



Служба за Демократични Институции и Човешки Права

# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ

5 юли 2009

ОССЕ/СДИЧП Ограничена мисия за наблюдение на изборите  
Окончателен доклад



Варшава  
30 септември 2009

## СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВОДЕЩО РЕЗЮМЕ .....	1
II.	ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ .....	3
III.	ОБСТАНОВКА .....	4
IV.	ПРАВНА РАМКА И ИЗБОРНА СИСТЕМА .....	5
V.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ .....	7
A.	ОБЩ ПРЕГЛЕД .....	7
Б.	РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТА .....	9
В.	РЕГИСТРАЦИЯ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ .....	10
Г.	ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ .....	12
Д.	ОБУЧЕНИЕ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ .....	12
VI.	ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ .....	13
A.	ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА .....	14
VII.	МЕДИИ .....	15
A.	ОБСТАНОВКА .....	15
Б.	МЕДИЙНА ПРАВНА РАМКА .....	15
В.	ОССЕ/СДИЧП ОМНИ МЕДИЕН МОНИТОРИНГ .....	16
VIII.	ОПЛАКВАНИЯ И ЖАЛБИ .....	18
IX.	УЧАСТИЕ НА ЖЕНИТЕ .....	20
X.	УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВА .....	20
XI.	НАБЛЮДАТЕЛИ ОТ СТРАНАТА .....	22
XII.	ИЗБОРЕН ДЕН .....	23
XIII.	ПРЕПОРЪКИ .....	24
A.	ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА .....	24
Б.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ .....	25
В.	РЕГИСТРАЦИЯ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ .....	26
Г.	ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА .....	26
Д.	МЕДИИ .....	26
Е.	ОПЛАКВАНИЯ И ЖАЛБИ .....	27
Ж.	УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВА .....	27
	АНЕКС 1 – ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ .....	28
	ЗА ОССЕ/СДИЧП .....	29

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ**  
**5 юли 2009**

**Окончателен доклад на ОССЕ/СДИЧП Ограничена мисия за наблюдение на  
изборите<sup>1</sup>**

**I. ВОДЕЩО РЕЗЮМЕ**

В следствие на отправената от правителството на България покана да наблюдава изборите на 5 юли 2009 г. Службата за демократични институции и човешки права на ОССЕ (ОССЕ/СДИЧП) изпрати Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ). ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП бе съставена от деветчленно ядро от експерти, базирани в София и осем дългосрочни наблюдатели (ДН), разположени из страната. ОССЕ/СДИЧП не проведе изчерпателно и системно наблюдение на изборните процедури в деня на изборите, а посети ограничен брой избирателни секции. На 6 юли ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП и делегация на Парламентарната асамблея на съвета на Европа (ПАСЕ) излязоха със съвместно „Изявление за предварителните заключения и изводи“. Изборите бяха оценени за съответствието им със задълженията на ОССЕ и други международни стандарти за демократични избори, а също и със законодателство на страната.

Изборите на 5 юли 2009 г. в Република България като цяло бяха проведени съгласно задълженията към ОССЕ и стандартите на Съвета на Европа. Въпреки че ефективни контролни механизми и баланси доказаха, че са на мястото си, необходими са конкретни мерки, които да адресират продължаващите проблеми, така че да се осигури почтеността на изборния процес и да се увеличи общественото доверие в бъдещите избори.

Чрез видима и активна предизборна кампания, която съблюдаваше основните свободи, парламентарните избори предоставиха на гласоподавателите широко поле за избор. Въпреки това, скорошните промени в избирателната система, съмненията относно ефективността на прилагането на закона и правораздаването, както и широко разпространените и продължителни обвинения за купуване на гласове, се отразиха негативно на изборната обстановка.

Избирателният закон като цяло допринася за провеждането на демократични избори; въпреки това, той бе значимо променен без широк консенсус около два месеца преди изборите, което не е в съответствие с международната добра практика. Също така, въвеждането на мажоритарния елемент в избирателната система компрометира принципа на равно избирателно право поради значимите вариации на броя на населението в мажоритарните избирателни райони.

Въпреки възприемането на законови постановки, които инкриминират купуването на гласове, а също и определени усилия на изпълняващите закона органи да се справят с този проблем, доверието в способността на властите и на съдебната система да премахне тази практика остана ниска. По време на кампанията темата за купуването на гласове формира централна част от предизборния дискурс, като медии, организации на

---

<sup>1</sup> Този доклад е на разположение и на български език. Въпреки това, английската версия остава единственият официален документ.

гражданското общество и политически партии разкриваха и активно обсъждаха това престъпление.

Централната избирателна комисия (ЦИК) като цяло работи професионално, въпреки че някои нейни решения откритоиха слабостите, характерни за работата на временно съставена ЦИК. Освен това, доверието в ЦИК беше значително накърнено от решенията за отказване на регистрация на опозиционната Синя коалиция, които бяха възприемани като политически. ЦИК проведе образователна програма за гласоподавателя.

Спектърът от кандидати, състезаващи се в тези избори, предостави на гласоподавателите широк избор и отчетливи опции за политики. Една от очакваните цели от промените в Избирателния закон – увеличаване на участието на независими кандидати – не бе достигната частично заради строгите изисквания към кандидатите. С изключение на случая със Синята коалиция, регистрацията на партии и кандидати като цяло бе изчерпателна.

Броят на избирателите включени в окончателните избирателни списъци – над 6.8 милиона – бе висок в сравнение с цялото население оценявано на 7.6 милиона. Това доведе до опасения, че неточностите могат да доведат до потенциална злоупотреба

По време на 21-дневната кампания партиите и кандидатите бяха ангажирани в активна и разнообразна програма от предизборни събития и бяха способни да предават техните възгледи свободно. Анти-корупционните теми доминираха дневния ред на кампанията, а можеше да се наблюдава и определена анти-малцинствена реторика на някои политически сили. Ефектът от разпоредбите, които теоретично можеха да осигурят повече прозрачност и отчетност във финансирането на кампаниите, бе подкопано от липсата на правни постановки за прилагането им.

Широк обхват от възгледи също бе на разположение чрез медиите, особено чрез телевизионни дебати, толк-шоута и други предизборни програми, позволявайки на гласоподавателите да направят информиран избор. Обществената телевизия, обаче, предложи само ограничено новинарско отразяване на дейностите от кампаниите на участниците в изборите поради свое рестриктивно тълкуване на двусмислени постановки в Избирателния закон. В резултат на това, новинарските й програми отразяваха обширно дейностите на публичните длъжностни лица. И тъй като много от тях бяха и кандидати, това им даде нечестно предимство пред техните опоненти.

Интерпретация на клаузата в Избирателния закон, която гарантира имунитет за регистрираните кандидати и техните застъпници доведе до освобождаването от досъдебно задържане на някои индивиди, които са изправени пред сериозни криминални обвинения. Тази интерпретация бе значително критикувана за това, че е различна от първоначалното намерение на закона, което е било да предпазва кандидатите от евентуални политически мотивирани разследвания. Това бе счтено от мнозина като опит за избягване или отлагане на потенциални съдебни присъди.

Рамката на свързани с изборите жалби и оплаквания включва ускорени и навременни срокове, но не съдържа важни елементи, в частност, реалистична възможност за напълно ефективен начин за оспорването на изборните резултати. По този начин тя не осигурява ефективен начин за поправка на административни решения. Остава впечатлението за липса на доверие от страна на участниците в изборите, като и за

ефективността и безпристрастността на институциите, които решават жалбите и оплакванията.

Представителството на жените в Народното събрание е намаляло от изборите за парламент през 2001 г. Жените съставят 21 процента от новия парламент. Жените бяха добре представени в изборната администрация, включително сред постове отговорни за вземането на решения.

Официално България не признава национални малцинствени групи като такива, но има значително население от хора от турски и ромски произход. Конституцията не позволява създаването на политически партии на етническа основа, а също има и правно изискване, че само българският език може да бъде използван в кампанията. Това изискване, също както и отсъствието на официална информация за гласоподавателите на малцинствените езици, може да е ограничила възможността на някои членове на малцинствени групи да разбират изборните правила и ефективно да участват в изборния процес. Малцинствени общности, особено ромската, остават уязвими за потенциално сплашване, купуване на гласове и така наречения „контролиран вот“.

Международната мисия за наблюдение на изборите (ММНИ) не проведе обширно и систематично наблюдение в изборния ден, а посети ограничен брой избирателни секции и районни избирателни комисии в няколко избирателни района. Обстановката през деня бе спокойна и изборният процес изглеждаше, че преминава порядъчно. По време на изборния ден се появиха съмнения в автентичността на удостоверения за гласуване на друго място и последвалата инструкция на ЦИК не бе своевременно предавана и разяснявана на секционните избирателни комисии. Изглежда че броенето и процеса на изчисление бяха професионално извършени и допринесоха за бързото обявяване на предварителните изборни резултати.

До дата на излизане на този доклад изборния процес не бе още приключил, тъй като има нерешени обжалвания към Конституционния съд, които оспорват резултатите от изборите и разпределението на мандатите.

ОССЕ/СДИЧП стои в готовност да помага на българските власти за осъществяването на препоръките, съдържащи се в този доклад.

## **II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ**

Вследствие на покана от страна на българското правителство, и въз основа на изводите и заключенията на Мисията за оценка на потребностите<sup>2</sup> на ОССЕ/СДИЧП, на 12 юни Службата за демократични институции и човешки права (СДИЧП) към ОССЕ учреди Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ). ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП, ръководена от посланик Колин Мънро, се съставляваше от деветчленно ядро от експерти базирани в София и осем дългосрочни наблюдатели (ДН), разположени из страната на 16 юни. Членовете на мисията идваха от 14 държави участнички на ОССЕ. В деня на изборите ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП посети ограничен брой избирателни секции и не направи изчерпателно и систематично наблюдение на процедурите в изборния ден.

---

<sup>2</sup> ОССЕ/СДИЧП Мисия за оценка на потребностите, на [www.osce.org/odihr-elections/14355.html](http://www.osce.org/odihr-elections/14355.html)

На 3 юли Парламентарната асамблея на съвета на Европа (ПАСЕ) разположи 12-членна делегация от парламентаристи и подпомагач персонал. Делегацията на ПАСЕ бе предвождана от проф. Тадеуш Ивински. ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП и делегацията на ПАСЕ формираха Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). На 6 юли ММНИ разпространи съвместно „Изявление за предварителните изводи и заключения”, оценявайки изборите за тяхното съответствие със задълженията на ОССЕ и други международни стандарти за демократични избори, а също така и със законодателството на страната.

ОССЕ/СДИЧП иска да изрази своята благодарност на Министерство на външните работи, Централната избирателна комисия, както и на други държавни и местни власти, политически партии и на гражданското общество за тяхната помощ и сътрудничество в хода на развитие на мисията.

### III. ОБСТАНОВКА

На 28 април президентът на Република България насрочи парламентарни избори за 5 юли, което бе един месец след изборите за Европейски парламент (ЕП) на 7 юни. Това бяха първите парламентарни избори след присъединяването на България към Европейският съюз (ЕС) през 2007 г. След присъединяването на България бе създаден Механизъм за сътрудничество и проверка, „за да се помогне на страната да коригира определени недостатъци в сферите на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност<sup>3</sup>.

