

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД
9 юни – 23 юни 2021 г.

28 юни 2021 г.

I. РЕЗЮМЕ

- След неуспешен опит за съставяне на правителство след парламентарните избори на 4 април, на 12 май 2021 г. Президентът разпусна Народното събрание, назначи служебно правителство и насрочи предсрочни парламентарни избори за 11 юли. Цялостното усещане за разочарование на обществото, недоверието в политическата класа, както и твърденията на служебното правителство за ширеща се корупция на най-високо ниво при предходното правителство, са характерните особености на обстановката около изборите към момента.
- Последните изменения на Изборния кодекс са от май 2021 г. С тези промени беше въведено задължително машинно гласуване в избирателните секции с 300 или повече избиратели, бяха премахнати ограниченията за общия брой избирателни секции, които могат да бъдат формирани в чужбина, беше променен състава на Централната избирателна комисия (ЦИК) и беше разрешено видеозаснемането от страна на наблюдатели по време на броенето на бюлетините и обработката на резултатите. Много от събеседниците на Омни/СДИПЧ считат промените за подобрения, но някои от тях отбелязват, че при твърде бързия процес на приемането им не е имало достатъчно обществени консултации.
- Новата ЦИК е сформирана на 12 май. Подготовка на изборите е в ход, като до момента ЦИК е спазила повечето законови срокове. ЦИК и Районните избирателни комисии (РИК) провеждат редовни заседания, които са отворени за наблюдатели и се излъчват на живо онлайн. По време на живото излъчване на заседанията на ЦИК обаче често се изключват микрофоните. Няколко от събеседниците на Омни/СДИПЧ поставиха под въпрос капацитета на изборната администрация да осъществи ефективно предвиденото по закон разширено прилагане на машинно гласуване. Министерството на здравеопазването въведе противоепидемични мерки за изборния ден.
- Машините за гласуване ще бъдат използвани в избирателните секции с не по-малко от 300 избиратели. След продължителни преговори, на 18 юни ЦИК поднови договора си с предишния доставчик на софтуер, ИТ поддръжка, логистични дейности и обучение. ЦИК тепърва ще приема съответните методически указания за действия в изборния ден. Някои от събеседниците на Омни/СДИПЧ изказаха мнение, че кратките срокове за разяснителната кампания и за сертифицирането на машините за гласуване са повлияли негативно на общественото доверие в машинното гласуване.
- Към 21 май в избирателните списъци са включени общо 6 711 048 лица. Избирателите могат да сверят онлайн или лично точността на личните си данни и да поискат коригиране, както и да бъдат вписани в избирателна секция по настоящ адрес. Избирателите, поставени под карантина, могат да заявят гласуване с подвижна избирателна кутия в срок до деня на изборите. Някои категории избиратели могат да бъдат добавени в избирателните списъци в самия ден на изборите, което, според някои от събеседниците на Омни/СДИПЧ, би могло да доведе до гласуване повече от веднъж.
- ЦИК първоначално регистрира 19 политически партии и 9 коалиции. Регистрациите на четири политически партии впоследствие бяха заличени от ЦИК заради недостатъчен брой подписи

в подкрепа на регистрациите им. След регистрацията на партиите, коалициите и инициативните комитети за участие в изборите, РИК регистрираха 5 086 кандидати в общо 696 кандидатски листи, както и един независим кандидат. Няма изисквания за представителство на базата на пол в кандидатските листи.

- Предизборната кампания стартира официално на 11 юни. На 15 юни правителството наложи ограничения за предизборните събития, които предполагат физическо присъствие на участниците, съобразно съществуващите мерки във връзка с пандемията. Като цяло, предизборната кампания се води активно в традиционните и в социалните медии, както и в големите градове, но в общия случай е по-малко забележима на обществените места.
- През април 2021 г. Конституционният съд отмени наскоро въведената възможност юридически лица да правят дарения за предизборни кампании. Разходите за предизборните кампании на партиите и коалициите са ограничени до 3 милиона лева. Сметната палата има правомощията да упражнява надзор върху финансирането на партиите и на предизборните кампании, но не е задължена да разследва недокладвани приходи и разходи
- Медийната среда е доминирана от телевизионни оператори, онлайн и печатни медии притежавани от две телекомуникационни компании. Много от събеседниците на Омни/СДИПЧ изразиха опасения относно концентрацията на медийната собственост, политическото влияние върху медиите и съдебния натиск върху разследващи журналисти. По закон, единствено от обществените телевизия и радио се изисква да предлагат обективно и справедливо отразяване на кампанията и да осигурят, по равно и без заплащане, време за представяне на партиите, коалициите и инициативните комитети.
- Жалби могат да бъдат подавани пред изборителните комисии и в съда. Законът предвижда ускорена процедура за разглеждане на повечето видове жалби, а след измененията на Изборния кодекс от май 2021 г. някои решения на ЦИК вече се разглеждат от местните административни съдилища по ускорена процедура. Заинтересованите страни, в това число и партиите, коалициите и инициативните комитети, нямат право пряко да обжалват изборните резултати. Към 22 юни в ЦИК са получени 11 жалби и 5 сигнала, основно отнасящи се до решения на РИК за регистрацията на кандидати и състави на СИК.
- Правото на достъп на наблюдателите от организации на гражданското общество и на международните наблюдатели на всички етапи от изборния процес е гарантирано в Изборния кодекс. Към 23 юни от ЦИК са регистрирани общо 232 наблюдатели от 17 граждански организации.

II. ВЪВЕДЕНИЕ

След покана от страна на Министерството на външните работи на Република България и в съответствие със собствените си правомощия, Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) към ОССЕ организира Ограничена мисия за наблюдение на избори (ОМНИ), която започна работа на 9 юни.¹ Омни/СДИПЧ, ръководена от Тана де Зулуета, се състои от основен

¹ Първоначално СДИПЧ заяви 200 краткосрочни наблюдатели (КН), които да пристигнат за предсрочните парламентарни избори на 11 юли, но разполагането на КН се оказа невъзможно, тъй като от държавите участнички в ОССЕ бяха набрани значително по-малък брой наблюдатели. Като взе предвид колко е важно да има безпристрастна оценка на изборния процес, СДИПЧ реши да промени вида на дейностите по наблюдение от Мисия за наблюдение на избори (МНИ) на Ограничена мисия за наблюдение на избори (ОМНИ). В съответствие с методологията на СДИПЧ за Омни, Мисията няма да извършва систематично наблюдение на гласуването, броенето и обработката на резултатите в изборния ден, като вместо това ще има посещения в ограничен брой изборителни секции.

