните кампании, беше намалено финансирането на политическите партии с публични средства и възстановено правото на юридическите лица да правят дарения за предизборни кампании, като същевременно бе премахнат тавана за размера на подобни дарения. Сметната палата на Република България, която е натоварена с надзорни функции върху финансирането на предизборните кампании, публикува междинни доклади относно даренията към кандидатите, но тя не получава и не публикува отчетите за разходите преди изборния ден.
- Медийната среда е разнообразна, като немалко от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ изразиха тревога относно концентрацията на медийна собственост и оказване на политическо влияние и натиск върху разследващата журналистика. Съветът за електронни медии е упълномощен да наблюдава отразяването на предизборната кампания в медиите, но не притежава правомощия за налагане на санкции. По закон, единствено от обществената телевизия и радио се изисква да предлагат обективно и справедливо отразяване на кампанията и да осигурят поравно безплатно време за представяне на кандидатите. Отразяването на кампанията от частните електронни медии в повечето случаи е нерегулирано.
- Жалби могат да бъдат подавани пред избирателните комисии и в съда. Законът предвижда бърза процедура за разглеждане на повечето жалби. Заинтересованите страни, които включват и кандидатите, нямат право пряко да обжалват резултатите от изборите. Към момента в ЦИК са постъпили 14 жалби и около 35 сигнала, които са разгледани в отворени заседания, като повечето жалби бяха отхвърлени и няма публикувани решения по подадените сигнали.
- ОМНИ/СДИПЧ започна работа на 2 март с 11-членен основен екип в гр. София и 12 дългосрочни наблюдатели, разположени из страната.

## II. ВЪВЕДЕНИЕ

След покана от страна на Министерството на външните работи на Република България и в съответствие със собствените си правомощия, Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) към ОССЕ организира Ограничена мисия за наблюдение на избори (ОМНИ), която започна работа на 2 март.<sup>1</sup> ОМНИ/СДИПЧ, ръководена от Кориен Йонкер, се състои от основен екип от 11 члена, базирани в гр. София и 12 дългосрочни наблюдатели, разположени в шест други населени места в страната от 10 март. Членовете на Мисията са набрани от 20 държави, участващи в ОССЕ.<sup>2</sup>

## III. ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Съгласно Конституцията, парламентарни избори се свикват от Президента и се провеждат в рамките на два месеца след изтичане на мандата на действащото в момента Народно събрание. На 14 януари, в съответствие с Конституцията, Президентът свика парламентарни избори за 4 април.

При последните парламентарни избори, проведени на 26 март 2017 г., пет политически партии получиха парламентарно представителство в Народното събрание. Партия „Граждани за европейско развитие на България“ (ГЕРБ) спечели 95 места и сформира правителство в коалиция с Обединените патриоти – (ОС-НФСБ), които бяха получили 27 места. Лидерът на ГЕРБ, Бойко Борисов, беше посочен за министър-председател, като в момента изпълнява трети мандат. Опозицията беше формирана от Българската социалистическа партия (БСП) с 80 места, Движението за права и свободи (ДПС) с 26 места и дясната политическа партия „Воля“ с 12 места. Управляващата партия спечели най-много места в проведените през 2019 г. избори за Европейски парламент (ЕП). Като цяло жените не са добре представени в редиците на политическите партии. В настоящият парламент само 24 процента от местата са заети от жени, а в кабинета – 7 от общо 17 министерски поста са поети от жени.

Политическата картина, макар и разнообразна, се доминира от двете големи партии – ГЕРБ и БСП, които се редуват в управлението на страната през последните 15 години. Малко преди приближавашите избори бяха учредени няколко нови партии и коалиции.<sup>3</sup> Предизборната обстановка се характеризира с разочарование и липса на доверие в политическото статукво.<sup>4</sup> През юли 2020 г. започнаха продължителни улични протести, подклаждани от обвинения в корупция, липса на правова държава и искания за предсрочни парламентарни избори и оставки на министър-председателя и главния прокурор.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Вж. Предишни [доклади](#) на ОССЕ/СДИПЧ от наблюдения на избори в България

<sup>2</sup> В Доклада напроучвателната мисия, СДИПЧ препоръчва организиране на Мисия за наблюдение на избори (МНИ), която да включва, освен основния екип от анализатори, 14 на брой дългосрочни наблюдатели, както и 200 краткосрочни наблюдатели (КСН), които да извършат наблюдение на процедурата в изборния ден. Обаче, поради извънредните обстоятелства, породени от пандемията от КОВИД-19 и наложените ограничения върху пътуванията в целия район на ОССЕ, СДИПЧ промени формата на мисията за наблюдение от МНИ на ОМНИ. В съответствие със стандартната методология на СДИПЧ за образуване на ОМНИ, Мисията няма да извършва всеобхватно или систематично наблюдение на процедурите в изборния ден, а възнамерява да посети ограничен брой избирателни секции в деня на изборите.

<sup>3</sup> Политическа партия „Има такъв народ“ (ИТН); коалиции: Демократична България („Да, България!“), Демократи за силна България (ДСБ и Зелените), „Патриотична коалиция“ (НФСБ и Воля) и „Изправи се! Мутри във!“ (ИСМВ).

<sup>4</sup> [Резолюция](#) на Европейския парламент, приета на 8 октомври 2020 г. подчертава необходимостта от пълно и безусловно съблюдаване на ценностите на Европейския съюз изразява съжаление относно „значителното влошаване“ на демокрацията, върховенството на закона и основните права. [Индексът](#) за измерване на възприятието за корупция на международната организация „Прозрачност без граници“ поставя България на последно място сред държавите от ЕС и на 69 място в света за 2020 г.