Конституцията на България постановява, че парламентът се избира с мандат от четири години. През 2001 г. Конституционният съд реши, че всеки парламент ще работи четири пълни години, броено от деня на неговото избиране. По този начин мандатът на предходния парламент изтече на 25 юни. Съществуваше инициатива на Национално движение за стабилност и възход за съвместно провеждане на изборите за национален парламент и за ЕП, но те бяха отхвърлени от парламента. Двете кампании бяха широко окачествявани като застъпващи се и резултатите от изборите за ЕП бяха сметнати като вероятна индикация за резултатите от парламентарните избори на 5 юли.

Политическата партийна сцена на Българи показва степен на флуидност. След изборите през 2005 г. съставът на предишния парламент се променя значително по време на мандата му чрез отцепвания и основаването на нови фракции. Предходното правителство бе формирано през август 2005 г. от Коалиция за България (КБ) – състояща се от Българска социалистическа партия (БСП) и няколко по-малки партии – и от Национално движение за стабилност и възход (НДСВ) и Движение за права и свободи (ДПС). Правителството работи до края на парламентарния си мандат и бе предвождано от председателя на БСП – министър-председателя Сергей Станишев.

Три нови опозиционни формации се бориха на парламентарните избори на 5 юли: Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ), Синята коалиция и Ред, законност и справедливост (РЗС). ГЕРБ се сдобиха с мнозинство в новия парламент.

<sup>3</sup> Междинен доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвет – Относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел 12 февруари 2009. Докладът може да бъде намерена на:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0069:FIN:BG:PDF>

#### IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБОРНА СИСТЕМА

Основното законодателство за провеждане на парламентарни избори е Закон за избиране на народни представители (наричан по-нататък Избирателен закон), приет 2001 г. и последно поправян през април 2009 г. Правната рамка за изборите включва още Конституцията от 1991 г. (последно поправяна януари 2007 г.), Наказателното право (последно поправяно февруари 2009 г.), основните закони за съдилищата, гражданско процесуалния и наказателния кодекс. Също така, ЦИК издава указания и взема решения за изясняване на юридическите постановки и за оказване на съдействие на длъжностните лица, които осъществяват провеждането на изборите.

Избирателният закон бе преправян без широк консенсус около два месеца преди парламентарните избори. Поправките включваха важна и спорна промяна на изборната система – въвеждането на едномандатни избирателни райони като допълнение на многомандатните. Късните поправки на толкова важен въпрос в закона не е в съответствие с добрите международни практики.<sup>4</sup> Сходни ситуации настъпиха и преди изборите през 2005 г. и 2006 г.<sup>5</sup>

Парламентът на България (Народно събрание) е еднокамерен орган състоящ се от 240 депутати. В резултат от промените на избирателния закон от април 2009 г., тези избори бяха проведени със смесена избирателна система. 209 депутати бяха избрани чрез пропорционално представителство в 31 регионални избирателни района; броят на депутатите, които да бъдат избрани чрез пропорционално представителство от всеки избирателен район бе определен от ЦИК съгласно размерът на населението в избирателния район, с минимум от три депутати за район.<sup>6</sup> В допълнение, всеки от 31-те избирателни района също така излъчи по един депутат чрез просто мнозинство (печели кандидатът с най-много гласове). В изборния ден на всеки гласоподавател бяха предоставени две бюлетини, по една за всяка надпревара. Партии и коалиции, които преминават четири процентовата бариера на национално ниво получават мандати с пропорционално представителство.<sup>7</sup>

Избирателният закон общо взето благоприятства провеждането на демократични избори, въпреки това някои нерешени въпроси остават. Значителната разлика в броя на населението в 31-те мажоритарни избирателни района буди значимо безпокойство, тъй като компрометираща принципа на равнопоставеност на гласовете гарантиран от конституцията. Мажоритарно избран депутат в най-големия избирателен район

<sup>4</sup> „Фундаменталните елементи в избирателния закон, в частност самата избирателна система, членството в избирателни комисии и очертаването на границите на избирателните райони, не би трябвало да са отворени за промяна по-малко от една година преди изборите, или записвани в конституцията или на ниво по-високо от обикновен закон” Европейска комисия за демокрация чрез закон (Комисия „Венеция”) „Кодекс на добрата практика в изборните въпроси”, Ръководни принципи и обяснителен доклад, CDL-AD (2002)23 rev., II 2.b.

<sup>5</sup> Доклади за оценка на изборите на ОССЕ/СДИЧП за парламентарните избори на 25 юни 2005, и за президентските избори на 22 и 29 октомври 2006. Тези доклади могат да бъдат намерени на [www.osce.org/odhr-elections/14355.html](http://www.osce.org/odhr-elections/14355.html).

<sup>6</sup> Например, в компонента на пропорционалната листа от системата три депутати бяха избрани от най-малкия избирателен район (Видин) и 12 депутати от най-големия – Варна, като 104, 378 избиратели бяха регистрирани във Видинския избирателен район, а 408,999 избиратели във Варна.

<sup>7</sup> Разпределението на мандатите се прави използвайки метода на Хър Ниймайер, известен като методът на най-големия остатък.

представява почти четири пъти повече хора, отколкото депутат от най-малкия избирателен район. Очертаването на избирателните райони трябва да запазва равенството на избирателните права като осигурява приблизително същата пропорция от гласове за избор на кандидати във всеки район.<sup>8</sup> Този въпрос бе оспорен пред Конституционния съд от 70 депутати от отишлия си парламент, но на 12 май оспорването е отхвърлено с решение при равно разпределение на гласовете.<sup>9</sup>

В мажоритарните надпревари спечелени с просто мнозинство даден кандидат потенциално може да бъде избран с изключително малка разлика. Въпреки това, Избирателният закон не предвижда повторни преброявания на гласовете.<sup>10</sup>

На един кандидат бе разрешено да се яви в един мажоритарен и два пропорционални избирателни района. Обаче в законът не се изяснява какво се случва ако кандидат е избран и с мажоритарната, и с пропорционалната листа. ЦИК разясни на Омни на ОССЕ/СДИЧП, че законът би трябвало да се интерпретира като задължаващ кандидата да заеме мажоритарното място.<sup>11</sup>

Освен това, ако кандидати и от мажоритарната, и от пропорционалната листа са назначени за министри, техните мандати не се прекратяват и по закон те би трябвало да бъдат временно заменени от следващия кандидат от пропорционалната листа на партията.<sup>12</sup> Ако няма останали повече кандидати в листата, местото остава празно. Тъй като законът постановява междинни избори само, когато даден мандат е терминиран,<sup>13</sup> местото на независим мажоритарен кандидат, който стане министър автоматично ще остане незаето.

В отговор на често срещаното виждане, че купуването на гласове е широко разпространен феномен, през последните четири години Наказателният кодекс бе поправян, за да инкриминира подобни практики. Той също така предвижда присъди до шест години затвор, глоби до 20, 000 лв (около 10, 200 евро) и възможно лишаване от правото да се заемат определени държавни и публични позиции.<sup>14</sup> В допълнение е предвиден имунитет за индивидите, които информират властите относно човек, който участва или организира купуване на гласове.

Член 53 от Избирателния закон гарантира имунитет на регистрираните кандидати и техните застъпници. Те не могат да бъдат нито арестувани, нито разследвани по време на предизборната кампания, освен в случаи на установено извършени особено тежки

<sup>8</sup> Според „Кодексът на добрата практика“ на Комисията „Венеция“, I 2.b, “местата трябва да бъдат равно разпределени сред избирателните райони”, базирайки се на определен критерий. Според I.2.b.iv, “Допустимото отклонение от нормата не трябва да е повече от 10 процента, и безспорно не трябва да надвишава 15 процента, освен при специално обстоятелства (защита от концентрирани малцинства в нарядко заселена административна единица).”

<sup>9</sup> Шест от 12 конституционни съдии заключиха, че конституционното изискване на равнопоставеност на гласовете е нарушено, докато другите поддържаха, че равнопоставеността на гласовете не е компрометирана и изборът на избирателна система е от компетентията на законодателните органи и не би трябвало да бъде разглеждан в съда.

<sup>10</sup> ЦИК заяви, че РИК може да разпореда повторно преброяване на ниво СИК в някои случаи от процедурно естество, като това, че номерът на протоколите не съвпада. Въпреки това, повторни преброявания не са споменати в Избирателния закон.

<sup>11</sup> Допреди изборния ден ЦИК нямаше взето формално, писмено решение по въпроса.

<sup>12</sup> Избирателен закон, член 115, алинея 2. Депутатът назначен за министър запазва неговото/нейното място и може да се върне в парламента, когато тя/той спре да бъде министър.

<sup>13</sup> Член 115а, алинея 1 от Избирателния закон.

<sup>14</sup> Наказателен кодекс, член 167.



престъпления. Приложението на тази постановка се превърна в спорна предизборна тема. На 17 юни Софийски градски съд реши временно да преустанови течащо дело срещу осем бизнесмена, обвинени в злоупотреби с фондове на ЕС, защото един от тях бе участник в изборите.<sup>15</sup> В подобен случай, Кюстендилският регионален съд постанови освобождаването от досъдебно задържане на двама кандидати, разследвани, наред сред други неща и за предполагаемо участие в организирана престъпност. Друг индивид обвинен в злоупотреби продължи да се радва на имунитет още преди парламентарните избори на 5 юли, тъй като той първо бе участник в изборите за ЕП и след това и за националните.

Не е ясно дали член 53 постановява освобождаването от досъдебно задържане; в някои случаи молби за освобождаване бяха отхвърляни от съдилищата или прокуратурата.<sup>16</sup> Първоначалното намерение на тази постановка изглежда е била да защити кандидатите от политически мотивирани разследвания. Въпреки това, няколко събеседника на Омни на ОССЕ/СДИЧП, включително главния прокурор, заявиха, че някои индивиди са злоупотребили с това, за да избегнат или забавят потенциални присъди като станат кандидати или застъпници.

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

### A. ОБЩ ПРЕГЛЕД

Тези избори се проведеха от тристепенна изборна администрация, оглавявана от Централната избирателна комисия (ЦИК). Съществуваха 31 Районни избирателни комисии (РИК) и 11,589 Секционни избирателни комисии (СИК). Съгласно Избирателния закон отговорността за администрирането и организацията на изборите е споделена между Министерството на държавната администрация и административната реформа и ЦИК, със съдействието на органите на областната и общинските изпълнителни органи. Разпределението на отговорностите между различните избирателни комисии и изпълнителни органи не е ясно дефинирано от закона и понякога това причиняваше объркване сред длъжностните лица, които изпълняваха задачи свързани с изборите и членове на обществото, които търсеха изборна информация или начини за корекции. Министерство на външните работи бе отговорно за координирането на гласуването в чужбина на 274 допълнителни секции в 59 страни. ЦИК е временен орган, назначаван преди всички избори от президента чрез консултации с партиите и коалициите представени в Народното събрание и Европейския парламент. ЦИК се състои от 25 члена и по закон никоя от партиите не може да има мнозинство в него. Председателството и секретаря трябва да са от различни партии. Няколко събеседника на Омни на ОССЕ/СДИЧП изразиха притеснение, че ЦИК всъщност е доминиран от управляващата коалиция. Заседанията на ЦИК като цяло бяха водени ефективно и всички членове можеха да изразяват мненията си.

Заседанията на ЦИК останаха затворени за партийни застъпници и медии; въпреки това обаче, изглеждаше, че има малък интерес от страна на местни наблюдатели,

<sup>15</sup> И тъй като това е смятано за един случай, имунитетът на един кандидат доведе до запориране на случая за всичките осем човека.

