



Служба за Демократични Институции и Права на Човека

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ 11 ЮЛИ 2021Г

СДИПЧ Ограничена мисия за наблюдение на изборите
Окончателен доклад



Варшава
22 октомври 2021 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ.....	4
III.	ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ	5
IV.	ИЗБОРНА СИСТЕМА И ПРАВНА РАМКА	7
V.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ	9
VI.	ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ.....	11
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ.....	13
VIII.	РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ	14
IX.	ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ	15
X.	ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ	18
XI.	МЕДИИ.....	20
A.	МЕДИЙНА СРЕДА	20
B.	ПРАВНА РАМКА.....	21
C.	ДАННИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ	23
XII.	УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА.....	24
XIII.	ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ	26
XIV.	ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ	28
XV.	ИЗБОРЕН ДЕН.....	29
A.	ОТКРИВАНЕ, ГЛАСУВАНЕ И ПРЕБРОЯВАНЕ	29
B.	ОБРАБОТКА И ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ	30
XVI.	РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН	31
XVII.	ПРЕПОРЪКИ	32
A.	ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ	32
B.	ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ	33
	ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛНИ ИЗБОРНИ РЕЗУЛТАТИ.....	36
	ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ	38
	ОТНОСНО СДИПЧ	40

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ
11 юли 2021 г.

Окончателен доклад на Ограничената мисия за наблюдение на изборите на СДИПЧ¹

I. РЕЗЮМЕ

По покана от страна на властите на Република България, Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) на ОССЕ разположи Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) за предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли 2021 г. На самия изборен ден към СДИПЧ ОМНИ се присъединиха и делегациите от Парламентарната асамблея на ОССЕ и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, които заедно сформираха Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). ММНИ направи оценка на съответствието на изборния процес с ангажиментите на ОССЕ, други международни договорености и стандарти за провеждане на демократични избори, както и с националното законодателство.

След неуспешен опит да се състави правителство след изборите за Народно събрание на 4 април, президентът разпусна Народното събрание на 12 май, назначи служебно правителство и насрочи предсрочни парламентарни избори за 11 юли.

Становището за предварителни констатации и заключения, публикувано от ММНИ на 12 юли, констатира, че „предсрочните избори за Народно събрание на 11 юли бяха оспорвани и се проведоха при зачитане на основните свободи. Обстановката по време на предизборната кампания беше доминирана от взаимни обвинения в корупция между предишната управляваща партия и служебното правителство и подсилена от действията на правоприлагащите органи за справяне с купуването на гласове. Изборите като цяло се проведоха в съответствие с адекватна правна рамка, която претърпя значителни изменения непосредствено преди изборите, което затрудни подготовката им и се отрази на правната сигурност. Техническите аспекти на изборите бяха управлявани ефективно, въпреки съкратеното време, пандемията от КОВИД-19 и късното приемане на някои важни процедурни правила. Прозрачността и отчетността на финансирането на предизборната кампания бяха занижени заради недостатъчния надзор и ограничените изисквания за отчитане. Осигуреното от медиите редакционно и новинарско отразяване на предизборната кампания беше оскъдно, което повлия на възможността на избирателите да направят информиран избор. В наблюдаваните избирателни секции, изборният процес беше прозрачен и процедурите като цяло се спазиха. Въвеждането на машинно гласуване като единствени метод за гласуване за по-голямата част от избирателите като цяло беше ефективно, като беше съобщено за незначителни технически проблеми“.

Като цяло правната рамка предоставя адекватна основа за провеждането на демократични избори. Дългогодишните препоръки на СДИПЧ и на Венецианската комисия към Съвета на Европа относно важни аспекти на изборния процес, включващи активното и пасивното избирателно право, както и предизборната кампания и финансирането ѝ, остават неразрешени. Поправките в Изборния кодекс от май 2021 г. въведоха значителни изменения, включително почти изцяло машинно гласуване за по-голяма част от избирателите, учредяване на нова Централна избирателна комисия (ЦИК) и промяна в нейния състав, премахване на ограниченията и промяна на критериите за откриване на избирателни секции в чужбина, както и промяна в начина на номиниране на различните нива на избирателните комисии. Макар да са приветствани като подобрения от по-голяма част от политическите партии, промените бяха въведени малко преди

¹ Английската версия на този доклад е единственият официален документ. Неофициален превод е наличен на български език.