<sup>5</sup> Протестите доведоха до оставките на петима министри, съответно през юли и септември 2020 г.

#### IV. ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА И ПРАВНА РАМКА

Еднокамерното Народно събрание, състоящо се от 240 народни представители се избира с четиригодишен мандат по пропорционална система в 31 многомандатни избирателни района (МИР). По закон двадесет и шест избирателни района съответстват на административните области, а останалите пет в София и Пловдив не са регулирани и определянето им се решава от Президента преди провеждането на избори.<sup>6</sup> Централната избирателна комисия (ЦИК) е длъжна да разпредели мандатите между избирателните райони преди провеждането на изборите въз основа на последното преброяване на населението. Последното преброяване е проведено през 2011 г.<sup>7</sup>

Партиите и коалициите получават право да участват в разпределението на депутатските места, ако получат не по-малко от 4 процента от действителните бюлетини на национално ниво; независимите кандидати трябва да преминат определената изборна квота за съответния избирателен район.<sup>8</sup> Кандидатите се избират от отворени кандидатски листи с опция за един преференциален вот. Ако не е отбелязан преференциален избор, гласът отива за водача на съответната листа. Правилата за разпределение на мандатите към печелившите листи не засягат случаи, в които листи печелят повече мандати от броя на кандидатите и не описват как се разпределят мандатите между партиите.<sup>9</sup>

Изборите са уредени основно в Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., които се допълват с решенията на ЦИК.<sup>10</sup> България е страна по редица водещи международни и регионални инструменти, отнасящи се до провеждането на демократични избори.<sup>11</sup> Изборният кодекс е изменян 20 пъти след приемането му, като най-скорошните изменения са от 2019 г. и 2020 г. С промените е въведено паралелно машинно гласуване, изменена е системата за обжалване и оспорване по изборни въпроси и са опростени протоколите за изборните резултати посредством изваждане на неизползваните и недействителни бюлетини от протоколите.<sup>12</sup>

Малко преди изборите бяха приети нови изменения без да бъдат проведени обществени консултации. Някои от събеседниците на Омни/СДИПЧ подчертаха, че подобни промени биха могли да подкопаят разбирането на закона от заинтересованите страни, по-конкретно по отношение на процедурата за машинно гласуване и решаване на спорове.<sup>13</sup> Остават нерешени някои от дългогодишните препоръки на СДИПЧ. В закона са залегнали ненужни ограничения на правата за гласуване, не са разписани мерки за насърчаване на участието на жените, съществуват забрани за

<sup>6</sup> За настоящите избори, тези избирателни райони бяха определени с Указ на президента от 28 януари 2021 г.

<sup>7</sup> Местата бяха разпределени с решение на ЦИК от 3 февруари 2021 г. Провеждането на ново преброяване на населението, планирано за януари – февруари 2021 г., беше отложено заради пандемията от КОВИД-19.

<sup>8</sup> Изборната квота на избирателен район представлява съотношението между броя на подадените действителни бюлетини и броя на мандатите за съответния избирателен район.

<sup>9</sup> Виж следните документи на СДИПЧ и Венецианската комисия: [Съвместно становище относно проекта за Изборен кодекс на Република България](#), 2014 г. и [Съвместно становище относно измененията на Изборния кодекс на Република България](#), 2017 г.

<sup>10</sup> Приложими са също и разпоредби на Закона за събранията от 2010 г., Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г. и Наказателния кодекс от 1968 г.

<sup>11</sup> Това включва: [Международен пакт за граждански и политически права](#) от 1966 г., [Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените](#) от 1979 г., [Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация](#) от 1965 г., [Конвенция срещу корупцията](#) от 2003 г., [Конвенция за правата на хората с увреждания](#) от 2006 г., [Европейска конвенция за правата на човека](#) от 1950 г.

<sup>12</sup> Предложението за намаляване на броя на депутатите от 240 на 120 не е прието.

<sup>13</sup> Постоянната парламентарна комисия по взаимодействието с неправителствените организации (НПО) и жалбите на гражданите отговаря за прегледа на законодателните предложения, внасяни от НПО. Някои НПО информираха Омни/СДИПЧ, че направени от тях предложения не са били взети под внимание. ЦИК информира Омни/СДИПЧ, че не са проведени консултации с тях относно измененията в Изборния кодекс, в това число и относно промените в дейността на самата комисия.

формирани на политически партии на етнически, расов или религиозен принцип, както и за провеждане на кампании на какъвто и да е друг език освен български.

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборите се управляват от тристепенна изборна администрация, която включва ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) и 11 888 секционни избирателни комисии (СИК).<sup>14</sup> Политическите партии или коалиции, представени в Народното събрание или в Европейския парламент могат да номинират свои членове на всички нива на изборната администрация. Никоя партия или коалиция не може да има мнозинство в която и да е комисия; председателят, заместник-председателят и секретарят не могат да бъдат от една и съща партия или коалиция.

ЦИК има 20 члена, които се избират за пет-годишен мандат, като сегашния започва от март 2019 г., и е единственият постоянен орган на изборната администрация.<sup>15</sup> Десет от 20-те члена на ЦИК са жени, в това число заместник-председателите и секретарят. Множество от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ изразиха опасения относно недостатъчния институционален капацитет на изборната администрация да изпълни вменените ѝ от закона правомощия, заради което ЦИК е принудена да възлага на външни подизпълнители определени ключови дейности, като например обезпечаването на машинното гласуване и компютърната обработка на резултатите на ниво ЦИК и РИК.