<sup>16</sup> Според докладите на ДН на Омни на ОССЕ/СДИЧП и информация в медиите, освобождаването от досъдебно задържане на някои крупни фигури, които са били регистрирани за кандидати или застъпници, е било отхвърляно от съдилища и прокуратура в няколко случая.

политически партии и медии за наблюдение на заседанията на ЦИК и РИК. Това бе обяснено на Омни на ОССЕ/СДИЧП като резултат от доста високото ниво на доверие в работата на ЦИК по време на предишни избори. В приветствано подобрене в сравнение с предишни избори наблюдатели на Омни на ОССЕ/СДИЧП бяха допуснати да присъстват на заседания на ЦИК и РИК, въпреки че законът не засяга този въпрос.<sup>17</sup>

Като цяло ЦИК бе добре организирана, спазва законовите срокове и публикува своевременно своите решения на интернет страницата си. Въпреки това, в някои случаи нейните изводи не бяха класифицирани като решения и по този начин не бяха публикувани. Това попречи на възможността за обжалване срещу тези „решения”, тъй като не съществуваше формален въпрос за потенциално обжалване.

Общото доверие в безпристрастността на ЦИК за тези избори изглежда бе значително засегнато от онова, което някои събеседници на Омни на ОССЕ/СДИЧП охарактеризираха като серия от политизирани решения, взети през май 2009 г., и касаещи отказа за регистриране на Синята коалиция. Решението на ЦИК впоследствие бе отменено от Върховния административен съд. В превърналата се в широко обсъждана тема, председателят на Върховния административен съд публично заяви, че е бил подложен на натиск относно този случай, включително от някои членове на ЦИК. Друг широко обсъждан въпрос бе фактът, че ЦИК отсъди договор за електронното табулиране на резултатите на компания, чийто член на борда на директорите също така служи и в качеството си на съветник на министър-председателя.

Късното въвеждане на значителни промени в Избирателния закон създаде допълнителни затруднения на ЦИК, които тя трябваше да адресира в кратко време, включително администрирането на мажоритарните избори, експерименталния проект за електронно гласуване и постановката за гласуване с подвижна избирателна кутия. Също така, временният характер на ЦИК и отсъствието на институционална приемственост създадоха допълнителни затруднения, което бе илюстрирано от закъснелите поправки към важни инструкции непосредствено преди и включително в самия изборен ден.<sup>18</sup>

Липсата на решителна комуникация между ЦИК и по-долните избирателни комисии, също както и липсата на информация за гласоподавателите, бе причина за объркване дали избирателят е задължен да вземе двете бюлетини или може да вземе просто една, особено след като избирателя бе задължен да се подпише в избирателните списъци само веднъж. Липсата на яснота относно дистрибуцията на бюлетини може да доведе до несигурност в установяването на това колко точно бюлетини всъщност са били разпространени сред гласоподавателите.<sup>19</sup>

31 РИК бяха назначени на 19 май и по закон огледално отразяваха съставянето на ЦИК. РИК бяха обучени от ЦИК и като цяло бяха добре подготвени да се справят със задачите си. РИК имаха задължението за назначаването на приблизително 80 000 члена на СИК

<sup>17</sup> По закон партийните застъпници са единствените хора, на които е разрешено да присъстват на заседания на РИК. Законът не казва нищо за наблюдението на заседания на ЦИК.

<sup>18</sup> Това включваше инструкции за означаване на приемливите отбелязвания по бюлетините, начина на съгване на бюлетините, а и метод за определяне на автентичността на удостоверенията за гласуване на друго място.

<sup>19</sup> Например, когато избирател откаже мажоритарна бюлетина и така има една допълнителна неизползвана бюлетина след края на гласуването, броят не може да бъде установен, тъй като няма нищо вписано в протокола, което да показва, че бюлетината не е използвана.

в консултация с партиите, коалициите и кметовете.<sup>20</sup> Жалба подадена в РИК Добрич бе подадена от представители на Синята коалиция срещу кмета на община Тошево на базата, че той не е събрал заедно представители на всички партии за консултации около назначенията на СИК. РИК разпореди на кмета да се съобрази с постановленията. Това решение бе обжалвано пред ЦИК, която потвърди решението на РИК.

Базирано на извадка от РИК в Пловдив, Варна, Пазарджик и Стара Загора бе установено, че приблизително 20 процента от ръководствата на СИК са формирани изцяло от кандидати на управляващата коалиция, което бе притеснителен въпрос за някои от събеседници на Омни на ОССЕ/СДИЧП, които твърдяха, че това създава възможно пристрастие. По закон СИК трябва да бъде назначен пропорционално на представителството на политическите партии и коалиции в ЦИК. Въпреки това, не съществува задължение за включване на опозицията в ръководните позиции.

РИК бяха натоварени с обучението на СИК. Наблюдателите на Омни на ОССЕ/СДИЧП забелязаха, че обучението на СИК е далеч нееднородно, то варира като качество и често бе краткотрайно. В някои случаи само малка част от членовете на СИК всъщност получи обучение. Например, само ръководствата на СИК в Добрич и Пловдив бяха обучени. Освен това, методологическите указания не бяха разпространени сред всички членове на СИК, а в някои случаи само на председателя. Някои РИК, например тези в Пазарджик, Плевен, Враца, Кърджали изразиха притеснение, че в някои случаи СИК няма да може да следва процедурите и да попълни протоколите правилно. Това бе свързано с натрапчивия проблем с голямото текучество на членове на СИК, отчасти причинено от липсата на опитни членове номинирани от партиите, а също и от недостатъчно заплащане.

## **Б. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТА**

За да бъдат регистрирани в надпреварата за изборите, политическите партии и коалиции трябваше да са подали заявление до ЦИК към 10 юни. Заявленията изискват 15,000 и 20,000 подкрепящи подписа и 50,000 лв (25,500 евро) и 100,000 лв (51,000 евро) депозит, респективно за партиите и коалициите. Депозитите са връщани ако политическата формация събере поне един процент от гласовете. Всеки един гласоподавател може да се подпише в заявлението на само една политическа формация. Ако един и същ подпис е намерен в заявленията на две или повече политически партии или коалиции, тази която е подала заявлението си първа е смятана за притежател на валиден подпис. ЦИК де-регистрава една партия и една коалиция заради липсата на валидни подписи, оставяйки по този начин 14 регистрирани партии и четири коалиции.<sup>21</sup> След това РИК регистрира кандидатските листи на партиите и коалициите и на независимите кандидати.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Според ДН на Омни на ОССЕ/СДИЧП, кметовете са имали властта да посочат председателските и ръководните позиции в СИК, когато партиите не могат да се разберат. Въпреки това, законът просто заявява, че кметът предлага номинации пред РИК, консултирайки се с партиите, а не казва нищо за това как ръководните позиции се разпределят.

<sup>21</sup> Решение на ЦИК No. НС-159 и No. НС-160 с дата 15 юни прекрати регистрацията на Български земеделски народен съюз (БЗНС) и на Вътрешна македонска революционна организация (ВМРО)

<sup>22</sup> Гражданска регистрация и административно обслужване на министерство на регионалното развитие (ГРАО) проверява всички кандидати за изискванията за приемливост и като последствие девет регистрирани кандидати бяха отстранени, пет бяха отстранени за притежанието на чуждо гражданство и четири бяха отстранени, защото не са навършили минималната възрастова граница от 21 години.

Независимите кандидати, които могат да се състезават единствено в мажоритарните надпревари, бяха задължени да внесат депозит от 15,000 лв (около 7,600 евро) и да подкрепят техните заявления с поне 10,000 подписа на избиратели, които имат постоянен адрес в техния избирателен район. Това конституира сравнително висока бариера, тъй като партии и коалиции могат да събират подписи на привърженици от където и да било в страната, докато независимите кандидати могат да правят това в техните респективни избирателни райони.<sup>23</sup> В най-малкия избирателен район, Видин, броят на изискваните подписи съставлява 9.6 процента от броя на гласоподавателите; в най-големия избирателен район, Варна, той бе 2.4 процента. Тези проценти не са в съответствие с добрите практики.<sup>24</sup> Само четири независими кандидати бяха регистрирани да участват в мажоритарната надпревара. Ниският брой на независими кандидати бе считан от събеседниците на ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП като доказателство, че въвеждането на мажоритарния елемент в избирателната система не постигна една от очакваните цели; насърчаване участието на непартийни и не-коалиционни кандидати.

Листите за многомандатните избирателни райони включваше 4,288 кандидати, докато мажоритарните избирателни райони включваха общо 357 кандидати, предлагайки на избирателите голям избор. Кандидатите могат да се регистрират в до две пропорционални надпревари и една мажоритарна надпревара.<sup>25</sup> С изключение на отказа на ЦИК да регистрира опозиционната Синята коалиция, което по-късно бе отхвърлено (виж по-горе подраздел А), регистрацията на кандидатите като цяло бе изчерпателна.

## **В. РЕГИСТРАЦИЯ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ**

Гражданска регистрация и административно обслужване към министерство на регионалното развитие (ГРАО) е отговорна за поддържането на национален регистър на населението, базиран на информацията подадена от общинските власти. ГРАО е също отговорна за печатането на избирателните списъци за всяка избирателна секция, които са съставени на базата на постоянен адрес.

Към 25 май общините бяха съставили предварителни избирателни списъци на разположение за разглеждане от страна на избирателите в съответните секции. ГРАО също направи тези списъци на разположение за проверка чрез интернет, телефон и смс. Според ГРАО около 368,000 граждани са проверили техните данни чрез тези методи. На 26 юни окончателните списъци бяха публикувани с 6,884,271 регистрации.<sup>26</sup> Тази цифра е висока в сравнение с приблизителната оценка от 7.6 милиона за цялото население<sup>27</sup> и сочи към очевидната нужда да се ревизират избирателните списъци. Според длъжностни лица тази висока пропорция се дължи на големия брой граждани, живеещи в чужбина. Беше изразено притеснение, че тази ситуация може да доведе до злоупотреба. Въпреки всичко, нова предпазна мярка спрямо потенциална злоупотреба

<sup>23</sup> Всяка партия трябва да събере 15,000 подкрепящи я подписа от цялата страна за регистрацията на партията. Веднъж като това е направено, мажоритарните кандидати на тази партия не трябва да събират допълнителни подписи от определен избирателен район.

<sup>24</sup> “Законът не би трябвало да изисква събирането на подписи надвишаващи 1 процент от гласоподавателите за избирателния район, за който те се отнасят”, Комисията „Венеция”, Кодекс на добрата практика, I 1.3 ii.

<sup>25</sup> Девет кандидати спечелиха места в две пропорционални надпревари и бяха задължени да изберат в рамките на 24 часа от публикуването на резултатите кое място ще запазят.

<sup>26</sup> Този списък не включваше отстранени граждани като тези с правна забрана срещу тях, осъдени затворници и граждани, които са се регистрирали за гласуване в чужбина.

<sup>27</sup> Източник на информация – Национален статистически институт :  
[www.nsi.bg/ZActual\\_e/PopByAge08.html](http://www.nsi.bg/ZActual_e/PopByAge08.html).

бе въведена, която бе премахването на номера на личната карта от предварителните избирателни списъци. Това бе усилие да се намали възможността за многократното подаване на гласове от хора, които в края на изборния ден се подписват вместо гласоподаватели, които не са гласували. В резултат, личната информация трябваше да се вписва в избирателните списъци в деня на изборите в присъствието на избирателя.