екип от 12 членове, базирани в гр. София, и 14 дългосрочни наблюдатели, разположени в шест други населени места в страната от 16 юни. Членовете на Мисията са набрани от 20 държави участнички в ОССЕ, като 54 процента от членовете на мисията са жени, включително ръководителят на мисията

III. ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

След неуспешен опита да бъде съставено правителство след парламентарните избори на 4 април и съгласно с Конституцията, на 12 май 2021 г. Президентът разпусна Народното събрание, назначи служебно правителство и насрочи предсрочни парламентарни избори за 11 юли.² Изборите от 4 април донесоха значителни промени на политическата сцена, която през последните 15 години беше характеризирана от доминацията на двете големи партии. Както управляващата партия “Граждани за европейско развитие на България” (ГЕРБ), така и опозиционната Българска социалистическа партия (БСП) получиха значително по-малко мандати отколкото на предходните избори.³ Една нова политическа партия, “Има такъв народ” (ИТН), и две нови коалиции – “Демократична България” (ДБ) и “Исправи се! Мутри във!” (ИЗМВ) – влязоха в Народното събрание и, преди то да бъде разпуснато, инициираха няколко ключови изменения на изборното законодателство.⁴

Цялостното усещане за разочарование на обществото, недоверието в политическата класа, както и твърденията на служебното правителство за ширеща се корупция на най-високо ниво при предходното правителство, са характерните особености на обстановката около изборите към момента. След като беше назначено, служебното правителство направи няколко смени на високопоставени служители от ключови институции.⁵ Продължителни публични протести, в които участват и множество магистрати, с искания за оставката на предишния министър-председател и за освобождаване от длъжност на Главния прокурор, се провеждат от юли 2020 г., като продължават и през май 2021 г.⁶

На 2 юни правителството на Съединените американски щати наложи санкции на шест видни български официални лица и бизнесмени заради участието им в тежка корупция, като включи в обхвата на санкциите и свързани с тях юридически лица.⁷ В отговор служебното правителство прие решение да сформира междуведомствена работна група, която да изготви списък с физически и юридически лица, които попадат в обхвата на санкциите, и да прекрати всякакви взаимоотношения на държавните институции с тези физически и юридически лица.⁸ Разширен списък на тези лица и дружества беше публикуван на 15 юни.

Като цяло жените са недостатъчно представени на изборни позиции и на служебни постове. Във вече разпуснатия парламент жените бяха представени с 26 процента от депутатските места. Докато в правителството на ГЕРБ жените заемаха 40 процента от министерските постове, в служебното

² Служебното правителство е натоварено със задължението да организира предсрочните избори и да управлява текущата вътрешна и външна политика.

³ ГЕРБ получи 75, а БСП 43 места в парламента, по-малко съответно с 20 и с 37 в сравнение с предходния парламент; Движението за права и свободи (ДПС) спечели 30 мандата; ИТН, ДБ и ИЗМВ получиха съответно по 51, 27 и 14 места. Обединените патриоти, Воля и Атака, които бяха представени в предходния парламент, останаха извън парламента.

⁴ Измененията бяха приети отчасти с подкрепата на депутати на БСП и ДПС по някои от предложените промени, като депутатите от ГЕРБ като цяло гласуваха против предложенията или с ‘въздържал се’.

⁵ В това число, например, са началниците на областни полицейски управления, на Националната агенция по приходите, на Национална агенция „Митници“, на Агенция „Пътна инфраструктура“ и на „Автомагистрали“ АД, както и на няколко държавни болници.

⁶ През септември 2020 г. Съюзът на съдиите официално поиска от Висшия съдебен съвет да изготви оценка на действията на Главния прокурор и да обсъди започване на процедура по неговото освобождаване.

⁷ Виж [прессъобщението](#) на U.S. Department of the Treasury.

⁸ Според представители на новосформираната Гражданска платформа „Българско лято“ (ГПБЛ), банковата сметка на партията е била замразена на 8 юни, в отговор на правителственото решение.

правителство има само две жени от общо 18 министри.

IV. ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА И ПРАВНА УРЕДБА

Общо 240 народни представители се избират с четиригодишен мандат по пропорционална система в 31 многомандатни избирателни района (МИР). По закон 26 от многомандатните избирателни райони съответстват на административните области, а останалите пет МИР-а, в София и Пловдив, се определят от Президента преди провеждането на всеки избор за парламент.⁹ Броят на мандатите за всеки МИР е определен съгласно последното преброяване на населението, като, по закон, не може да бъде по-малък от четири мандата, което би могло да наруши пропорционалното представителство на вота в различните МИР.¹⁰ Партиите и коалициите получават право да участват в разпределението на депутатските места, ако получат не по-малко от 4 процента от действителните гласове на национално ниво. Кандидатите се избират от отворени кандидатски листи, като избирателите имат възможност да отбележат преференциален вот за един кандидат.¹¹ Независимите кандидати трябва да прескочат съответната за избирателния район квота.¹²

България е страна по редица водещи международни и регионални договори, отнасящи се до провеждането на демократични избори.¹³ Изборите са уредени основно в Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., които се допълват от разпоредбите на други закони, както и от решения на ЦИК.¹⁴ Изборният кодекс е претърпял множество изменения, последните от които са от месец май 2021 г.