Към настоящия момент изборната администрация е спазила повечето от законоустановените срокове и техническата подготовка е вход. ЦИК провежда редовни заседания, които се излъчват на живо онлайн. Комисията е приела около 200 решения относно подготовката на изборите, регистрацията на кандидатите, правилата за провеждане на кампанията и процедурите в изборния ден. Повечето от техническите решения са приети с единодушие и са публикувани заедно с протоколите от заседанията на интернет страницата на ЦИК.<sup>16</sup> След скорошни изменения на Закона за мерките и действията по време на извънредно положение ЦИК взе три решения за осигуряване на гласуване с подвижна избирателна кутия за граждани, поставени под задължителна карантина или хоспитализирани поради КОВИД-19, както и да позволи гласуване с документи за самоличност, чиято валидност е изтекла след месец март 2020 г. На 18 февруари Министерство на здравеопазването (МЗ) издаде указания, които описват изискванията относно здравето и безопасността в ситуация на КОВИД-19 в изборния ден.<sup>17</sup>

РИК и СИК бяха избрани от комисиите на по-високо ниво след консултации между местните организации на политическите партии, проведени при областните управители и кметовете на общини, съответно.<sup>18</sup> Общо 299 от общо 502 члена на РИК и 18 от общо 31 председатели на РИК са жени. Според ЦИК повечето състави на СИК в страната са били назначени от РИК преди изтичане на законовия срок на 9 март. СИК извън страната следва да бъдат образувани не по-късно от 27

<sup>14</sup> СИК ще бъдат образувани също и в социалните и здравни заведения, центровете за задържане на лица на досъдебна фаза и за провеждане на гласуване с подвижна избирателна кутия.

<sup>15</sup> Председателят на ЦИК подаде оставка след приемане на измененията относно машинното гласуване, като заяви своето недоволство относно неподходящия момент за приемане на промени и липсата на яснота за сертифицирането и съхранението на машините, поради което през октомври 2020 г. беше избран нов председател.

<sup>16</sup> Някои предложения за решения, сред които предложение за промяна на формата на протоколите на СИК с изборните резултати, не бяха приети поради липса на необходимото мнозинство от две трети от гласовете.

<sup>17</sup> Уредени са правилата относно социалната дистанция и задължителното носене на лични предпазни средства от всяко лице, което влиза в избирателна секция. Съгласно указанията всеки член на СИК или наблюдател с повишена температура или симптоми на респираторно заболяване няма да има право остане в избирателната секция.

<sup>18</sup> За настоящите избори, РИК имат 15 или 19 члена, в зависимост от броя на мандатите в съответния избирателен район; СИК имат между 5 и 9 члена в зависимост от броя на регистрираните гласоподаватели. В съответствие със скорошните законодателни изменения, СИК в чужбина ще имат най-малко по 3 члена.

март. Здравните власти осигуряват ваксиниране срещу КОВИД-19 на всички членове на изборната администрация. Обаче много от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ изразиха притеснения, че набирането на членове на СИК, които да осъществяват процеса на гласуване на гласоподаватели, поставени под карантина или в болници може да се окаже предизвикателство заради повишените рискове за здравето, произтичащи от тези функции.

ЦИК публикува кратки информационни видеоматериали за избирателите на интернет страницата си и започна разяснителна кампания в електронните медии и страниците си в социалните платформи относно преференциалното гласуване, машинното гласуване и достъпа на лица с увреждания. Провеждането на обучение за членове на СИК със специален фокус върху машинното гласуване и мерките относно КОВИД-19 тепърва предстои.

## VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Изборният кодекс урежда използването на машинно гласуване в избирателни секции с минимум 300 регистрирани гласоподаватели.<sup>19</sup> Избирателите ще могат да избират между гласуване с хартиена бюлетина или чрез електронно устройство, оборудвано със сензорен екран. Множество събеседници на ОМНИ/СДИПЧ изразиха притеснения, че паралелното използване на хартиени и електронни бюлетини би могло да обърка избирателите, да усложни процеса на попълване на протоколите с изборните резултати и преброяването и няма да повиши доверието в процеса, нито ще осигури оперативни ползи.

ЦИК е натоварена по закон организацията по машинното гласуване и контролира по изпълнението. ЦИК обяви процедура за възлагане на обществена поръчка за закупуване на 9 600 устройства за гласуване, осигуряване на софтуер и обучение на всички нива на изборната администрация, която беше спечелена от частната фирма „*Сиела Норма*“.<sup>20</sup> Много събеседници на ОМНИ/СДИПЧ повдигнаха въпроса дали ЦИК разполага с ефективен контрол върху процеса на машинното гласуване, при положение, че повечето от дейностите се изпълняват от външен изпълнител.

Изборният кодекс изисква удостоверяването на съответствието на машините за гласуване със законовите изисквания и техническите спецификации да бъде извършено съвместно от Държавна агенция „Електронно управление“, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология.<sup>21</sup> Тези институции одобриха методика за удостоверяване на съответствието и на 19 февруари стартираха верификацията на устройствата. Сертифициращите институции информираха ОМНИ/СДИПЧ, че независимо от кратките срокове и предизвикателствата, произтичащи от пандемията от КОВИД-19, очакват процеса да бъде приключен малко преди изборите, а именно към 31 март.

<sup>19</sup> Няма да има машинно гласуване в специално организирани избирателни секции в болници и други социални институции, центрове за задържане на лица на досъдебна фаза, секции за гласуване с подвижна избирателна кутия и в секциите извън страната. Очаква се около 9 378 избирателни секции да бъдат оборудвани с устройства за гласуване.