Броят на избирателите в и избирателните списъци представлява значимо увеличение с около 200,000 в сравнение с избирателния списък използван на скорошните избори за ЕП, който не включваше граждани, живеещи извън Европейския съюз.<sup>28</sup> Например в Кърджалийския район броят на регистрираните избиратели нарасна от 148,852 – за изборите за ЕП, до 221,710 – за изборите на 5 юли. Това бе приписано на факта, че избиратели, които живеят извън ЕС, т.е. в случая на Кърджали предимно в Турция, но имат постоянен адрес в България, бяха включени в избирателните списъци за парламентарните избори на 5 юли.<sup>29</sup>

Министерството на външните работи координира гласуването в чужбина, което бе на разположение за всички български граждани, които живеят в чужбина. Избирателни секции бяха установени в българските дипломатически мисии или на други местоположения ако бе установено необходимото търсене.<sup>30</sup> Според закона не съществува задължение за регистрация за гласуване и следователно никакъв формален избирателен списък не се приготвя в чужбина. По този начин всеки гражданин може да гласува в чуждестранна СИК след представяне на български паспорт или военен документ за самоличност. Това бе възприемано от някои събеседници като възможен механизъм за многократно гласуване. 57,346 индивиди се пререгистрираха в посолствата и бяха заличени от избирателните списъци в страната.<sup>31</sup>

Имаше 156,180 български граждани, които гласуваха зад граница, около 57 процента, от които гласуваха в Турция. В изборния ден няколко граждани подадоха жалби до различни РИК, твърдейки че им е отказано правото да гласуват, тъй като били вписани като пререгистрирани за гласуване в чужбина без тяхното знание и по този начин са им били отнети правата. Случаите бяха изпратени от съответните РИК към районните прокурори за разглеждане. След изборите ГРАО извърши пълен верификационен процес на подписаните избирателни списъци, което доведе до намирането на 381 нарушения.<sup>32</sup> В тези случаи единствената мярка на разположение е преследване на предполагаемите извършители; ЦИК препрати списъка с предполагаемите нарушители на главния прокурор на 20 Август.

Избиратели, които имаха намерени да бъдат извън избирателните си райони в деня на изборите можеха да се сдобият с удостоверение за гласуване на друго място от техните

<sup>28</sup> Както е постановено в закона за гласуване на български представители в Европейския парламент, член 31, алинея 2.

<sup>29</sup> Избирателните списъци са съставени на базата на постоянния адрес. Определено е, че всеки български гражданин има постоянен и настоящ адрес, което в повечето случаи съвпада. Тези, които живеят в чужбина са включени в избирателните списъци, базирано на техния постоянен адрес в България.

<sup>30</sup> Избирателни секции могат да бъдат отваряни извън дипломатическите мисии ако поне 100 гласоподаватели подадат писмени заявления до българската мисия не по-късно от 20 дена преди изборния ден или по усмотрението на ръководителя на българската дипломатическа мисия.

<sup>31</sup> Тези имена също бяха включени в списък на тези, които им е забранено да бъдат дописвани в избирателните списъци от страната в деня на изборите.

<sup>32</sup> Имаше 174 случая на двойно гласуване; 148 избиратели не са били български граждани; 33 не са били пълнолетни; и 26 човека не са имали правото да гласуват съгласно решения на съда.

общини до 20 юни.<sup>33</sup> След като техните имена са преместени от окончателните избирателни списъци, тези удостоверения позволяваха на индивидите да гласуват, в която и да било избирателна секция в страната, използвайки допълнителните избирателни списъци. Няколко механизма за сигурност бяха осигурени с новите поправки на Избирателния закон, за да предотвратят злоупотребата с удостоверения за гласуване на друго място, включително национална бройна система и регистрация на информация за издадени удостоверения с ГРАО. Също така, ГРАО трябваше да провери избирателните списъци за двойно гласуване до един месец след изборния ден. Въпреки тези усилия, използването на удостоверенията за гласуване по време на изборния ден повдигна някои опасения (виж раздел XII за Изборния ден).

#### **Г. ЕЛЕКТРОННО ГЛАСУВАНЕ**

Пилотен проект за електронно гласуване бе проведен в девет избирателни секции в едно училище в София. Избиратели в секции с електронно гласуване можеха да изберат или електронната система или хартиени бюлетини. Въпреки че сложената система бе като цяло лесна за употреба, процентът на избиратели, които използваха опцията за електронно гласуване бе нисък (12,5 процента).

Всяка избирателна секция бе оборудвана със независим от мрежа компютър със закодирано флаш-устройство, което да обезпечава вторично запазване на информацията, екран, който работи с докосвания по него, лазерен принтер и две магнитни плъзгащи се карти и четящи устройства, които да подържат и контролират системата. Плъзгащите се магнитни карти се използваха като активиращ ключ. Една бе държана от член на СИК, активиращ системата за гласоподавателя отвън на кабинката, а другата плъзгаща се карта бе използвана от избирателя, за да инициира гласуването.

Всички ключови стъпки бяха подсказвани аудио и визуално от монитора. Системата показваше едновременно двете бюлетини на екрана, в резултат на което изискваше от избирателя ръчно да посочи всяка, за да види цялата бюлетина. Като следствие, това не предостави еднаква видимост на кандидатите от дъното на бюлетината. Системата не позволяваше на гласоподавателя да подава празна бюлетина; въпреки това, една от опциите на електронната бюлетина бе „никой от горните”, опция, която не бе на разположение на обикновените хартиени бюлетини.

След като гласоподавателя е направил двойно потвърждение на неговия/ нейния избор на екрана с докосвания, хартиена версия се принтираше и избирателя бе подканван да я вземе, съгне и депозира в отделна урна предназначена за електронно гласуване. Избирателният закон не уточнява дали хартията поставена в отделната урна или електронната бюлетина ще бъде счтена за официална, законна бюлетина, ако бъде наложително повторно преброяване. Нито производителите на системата, нито ЦИК се стремяха да придобият сертификат за софтуера, нито пък кода на апликацията бе предоставен на партийни и непартийни наблюдатели.

#### **Д. ОБУЧЕНИЕ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ**

ЦИК стартира обучителна програма за гласоподавателя значително преди изборния ден,

<sup>33</sup> ЦИК уведоми Омни на ОССЕ/СДИЧП, че общо 41,473 удостоверения за гласуване на друго място са били издадени. За парламентарните избори през 2005 г. 39,408 удостоверения за гласуване на друго място са били издадени.

включително три програми по телевизията, които разясняваха по кратък и ясен начин крайните изборителни срокове, изборителните процедури, гласуването с подвижна изборителна кутия и гласуването на друго място. Една от тези програми съдържаше някои подвеждащи упътвания, тъй като старата система за съгване на бюлетината бе показвана, въпреки че бюлетините бяха предварително сгънати по друг начин за тези избори. До някаква степен това породило объркване в изборния ден. Новинарски репортажи също спорадично даваха информация за изборния формат и процедури, и имаше редовни медийни отразявания от ЦИК. Докато по закон всички предизборни материали трябваше да включат значимо предупреждение, че купуването на гласове е престъпление, нямаше никакво официално образование на гласоподавателя по въпроса. Въпреки това, имаше направени усилия от страна на групи от гражданското общество.

## VI. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалният 21 дневен период на кампания стартира на 14 юни и завърши на изборния ден. Нямаше ден за размисъл и няколко партии и коалиции проведоха мащабни събития в навечерието на изборите. Политическите партии и коалиции бяха въввлечени в различни предизборни дейности като платено рекламиране, разпространение на предизборни материали, разполагане на плакати и билбордове и агитиране от „врата на врата“. По време на кампанията Омни на ОССЕ/СДИЧП не чува притеснения, що се отнася до основните свободи. Омни на ОССЕ/СДИЧП наблюдаваха висока активност на кампанията из страната, увеличаваща се с приближаване на деня на изборите, особено в източните части на страната, като например Варна и Бургас.

Всички партии и коалиции изглежда да имаха график с регионални митинги и събрания, където често участваха партийните лидери на национално ниво и регионалните кандидати от съответните изборителни райони. Омни на ОССЕ/СДИЧП наблюдава около 20 от тези събития, включително по-големи събирания в Пловдив, Благоевград и Варна, с присъствие вариращо от няколкостотин до няколко хиляди участници. Като цяло предизборните срещи и митинги не привличаха голяма публика. Те протичаха спокойно, с често включен развлекателен елемент.

Наред сред всички теми на кампанията корупцията изглежда доминираше. Докато правителствените партии, водени от Българската социалистическа партия (БСП), акцентираха върху своите успехи в икономическото развитие и стабилността, техните опоненти посочваха, че финансовата помощ от ЕС през 2008 г. е била прекратена поради неспособността на правителството да се пребори с корупцията. Някои политически формации изглежда, че провеждаха кампания изцяло върху техните анти-корупционни програми.<sup>34</sup> Анти-корупционната реторика на тези в опозиция се изостри след като няколко медийни канала разпространиха кадри<sup>35</sup> от предизборно събитие на ДПС, в което лидерът на ДПС Ахмед Доган твърди, че има решаваща роля в разпределението на публични средства. Бе сметено, че тази информация е новинарски значима и по този начин бе разпространена из новинарските програми безплатно (виж раздел VII относно Медиите). Представител на ДПС каза на Омни на ОССЕ/СДИЧП, че изявлението на г-н Доган е било „извадено от контекст“. Те също така твърдяха, че в резултат техните предизборни офиси в пет града са били обект на вандализъм.

<sup>34</sup> Например, партията РЗС.

<sup>35</sup> Както изглежда това видео им е било предоставено от ГЕРБ.

Изборни злоупотреби като купуване на гласове и сплашване също доминираше предизборния дискурс и покритие в медиите. Широкият обхват от възгледи излъчен и изразен за тези въпроси изглежда, че фокусира вниманието върху тези отговорни за борбата с тях, и публичността като цяло изглежда, че облекчава негативния ефект на купуването на гласове и сплашването. Даването на имунитет по време на кампанията за индивиди, които са изправени пред сериозни криминални обвинения също бе главна тема по време на кампанията.

#### **А. ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА**

Законът за политическите партии, поправян през януари 2009 г., предвижда обширен набор от правила, касаещи финансирането на политическите партии. Държавна субсидия е отпускана за партиите и коалициите, които са спечелили места на парламентарните избори, в съотношение на броя на получените действителни бюлетини.<sup>36</sup> Държавната субсидия също е гарантирана и за партии, които не са представени в Народното събрание, но са получили поне един процент от действителните бюлетини в предишните парламентарни избори. Размерът на сумата е бил увеличен от два на пет процента от минималната работна заплата за всеки действителен глас. Изискват се годишни отчети подавани в Сметната палата до 31 март и неизпълнението на това условие за две последователни години може да доведе до разпускане на въпросната партия от съда.

Правилата за финансиране на предизборната кампания са били променени, така че да отразяват общите правила на финансиране на политическите партии. Това включва задължението да се публикува списък с донори, забрана за корпоративно дарение и задължения за доказване произхода на даренията.<sup>37</sup> Законът обаче, не уточнява как списъкът с донори трябва да бъде публикуван и само няколко партии сложиха такива списъци на техните интернет страници, често в отсъствието на ясни детайли. Само една партия бе публикувала изявление за произхода на даренията, които е получила. Законът не предвижда механизми за изпълнението на тези постановки. Съобразяване с тях е оставено на усмотрението на политическите партии и информацията подадена от партиите й липсваше еднородност и не допринесе за по-голямата прозрачност в тази област.