С последните промени е въведено задължително машинно гласуване в избирателните секции с 300 или повече избиратели, както и множество промени в процедурите при гласуване, преброяване на гласовете и обработка на изборните резултати; съставът на ЦИК е намален от 20 на 15 членове, ограниченията за общия брой избирателни секции, които могат да бъдат образувани в чужбина, са премахнати, като са изменени и критериите за тяхното формиране, а начинът на номиниране на членове на избирателни комисии на всички нива е променен.¹⁵ В допълнение, с тези промени е разрешено на наблюдателите в СИК и РИК да заснемат и да излъчват видео онлайн по време на броенето на бюлетините и на обработката на резултатите, както и са изяснени начините за обжалване на някои решения на ЦИК.¹⁶ На 5 май ГЕРБ сезира Конституционния съд за несъответствие на повечето от последните изменения с Конституцията. На 20 май делото е допуснато за разглеждане, но все още няма издадено решение на Конституционния съд. Съдът не е

⁹ За настоящите избори тези избирателни райони бяха определени с Указ на президента от 14 май 2021 г.

¹⁰ Последното преброяване на населението е проведено през 2011 г., като предвижданото за 2021 г. ново преброяване е отложено заради пандемията от COVID-19.

¹¹ Ако не е отбелязан преференциален избор, гласът отива за кандидата на първата позиция в листата (водача на листата).

¹² Тази квота се изчислява като броят на валидните гласове се раздели на броя на мандатите за съответния МИР.

¹³ Това включва: [Международен пакт за граждански и политически права от 1966 г.](#), [Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените от 1979 г.](#), [Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1965 г.](#), [Конвенция срещу корупцията от 2003 г.](#), [Конвенция за правата на хората с увреждания от 2006 г.](#) и [Европейска конвенция за правата на човека от 1950 г.](#)

¹⁴ Приложими са също и разпоредби на Наказателния кодекс от 1968 г., на Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г., на Закона за събранията, митингите и манифестациите от 2010 г., както и на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение от 2020 г. и относимите разпореджения на Министерството на здравеопазването.

¹⁵ Политическите партии и коалиции, представени в Европейския парламент, но непредставени в Народното събрание, загубиха правото си да номинират членове във всяка от избирателните комисии (ЦИК, РИК и СИК).

¹⁶ Замяната на настоящата пропорционална избирателна система с друга е отложено за следващите редовни парламентарни избори, но в измененията на закона не се уточнява каква избирателна система ще се използва в бъдеще. Ред други изменения, особено във връзка с 32-ри избирателен район за чужбина и с правомощията на ЦИК, ще влязат в сила едва след официалното оповестяване на резултатите от преброяването на населението през 2021 г.

задължен да се произнесе с решение преди датата на изборите.

Много от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ считат измененията за подобрения, но някои от тях отбелязват, че при твърде бързия процес на приемането им не е имало достатъчно обществени консултации, което би могло да доведе до по-слабо разбиране на заинтересованите страни на нововъведените процедури, особено във връзка с използването на машинно гласуване. Много от препоръките на СДИПЧ и на Венецианската комисия все още не са отразени в правната уредба; те се отнасят най-вече до регистрацията на кандидатите, отчитането на финансирането на предизборните кампании, мерките за насърчаване на участието на жените и на представители на малцинствата, наказанията за нарушения във връзка с изборите, както и механизмите за оспорване на изборните резултати.¹⁷

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Управлението на изборния процес се осъществява от тристепенна изборна администрация, която включва ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) и приблизително 13 000 секционни избирателни комисии (СИК). Политическите партии и коалициите имат право да номинират членове на всички избирателни комисии, пропорционално на парламентарното си представителство.¹⁸ По закон се предвижда правителството, местните власти и други държавни институции да подпомагат изборната администрация при осъществяването на изборния процес.

С измененията на Изборния кодекс от май 2021 г. беше разпусната предходната ЦИК, беше предвидено назначаването на нова ЦИК, като броят на членовете ѝ беше намален от 20 на 15.¹⁹ Новата ЦИК беше сформирана на 12 май, като седем от членовете ѝ са жени, включително председателят. В ход е техническата подготовка на изборите, като ЦИК е спазила повечето от законовите срокове, въпреки съкратеното време за организиране на предсрочните избори. Няколко от събеседниците на МНЕ на СДИПЧ изказаха опасения за капацитета на изборната администрация да осъществи ефективно предвиденото по закон разширеното приложение на машинно гласуване за тези избори (виж *Технологии за гласуване*).

Всички РИК и повечето СИК са назначени от горестоящите комисии в съответните законови срокове, след консултации между местните организации на политическите партии, проведени при областните управители и кметовете на общини.²⁰ Общо 270 от всички 439 членове на РИК и 19 от общо 31 председатели на РИК са жени.

С измененията от май 2021 г. е отменено ограничението от 35 избирателни секции в държавите извън ЕС, което доведе до значително увеличаване на броя избирателни секции в Турция, Обединеното кралство и САЩ, съответно до 112, 135 и 58.²¹ В чужбина са образувани общо 784 СИК, което е увеличение с 69 процента спрямо броя им за парламентарните избори на 4 април 2021 г.

ЦИК и РИК провеждат редовни заседания, които са отворени за наблюдатели и се излъчват на живо

¹⁷ [Виж предишните доклади на СДИПЧ от избори в България.](#)

¹⁸ Някоя партия или коалиция не може да има мнозинство в която и да е комисия; председателят, заместник-председателят и секретарят не могат да бъдат от една и съща партия или коалиция.

¹⁹ Четирима членове бяха номинирани от ГЕРБ, по трима от БСП и Демократична България, по двама от ДПС и ИТН (в това число председателят) и един от ИСМВ.

²⁰ РИК се състоят от 13 или 17 членове, в зависимост от броя мандати за съответния избирателен район. По отношение на номинациите за РИК, консенсус беше постигнат едва в осем от общо 31 избирателни района. Нормалните СИК се състоят от 5 или 9 членове, в зависимост от броя регистрирани избиратели.

²¹ СИК в чужбина се откриват в дипломатическите представителства и на допълнителни локации, където на предишни избори през последните пет години са гласували не по-малко от 100 избиратели, както и на местата, за които са събрани не по-малко от 40 заявления за гласуване.