<sup>20</sup> На 9 март ЦИК потвърди получаването на всички устройства.

<sup>21</sup> Изборният кодекс съдържа технически изисквания за машините, включително по отношение целостта и криптирането на данните, както и генерирането на потвърден от избирателя хартиен документ за одитно проследяване. Кодексът също така разпорежда машините да улесняват избирателите с ограничена подвижност и зрителни затруднения.

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Гражданите, които са навършили 18 години имат право да гласуват, с изключение на излежавашите присъда и лицата с отнети правни възможности по силата на съдебно решение. Регистрацията на избирателите е пасивна. Всички граждани с постоянен адрес в България биват автоматично добавени в избирателните списъци. Тези списъци се съставят преди всички избори въз основа на данни от постоянния Национален регистър на населението, извлечени от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерство на регионалното развитие (ГРАО). По данни на ЦИК предварителните избирателни списъци съдържат 6 732 316 гласоподаватели към 12 февруари.

Предварителните избирателни списъци следва да бъдат на разположение за преглед от страна на обществеността 40 дена преди датата на изборите. Избирателите могат да проверят въведените за тях данни онлайн или на лесно достъпни места, разположени в близост до съответните избирателни секции, като имат възможност, да подадат молба за нанасяне на корекции до седем дни преди изборния ден. Гласоподавателите могат да поискат да бъдат прехвърлени в избирателна секция в друга община по настоящ адрес в срок до 14 дена преди деня на изборите.

Специални избирателни списъци се съставят за лечебните заведения, местата за задържане и специализираните институции въз основа на информацията, предоставена от ръководствата им. Кандидатите, членовете на ЦИК и РИК и наблюдателите могат да получат удостоверение за гласуване на друго място, което им позволява да гласуват в секция по избор. Избиратели страйни увреждания, както и лицата, поставени под карантина заради КОВИД-19 могат да гласуват с т.нар. подвижна избирателна кутия. Гражданите с постоянно или временно пребиваване в чужбина могат да поискат да бъдат включени в избирателен списък на избирателна секция в чужбина. По данни на ЦИК общо 88 038 граждани са били добавени в избирателните списъци в чужбина. Освен това, някои категории гласоподаватели могат да бъдат добавени в избирателните списъци в изборния ден, без да е необходимо предварително заявление от тяхна страна.<sup>22</sup>

## VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Всеки гражданин, който е навършил 21 г., има право да гласува и не притежава друго гражданство има право да се кандидатира да бъде избран. Лица, на които е забранено да членуват в политически партии (като напр. военнослужещи, служители на разузнавателни служби, полицаи, дипломати, съдии и прокурори) могат да участват в изборите като независими кандидати. Един кандидат може да се кандидатира от името на партия или коалиция в не повече от два избирателни района, и само в един – като независим кандидат.

Процедурата по регистрация на кандидатите се осъществява от два етапа; първо, ЦИК регистрира политическите партии и предизборните коалиции, а РИК регистрират инициативните комитети на независимите кандидати. След това РИК регистрират кандидатските листи и независимите кандидати. Политическите партии и коалициите трябва да внесат документите си за регистрация в ЦИК, което включва минимум 2 500 подписа на поддръжници и депозит в размер на 2 500 лв.<sup>23</sup> Инициативните комитети трябва да внесат своите документи, които включват 1 000 подписа и

<sup>22</sup> Членовете на СИК и лицата от охраната на секцията могат да гласуват в секцията, за която отговарят; студентите имат право да гласуват в общината, където е учебното им заведение, а лицата с увреждания могат да гласуват във всяка удобна за тях избирателна секция без да е необходимо да подават предварително заявление. Гласоподаватели, чиито данни не бъдат намерени в избирателния списък по постоянен адрес могат да бъдат добавени в списъка в изборния ден при условие, че представят документ издаден от съответната община, удостоверяващ местоживеенето им. Избиратели с български документи за самоличност могат да гласуват в която и да е от избирателните секции, образувани в чужбина.

<sup>23</sup> 1 евро е равно на 1,96 бълг. лева.



депозит в размер на 100 лв. В разрез с предишни препоръки от страна на СДИПЧ гражданите могат да подкрепят с подписа си само един кандидат. При съставянето на кандидатските листи няма изисквания относно полова или малцинствена принадлежност.

В ЦИК са постъпили заявления за регистриране от 31 политически партии и осем коалиции. Регистрацията е отказана на шест партии заради непълна документация.<sup>24</sup> След извършена проверка от ГРАО на подписките, ЦИК заличи регистрацията на още две партии.<sup>25</sup> Друга партия се оттегли, за да се присъедини към коалиция. В обобщение, регистрирани бяха близо 7 000 кандидата в 30 кандидатски листи, а един кандидат е независим.<sup>26</sup> Подреждането на кандидатските листи в бюлетината беше определено със жребий от ЦИК на 2 март.

## IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Предизборната кампания стартира на 5 март. В нея е включен и 48-часов период за размисъл. Всички материали, свързани с кампанията следва да съдържат текст, че купуването и продаването на гласове е престъпление. По закон предизборната кампания се провежда единствено на български език, а използването на материали, които „противоречат на добрите нрави“ е забранено. Законът не съдържа разпоредби за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси или със служебно положение по време на кампанията.<sup>27</sup>

Кампанията е видима най-вече в медиите и онлайн, като много партии ограничиха преките срещи и дейности лице в лице поради тревогата от разпространение на КОВИД-19.<sup>28</sup> Кампанията се развива около няколко централни теми: отговора на пандемията от КОВИД-19 и общественото здраве, борбата с корупцията, съдебната система и икономиката. След насрочването на изборите правителството обяви няколко извънредни мерки за насочване на бюджетни средства, които според някои от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ могат да бъдат възприети като финансови стимули за електората. Става дума за мерки като надбавки за 2,1 млн. пенсионери,<sup>29</sup> средства за изграждане и ремонт на православни църкви и джамии,<sup>30</sup> официално откриване на инфраструктурни проекти в

<sup>24</sup> ЦИК дава триденен срок на кандидатите за отстраняване на недостатъци или пропуски. Но съгласно Изборния кодекс никакви поправки не могат да бъдат внасяни след крайния срок за регистрация (17 февруари). Така кандидати, внесли заявленията си малко преди крайния срок, имат ограничена или почти никаква възможност за реагиране.

<sup>25</sup> Това са партиите „Свобода“ и „Чиста, Единна и Суверенна Татковина“. В решението си ЦИК уточни, че ГРАО ще проверява подписите на всички поддръжници докато не установи, че броят на действителните подписи стигне установения в закона праг. За невалидни се считат подписи, за които са предоставени недостатъчни данни, избирателят подкрепя няколко кандидатски листи или не е регистриран гласоподавател.

<sup>26</sup> В допълнение ГРАО установи, че осем от кандидатите в листите имат двойно гражданство, а девет – не отговарят на изискванията за възраст. Тези кандидати заедно с още двама независими кандидати, при които беше установен недостатъчен брой на подписите, бяха отписани от ЦИК или РИК, съответно.

<sup>27</sup> В периода между регистрацията на кандидатите и обявяването на резултатите, регистрираните кандидати имат право на имунитет.

<sup>28</sup> Във връзка с пандемията от КОВИД-19 провеждането на дейности на открито е позволено, но за дейностите на закрито трябва да се спазва условието за запълване на капацитета на помещенията до не повече от 30 процента. На 26 януари Министерски съвет удължи периода на извънредната епидемиологична обстановка.

<sup>29</sup> Решението беше публикувано на интернет страницата на НОИ на 1 март. От август 2020 г., всеки месец правителството предоставя надбавки на стойност 50 лв. за всеки пенсионер, независимо от размера на пенсията. На 10 март Премиерът обеща еднократна помощ за продоволствия в размер на 120 лв., която ще бъде осигурена през април на всички лица с пенсии между 300 и 369 лв.

<sup>30</sup> Сума в размер на 1,638 млн. лв. беше предоставена за реконструкцията на две православни църкви в общини Сандански и Земен и за джамията „Макбул Ибрахим паша“ в Разград. На 10 март друга сума в размер на 3 млн. лева беше предоставена за реставрацията на манастирски комплекс „Рождество Христово“, Шипка.



цялата страна, нещо, което обикновено се случва в края на годината,<sup>31</sup> и суми за подпомагане.<sup>32</sup> В следствие, основната опозиционна партия БСП внесе оплакване с твърдения за злоупотреба с държавни средства от страна на ГЕРБ.<sup>33</sup> Някои от събеседниците на ОМНИ смятат, че все още има опити за прилагане на дългогодишните практики за купуване на гласове и „организирано“ гласуване в някои икономически и социално уязвими общности, по-конкретно с отражение върху ромското население.

## Х. ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА

Финансирането на кампанията е уредено в Изборния кодекс и Закона за политическите партии. С приетите през 2019 г. изменения в правната рамка за финансиране на кампаниите, беше намалено финансирането на политическите партии с публични средства и възстановено правото на юридическите лица да правят дарения за изборните кампании, като същевременно бе премахнат тавана за размера на подобни дарения.<sup>34</sup> Това намали исканията от страна на политическите партии за получаване на публично финансиране или помещения, доведе до преизчисляване на размера на публично финансиране в годините на провеждане на избори и включи разпоредби относно разпускането на партии в случай, че не участват в изборите за Европейски парламент. Предишни препоръки за съкращаване на срокове за предаване на финансовите отчети, представяне на отчети за разходите преди деня на изборите, определяне на кратки срокове за публикуването им и въвеждане на пропорционални и възпиращи санкции остават без последствия.

Политическите партии и коалициите, които са получили съответно един или четири процента от действителните гласове на национално ниво на предишните избори имат право на годишно публично финансиране и безплатни служебни помещения.<sup>35</sup> Приетите през 2019 г. промени в Закона за държавния бюджет първоначално намалиха размера на годишната субсидия на получен действителен глас от 11 лв. на 1 лв., но впоследствие този размер беше увеличен на 8 лв. Публичното финансиране за 2020 г. е на обща стойност от 15 341 300 лв. и беше разпределено между четири партии и две коалиции. Други кандидати, което включва партии, коалиции и независими кандидати, имат право на непряко финансиране за медийна реклама в размер на 40 000 лв. и 5 000 лв., съответно.

Разходите за кампании са ограничени до 3 000 000 лв. за партия или коалиция и 200 000 лв. за независим кандидат. Изборният кодекс разрешава неограничени дарения от страна на физически и юридически лица, забранява дарения от неместни и анонимни лица, религиозни институции и чужди държави. Някои събеседници на ОМНИ/СДИПЧ смятат, че премахването на тавана за даренията узаконява възможността за оказването на корпоративно влияние върху политиката.