За разлика от общите регулации на партийното финансиране Избирателният закон постановява таван за дарения предназначени за предизборни цели от 10,000 лв (около 5,100 евро). Въпреки това, в закона липсва яснота как обикновените и предизборните дарения ще бъдат разграничени. Сметната палата, която е натоварена с проверяването на партийните и коалиционни финансови отчети, потвърди пред ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП своето намерение да направи пълен финансов одит, включително повторни засичащи проверки на техните договорни партньори за 2009 г. Въпреки това, Избирателният закон не съдържа постановки, отнасящи се за възможното изпълнение на отчетните заключения и председателят на Сметната палата потвърди, че няма санкции в случаите на злоупотреби или незаконно финансиране.

<sup>36</sup> Закон за политическите партии, член 25. Преди поправката това бе в зависимост от съотношението на броя на депутати от всяка партия и коалиция.

<sup>37</sup> Според последните поправки в Избирателния закон само физически лица могат да правят дарения.



## VII. МЕДИИ

### А. ОБСТАНОВКА

България има плуралистична медийна среда, като цяло позволяваща свободата на изразяване и даваща на избирателите широк обхват от политически виждания. Въпреки това, много медии остават силно зависими от техните собственици и съществуват въпроси около независимостта на медийното разпространение от икономически и политически влияния. Като се допълни и липсата на прозрачност относно собствеността, това ограничава желанието на медиите да предлагат критични разследващи репортажи, необходими, за да информират електората и да позволят на гласоподавателите да анализират и оценяват качествата и програмите на и участниците в изборите.

Телевизията е далеч най-важният източник на информация. На национално ниво обществените излъчвания се състоят от Българска национална телевизия (*БНТ1*), сателитния канал ТВ България и Българско национално радио (*БНР*). Най-популярната електронна медия с национално покритие са частните телевизионни канали *бТВ* и *Нова*, а също има и ред други радио и телевизионни медии, които могат да бъдат прихванати в повечето големи населени центрове чрез наземна антена или чрез кабелни мрежи. Няколко национални печатни медии с политическо съдържание са на разположение, като вестниците *Труд* и *24 часа* имат най-висок тираж.

Ключов регулаторен орган за радио и телевизионните медии е Съвета за електронни медии (СЕМ), който има отговорността за лицензиране и наблюдение на електронните медии. Създаден през 2001 г., той се състои от девет члена, от които пет са избрани от парламента, а четири посочени от президента.

### Б. МЕДИЙНА ПРАВНА РАМКА

Избирателният закон регулира медиите по време на предизборната кампания. Той постановява, че за предизборни цели платеното радио и телевизионно време и мястото във вестниците трябва да бъде осигурявано за всички участници на еднаква основа. Предизборното покритие на обществените радио и телевизионни програми е ограничено до три типа програми: специални изборни хроники, предизборни клипове и предизборни дебати.

Въпреки че законът не казва изрично, че обществените медии могат да не отразяват кампанията в своите новинарски емисии, законът е двусмислен в това отношение и бе интерпретиран ограничително. В резултат *БНТ1* предложи единствено ограничено покритие на предизборните дейности на участниците, но осигури интензивно покритие на работата на държавните служители. И тъй като много от тези длъжностни лица бяха също и кандидати, това покритие им даде нечестно преимущество пред техните опоненти.

Не съществува постановка за безплатно ефирно време и участниците трябва да заплащат почти всички програми, свързани с кампанията на обществените радио и телевизионни канали, включително и дебатите. Въпреки че цените възприети от *БНТ1* бяха еднакви за всички, някои политически партии се оплакаха, че цените са по-скоро високи, особено, когато те трябвало да плащат за отразяването на всичко свързано с

изборите.<sup>38</sup>

За да допълни постановките в Избирателния закон, ЦИК прие решение да направи по-нататъшно регулиране на медиите. Редът на появяване в предизборните програми и дебати на всички регистрирани политически формации бе определен чрез жребий проведен в ЦИК на 11 юни. *БНТ1* организира шест дебата, като половината от времето бе дадено на партиите представени в парламента, а другата половина на непарламентарно представени партии. Партиите трябваше да платят за участие в дебатите. Седмичните дискуссионни програми *Панорама* и *Референдум* по обществената телевизия бяха единствените безплатни програми достъпни за кандидатите.

## **В. ОССЕ/СДИЧП ОМНИ МЕДИЕН МОНИТОРИНГ**

Медийният мониторинг на ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП<sup>39</sup> бе извършен от 14 юни до 4 юли и се фокусира върху четири телевизионни станции и два ежедневни вестника.<sup>40</sup>

Регулярни дискуссионни програми и толк-шоута и по обществена, и по частните радио и телевизия предоставиха възможност на участниците да представят своите възгледи. *БНТ1* предложи на избирателите възможност да сравни възгледите на участниците чрез дискуссионни програми, дебати, специални предизборни хроники и платени политически реклами, доставени равнопоставено за всички регистрирани участници. ЦИК, която в сътрудничество със СЕМ се занимава с жалби свързани с медиите, съобщи, че не е получавала официално оплакване за медийното отразяване на кампанията.

По време на медийния мониторинг в трите седмици, предхождащи изборите, *БНТ1* посвети 54 процента от новинарските отразявания в своето политическо и предизборно най-гледано време на дейностите на държавни служители, включително правителството (46 процента) и президента (осем процента). Съществуваше отчетлива тенденция да се отразяват позитивно дейностите на министрите от БСП, често посочвайки постижения и успехи. Появявания на правителствени министри в медийното отразяване на церемонии, като отварянето на нови пътища, летищен терминал, или представянето на водни пречиствателни станции, индиректно облагодетелства кампанията на БСП. За сравнение, основният опозиционен кандидат бе често показван в неговата длъжностна роля на кмет на София, отваряйки детски градини.<sup>41</sup> Тонът на правителственото отразяване бе 68 процента позитивен и 11 негативен. Негативното отразяване на правителството бе главно в отразяването на дейностите на министрите от ДПС.

В отразяването на политически партии и коалиции *БНТ1* даде най-много време на ДПС

<sup>38</sup> Цените за платено политическо рекламиране по *БНТ1* (1,227 евро за минута платен клип; 338 евро за минута специална предизборна хроника; 83 евро за минута дебат; и 614 евро за минута въведителни и заключителни обръщания) бяха по-ниски от комерсиалните тарифи за неполитическа реклама (6,626 евро за минута).

<sup>39</sup> Медийният мониторинг включи количествен и качествен анализ на отразяването, оценявайки и времето, и пространството отпуснато за всяка една политическа партия или коалиция, както и тонът на отразяването. Отразяването на други релевантни теми, като правителството и президента, също бе анализиран.

<sup>40</sup> Медийният мониторинг включваше *БНТ1*, частната *бТВ*, *Нова ТВ* и *Re:TV*, както и ежедневниците *24 часа* и *Труд*.

<sup>41</sup> Само че, докато *БНТ1* предостави към 42 минути на позитивно новинарско отразяване на министър-председателя Станишев, кметът на София Борисов получи около половината подобно покритие (към 18 минути).

(14 процента). Това отразяване бе предимно негативно, особено във връзка с речта на партийния лидер (виж раздел VI относно Предизборна кампания). Вторият най-показван политически участник бе управляващата Коалиция за България, което включва БСП (шест процента, главно позитивно и неутрално отразяване). За сравнение, опозиционните ГЕРБ и Синята коалиция получиха респективно три и два процента отразяване, което бе предимно неутрално и позитивно като тон.

Въпреки че няма ограничения за новинарско отразяване на кампанията от частните радио и телевизионни компании, тези, които бяха включени в мониторинга от Омни на Оссе/Сдичп, демонстрираха сходни черти на слабо отразяване на предизборната кампания в техните новинарски програми. Въпреки това, двата най-популярни частни национални телевизионни канала, *бТВ* и *Нова ТВ* предложиха на своите зрители по-балансирано новинарско отразяване в сравнение с *БНТ 1*. Макар и двете телевизионни компании да отделяха по-голямата част от отразяването си на властите, то беше значително по-малко от това на *БНТ 1*. Тонът на отразяването също бе по-балансиран. Независими мнения за действията на властите, обаче, като цяло отсъстваха в новинарските програми на всички радио и телевизионни медии, които бяха предмет на медийния мониторинг.

Най-популярната частна телевизия *бТВ* посвети на правителството 23 процента от новинарските отразявания на своето политическо и предизборно най-гледано време. 29 процента от правителственото отразяване бе позитивно и 15 процента с негативен тон. Подобно на *БНТ 1*, най-показваният участник бе ДПС (18 процента предимно негативно отразяване), следван от Коалиция за България (10 процента, предимно позитивно отразяване). За сравнение, опозиционната ГЕРБ и Синята коалиция получиха респективно шест и два процента, които бяха предимно неутрални и позитивни като тон.

Подобно на *БНТ 1* и *бТВ*, *Нова ТВ* също осигури обширно отразяване на полемичната предизборна реч на лидера на ДПС, впоследствие критикувана от повечето партии и коалиции. ДПС получи 25 процента от новинарските отразявания на политическото и предизборно най-гледано време на канала, който бе с предимно негативен тон. Следващата най-показвана тема бе правителството, което получи 24 процента от отразяването, предимно с неутрален тон. *Нова ТВ* даде също и съществено покритие на освобождаването от досъдебно задържане на индивиди изправени пред обвинения за сериозни престъпления. Базираната в София Re:TV достига до своите зрители чрез кабел и сателит и нейната потенциална публика е по-малка от тази на трите национални канала. Тя показва своята подкрепа за Синята коалиция, а също и ГЕРБ, както в количеството отделено време, така и в тона на отразяването.

Платеното политическо рекламиране бе интензивно използвано от редица участници. Някои от тях обаче, изказаха недоволство пред Омни на Оссе/Сдичп, че много високите цени на платеното политическо рекламиране по телевизията ограничават техните възможности да провеждат кампания в медиите.<sup>42</sup> Съчетано с ограниченията наложени върху обществените медии, това бе в ущърб на участниците с по-малко ресурси. Също така, Омни на Оссе/Сдичп бе информирана, че в някои случаи, включително из регионите, предизборните участници са плащали на медиите да

<sup>42</sup>

Цените за платено политическо рекламиране по националните телевизионни канали бе по-ниско от комерсиалните тарифи за неполитическо рекламиране. *бТВ* например, въведе 15 процентно намаление за платени политически реклами. Въпреки намалението, тя все пак таксуваше с 5,476 евро на минута за платени политически реклами в своето най-гледано време.

отразяват истории, които ще ги представят позитивно, без да се индикира, че тези материали са били платени.

Вестниците предложиха на читателите си по-разнообразни гледни точки, отразявайки дейностите на широк обхват от партии и коалиции, а също и аналитични репортажи и статии. *24 часа* даде почти еднакво място от своите новинарски предизборни и политически отразявания на ГЕРБ и Коалиция за България (респективно 16 и 15 процента), с особено преобладаващ позитивен и неутрален тон. Докато *Труд* също отдели сравнимо отразяване на двата главни опонента, неговото отразяване на Коалиция за България съдържаше повече негативни статии от тези за ГЕРБ.