онлайн. Решенията на ЦИК и РИК, както и протоколите от заседанията им, се публикуват на съответните интернет страници своевременно.²² По време на живото излъчване на заседанията на ЦИК обаче често се прибегва до изключване на микрофоните. Обяснението на ЦИК за тази практика е, че се налага по практически и оперативни причини, но някои от събеседниците на Омни на СДИПЧ коментираха негативния ефект върху прозрачността на работата на ЦИК, тъй като разисквания по важни дискуссионни теми остава недокладвано. Предстои ЦИК да започне разяснителна кампания по теми, включващи преференциалното гласуване, машинното гласуване и информация за гласуването на лица с увреждания. ЦИК и РИК все още не са организирали обучения за членовете на комисии. На 15 юни Министерството на здравеопазването прие указания за провеждане на изборите с мерки във връзка с епидемичната обстановка, сред които задължителна физическа дистанция, използване на лични предпазни средства и забрана на престоя в изборителните секции на лица със симптоми на заболяване.

Няма общо изискване за достъпност на помещенията, използвани от изборната администрация, освен че определен брой изборителни секции във всеки изборителен район следва да бъдат достъпни за лица с физически увреждания.²³ Повечето изборни материали не са специално създадени да бъдат достъпни за избиратели със слухови, зрителни или интелектуални затруднения.

VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Съгласно измененията от май 2021 г. в обикновените изборителни секции в страната и чужбина, в които има 300 или повече регистрирани избиратели, се използва единствено машинно гласуване, като само хартиени бюлетини ще се използват в по-малките и в служебните изборителни секции, както и при гласуване с подвижна изборителна кутия.²⁴ По данни на ЦИК, хартиени бюлетини ще бъдат използвани в 18.5 процента от изборителните секции в страната от приблизително 4.16 процента от регистрираните избиратели. По закон, СИК ще прибегват до предоставяне на хартиени бюлетини в случаи на технически проблеми или повреда на машина.²⁵ ЦИК все още не е изготвила подробни указания за процедурите в изборния ден, както и за обработката на резултатите по райони. Няколко от събеседниците на МНЕ на СДИПЧ изказаха опасения във връзка със забавянето на разяснителна кампания за машинното гласуване.

На 18 юни ЦИК поднови договора си с предишния доставчик на технологии за машинно гласуване за осигуряване на софтуер, ИТ поддръжка, логистични дейности и обучение на РИК и СИК. Към 9600-те устройства, доставени за изборите на 4 април, ЦИК закупи от производителя на устройствата, чрез държавната фирма “Информационно обслужване”, още 1637 машини за гласуване от същия тип. Някои от събеседниците на СДИПЧ отбелязаха, че заради кратките срокове за въвеждане на технологиите за гласуване, ЦИК е станала още по-зависима от доставчика, което води до опасения доколко е ефективен контролът от страна на изборната администрация върху изборния процес. Някои от събеседниците на Омни на СДИПЧ изказаха мнението, че кратките срокове за разяснителната кампания и за сертифицирането на машините за гласуване са повлияли негативно върху общественото доверие в машинното гласуване.

²² Обикновено наблюдателите от граждански организации и представителите на партии проследяват сесиите онлайн, вместо да присъстват на място.

²³ За изборите на 4 април 2021 г., 31-те РИК образуваха общо 911 изборителни секции, достъпни за лица с физически увреждания.

²⁴ На изборите на 4 април 2021 г. в секциите, където имаше възможност за машинно гласуване, избирателите имаха избор между машинно гласуване и традиционното гласуване с хартиена бюлетина; общо 23,6 процента от гласовете бяха пуснати машинно.

²⁵ ЦИК заяви плановете си да инсталира по две машини за гласуване в някои по-големи изборителни секции, за да намали възможното струпване на избиратели. Не е ясно как ще се процедира ако само при една от машините се прояви технически проблем.

След като е подаден съответният глас, машината разпечатва хартиена контролна разписка от гласуването на избирателя, като така се дава възможност да се потвърдят записаните в устройството гласове. В закона обаче не се предвижда подобна проверка при броенето.²⁶ Някои от заинтересованите лица изразиха опасения пред ОМНИ/СДИПЧ относно недостатъчните проверки на машинното броене на гласовете и липсата на възможност да се откриват грешки преди отчитането на резултатите.

Удостоверяването на съответствието на машините за гласуване със законовите изисквания ще бъде извършено съвместно от Държавна агенция „Електронно управление“, Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология. Тъй като ЦИК предаде устройствата, документацията и изходния код на удостоверяващите агенции късно, процедурата на повторно удостоверяване за предсрочните парламентарни избори тепърва предстои да започне. Съгласно Изборния кодекс, представителите на партии, на граждански организации, регистрирани за участие с наблюдатели в изборите, и експерти от Българската академия на науките имат право на достъп до машините и до изходния код по време на процедурата по удостоверяване. На 22 юни ЦИК взе решение за правилата за достъпа на наблюдатели и други заинтересовани лица, които да наблюдават процеса на удостоверяване. ЦИК е публикувала общи технически спецификации на машините за гласуване, но в документа са пропуснати множество важни детайли за функционалностите на системата.²⁷

VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Всички граждани, които са навършили 18 години към деня на изборите, имат право да гласуват, с изключение на излежаващите присъда, независимо от тежестта на деянието, и на лицата поставени под запрещение по силата на съдебно решение. Регистрацията на избирателите е пасивна, като избирателните списъци се съставят всеки път преди избори въз основа на данни от постоянния Национален регистър на населението, извлечени от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) към Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Към 21 май 2021 г. в предварителните избирателни списъци са включени 6 711 048 лица.