изборите, като по този начин се възпрепятства правната сигурност, което е в противоречие с международните добри практики.

Изборната администрация изпълни своите задължения по адекватен начин и спази по-голяма част от правните срокове въпреки съкратеното време. Някои от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ отбелязаха, че политическият състав на ЦИК и недостатъчният институционален капацитет имаха отрицателно влияние върху вземането на решения по спорни въпроси и жалби, което затрудни подготовката на изборите. ЦИК проведе редовни заседания с дискусии по същество, които бяха излъчвани онлайн. Късното приемане на някои от решенията на ЦИК обаче, застраши навременното предоставяне на информация към избирателите, обучението на членовете на секционните избирателни комисии (СИК) и сертифицирането на машините за гласуване. Наблюдателите на СДИПЧ ОМНИ най-общо оцениха работата на Районните избирателни комисии (РИК) като прозрачна и ефективна. От друга страна обаче, значителен брой членове на СИК не преминаха достатъчно ниво на обучение заради късни промени в състава като по този начин се повлия отрицателно на тяхното разбиране и прилагане на предписаните процедури.

Избирателите в избирателни секции с поне 300 избиратели в списъците можеха да гласуват само с машини. Макар че много от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ подчертаха, че използването на машини за гласуване намали възможностите за изборни злоупотреби, представители на Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ) посочиха, че машините са манипулирани, без да предоставят доказателства за това си твърдение. Като цяло, електронното гласуване доведе до значително намаляване на общия брой невалидни бюлетини и повиши ефективността и надеждността на преброяването на гласовете и обработката на резултатите. Въпреки че принтираните резултатите от машината се зачитат като официални резултати, законодателството не предвижда механизъм за проверка на изчисленията ѝ, като по този начин се затруднява прозрачността на получените резултати. Машините за гласуване не включваха достатъчно възможности за достъпност на гласуването, което е в противовес на законодателството и на съществуващите международни добри практики.

Окончателният списък с избиратели съдържа 6 668 540 регистрирани избиратели. Определни категории избиратели, включително и гражданите извън страната, могат да се регистрират да гласуват на изборния ден в избирателната секция, което е в разрез с международните добри практики. Въпреки че мнозинството от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ изразиха доверие в избирателните списъци, значителен брой заинтересовани страни посочиха, че някои граждани, особено тези от ромски произход, остават без документи за самоличност заради липсата на постоянен адрес и поради тази причина са лишени от правото си на глас.

Жените остават недостатъчно представени при изборните позиции и назначелнията. Представителството на жените в новосформирания парламент е 25 процента. Макар жените да представляваха 40 процента от министрите при правителството на ГЕРБ, само 2 от 18-те министри в служебния кабинет са жени. Законодателството не предвижда специфични мерки за насърчаване на участието на жените и повечето политически партии нямаха вътрешни политики за тяхното поощряване. Жените бяха добре представени на всички нива на изборната администрация, включително и на ръководни позиции, като 7 от 15-те члена на ЦИК бяха жени, включително и председателят.

В процес, който като цяло беше приобщаващ, изборната администрация регистрира около 5 079 кандидати в 696 кандидатски листи на 23 партии и коалиции; 29 процента от кандидатите бяха жени. Гражданите с двойно гражданство нямаха възможност да се кандидатира да бъдат избирани, което е в разрез с международните стандарти. Законодателството не предвижда механизъм за корекция в регистрационните документи, ако са установени проблеми след крайния срок за регистрация, което е в противоречие с международните добри практики. Гражданите

можеха да се подпишат в подкрепа само на една партия или коалиция, което е в разрез с предходни препоръки на СДИПЧ и съществуващите международни добри практики.