### VIII. ОПЛАКВАНИЯ И ЖАЛБИ

Според Избирателния закон оплаквания и жалби могат да бъдат подавани в регионалните съдилища, изпълнителните органи или изборната администрация, в зависимост от характера на въпроса.<sup>43</sup> Решения на РИК и СИК може да бъдат оспорвани пред по-висшите изборни администрации, без възможност за обжалване на втора инстанция. Някои решения на РИК могат да бъдат оспорвани пред ЦИК като единствената инстанция за обжалване.<sup>44</sup> Някои решения на ЦИК могат да бъдат оспорвани пред Върховния административен съд, но само за ограничен брой от въпроси.<sup>45</sup> Липсата на възможно преразглеждане на много решения на управляващите изборите органи изглежда е в противоречие с параграф 5.10 на Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г., който казва, че „всеки ще има ефективни начини за поправяне на грешки на административните решения, така че да се гарантира зачитане на основни права и осигури правен интегритет”.

ЦИК води регистър на своите формални решения и статистики на оплакванията и жалбите, и публикува своите решения на своята интернет страница до 24 часа от тяхното приемане. Въпреки това, ЦИК не е приела никакви писмени процедурни правила, отнасящи се за разглеждане на депозираните оплаквания и жалби. Не е ясно какви критерии е използвал ЦИК, за да реши кое представлява оплакване, както и подходящите форми за неговото решаване. Липсата на формално решение от страна на ЦИК може да направи потенциално обжалване в съда невъзможно. В поне два случая наблюдавани от ОМНИ на ОССЕ/СДИЧП, ЦИК дискутира оплакване, без да вземе формално решение.

Правните крайни срокове свързани с оплакванията и жалбите са много кратки, в рамките от 24 часа<sup>46</sup> до три дена, осигурявайки по този начин своевременни корекции. Тези крайни срокове бяха спазени във всички докладвани случаи. В контекста на

<sup>43</sup> Регионалните съдилища имат компетенцията да разглеждат жалби свързани с избирателните списъци, а основаването на секции от кметовете може да бъде оспорвано пред областния управител.

<sup>44</sup> Решения за назначаването на членове на СИК, за регистрация на листите на партия или коалиция, за регистрация на мажоритарни кандидати, за регистрация на застъпници и за проверката на подписите в подкрепа на независимите кандидати (Избирателен закон, член 24).

<sup>45</sup> Решения за назначаването и освобождаването на членове на РИК, за регистрацията на политически партии и коалиции, срокове и условия за участие на наблюдатели и извършването на екзит полове, и за търговете за компютъризираната табулационна система. (Избирателен закон, член 23).

<sup>46</sup> Молби свързани с регистрацията на партии и коалиции.

парламентарните избори на 5 юли ЦИК се произнесе с решения по 23 оплаквания и жалби.<sup>47</sup> Нито едно от решенията на РИК за регистрация на кандидати не бе отхвърлено от ЦИК, докато тя анулира, напълно или частично, три решения свързани със съставянето на РИК. Девет жалби срещу решения на ЦИК бяха подадени пред Върховния административен съд. С изключение на решението по регистрацията на Синята коалиция, Върховния административен съд потвърди решенията на ЦИК.<sup>48</sup>

Наблюдателите на Омни на ОССЕ/СДИЧП в регионите докладваха към 145 оплаквания,<sup>49</sup> повечето от които подадени в РИК в деня на изборите. Това включваше случаи на предполагаемо използване на фалшифицирани удостоверения за гласуване на друго място във Варна и Монтана, купуване на гласове в Плевен, Враца, Ловеч и Пловдив и незаконна агитация във Варна и Пловдив. Няколко събеседници в София, Стара Загора, Ловеч, Пловдив, Варна и Кърджали информираха Омни на ОССЕ/СДИЧП, че те не са уверени, че отговорните институции си вършат работата по ефективен начин.

За да изпълни ефективно и своевременно законовите постановки срещу купуването на гласове Главна прокуратура, Криминална полиция към министерство на вътрешните работи и Държавната агенция за национална сигурност създадоха комитет, който да координира техните разследвания и обвинения, както за изборите за Европейски парламент на 7 юни, така и за изборите за национален парламент на 5 юли. Според информацията предоставена от Главна прокуратура, имало е 32 процесуални процедури във връзка с парламентарните избори на 5 юли, 26 от които свързани с купуване на гласове.<sup>50</sup> Въпреки тези усилия, общественото доверие в способността на правните изпълнителни органи да се борят с купуването на гласове и другите нарушения изглежда бе ниско.

Съгласно член 112 от Избирателния закон, единственият начин за оспорване на изборните резултати е да се подаде жалба до Конституционния съд в 14-дневен срок след обявяване на резултатите от ЦИК. Съгласно член 150 от конституцията обаче, само няколко институции могат да започнат такава процедура, включително една пета от състава на парламента.<sup>51</sup> При положение, че новият парламент няма да бъде сформиран в предвидения срок, не съществува ефективна юридическа процедура за оспорване на изборните резултати. В скорошно отсъждане Европейският съд за правата на човека заключи, че тези постановки свързани с оспорването на изборните резултати не подsigуряват възможност за ефективни корекции на грешки заради ограничената категория от хора и органи, които могат да представят случая пред Конституционния съд. Според съда „корекция може да бъде смятана за ефективна само ако подателя има възможността да инициира процедурата директно”.<sup>52</sup>

ОССЕ/СДИЧП знае за две обжалвания пред Конституционния съд, оспорващи резултатите от гласуването в Турция и за разпределението на мандатите. Тъй като

<sup>47</sup> От тях, пет бяха свързани със назначаването на членове на РИК и 10 с отказа и анулирането на регистрации на партии или кандидати.

<sup>48</sup> От тези пет жалби, пет не бяха разглеждани от съда на процедурна основа.

<sup>49</sup> Тази цифра е извадка от избирателните райони наблюдавани от Омни на ОССЕ/СДИЧП.

<sup>50</sup> Към 5 юли четири от тези случаи предполагаемите престъпления бяха за организиране на група за ръководене на купуване на гласове.

<sup>51</sup> Другите институции са Президентството, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главна прокуратура.

<sup>52</sup> Европейски съд за правата на човека, Първи раздел, случая Петков и други срещу България, Страсбург, 11 юни 2009 г., стр. 16.

партиите не могат да обжалват пред Конституционния съд и в двата случая формациите, респективно РЗС и Синята коалиция, изпратиха искане до главния прокурор. Прокурорът препоръча Конституционния съд да разгледа жалбите. До времето на публикуването на този доклад съдът не е разгледал тези случаи.

## IX. УЧАСТИЕ НА ЖЕНИТЕ

Държавите участнички на ОССЕ са се ангажирали „да окуражават и подкрепят еднаквата възможност за пълно участие на жените във всички аспекти на политическия и публичния живот, в процеса на вземане на решения и на международното сътрудничество като цяло.”<sup>53</sup> България също така се е ангажирала да преследва Цели на хилядолетието на Обединените нации, които да бъдат постигнати през 2015 г. Що се касае за политическото участие на жените, под Цел 3 е поставена конкретен стремеж от 40 процента представителство на жените в народните събрания. Въпреки че е имало няколко опита, никакъв специален закон за еднаквите възможности за жени и мъже не е бил приеман в България.

Представителството на жени в Народното събрание на България намалява от парламентарните избори през 2001 г. Имало е 53 жени в отишлия си парламент (22 процента), което е намаление с десет в сравнение с парламента избран през 2001 г. На изборите на 5 юли 2009 г. само 46 жени (19 процента) първоначално успяха да влезнат в парламента.<sup>54</sup> Въпреки това, броят на жените депутати впоследствие нарасна поради промени след номинациите за министри в правителството и техните заместници. Към 3-ти август в парламента имаше 52 жени депутати (21 процента).

Сред партиите, ГЕРБ имаше 30 жени сред избраните кандидати, съставляващи 26 процента от 116-те новоизбрани парламентаристи от ГЕРБ. За Коалиция за България шест от 40 избрани от листата кандидати бяха жени. Две жени бяха представители сред 38 избрани кандидати на ДПС. *Атака* имаше три жени от 21 депутати. Синята коалиция и РЗС имаха по две жени всяка от съответно 15 и 10 избрани кандидати. В мажоритарните надпревари имаше 8 успешни жени кандидати сред 31-те избрани парламентаристи.

Новоизбраният председател на народното събрание е първата жена председател в историята на България. Въпреки това, новото правителство от 17 министри има само четири жени министри; в предното е имало седем жени, в 22-чления кабинет. Жените са като цяло бяха добре представени в изборната администрация. Десет от 25 члена на ЦИК бяха жени, включително председателката и една от трите заместнически поста. Десет от 41 председатели на РИК бяха жени и 16 заместник-председатели.

## X. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВА

Според преброяването от 2001 г., етническите турци съставят 9.4 процента от българското население, а ромите съставляват 4.7 процента. Вярва се, обаче, че същинският брой роми е значително по-голям.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Документ от Срещата Москва на „Конференцията върху човешкото измерение на КССЕ”, 1991 г.

<sup>54</sup> Базирано на официалните резултати публикувани от ЦИК на 8 юли 2009.

<sup>55</sup> Според информация предоставена от експерти, организации от гражданското общество и от представители на правителствените органи, вероятното население роми е между 700,000-800,000,

Българската конституция не признава съществуването на национални малцинства и не съществува списък с официално признати национални малцинства. Според интерпретацията на Консултативния комитет на Съвета на Европа върху Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (Рамкова конвенция) групите представени в Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерски съвет на България, са тези считани за формално определени от власите за защитата гарантирана от Рамковата конвенция. Тези групи са турци, роми, арменци, власи (арумъни), каракачани и евреи.

България е ратифицирала Рамковата конвенция на Съвета на Европа през май 1999 г. Конвенцията съдържа няколко постановления свързани с политическите права на националните мнозинства, включително тези свързани с свободата на изразяване и свободата на сдружение.<sup>56</sup> Българската конституция забранява „политически партии на етническа, расова и верска основа”. Според Консултативния комитет за Рамковата конвенция, правна забрана за сформирването на политически партии на етническа и религиозна основа може да доведе до неоправдано ограничаване на свободата за мирно сдружаване и събрание, които са записани в член 7 от Рамковата конвенция.<sup>57</sup>

Според Избирателния закон (член 55.2), предизборната кампания ще бъде проведена само на официалния език, т.е. на български. В допълнение, за тези избори нямаше официална информация за гласоподавателя или предизборни материали предоставени на малцинствените езици. Няколко международни и регионални документа и ръководни принципи се отнасят за правото на използване на езиците на малцинствата в избирателния процес и за възможността за достъп на информация свързана с изборите на малцинствените езици.<sup>58</sup>

Широко възприето е, че турското малцинство се представлява от ДПС, партньор в отишло то си управление и предишни правителства. Партията привлича значителна подкрепа от български граждани, които живеят в Турция. Около 98.6 процента от 89,490, които гласуваха в Турция подкрепиха ДПС. Имаше съобщени обвинения за някои форми на натиск насочени към гласоподавателите с турски етнос, включително от ДПС. Нежелано развитие бе предизборната кампания на някои партии, която включваше анти-турска реторика, експлоатирайки съществуващите стереотипи и страхове, които са налице в обществото като цяло. Например в Благоевградския район, кандидатът на политическата партия *Атака*, в своето обръщение на предизборно събитие предупреди публиката за опасността от „турцизация” на България.<sup>59</sup>

---

два пъти по-голямо от официалните оценки.

<sup>56</sup> Особено в член 3,4,5,7,8,9,10.