По закон предварителните избирателни списъци се публикуват за проверка от обществеността 40 дни преди изборите. Избирателите могат да сверят въведените за тях данни онлайн или да разгледат списъците за съответните избирателни секции, налични на леснодостъпни обществени места, определени от общините. Искания за корекции могат да бъдат подавани не по-късно от седем дни преди деня на изборите. Освен това избиратели с регистрация по настоящ адрес различен от постоянния могат да се регистрират за гласуване в избирателна секция в съответната община в срок до 14 дни преди изборния ден. До момента събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ не са споделяли опасения относно пълнотата и точността на избирателните списъци. Общо 71 218 е броят на гражданите включени в избирателните списъци извън страната; освен това, избиратели с български документи за самоличност могат да гласуват в която и да е от избирателните секции, образувани в чужбина.²⁸

²⁶ За изборите на 4 април 2021 г. ЦИК постанови решение съответните РИК да организират преброяване на машинните разписки в три произволно избрани избирателни секции във всеки МИР. ЦИК обаче не постави срок за проверка на резултатите от тези преброявания, така че резултатите от проверка все още не са оповестени.

²⁷ Техническото описание не съдържа подробности какво се включва в данните записани на смарткартите, както и протоколите във връзка с използването на тези данни. Освен това, в него не е описано дали ключовете за цифрово подписване на гласовете се съхраняват на използваното устройство за машинно гласуване. Съгласно спецификациите е задължително да няма възможност да се установи редът на записване на гласовете на външна памет, но не е уточнено как се постига това.

²⁸ Общо 180,566 избиратели са гласували в чужбина на парламентарните избори на 4 април 2021 г.

Специални избирателни списъци се съставят за лечебните заведения, местата за задържане и специализираните институции въз основа на информацията, предоставена от ръководствата им. Кандидатите, членовете на ЦИК и РИК и наблюдателите могат да получат удостоверение за гласуване на друго място, което им позволява да гласуват в секция по избор. Избиратели с трайни увреждания могат да заявят гласуване с подвижна избирателна кутия в срок до 5 юли. Избиратели, поставени под карантина заради COVID-19, имат възможност да заявят гласуване с подвижна избирателна кутия до деня на изборите.

Някои категории избиратели могат да бъдат добавени в избирателните списъци в изборния ден без предварително заявление от тяхна страна. Според някои от събеседниците на Омни/СДИПЧ, в тази процедура липсват предпазни мерки срещу гласуване повече от веднъж.²⁹ По закон всички избирателни списъци се проверяват от ГРАО след изборния ден едва след като изборният процес е приключил, като няма краен срок за приключване на тази проверка.³⁰

VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Български граждани, които са навършили 21 години, имат право да гласуват и не притежават друго гражданство, могат да се кандидатира за участие в изборите. Лица, на които по закон е забранено да членуват в политически партии, не могат да бъдат кандидати в листите на политически партии и коалиции, но могат да участват в изборите като независими кандидати, като преди това са излезли в отпуск.³¹

ЦИК започва да регистрира политически партии и предизборни коалиции 54 дни преди изборния ден. РИК регистрира инициативните комитети – специално създадени от трима до седем на брой избиратели – които официално подават документите за регистрация на независимите кандидати. За да бъдат регистрирани, политическите партии и коалициите трябва да внесат не по-малко от 2500 подписа на лица в подкрепа на регистрацията и депозит в размер на 2500 лева.³² Инициативните комитети трябва да внесат подписки с подкрепа от поне един процент от регистрираните избиратели в съответния избирателен район, но не повече от общо 1000 подписа. С измененията от май 2021 г. е въведена възможността за полагане на електронен подпис в подкрепа на регистрацията на . Гражданите могат да подкрепят с подписа си само една партия, коалиция или инициативен комитет за участие в изборите.

ГД ГРАО е натоварена със задължението да провери подписките, за да потвърди, че има достатъчен брой валидни подписи.³³ До изтичане на срока на 26 май в ЦИК бяха получени заявления от 19 политически партии и 9 коалиции, като първоначално всички бяха регистрирани. В закона не са предвидени механизми за корекции по документите за регистрация, в случай на установяване на проблем след като е изтекъл срокът. На 27 и на 28 май ГД ГРАО информира ЦИК, че броят събрани

²⁹ Членовете на СИК и лицата от охраната на секцията могат да гласуват в секцията, за която отговарят; студентите имат право да гласуват в общината, където е учебното им заведение, а лицата с увреждания могат да гласуват във всяка удобна за тях избирателна секция без да е необходимо да подават предварително заявление. Избиратели, чиито данни не бъдат намерени в избирателния списък по постоянен адрес могат да бъдат добавени в списъка в изборния ден, при условие, че представят документ издаден от съответната община, удостоверяващ местоживеенето им.

³⁰ Според ГД ГРАО проверките на избирателните списъци след изборите на 4 април 2021 г. са приключили към края на м. май. Според ГД ГРАО проверките на избирателните списъци след изборите на 4 април 2021 г. са приключили към края на м. май. Установено е, че 37 избиратели са гласували повече от веднъж, и че 80 лица, които не са имали право на глас, са дописани в избирателните списъци в деня на изборите (включително такива под запрещение, непълнолетни или без българско гражданство).

³¹ В тази категория влизат военни, служители на дипломатическите и националните разузнавателни служби и на националните служби за сигурност, полицаи, съдии, прокурори и следователи.

³² 1 евро е равно на 1,96 български лева.

³³ Подписите се обявяват за невалидни ако подписалият не е в избирателните списъци, ако данните за него са непълни или се е подписал в подкрепа на повече от една листа.

подписи в подкрепа на четири от политическите партии не е достатъчен, и ЦИК заличи техните регистрации.³⁴

След регистрацията на участниците в изборите, РИК регистрираха кандидатските листи и независимите кандидати и публикуваха листите на уебстраниците си. В обобщение, регистрирани бяха 5086 кандидати в 696 кандидатски листи и един независим кандидат.³⁵ Няма изисквания за представителство на базата на пол в кандидатските листи. Двадесет и девет процента от кандидатите са жени. Жени са начело на 153 (22 процента) от листите.

IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официално предизборната кампания стартира на 11 юни, 30 дни преди изборния ден, както е предвидено по закон. Предвиден е период на размисъл в деня преди изборите и в самия изборен ден. Всички материали, свързани с кампанията, следва да съдържат текст, че купуването и продаването на гласове е престъпление. Много от събеседниците на Омни/СДИПЧ изразиха притеснения във връзка с купуването на гласове и подчертаха важността на мерките срещу подобни практики. Законът също така забранява използването на агитационни материали, които биха честта и доброто име на кандидатите.³⁶ Правната рамка съдържа твърде малко разпоредби за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси или със служебно положение по време на кампанията.³⁷

Във връзка с продължаващата епидемия от COVID-19 на 15 юни правителството наложи ограничения за предизборните събития, които предполагат физическо присъствие на участниците, съобразно съществуващите мерки за събирания на обществени места.³⁸ Повечето участници в изборите, с които бяха проведени срещи от страна на Омни/СДИПЧ, изразиха готовност да се срещат с избиратели и коментираха, че законовите ограничения за събиранията са адекватни. През първите дни на кампанията повечето от партиите, коалициите и инициативните комитети, участващи в изборите, организираха поредица от откриващи събития с присъстващи на място участници в столицата и из страната. Като цяло, предизборната кампания се води активно в традиционните и в социалните медии и в големите градове, но е по-малко забележима на обществените места. Към момента в кампанията преобладават темите за борба с корупцията, мерките за икономическо възстановяване след пандемията и реформа на съдебната система. Не са докладвани случаи на реч на омразата, но тонът в кампанията често е конфликтен.³⁹ В общественения дебат до момента доминира размяната на обвинения в корупция и злоупотреби между служебното правителство и представители на партия ГЕРБ.

³⁴ Две от партиите обжалваха пред Върховния административен съд, който се произнесе съответно на 1 и на 8 юни, като остави в сила решенията на ЦИК. Освен това ЦИК прекрати регистрацията на една коалиция от две партии, която се е разпаднала след регистрацията си.

³⁵ Единадесет кандидати бяха премахнати от листите от ГД ГРАО заради двойно гражданство и непокриване на изискването за възраст. Държавната компания „Информационно обслужване“ откри трима кандидати, регистрирани за участие в повече от два избирателни района. По закон те могат да се явят само с първите две листи, в които са регистрирани. Само един от общо четири инициативни комитета подаде пълен комплект документи в подкрепа на независим кандидат.

³⁶ При нарушения се прилага глоба, която може да варира от 500 до 2000 лева.

³⁷ В Изборния кодекс има забрана за използването на държавен или общински обществен транспорт, както и за провеждане на предизборна кампания в държавни или общински институции, както и в дружества с повече от 50 процента държавно или общинско участие. Освен това, Законът за политическите партии забранява да се използват безплатно държавни и общински ресурси.

³⁸ Министерството на здравеопазването издаде инструкции с изискване при организирането на събития на открито или на закрито задължително да се носи маска за лице и да се спазва дистанция от метър и половина между участниците. В помещенията, използвани за предизборни събития на закрито, следва да са запълнени не повече от 50 процента от седалките места.

³⁹ Началото на кампанията съвпадна с провеждането на парада “София прайд” на 12 юни. На 15 юни във фейсбук профила на партия ВМРО беше публикуван агитационен видеоматериал, включващ анти-ЛГБТИ реторика и негативни споменавания на парада.

Х. ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА

Финансирането на кампанията е уредено в Изборния кодекс и в Закона за политическите партии. Политическите партии и коалициите, които са получили съответно поне един или четири процента от действителните гласове на национално ниво на предходните избори, имат право на годишно публично финансиране. Партиите и коалициите, регистрирани за участие в изборите, които нямат право на публично финансиране, получават по 40 000 лева за медийно отразяване, а независимите кандидати получават по 5000 лева. Предизборната кампания може да се финансира със собствени средства на партиите или кандидатите, както и от дарения от частни лица. На 27 април 2021 г. с решение на Конституционния съд беше отменена възможността юридически лица да правят дарения за предизборни кампании, като бе подчертана необходимостта да се осигурят политически плурализъм и равни възможности на участниците в изборите. В закона не е предвиден таван за даренията, но се забраняват анонимните дарения, както и даренията от чуждестранни лица, религиозни институции и чуждестранни източници.

Дарения на суми над 1000 лева, както и плащания във връзка с предизборната кампания, следва да се правят по банков път, като се използва специална сметка за кампанията. За партии и коалиции е в сила лимит на разходите от 3 милиона лева, а за независими кандидати лимитът е 200 000 лева. Макар че този таван се прилага поотделно за различните видове избори, провеждани в рамките на една календарна година, в закона липсва яснота как следва да се прилага лимитът, в случай че избори от един и същи вид се провеждат два пъти в една година.⁴⁰ През май 2021 г. ЦИК публикува пояснение, че лимитите описани в Изборния кодекс се прилагат поотделно за предсрочните и за редовните избори, тъй като те се считат за различни по вид избори.

Сметната палата има правомощията да упражнява надзор върху финансирането на партиите и на предизборните кампании. Участниците в изборите са длъжни по закон преди изборите да декларират пред Сметната палата приходите си, но не съществува изискване за междинно докладване на разходите за кампаниите.⁴¹ Участниците в изборите са длъжни да представят на Сметната палата подробни отчети за приходите и разходите по кампаниите си в рамките на 30 дни след изборите, като тези отчети се публикуват не по-късно от 15 дни след представянето им и подлежат на одит в рамките на шест месеца. Сметната палата следва да провери дали информацията от отчетите съответства на финансовата документация и на условията по договорите, да установи евентуални нарушения и да наложи глоби.⁴² Сметната палата обаче не е задължена да открива неотчетени приходи и разходи, по повод на което някои от събеседниците на Омни/СДИПЧ изразиха сериозна загриженост.

ХІ. МЕДИИ

Телевизията остава основният източник на политическа информация, следвана от онлайн медиите, докато влиянието на печатните медии е намаляло след затварянето на най-голямата частна разпространителска мрежа през 2020 г. Два телевизионни оператора, bTV и Nova, заедно обхващат над 64 процента от зрителите и в периода януари – октомври 2020 г. са получили около 87 процента

⁴⁰ Според закона, в случай на провеждане на различни по вид избори в рамките на календарната година, таванът на разходите се прилага поотделно за всеки вид избори.