Като цяло основните свободи бяха зачитани и участниците в изборите можеха да провеждат кампаниите си без особени пречки въпреки ограниченията, наложени заради КОВИД-19, които бяха оценени от по-голямата част от участниците като съразмерни на ситуацията. Общественият дискурс беше доминиран от взаимни обвинения между представители от служебното правителство и ГЕРБ, както и други партийни лидери. През май и юни служебното правителство замени значителна част от ръководителите на районните полицейски управления и областни управления, под претекст, че поведението на някои от полицейските служители в предходни избори е спомагало за изборни злоупотреби. Мнозинството от събеседниците на СДИПЧ Омни приветстваха проактивния подход на полицията за предотвратяване на купуването на гласове, но много споменаха, че подобни действия са неефективни, освен ако подозренията за нарушения не водят до наказателно преследване..

През април 2021 г. Конституционният съд отмени наскоро въведената възможност юридическите лица да даряват за предизборни кампании. Мнозинството от предходните препоръки на СДИПЧ и групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (ГРЕКО) относно финансирането на предизборната кампания остават неразрешени. Законодателството изисква седмични отчети за даренията, но не и за разходите по време на кампанията, като по този начин се ограничава прозрачността. От друга страна, много от събеседниците на СДИПЧ изразиха притеснения относно значителните разминавания между реалните и отчетените разходи. Сметната палата, която е натоварена с надзора върху финансирането на предизборната кампания, не е задължена да идентифицира недокладвани разходи и да осигури спазването на правилата, както и няма предвидени кратки срокове, в които да се разглеждат нарушенията при финансирането. Като цяло, недостатъците в законодателството и ограничените механизми за контрол ограничават възможността за прозрачност и отчетност на финансирането на предизборната кампания.

Високата концентрация на собствеността на медиите, зависима от политическо влияние, имаше негативен ефект върху редакционните политики и върху медийния плурализъм. Медийното отразяване на кампанията беше доминирано от подробното отразяване на действията на служебното правителство и на ГЕРБ. Липсата на пълно разследване на атаките срещу журналисти, съчетано с наказателното преследване за клевета, води до автоцензура сред журналистите. Много от събеседниците на ММНИ отбелязаха подобрения достъп на журналисти до обществена информация, предоставен от служебното правителство и повишената прозрачност. Макар традиционните и онлайн медиите да предоставиха възможности на участниците и на представителите на правителството за безплатно и платено съдържание за представяне на техните гледни точки, медийното покритие на кампанията беше ограничено. Възможността на избирателите да направят информиран избор бе ограничена от липсата на задълбочено журналистическо отразяване, което е в разрез с международните стандарти.

Конституцията не дава определение на национални малцинства, но гарантира правото на самоопределение. Формирането на политически партии на „етническа, расова или религиозна“ основа е забранено. Законодателството позволява провеждане на кампания само на български език, в противовес с дългогодишни препоръки от страна на СДИПЧ и Венецианската комисия, както и на международните стандарти, но на практика, представители на някои от участниците в изборите провеждаха кампания на турски език. Разяснителната кампания от страна на ЦИК и други участници в изборния процес беше налична само на български език. Мнозинството от участниците в изборите не включиха политики за интеграцията на ромите в техните платформи и кампанията сред ромските общности беше ограничена. Избирателите от ромски произход все още са под натиск и продължаващи опити за купуване на гласове поради социалното си изключване и

финансовите си затруднения. Избирателната активност сред ромската общност беше значително по-ниска в сравнение със средното за страната.

В съответствие с международните добри практики, кандидатите, политическите партии и наблюдателите могат да подават жалби срещу административните актове и решения, които се разглеждат в съкратени срокове. Жалбите може да се подават само при доказан правен интерес. Законодателството не разписва изрично правото да се оспорват резултатите от изборите на различните нива, като кандидатите и наблюдателите могат да ги оспорват само индиректно, което е в разрез с предходни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия. До изборния ден ЦИК получи около 40 жалби, включително 23 обжалвания срещу решения на РИК, които бяха обсъдени и публикувани навреме, а три жалби бяха разгледани след изборния ден и отхвърлени. ВАС отхвърли като недопустими три обжалвания срещу решения на ЦИК относно разпределението на мандатите и избора на кандидати. Недостатъци в правната рамка ограничиха достъпа до ефективна правна защита, което е в противоречие с ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.