<sup>57</sup> Консултативен комитет по Рамковата конвенция за защита на национални малцинства, Мнение за България, член 7, приет на 27 май 2004 г.

<sup>58</sup> Основен коментар 25, приет от Комитета за правата на човека на Обединените нации през 1996 г., заявява, че „информация и материали за гласуването ще бъдат на разположение на малцинствените езици.” (член 9, параграф 1) и Кодекса на добрата практика в изборните въпроси на Комисията „Венеция” (параграф I.3). Параграф 32.5 от Копенхагенския документ на ОССЕ заявява, че „лицата принадлежащи от националните малцинства имат правото [...] да разпространяват, имат достъп до и размяна на информация на техния майчин език”. Параграф 35 от 1990 на Копенхагенския документ на ОССЕ заявява, че „Страните участнички ще зачитат правото на лица, принадлежащи към националните малцинства да участват ефективно в публичните дела (...).”

<sup>59</sup> Събрание проведено в Марикостиново, Благоевградско на 3 юли 2009.

Не се възприема, че ромите са асоциирани с една определена партия, а за техните гласове се борят много партии. На изборите на 5 юли, от около 20 кандидати роми, които се борят за места в поне три различни листи, един бе избран в парламента (Коалиция за България). Няколко от събеседниците на Омни на ОССЕ/СДИЧП критикуваха практиката на поставяне на ромски кандидати на твърде ниски позиции в кандидатските листи, за да имат действителна възможност да бъдат избрани.

Ромите са смятани за най-уязвимата група, когато става въпрос за възможни изборни нередности, особено във връзка за предполагаемата широко разпространена практика на купуване на гласове и инциденти на директен натиск, заплахи и така наречения „контролиран вот“. Тази уязвимост е в голяма степен заради социална изолация, бедност и ниско ниво на образование сред много от ромското население. Някои събеседници изразиха загриженост, че ромите са често изобразявани като източник на проблема, що се касае за купуването на гласове, усилвайки по този начин съществуващите стереотипи. Някои ромски организации на гражданското общество и активисти проведоха гласоподавателна образователна кампания за ромското население в София, Монтана, Благоевград, Враца, Велико Търново и други региони.

## **XI. НАБЛЮДАТЕЛИ ОТ СТРАНАТА**

Докато Избирателният закон дефинира кой може да бъде наблюдател,<sup>60</sup> той не уточнява техния пълен обхват от права и задължения. ЦИК би трябвало да определи сроковете и условията за участието на наблюдатели в изборния процес. Законът гарантира достъп на наблюдателите до всички нива на процедурите в изборния ден на РИК и СИК. Въпреки това, законът не казва нищо за възможността да се наблюдават заседанията на РИК и СИК в предизборния период.

Законът осигурява само един партиен застъпник и представител за всяка една избирателна листа или мажоритарен кандидат, които да присъстват, по което и да било време, в дадена избирателна секция. Въпреки това, политическите партии обширно използват наскоро поправяните постановки, което позволи регистрацията без краен срок на голям брой застъпници от всяка листа и на мажоритарен кандидат за всяка избирателна секция. Няколко дена преди изборния ден, представители на кандидати и партийни листи регистрираха голям брой от застъпници и партийни представители.

Голям брой застъпници бе регистриран във Варна, Бургас, Благоевград и Плевен. Тази активност изглеждаше, че затруднява работата на РИК, тъй като те бяха длъжни да регистрират и издадат удостоверения за всеки един застъпник. В регионите на Варна и Добрич няколко събеседника, включително членове на СИК, заявиха, че регистрацията на застъпници е била използвана за купуване на гласове, тъй като регистрираните застъпници, поне в някои случаи, могат да бъдат финансово обезпечавани. В допълнение, въпреки активността и видимостта на регистрацията на застъпници, това изглежда не доведе до значимо присъствие на застъпници в избирателните секции в деня на изборите.

Групи от гражданското общество взеха дейно участие в изборния процес. Няколко

<sup>60</sup> Представители на чуждестранни парламенти, ОССЕ, чуждестранни партии и движения, както и лица посочени от партиите и коалициите, които участват в изборите, лица поканени от Министерство на външните работи и упълномощени представители на български неправителствени организации.



инициативи бяха предприети на базата на „Обществен договор за свободен и демократичен избор“, който бе подписан през януари 2009 г. от организации от гражданското общество и политически партии и целящ да заздравя почтеността на вота. В отделна инициатива на 21 юни всички по-големи политически партии (с изключение на БСП и ДПС) и повече от 50 организации на гражданското общество подписаха споразумение за избягване на купуването на гласове и негативната предизборна кампания. Коалиция от неправителствени организации, водена от българския клон на Прозрачност без граници, насочи публичното внимание към проблема с купуването на гласове с тяхната оценка за тази практика по време на изборите на 7 юни за Европейски парламент.

## ХІІ. ИЗБОРЕН ДЕН

Международната мисия за наблюдение на изборите (ММНИ) не проведе обширно и систематично наблюдение в изборния ден, а посети ограничен брой избирателни секции и (РИК) в няколко избирателни района. Обстановката през деня бе спокойна и изборният процес изглеждаше, че преминава порядъчно. ЦИК съобщи избирателна активност от малко над 60 процента, значително повишение в сравнение с изборите за Европейски парламент на 7 юни (39 процента).

Имаше опашки в много от посетените избирателни секции. Това изглежда бе причинено отчасти от факта, че често имаше само по една избирателна кабина за избирателна секция. Членовете на СИК в избирателните секции, които бяха посетени като цяло изглеждаха запознати с процедурите и направляваха процеса професионално. Въпреки това, в община Дупница неупълномощени индивиди изглежда се месеха в процеса на гласуване в посетените избирателни секции.

В изборния ден СИК срещаша трудности при определяне автентичността на удостоверенията за гласуване на друго място.<sup>61</sup> Няколко часа след отварянето на секциите и получаването на сигнали за измами с удостоверенията за гласуване на друго място в някои райони – включително разследващ репортаж на Българската национална телевизия, показващ как да се копира и гласува с фалшиво удостоверение – ЦИК взе решение за проверка на удостоверенията за гласуване на друго място. Не всички СИК бяха уведомени своевременно за това важно решение. Министерство на вътрешните работи обяви, че в изборния ден са заведени дела срещу четири лица заподозрени в купуване на гласове. Обвинения за купуване на гласове продължиха да циркулират през целия ден.

Опасението на РИК, че качеството на протоколите на СИК с изборните резултати ще изисква много технически намеси и възможни повторни преброявания на бюлетините не се материализира. Всички необходими преразглеждания на протоколи на СИК бяха проведени от няколко членове на СИК, когато протоколите биваха донасяни на РИК. Очевидно имаше само няколко повторни преброявания. В ограничено наблюдение на наблюдателите на ММНИ забелязаха, че някои протоколи съдържаха малки грешки, които бяха бързо поправяни. Протоколите не изискваха съпоставка на броя бюлетини

<sup>61</sup> По закон удостоверенията за гласуване на друго място, се издаваха от общините преди изборния ден, по заявление на гласоподавателите, без да предоставят причини за искането. Гласоподавател с удостоверение за гласуване на друго място, можеше да гласува във всяка секция в страната.

дадени в началото на деня, с тези, които са неизползвани в края, за да се подсигури, че всички са били взети в предвид. В следствие, сравнението на бюлетини изглежда се фокусира предимно върху действителните бюлетини, нещо което бе признато от секретариата на ЦИК. Тези видове контролни механизми и баланси могат увеличат доверието в администрацията на процедурите в деня на изборите.

Докато нивото на недействителните бюлетини в пропорционалната листа бе 2.24 процента, в мажоритарните надпревари то бе над 5 процента. Това ниво не бе симетрично заради общини като Хасково, където имаше 14.4 процента недействителни бюлетини и Добрич с 10.9 процента. Причина за това може да е било изискването на някои СИК за гласоподавателите да вземат и двете бюлетини, докато някои избиратели не са били заинтересувани да гласуват за мажоритарните надпревари. Както бе отбелязано в раздела за Изборна администрация по-горе, нямаше стандартни ръководни принципи осигурени на СИК по този въпрос.

Броенето и табулационния процес изглежда бе професионално проведен и подсигури бързо съобщаване на предварителните изборни резултати. Въпреки че някои процедурни грешки бяха наблюдавани при броенето, това не изглеждаше, че е повлияло върху предоставянето на резултатите. На наблюдателите на ММНИ им беше предоставен пълен достъп до табулационните процеси в РИК, но не е много ясно дали партийните застъпници се радваха на подобен достъп.

### **ХІІІ. ПРЕПОРЪКИ**

Следните препоръки са предложени за разглеждане пред властите, политическите партии и гражданското общество на България, като по-нататъшно усилие за подобряване на провеждането на изборите. Тези препоръки трябва да бъдат четени заедно с предишните, формулирани след парламентарните избори през 2001 г. и 2006 г.<sup>62</sup> ОССЕ/СДИЧП стои в готовност да помага на българските власти в изпълнението на тези препоръки.

#### **А. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА**

1. Ако мажоритарният компонент на избирателната система бъде запазен, Избирателният закон би трябвало да бъде преработен, за да се подсигури, че в закона от край до край последователно е отразено:

- Възможността за повторно преброяване на гласове може да бъде разгледана. Например, много малка разлика в победата на мажоритарна надпревара може автоматично да стартира повторно преброяване;
- Би трябвало да бъде обмислено намаляването на броя подкрепящи подписи за независимите кандидати с оглед да се окуражи тяхното участие. Тези изисквания би трябвало да бъдат съгласувани с изискванията за мажоритарни кандидати, състезаващи се от името на партии и коалиции;
- Законът може да бъде по-ясен, що се касае за следваната процедура ако кандидат е избран и от мажоритарна, и от пропорционална надпревара. Законът също може да посочи процедура за заменяне на независим депутат,

<sup>62</sup> Докладите на ОССЕ/СДИЧП за изборите 2001 г. и 2006 г. могат да бъдат намерени на:  
[www.osce.org/odhr-elections/14355.html](http://www.osce.org/odhr-elections/14355.html).

който е избран от мажоритарен избирателен район и впоследствие е назначен на министерски пост.

2. Размерът на мажоритарните райони би трябвало да бъде преразгледан, за да осигури, че всеки избран депутат представлява еднакъв брой избиратели, така че принципът на равното избирателно право да е зачетен.
3. Поправки в Избирателния закон или други свързани с изборите закони относно важни въпроси като избора на избирателна система, не би трябвало да бъдат приемани без широк консенсус близо до предизборния период. Би трябвало да има достатъчно време за изборните участници и администратори напълно да се запознаят с поправките в законодателството.
4. Може да бъде направено обмисляне за преразглеждане на изборното законодателство, за да се елиминират всички противоречия в различните правни постановления, които регулират изборите.
5. Допълнителни предпазни мерки би трябвало да бъдат обмислени за минимизиране на потенциалната злоупотреба с удостоверения за гласуване на друго място и за да се предотврати възможно размножение на удостоверенията за гласуване на друго място.
6. Член 60 на Избирателния закон би трябвало да бъде поправен, за да се избегне двусмисленост и възможност за ограничителни интерпретации. Обществените медии трябва да бъдат допускани да отразяват предизборни събития на политическите партии и кандидати по време на редовните новинарски програми, на справедлива и недискриминационна основа. Може да бъде обмислено въвеждането на безплатно ефирно време.