Сметната палата е натоварена с упражняване на надзор върху финансирането на кампаниите. Кандидатите трябва да докладват ежеседмично на Палатата произхода на получените в хода на официалната кампания дарения, като първият отчет трябва да постъпи пет дена след началото на

<sup>31</sup> На 4 март сума от 10,5 млн. лева беше предоставена на общините Аксаково, Враца, Сливница, Велинград, Драгичево, Пордим, Тутракан, Елин пелин и Етрополе. На 10 март 2 млн. лева бяха заделени за реконструкция на училища и детски градини.

<sup>32</sup> На 10 март правителството обяви, че заради пандемията ще насочи сума от 3 300 лв. към музиканти на свободна практика, както и 35 млн. лв. към семейства с първокласник или осмокласник, като помощ за новата учебна година.

<sup>33</sup> Министърът на правосъдието отрече твърденията, като заяви, че министър-председателят просто изпълнява задълженията си.

<sup>34</sup> През 2019 г. Президентът повдигна въпрос дали даренията от страна на юридически лица са съобразени с Конституцията. Въпросът се разглежда от Конституционния съд. Организацията [“Прозрачност без граници – България”](#) и [“Институтът за пазарна икономика”](#) критикуваха промените.

<sup>35</sup> Размерът на подобна субсидия се изчислява въз основа на разходите за един глас, които се определят ежегодно с държавния бюджет и се коригират за годината на избори.

кампанията.<sup>36</sup> Обратно на предишни препоръки от страна на СДИПЧ не съществува задължение за разкриване на разходите по кампанията преди изборния ден. Средствата, вложени от партиите или коалициите и даренията в натура са освободени от изискване за разкриване. След законодателните промени от 2019 г. дарения, които надхвърлят размера на едномесечна заплата трябва да бъдат докладвани с писменото потвърждение на дарителя.<sup>37</sup> Сметната палата има право да изиска достъп до базата данни на НАП и други компетентни институции, но няма изискване за експедитивен отговор. Кандидатите са длъжни да представят отчети за приходите и разходите по кампанията в рамките на 30 работни дни след изборите, които се публикуват в рамките на 15 дни след представянето и подлежат на одит в рамките на шест месеца.

## XI. МЕДИИ

Разнообразната медийна среда е доминирана от 2 основни телевизионни оператора - *bTV* и *Nova*, които заедно обхващат над 60% от телевизионната аудитория.<sup>38</sup> Държавната телевизия, *БНТ*, е по популярност телевизионен оператор. Промяната в крайните собственици на *bTV* и *Nova* през 2019 г., както и назначаването на нов директор на *БНТ*, по мнението на някои от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ, е довело до негативна промяна в редакционната политика и на трите телевизии.<sup>39</sup> Има случаи на напуснали старши редактори и журналисти и в трите телевизионни оператора като се позовават на натиск от страна на новите ръководства. Някои събеседници на ОМНИ/СДИПЧ изразиха тревога относно концентрацията на медийна собственост, оказване на политическо влияние върху медиите и съдебен натиск върху разследващи журналисти, включително евентуално осъждане за клевета.<sup>40</sup> Представителят на ОССЕ за свобода на медиите изрази тревога във връзка с няколко случая на сплашване и нападения срещу журналисти, включително и от страна на полицейски служители, които не са разследвани в достатъчна степен от властите.<sup>41</sup>

Избирателният кодекс задължава *БНТ* и Българското национално радио (*БНР*) да осигурят обективно и честно отразяване на кампанията и да разпределят равномерно между всички кандидати безплатното ефирно време. Отразяването от страна на другите обществени и частни медии е до голяма степен нерегулирано.<sup>42</sup> В съответствие със закона *БНТ* реши да организира 19 диспута, по 45 мин. всеки и покани всички партии, коалиции и независими кандидати. Общото ефирно време, отделено за тези диспути значително надвишава минималната продължителност,

<sup>36</sup> Към 11 март регистърът включваше информация за даренията и договорите на следните кандидати: „Има такъв народ“ – около 20 000 лв. от физически лица и двама кандидати; „Алтернатива за българско възраждане“ – около 32 000 лв. от частни дарители и договори с 24 рекламни агенции; „БСП за България“ – частни дарения в размер на 9 000 лв., 32 000 лв. от кандидати и договори с 48 PR и рекламни агенции; „Възраждане“ – 160 лв. от кандидати и 25 договора с PR агенции; съюз „Демократична България“ - 10 000 лв. от частни дарители, 7 000 лв. от кандидати и 12 договора с рекламодатели. Някои от кандидатите публикуват единствено списък с договорите (PR агенции): ГЕРБ-СДС; „Атака“ - 4 договора; „Патриотична коалиция - Воля и НФСБ“ - 65 договора; ДПС -38 договора.

<sup>37</sup> Сметната палата е длъжна да извършва насрещно засичане при дарения надхвърлящи 1 000 лв. спрямо дохода на донора за периода от последните парламентарни избори насам.

<sup>38</sup> Според проведени от изследователска агенция „Nielsen Admosphere“ [измервания](#) на телевизионната аудитория в периода 22-28 февруари каналите на медийната група на *bTV* са събрали заедно общо 29.72 % от измерваната аудитория, докато каналите от медийната група о на *Nova* са гледани общо от 33.28 % от измерваната аудитория. Програмите на обществената *БНТ* са гледани от 6.82 % от аудиторията.

<sup>39</sup> През януари 2021 г. отново беше извършена смяна в собствеността на *Nova*, която беше придобита от „United Group“.

<sup>40</sup> Виж също [доклада](#) за България на Комисаря по правата на човека в Съвета на Европа, публикуван на 31 март 2020 г.