⁴¹ Участниците в изборите трябва да декларират ежеседмично пред Сметната палата произхода на получените в хода на официалната кампания дарения, като срокът за представяне на първия отчет беше на 16 юни. Към 21 юни публичният регистър на Сметната палата съдържа информация за дарения, декларации и/или договори на 15 от общо 24 участници в изборите.

⁴² Включително декларациите за доходи и дарения на дарителите, декларациите за приходи и активи на участниците в изборите, съответствие на отчетените разходи с отчетите на доставчиците на услуги, идентифициране на непозволени дарения и съответствие на декларираните дарения с преведените средства. Сметната палата има право да изиска информация от базите данни на Националната агенция по приходите, Националния осигурителен институт и от други компетентни институции.

от общите приходи от телевизионна реклама.⁴³ Медийната среда е доминирана от телевизионни оператори, онлайн и печатни медии притежавани от две телекомуникационни компании. Най-малко четири национални телевизионни канала са притежавани от партийни лидери или от юридически лица, свързани с политически партии.⁴⁴ Крайната собственост и на двата телевизионни оператора се смени през последната година. Като резултат голям брой старши редактори и журналисти бяха уволнени или напуснаха двата оператора с обяснения за натиск от страна на новите ръководства.

Повечето от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ изразиха опасения относно концентрацията на медийната собственост, политическото влияние върху медиите и натиска върху разследващи журналисти, включително с наказателно преследване за клевета.⁴⁵ Представителят на ОССЕ за свобода на медиите многократно изрази притесненията си във връзка с няколко случая на сплашване и физически нападения срещу журналисти, включително и от страна на полицейски служители, и за липсата на разследвания на тези нападения.⁴⁶

Обществената Българска национална телевизия (БНТ) е третият по популярност телевизионен оператор. БНТ се финансира от държавния бюджет, като правителството има значителна свобода по отношение на отпусканата сума; пет дни след изборите на 4 април 2021 г. правителство в оставка предостави на БНТ допълнителни 20 милиона лева, за да покрие натрупаните от телевизията дългове за електронни комуникационни услуги. Някои от събеседниците на ОМНИ/СДИПЧ обаче разтълкуваха това като награда за удобната редакционна политика.⁴⁷

Изборният кодекс задължава БНТ и Българското национално радио (БНР) да осигурят обективно и честно отразяване на кампанията.⁴⁸ В съответствие със закона БНТ планира да организира 13 дебата с продължителност по 45 минути; тези дебати обаче са насрочени извън праймтайма.⁴⁹ Въпреки че Изборният кодекс изисква от БНТ да осигури на всяка от партиите, коалициите и инициативните комитети само по 40 секунди безплатно ефирно време в първия и в последния ден на кампанията, БНТ реши да им осигури по 10 минути във формата „интервю на живо“ в праймтайма. Към момента БНТ значително е ограничила времето за политика в праймтайма, за да отразява обширно европейския шампионат по футбол на УЕФА.⁵⁰

По закон обществените и частните медии могат да предоставят платена политическа реклама при

⁴³ Виж [измерването](#) на телевизионната аудитория на Nielsen Admosphere.

⁴⁴ Според публично достъпни [данни](#), собственик на телевизия Алфа е Волен Сидеров, лидерът на политическа партия Атака. Телевизия Скат е собственост на Валери Симеонов, лидерът на НФСБ. Лидерът на ИТН Слави Трифонов притежава ТВ 7/8, телевизията БСТВ е собственост на фондация Дума, която е свързана с БСП.

⁴⁵ През февруари 2021 бившият ръководител на държавната Българска банка за развитие, който е и бивш депутат от ГЕРБ, иницира две дела за клевета срещу редактора на седмичника Капитал, Николай Стоянов, след публикуването на журналистическо разследване, в което се обвинява в злоупотреба с власт и в конфликт на интереси ръководителя на комисията. Виж също [доклада](#) за страната от 2020 г. на Комисаря по човешки права към Съвета на Европа.

⁴⁶ Най-новият пример е от 15 февруари 2021 г., когато Представителят на ОССЕ за свобода на медиите [коментира](#) отказа на българския Главен прокурор да разследва докладвания побой над журналист на свободна практика, нанесен от полицията през септември 2020 г. Виж други [изказвания](#) на Представителят на ОССЕ за свобода на медиите.

⁴⁷ След като БНТ [излъчи на живо](#) пресконференцията на ГЕРБ през май 2021 г. по време на сутришната програма, Министърът на културата от служебното правителство оспори тази практика, като постави под въпрос дали и другите партии биха получили същото отношение. Генералният директор на БНТ, бивш политик и депутат, обвини министъра във вмешателство в независимата редакционна политика на телевизията.

⁴⁸ Последните изменения на Изборния кодекс също задължават БНТ и БНР да осигурят равно участие на всички партии и коалиции, регистрирани във всички избирателни райони.

⁴⁹ Някои от участващите в изборите партии, коалиции и инициативни комитети коментираха незадоволителния формат на телевизионните дебати, включително малкото време за отговори и честата размяна на лични нападки, с което не се дава възможност за реална политическа дискусия.

⁵⁰ Според властите, това намаляване е резултат от изискванията на договора за телевизионни права, подписан от БНТ преди изборите.

равни условия и цени. В допълнение към политическите рекламни спотове, големите медии предлагат и платено участие в ток-шоута и интервюта, както и платено отразяване на предизборната активност на партиите в новините и в редовните програми. Обществената телевизия БНТ създаде специална ежедневна програма посветена на изборите, която включва платени репортажи за партиите, коалициите и инициативните комитети, участващи в изборите.

От официалното начало на предизборната кампания на 11 юни, ОМНИ/СДИПЧ започна количествен и качествен мониторинг на сутрешните и вечерните праймтайм програми по БНТ-1, bTV и Nova и на вечерния праймтайм на Nova News. Мисията извършва мониторинг на отразяването на политически теми в шест онлайн медии (24 Chasa, Blitz.bg, dir.bg, Dnevnik, OffNews, Vesti.bg).