#### **Б. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ**

7. Както бе препоръчвано по-рано, през 2006 г., може да бъде направено по-нататъшно разглеждане на основаването на постоянен, професионален ЦИК с независим бюджет. Постоянен ЦИК ще може допълнително да изясни ролята на изборната администрация в отношение с държавните власти, заздравя приемствеността и последователността и позволи повече време за техническа и организационна подготовка на изборите.
8. За да се отрази по-добре духа на сегашното изборно законодателство може да бъде разгледано осигуряването позициите секретар и председател на изборните комисии да бъде чрез назначения от управляващата и опозиционната партии, вместо от две различни партии, които могат да са партньори от управляващата коалиция.
9. Процедурите в чужбина би трябвало да бъдат допълнително регулирани, за да включат защитни мерки срещу евентуално гласуване повече от един път.
10. Съществени въпроси свързани с сигурността и законността на процеса би трябвало да бъдат регулирани чрез Избирателния закон, вместо чрез инструкции от даден ad hoc административен орган. Законът би трябвало ясно да изясни какво представлява действителна бюлетина

11. Сравнението на бюлетини би трябвало да бъде подробно, включително всички бюлетини, които са получени и използвани в изборния ден. Изчерпателни инструкции трябва да бъдат осигурени за това дали гласоподавателите могат да откажат една от двете бюлетини.
12. За да се усили цялостната прозрачност на процеса, правните постановки за наблюдатели и партийни застъпници би трябвало да позволяват наблюдението на целия изборен процес, включително заседанията на всички избирателни комисии и достъп до всички материали свързани с изборите.
13. Обучението на членовете на избирателни комисии може да бъде увеличено и заздравено.
14. Може да бъде осигурена повече от една кабина в избирателните секции, за да се редуцират опашките.
15. Всички длъжностни лица за изборите, наблюдатели и застъпници би трябвало да бъдат с официални мандатни идентификации поставени на видимо място.

#### **В. РЕГИСТРАЦИЯ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛЯ**

16. Проверка и ревизия на избирателните списъци би трябвало да бъде обмислена, така че да се адресират въпросите свързани с високия брой избиратели в избирателните списъци в сравнение с големината на населението.

#### **Г. ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА**

17. Механизъм за изпълнението на постановленията за финансирането на кампанията от независим орган би трябвало да бъде създаден, включително издаването на санкции при злоупотреби.
18. За да може регулациите на финансирането на кампанията да бъдат изпълними, ясно разграничение между политическа партия и финансиране на кампанията може да бъде направено, с цел да се наложат лимити върху даренията замислени за предизборни цели. Би трябвало да има ясно правила предписващи публикуването на дарителските списъци и произхода на предизборното финансиране.

#### **Д. МЕДИИ**

19. Вземането на такси за всички появявания в предизборни програми по обществените медии може да ограничи обществения достъп до информация и възможността на кандидатите да предават техните послания. Тъй като обществените радио и телевизионни програми са финансирани с публични пари те имат специални задължения да осигуряват разнообразна информация на гражданите. Следователно практиката, която задължава кандидатите да плащат за почти всички появявания свързани с кампанията би трябвало да бъде преразгледана.
20. Независимостта на радио и телевизионните медии може да бъде допълнително заздравена чрез развиване на безпристрастни редакторски практики, особено в

новинарските програми. Репортажите могат да осигуряват по-голяма обективност и разнообразие, особено когато се отразяват дейностите на властите.

21. Избирателния закон може да бъде поправен, за да се осигури изискването към Съвета за електронни медии (СЕМ), в сътрудничество с ЦИК, да съблюдава изпълнението на постановленията свързани с медиите в Избирателния закон и Закона за радио и телевизия, и да взема навременни и ефективни мерки срещу злоупотреби, включително идентифицирането на всички несправедливи и привилегирани новинарски отразявания на кандидати и партии.

#### **Е. ОПЛАКВАНИЯ И ЖАЛБИ**

22. Постановки в Избирателния закон за оспорване на изборните резултати би трябвало да осигуряват ефективни корекции в съответствие с международните стандарти.
23. Както и преди е било препоръчвано, би трябвало да бъде възможно обжалването на всички решения на ЦИК в съдебна зала.
24. ЦИК би трябвало да приеме изчерпателни правила за процедури свързани с разглеждането на жалби и оплаквания, включително критерии за категоризации на оплакванията.

#### **Ж. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВА**

25. На личности принадлежащи към малцинства би трябвало да им бъде разрешена употребата на майчиния им език в предизборната кампания, за да се съдейства за тяхното ефективно участие в публичните дела. Може да бъде обмислено осигуряването на информация за гласоподавателя и други изборни материали на малцинствените езици, което би усилило разбирането на изборния процес на всички общности.
26. Мащабна гражданска образователна програма целяща малцинствените общности може да бъде изработена и проведена в тясното сътрудничество с релевантни организации на гражданското общество, включително тези, които представляват ромите.
27. Усилията за активна ангажираност с ромските общности за определяне на политиките, отнасящи се до тях, могат да бъдат увеличени. Допълнителни усилия би трябвало да бъдат направени, за да се съдейства ефективното участие на ромите в публичния и политически живот в съответствие с Решение No 6/08 на Съвета на министрите на ОССЕ за „Увеличаване на усилията на ОССЕ за осъществяването на плана за действие за подобряване на положението на ромите и синтите в рамките на пространството на ОССЕ”.

**АНЕКС 1 – ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ** <sup>63</sup>

**ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ (включително от гласуването в чужбина)**

Избиратели в основния и допълнителния избирателен списък	7,129,965
Брой на гласувалите според подписите в избирателните списъци	4,345,450
Брой на намерените в избирателните кутии бюлетини за кандидатски листи	4,323,050
Брой избиратели гласували по електронен път	531
Общ брой на подадените бюлетини за кандидатски листи	4,323,581
Общ брой на недействителни бюлетина за кандидатски листи	97,387
Общ брой действителни бюлетини за кандидатски листи	4,226,194

**ИЗБИРАТЕЛНА  
 АКТИВНОСТ В 60.20%  
 СТРАНАТА:**

Същинско разпределение на гласове по кандидатски листи			ПРОПОРЦИОНАЛНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА МЕСТАТА	
Партия / Коалиция / Инициативен комитет	Получен и гласове	Относителен дял		
ГЕРБ	1,678,641	39.71%	90.11307389	90
КОАЛИЦИЯ ЗА БЪЛГАРИЯ (включваща БСП)	748,147	17.70%	40.16214658	40
ДПС "Движение за права и свободи"	610,521	14.46%	32.7740857	33
Партия АТАКА	395,733	9.36%	21.24380202	21
"Синята коалиция"	285,662	6.76%	15.33495304	15
"Ред, законност и справедливост"	174,582	4.13%	9.371938768	10
ПП "ЛИДЕР"	137,795	3.26%	<b>ОБЩО</b>	<b>209</b>
НДСВ	127,470	3.01%		
ПП ЗЕЛЕНИТЕ	21,841	0.51%	<b>МАЖОРИТАРНИ</b>	
"За Родината - ДГИ-НЛ"	11,524	0.27%	ГЕРБ	26
"БЪЛГАРСКАТА ЛЯВА КОАЛИЦИЯ"	8,762	0.21%	ДПС	5
СЪЮЗ НА ПАТРИОТИЧНИТЕ СИЛИ "ЗАЩИТА"	6,368	0.15%	<b>ОБЩО</b>	<b>31</b>
"СОЦИАЛДЕМОКРАТИ"	5,004	0.12%		
Български Национален Съюз - НД	3,813	0.09%	<b>ОБЩО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА МАНДАТИ</b>	
П.П. "ДРУГАТА БЪЛГАРИЯ"	3,455	0.08%		
Партия на Либералната Алтернатива и Мира (ПЛАМ)	2,828	0.07%	ГЕРБ	116
ОБЕДИНЕНИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПАТРИОТИ (ОБП)	2,175	0.05%	КБ	40
Политическа партия "Национално движение за спасение на Отечеството"	1,874	0.04%	ДПС	38
			Атака	21
			Синята коалиция	15
			РЗС	10
			<b>ОБЩО</b>	<b>240</b>

## ЗА ОССЕ/СДИЧП

Службата за демократични институции и човешки права (СДИЧП) е главната институция на ОССЕ за подпомагане на страните-участници “да гарантират пълното зачитане на човешките права и основните свободи, да съблюдават върховенството на закона, да поощряват принципите на демокрация и (...) да изграждат, укрепват и защитават демократичните институции, както и да насърчават толерантността в цялото общество” (Документ от конференцията Хелзинки от 1992 г.). Това се означава като „човешкото измерение” на ОССЕ.

СДИЧП е базирана във Варшава, Полша, и бе създадена като Служба за свободни избори на Парижката среща на върха през 1990 г., а започна да действа през май 1991 г. Една година по-късно името на Службата бе променено, за да отрази разширения мандат, включващ правата на човека и демократизация. Днес в нея работи персонал от над 130 души.

СДИЧП е водеща агенция в Европа в областта на наблюдение на избори. Всяка година тя координира и организира разполагането на хиляди наблюдатели, които да оценяват дали изборите от региона на ОССЕ са в унисон с задълженията на ОССЕ, други международни стандарти за демократични избори и националните законодателства. Нейната уникална методология осигурява задълбочено вникване в цялостния изборен процес. Посредством проекти за помощ ОССЕ/СДИЧП оказва помощ на страните участници да подобряват изборната си рамка.

Дейностите на Службата насочени към демократизация включва: върховенство на закона, законодателна помощ, миграция и свобода на движението, и равенство на половете. Ежегодно СДИЧП изпълнява множество целенасочени програми за помощ, стремящи се да развият демократични структури.

ОССЕ/СДИЧП също подпомага държавите участници в изпълнението на техните задължения да осигуряват и пазят човешките права и основните свободи в съгласие с ангажиментите на човешкото измерение на ОССЕ. Това е постигнато чрез работа с редица партньори, за да насърчава сътрудничеството, изгради капацитет и осигури експертиза по тематични области, включително човешките права в борбата с тероризма, повишаване на защитата на човешките права на жертвите на трафик на хора, обучение и тренинг относно човешките права, мониторинг и отразяване на човешките права, и човешките права и сигурност на жените.

В сферите толерантност и не-дискриминация СДИЧП предоставя подкрепа на участващите страни при изпълнението на техните ангажименти към ОССЕ в усилване на тяхната реакция срещу престъпления на омраза и инциденти, включващи расизъм, ксенофобия, антисемитизъм и други форми на нетолерантност. Дейностите на СДИЧП свързани с толерантността и отсъствието на дискриминация, са насочени към следните области: законодателство; обучение по прилагане на закона; мониторинг; докладване и проследяване на реакции спрямо престъпления и инциденти мотивирани от омраза; както и образователни дейности за поощряване на толерантността, уважение и взаимно разбиране.

ОССЕ/СДИЧП предоставя съвети на страните участници относно тяхната политика спрямо ромите и синтите. Тя спомага за изграждането на капацитет за решаване на проблеми и социални мрежи сред ромските и синтските общности, и насърчава участието на ромски и синти представители в органите, формиращи политики.

Всички дейности на СДИЧП се осъществяват в тясна координация и сътрудничество със страните участници в ОССЕ, институциите и теренни операции на ОССЕ, както и с други международни организации.

Повече информация е налична в интернет страницата на СДИЧП ([www.osce.org/odihp](http://www.osce.org/odihp)).