<sup>41</sup> По-конкретно, на 15 февруари 2021 г., Представителят на ОССЕ за свобода на медиите [отбеляза](#) отказа на българската прокуратура да разследва в пълна степен докладвания побой над журналист на свободна практика, нанесен през септември 2020 г. Виж още [становища](#) и [съобщения в Twitter](#) относно България от страна на Представителя на ОССЕ за свобода на медиите.

<sup>42</sup> Най-малко четири телевизии са собственост на партийни лидери и фондации, свързани с политически партии. Законът не забранява кандидати в изборите да бъдат и водещи на програми.

определена от закона, предаванията обаче се излъчват в 16 ч., което е извън най-гледаното време (праймтайма) и съответно беше разкритикувано от няколко политически партии.<sup>43</sup> *БНТ* ще организира осем едночасови диспути в праймтайма, като ограничава участието само до 12 партии и коалиции, шестте най-популярни извънпарламентарни партии съгласно социологическите изследвания и шестте парламентарно-представени партии.

Частните и обществените медии могат да излъчват платени политически реклами при равни условия и цени, които се публикуват не по-късно от 40 дни преди изборния ден. В допълнение към възможностите за платена политическа реклама, големите медийни компании предлагат и платено участие в развлекателни програми и интервюта, както и платено отразяване предизборната активност на съответната партия. Обаче, в противовес на законовите изисквания, подобни предавания не винаги са ясно обозначени като „платени“ в някои от водещите медии, като някои от тези не добре обозначени реклами дори биват излъчвани в новинарските емисии. Партии, които не получават държавно финансиране, имат право на сума в размер на 40 000 лв., която да ползват единствено за платена реклама в медиите.<sup>44</sup> ЦИК разпредели тези средства на 8 март, четири дни след началото на кампанията, като по този начин лиши партиите от това финансиране в началото на кампанията.<sup>45</sup>

Съветът за електронни медии (СЕМ) е регулаторният орган за електронните медии. Законът за радиото и телевизията бе изменен през декември 2020 г., за да бъдат дадени правомощия на СЕМ да упражнява контрол върху излъчваното онлайн аудиовизуално съдържание, съобразно изискванията на Директива (ЕС) 2018/1808 за аудиовизуалните медийни услуги. По време на кампанията СЕМ систематично извършва мониторинг на 16 телевизии и 19 радиостанции; преглед на която и да е електронна медия или аудио-визуално онлайн съдържание се прави само в случай на оплакване. СЕМ обаче не притежава правомощия за налагане на санкции на медиите в случай на нарушения, отнасящи се до изборите. СЕМ е длъжен да препрати информацията за нарушения към ЦИК, където се преценява дали въпросът да бъде разгледан и дали да бъдат наложени санкции.

На 8 март ОМНИ/СДИПЧ започна количествено и качествено медийно наблюдение (мониторинг) на пет телевизии (*БНТ1*, *bTV*, *Nova*, *Nova News* и *Bulgaria On Air*) и шест онлайн медии (*24 часа*, *Blitz.bg*, *dir.bg*, *Дневник*, *OffNews*, *Vesti.bg*).

## ХІІ. ЖАЛБИ И ОБЖАЛВАНИЯ

Изборният кодекс разпорежда своевременно разглеждане на различни видове жалби, подадени от избиратели, граждани - наблюдатели, представители на кандидатите и застъпници на партиите. Жалбите са допустими, когато жалбоподателят докаже, че правата му са пряко засегнати.<sup>46</sup> Жалби и сигнали относно евентуални изборни нарушения могат да бъдат подавани в ЦИК и РИК.<sup>47</sup> Решения относно избирателните комисии могат да бъдат обжалвани пред по-висшестоящи комисии и пред Върховния административен съд (ВАС) като последна инстанция. Със скорошните промени в закона някои видове решения на ЦИК бяха изключени от възможността за съдебно

<sup>43</sup> Изборният кодекс задължава *БНТ* да организира диспути с продължителност не по-малко от 240 минути.

<sup>44</sup> ЦИК предостави средства за платена политическа реклама на 18 политически партии и 7 коалиции.

<sup>45</sup> На 23 февруари ЦИК определи за краен срок 3 март.

<sup>46</sup> ЦИК отказа да приеме, поради липса на правен интерес, жалби срещу регистрация на кандидати, внесени от други кандидати, както и жалба срещу състава на СИК, подадена от кмет, участвал в определянето на партийните квоти в СИК.

<sup>47</sup> Жалби могат да внасят срещу административен акт/решения. Сигнали могат да бъдат подавани срещу всяко друго нарушение.

преразглеждане.<sup>48</sup> Заинтересованите страни, в това число и кандидатите, нямат право пряко да оспорват изборните резултати.<sup>49</sup>

Законът дава възможност за ускорена процедура, като сроковете варират от един час до три дена. След законодателните промени от 2019 г. някои решение на ЦИК, включително подкрепящи отхвърлени жалби от страна на РИК, вече се разглеждат от местните административни съдилища без ускорена процедура. ЦИК е длъжен да се произнася по жалби с мнозинство от две трети, в противен случай жалбата се счита за отхвърлена.