ММНИ не наблюдава процедурите на изборния ден систематично и обхvatно. Изборният ден протече по спокоен и организиран начин, и най-общо в съответствие с предписаните процедури. Избирателните секции като цяло отвориха навреме, но някои СИК срещнаха затруднения при стартиране на машините за гласуване, което доведе до закъснения в рамките на 30 минути при откриване на изборния ден. Подредбата на посетените избирателни секции, включително тези обособени за избиратели с двигателни увреждания, бяха често недостъпни за използване от хора с увреждания. Машините за гласуване и изборните материали не бяха разработени по начин, който да осигурява достъпност и самостоятелно ползване от хора със слухови, зрителни или когнитивни увреждания. Процесът като цяло беше прозрачен, но наблюдателите на ММНИ отбелязаха отделни случаи, където тайната на вота беше нарушена. Процесът на броене, който беше наблюдаван, беше ефективен и в съответствие с процедурите. Протоколите от машините и сканираните протоколи на СИК бяха публикувани своевременно, което допринесе за прозрачността на официалните резултати. ЦИК обяви окончателната избирателна активност от 42.19 процента.

Докладът предлага известен брой препоръки в подкрепа на усилията изборите в Република България да се провеждат в по-пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и други международни договорености и стандарти за демократични избори. Основните препоръки се отнасят към необходимостта от подробна изборна реформа след провеждането на обществени консултации, подробни обучения на СИК, включително за машинното гласуване, включването на допълнителна проверка на машинното преброяване на гласовете, преосмисляне на възможността избирателите да бъдат дописвани към списъците в секциите в изборния ден, премахване на забраната хора с двойно гражданство да могат да се кандидатираат, обявяване на източниците на дарения на партиите, както и разходите за предизборна кампания преди изборния ден, подобряване на независимостта на обществените медии чрез обосноваване на финансирането им чрез ясни и обективни правни критерии, както и предвиждане на възможност за пряко оспорване на изборните резултати. СДИПЧ остава в готовност да подпомогне властите в България за изпълнение на препоръките от този и предходните доклади.

II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ

По покана на властите на Република България и в съответствие с правомощията си, Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) на ОССЕ разположи Мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) на 9 юни, за да наблюдава предсрочните избори за Народно събрание на 11

юли 2021.² СДИПЧ ОМНИ включваше основен екип от 13 експерта, базирани в София, както и 14 дългосрочни наблюдатели, които на 16 юни бяха разположени на шест места в страната. Представителите на мисията бяха от 18 държави членки на ОССЕ, като 54 процента от екипа бяха жени, включително ръководителят на мисията. Членовете на СДИПЧ ОМНИ останаха в страната до 21 юли, за да проследят развитията след изборния ден.

На изборния ден Международната мисия за наблюдение на изборите (ММНИ) бе сформирана като съвместно начинание от СДИПЧ ОМНИ и делегациите на Парламентарната асамблея на ОССЕ (ПАОССЕ) и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ). Господин Артур Герасимов (Украйна) беше назначен от страна на действащия председател на ОССЕ за специален координатор и лидер на краткосрочната мисия за наблюдение на ОССЕ. Делегацията на ПАОССЕ беше водена от госпожа Елона Ходжа Гибреа (Албания), а делегацията на ПАСЕ от господин Алфред Хеер (Швейцария). Госпожа Тана де Зулуета (Италия) беше ръководител на мисията на СДИПЧ ОМНИ, разположена на 9 юни. Всички институции включени в тази ММНИ подкрепят Декларацията за принципите относно международно наблюдение на изборите от 2005 г.