ХІІ. ЖАЛБИ И ОБЖАЛВАНИЯ

В Изборния кодекс се предвижда своевременно разглеждане на различни видове първоначални и последващи жалби, подадени от избиратели, граждански наблюдатели, представители и застъпници на участниците в изборите. Жалби и сигнали относно евентуални изборни нарушения могат да бъдат подавани в ЦИК и РИК.⁵¹ ЦИК и РИК са длъжни да се произнасят по жалби с мнозинство от две трети, в противен случай жалбите се считат за отхвърлени. Решенията на избирателните комисии могат да бъдат обжалвани пред съответните горестоящи комисии, а впоследствие и пред Върховния административен съд (ВАС) като последна инстанция.

Законът предвижда ускорена процедура за взимане на решения, като сроковете варират от три дни до един час по време на изборния ден. След измененията на Изборния кодекс от май 2021 г. някои видове решения на ЦИК вече се разглеждат от местните административни съдилища по ускорена процедура. В Изборния кодекс обаче не се предвижда изрично правото да се подават жалби срещу изборните резултати на което и да е ниво на избирателните комисии. Изборните резултати могат да бъдат оспорени единствено пред Конституционния съд след официалното им обявяване, при това от ограничен брой институции.⁵²

Към 22 юни в ЦИК са получени 11 жалби и 5 сигнала, основно отнасящи се до решения на РИК за регистрацията на кандидати и състави на СИК. Върховният административен съд разгледа четири жалби срещу решения на ЦИК, всички от които бяха отхвърлени на процедурни основания.⁵³ На 7 юни ГПБЛ обжалва пред ВАС решение на правителството от 4 юни за създаване на работна група за предприемане на действия във връзка с наложени санкции от чужбина.⁵⁴ На 22 юни ВАС постанови решение за недопустимост на жалбата. На 21 юни коалицията “Българските патриоти” обжалва пред ВАС решението на ЦИК за прилагане на правилата за образуване на избирателни секции извън страната, като твърди, че броят им в някои места в Турция е твърде голям. На 23 юни ВАС отхвърли жалбата, като потвърди, че ЦИК е спазила разпоредбите на Изборния кодекс.

ХІІІ. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ

Изборният кодекс урежда възможността за наблюдение на изборите от страна на наблюдатели от

⁵¹ Жалбите са допустими само ако жалбоподателят има правен интерес и могат да се подават срещу административни актове или решения, докато сигнали могат да се подават срещу всяко друго нарушение.

⁵² Съгласно приложимите разпоредби на Изборния кодекс и Конституцията в рамките на 15 дена от оповестяване на изборните резултати легитимността на изборите може да бъде оспорена пред Конституционния съд от една пета от народните представители, както и от Президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор, при получаване на искане от друг правен субект или по собствена инициатива.

⁵³ Жалбите бяха във връзка с решения на ЦИК за заличаване на регистрацията на политически партии и кандидати и за назначаването на заместник-председател на ЦИК.

⁵⁴ Партията оспорва законосъобразността на решението и се противопоставя на факта, че е включена в списъка с лица, подлежащи на финансови санкции, както и на приложимостта на подобни санкции в България.

гражданското общество и международни наблюдатели. Партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в изборите, имат право да излъчат представители и застъпници. Правото на наблюдателите, представителите и застъпниците на безпрепятствен достъп до всеки етап от процеса е гарантирано по закон. Организации, които са регистрирани в обществена полза и с предмет на дейност в областта на защитата на политическите права, могат да упълномощават свои наблюдатели. Кандидати, включени в кандидатски листи за изборите, имат право да наблюдават отварянето на избирателните секции и преброяването на гласовете. С измененията от май 2021 г. бяха разширени правата на кандидатите, така че да могат да наблюдават и обработката на резултатите по райони. Към 23 юни от ЦИК са регистрирани общо 232 наблюдатели от 17 граждански организации, както и 67 международни наблюдатели от три организации.

XIV. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

В Конституцията не се дефинират национални малцинства, но се гарантира правото на самоопределение. Съгласно Конституцията се забранява дискриминацията по етнически или религиозни причини, като в същото време не се допуска образуването на политически партии „на етнически, расов или религиозен” принцип. Населението на България е многообразно, като малцинствата съставляват 15 процента от него, но предизборната кампания може да се води единствено на български, което е в противоречие с дългогодишните препоръки на СДИПЧ и на Венецианската комисия.⁵⁵

Въпреки че ДПС е възприемана като партия, която представлява интересите на турската и на мюсюлманската общност, ръководството на партията я определя като конвенционална партия, наравно с другите. Във вече разпуснатия парламент партията ДПС беше представена с 30 депутати, като също така спечели последните местни избори в 19 общини. По информация на Омни/СДИПЧ, някои партии и коалиции са включили кандидати от ромски и друг малцинствен произход в листите си, като цяло на задни позиции.

XV. ДЕЙНОСТИТЕ НА ОМНИ/СДИПЧ

Мисията на СДИПЧ за наблюдение на изборите беше официално открита на пресконференция в София на 9 юни. Омни/СДИПЧ установи редовни контакти с председателя на ЦИК, постоянния секретар на Министерство на външните работи и други висши държавни служители, представители на политическите партии, медиите, гражданското общество и членове на дипломатическите мисии и международната общност.

Парламентарната асамблея на ОССЕ (ОССЕ ПА) и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) планират да изпратят делегации за наблюдение в изборния ден. Артур Герасимов (Украйна) е номиниран за Специален координатор на краткосрочните наблюдатели, а Елона Ходжа Джебрия (Албания) оглави делегацията на ОССЕ ПА.

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

⁵⁵ Съгласно преброяването на населението от 2011 г. етническите турци са най-голямата малцинствена група, представляваща 8.8 процента от населението, като на второ място са ромите с 4.9 процента; останалите малцинства включват арменско, еврейско, каракачанско, македонско, румънско, руско, влашко (аромани), украинско и други, които заедно съставляват под един процент от населението.