ЦИК е получил 14 жалби и 35 сигнала, основно отнасящи се до решения на РИК за регистрацията на кандидатите и съставите на СИК.<sup>50</sup> ЦИК разглежда всички жалби и сигнали на открити заседания и ги публикува в регистъра на ЦИК, но решенията по сигналите не винаги се публикуват. ЦИК одобри четири жалби и промени решение на РИК относно състав на СИК, отхвърли пет жалби и прие за недопустими всички останали поради отсъствие на правен интерес от страна на жалбоподателя.<sup>51</sup> ЦИК не успя да вземе решение по отношение на внесена от БСП жалба с твърдения за злоупотреба с държавни средства от страна на настоящия министър-председател и други държавни служители, тъй като не постигна изискуемото мнозинство от две трети от гласовете.<sup>52</sup> ВАС е получил 53 жалби срещу решения на ЦИК.<sup>53</sup> Няколко от внесените във ВАС жалби бяха пренасочени към местни административни съдилища от по-ниска инстанция заради неотдавнашно прехвърляне на юрисдикция.<sup>54</sup>

### ХІІІ. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ

Изборният кодекс урежда възможността за гражданско и международно наблюдение на изборите. Освен това, кандидатите имат право да излъчат представители и застъпници в изборителните комисии. Наблюдателите, представителите и застъпниците имат правото да проследят всички етапи на изборния процес. НПО, които са регистрирали в своя предмет на дейност защита на политическите права, могат да излъчат граждани – наблюдатели. Законът постановява, че едно лице

<sup>48</sup> Това включва решения на ЦИК по технически въпроси и правила относно прилагане на разпоредбите на Изборния кодекс. От 2019 г. ЦИК е длъжен да определя глобите за нарушение на изискванията относно проучвания на общественото мнение, дните за размисъл, обозначаване на материалите за кампанията и неспазено докладване на договорите за реклама на кампанията. ВАС отхвърли няколко жалби заради липса на юрисдикция и ги върна на съдилища от по-ниска инстанция.

<sup>49</sup> Съгласно Изборния кодекс и Конституцията в рамките на 15 дена от оповестяване на изборните резултати легитимността на изборите може да бъде оспорена пред Конституционалния съд от страна на една пета от народните представители, Президента, Министерски съвет, Върховния апелативен съд и Главния прокурор, при получаване на искане или по собствена инициатива.

<sup>50</sup> Жалбите оспорват регистрацията на партии и коалиции, отменени регистрации на кандидати и състави на СИК. Сигналите са свързани със злоупотреба с административни ресурси, невъзможност на някои кандидати, които са държавни служители, да ползват отпусък по време на кампанията, нарушения по кампанията, точност на личните данни на гласоподавателите в изборителните списъци, подадени от други кандидати или от граждани.

<sup>51</sup> ЦИК промени решения на РИК Монтана относно състав на СИК във връзка с разпределението на квотите в отсъствие на споразумение между кандидатите и общинските власти. ЦИК регистрира партия „Правото“ след няколко жалби заради проточено вземане на решение.

<sup>52</sup> ЦИК информира ОМНИ/СДИПЧ, че и преди се е случвало да изпитва затруднения при постигане на мнозинство от две трети, особено по отношение на политически чувствителни казуси.

<sup>53</sup> Отнасят се до промени в партньорите по коалиции, статутът на бивша коалиционна партия, която участва в изборите отделно и разпределение на квотите в СИК. ВАС разгледа по същество, но отхвърли като необосновани осем идентични жалби срещу грешки в решения на ЦИК по регистрацията на кандидати.

<sup>54</sup> „Демократична България“ оспори няколко указания на ЦИК относно защитата на лични данни, които забраняват видео заснемане на преброяването на бюлетините в помещенията на изборителните секции. ВАС пренасочи жалбата към Софийски административен съд за преразглеждане, което доведе до потвърждаване. ВАС също така преустанови разглеждането на няколко жалби срещу решения на ЦИК относно допускането на документи за самоличност при гласуването в чужбина и дизайна на хартиената бюлетина, като ги пренасочи към административен съд.

може да участва в изборите само в едно качество (като кандидат, застъпник, наблюдател или длъжностно лице в изборната администрация). Към 16 март, 13 организации на гражданското общество са регистрирали в ЦИК общо 227 наблюдатели.

#### **XIV. УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА**

Конституцията гарантира правото на самоопределение и забранява дискриминацията на етническа или религиозна основа. Обаче не съдържа препратка към национални малцинства и забранява формирането на политически партии „на етнически, расов или религиозен принцип“. Изборният кодекс постановява предизборните кампании да се водят единствено на български език.

Въпреки, че ДПС е възприемана като партия, която представлява интересите на турската общност, ръководството на партията отбеляза пред ОМНИ/СДИПЧ, че те се определят като партия представяща гражданите на България, наравно с другите. ДПС ще участва в изборите с 395 кандидата в 31 избирателни района. Ромската общност е представена главно от „Движение за равноправен обществен модел“, което няма да участва в изборите. Във вече разпусналия се Парламент ДПС беше представена с 25 депутата, като също така спечели 19 общини на последните местни избори.<sup>55</sup>

#### **XV. ДЕЙНОСТ НА ОМНИ/СДИПЧ**

Мисията ОМНИ/СДИПЧ беше официално открита на пресконференция в София на 2 март. ОМНИ/СДИПЧ установи редовни контакти с председателя на ЦИК, постоянния секретар на Министерство на външните работи и други длъжностни лица на високи позиции, представители на политическите партии, медиите, гражданското общество и членове на дипломатическите мисии и международната общност.

Парламентарната асамблея на ОССЕ (ОССЕ ПА) и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) планират да изпратят делегации за наблюдение в изборния ден. Артур Герасимов (Украйна) бе номиниран за Специален координатор, а Паскал Ализар (Франция) оглави делегацията на ОССЕ ПА.

*Единствено версията на английски език представлява официален документ.  
Преводът на български език е неофициален.*

---

<sup>55</sup> Това са следните общини: Благоевград, Бургас, Варна, Видин, Добрич, Кърджали, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, Борино, Смолян, Стара Загора, Търговище, Хасково и Шумен.