СДИПЧ ОМНИ направи оценка на съответствието на изборния процес с ангажиментите на ОССЕ, други международни договорености и стандарти за демократични избори, както и с националното законодателство. ММНИ не осъществи систематично и обхватоно наблюдение на гласуването, броенето и обработването на резултатите на изборния ден, съобразно методологията на СДИПЧ за провеждане на ОМНИ. Представителите на мисията обаче посетиха ограничен брой избирателни секции в деня на изборите.³ Този окончателен доклад следва публикуването Становище за предварителни констатации и заключения от 12 юли 2021 г.⁴

ОМНИ изказва благодарност на властите на Република България за тяхната покана за наблюдение на изборите, както и на Централната избирателна комисия (ЦИК) и на Министерство на външните работи (МВНР) за тяхната подкрепа. Мисията също изказва признателност и на другите държавни институции, съдебната власт, политическите партии, медиите, организациите на гражданското общество, представителите на международната общност, както и на другите събеседници за тяхното сътрудничество и за споделянето на техните гледни точки.

III. ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

След един неуспешен опит да се състави правителство и два върнати мандата, след изборите за Народно събрание на 4 април, в съответствие с Конституцията, президентът разпусна Народното събрание на 12 май 2021 г., назначи служебно правителство и насрочи предсрочните парламентарни избори за 11 юли. Изборите на 4 април донесоха значителни промени на политическата сцена, която се характеризираше с доминацията на две основни партии за

² При предходните избори на 4 април, СДИПЧ препоръча разполагането на Мисия за наблюдение на изборите (МНИ), която би включвала в допълнение към основния екип от анализатори, 14 дългосрочни наблюдатели за проследяване на процеса в страната, както и 200 краткосрочни наблюдатели за наблюдение на процедурите на изборния ден. Разполагането на краткосрочни наблюдатели обаче, се оказа неосъществимо поради ограничения брой избиратели, които бяха препоръчани от държавите членки на ОССЕ. Въпреки това, СДИПЧ взе предвид важността от независима оценка на изборния процес и взе решение да промени формата на наблюдението от Мисия за наблюдение на изборите (МНИ) в Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ). В съответствие с методологията на СДИПЧ за провеждане на ОМНИ, мисията няма да може да наблюдава по систематичен начин гласуването, броенето и обработката на резултатите на изборния ден, а вместо това ще посети ограничен брой изборни секции.

³ В деня на изборите 64 наблюдатели бяха разположени, включително 31 наблюдатели на СДИПЧ, както и 17-членна делегация на ПАОССЕ и 16 представители на ПАСЕ. Наблюдателите представляваха 27 от държавите членки на ОССЕ. Тридесет и девет процента от наблюдателите бяха жени.

⁴ Може да видите предишни [доклади](#) на СДИПЧ за изборите в България.

последните 15 години. Управляващата партия Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ) и опозиционната Българска социалистическа партия (БСП) получиха значително по-малко мандати в сравнение с предходните избори. Новата политическа партия Има такъв народ (ИТН) и двете нови коалиции, Демократична България (ДБ) и Изправи се! Мутри вън! (ИСМВ), влязоха в Народното събрание и предложиха няколко основни промени в изборното законодателство, които бяха приети малко преди разпускането на парламента.⁵

Изборите се проведоха в обстановка, обусловена от устойчива липса на доверие в политическия елит и твърденията на служебното правителство за широкоразпространена корупция на най-високо ниво при предходното правителство. Служебното правителство направи няколко смени на високопоставени служители на ключови институции.⁶ Продължителни обществени протести, включително и от представители на съдебната власт, настояващи за освобождаване от длъжност на главния прокурор, започнаха през юли 2020 г. и продължиха и по време на изборите.⁷

На 2 юни правителството на САЩ наложи санкции на шест видни български служители и бизнесмени заради сериозна корупция, като цел бяха и свързаните юридически лица.⁸ В отговор на това, служебното правителство взе решение да създаде междуведомствена работна група, да създаде списък с лицата и фирмите, които попадат под обсега на тези санкции, както и да прекрати всякакви връзки на държавните институции с тези юридически и физически лица.⁹ Разширеният списък беше публикуван на 15 юни.

Жените остават недостатъчно представени при изборните позиции и назначенията. В предходните избори 56 жени бяха избрани в Народното събрание, което представлява по-малко от една четвърт от народните представители. Макар жените да представляваха 40 процента от министрите при правителството на ГЕРБ, само 2 от 18-те министри в служебния кабинет са жени. Законодателството не предвижда специфични мерки за насърчаване на участието на жените и повечето политически партии нямаха устойчиви вътрешни политики в тази насока.¹⁰ Много от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ споделиха, че патриархалните нагласи продължават да ограничават участието на жените в политическия живот.

⁵ ГЕРБ получи 75, а БСП 43 мандата, което е с 20 и 37 по-малко от предходните избори; Движението за права и свободи (ДПС) спечели 20, ИТН, ДБ и ИСМВ получиха съответно 51, 27 и 14. Обединени патриоти, Воля и Атака, които бяха представени в предходното Народно събрание, не получиха мандати.

⁶ Включително ръководството на областни дирекции на МВР, Национална агенция по приходите и Агенция „Митници“, Агенция по вписванията, Българска банка за развитие, Агенция „Пътна инфраструктура“, както и няколко обществени болници, като се позоваха на липсата на прозрачност в работата на съответните институции или участие в съмнителни или незаконни практики.

⁷ Протестите през 2020 г. бяха насочени и срещу предишния министър-председател. На 23 юни 2021 г. Съюзът на съдиите призова за оставката на Висшия съдебен съвет, като обяви, че настоящият му състав е изгубил легитимност.

⁸ Виж [прес-съобщението](#) на Министерство на финансите на САЩ.

⁹ Банковата сметка на новосформираната партия Гражданска платформа „Българско лято“ (ГПБЛ) беше замразена на 8 юни, в отговор на правителственото решение.

¹⁰ В Заключителните наблюдения от осмия периодичен доклад за България на Комитета на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу на жените „се изразява загриженост, че жените, и по-специално жените с увреждания и тези от ромски произход, все още са слабо представени на позиции, овластени за взимане на решения“, и се „препоръчва да бъдат въведени временни мерки като квоти и равнопоставеност на представителството, за да се увеличи представителството на жените в парламента, на министерски постове, ..., да се осигурят възможности за изграждането на капацитет за водене на кампании и за лидерски умения в политиката, както и да бъдат положени усилия за по-добра информираност сред политическите лидери и обществеността.”

IV. ИЗБОРНА СИСТЕМА И ПРАВНА РАМКА

Народното събрание се състои от 240 народни представители, избрани за четири годишен период чрез пропорционална система в 31 многомандатни избирателни района (МИР). Броят на мандатите във всеки район се основава на последното преброяване, като според правните изисквания, трябва да бъдат излъчени поне четири мандата.¹¹ По закон, 26 от МИР съответстват на административните области, а останалите пет МИР в София и Пловдив се определят с указ на президента преди провеждането на избори за Народно събрание.¹² Макар определянето на районите и разпределението на мандатите непосредствено преди изборите да е в разрез с международните добри практики, определянето на районите нямаше негативно влияние върху равнопоставеността на гласовете за тези избори.¹³

Определянето на границите на избирателните райони следва да гарантира равнопоставеност на гласовете, да бъде основано на ясни и обективни критерии, разписани от закона и да бъде извършено в съответствие с международните стандарти и добри практики.

Партиите и коалициите, които получат поне четири процента от всички действителни гласове, могат да участват в разпределението на мандатите.¹⁴ Във всеки МИР мандатите се разпределят според листите, които преминават бариерата, по метода на най-големия остатък при пропорционалната избирателна система. Кандидатите се избират чрез отворени листи. Избирателите могат да посочат една преференция след като изберат съответната кандидатска листа. Ако избирателят не посочи преференция, то тя се разпределя за водача на листата. За да спечелят преференциалния вот, кандидатите трябва да преминават бариера от седем процента от всички гласове, подадени за съответната листа; в противен случай, мандатите се разпределят съгласно първоначалната подредба на листата.¹⁵ Независимите кандидати следва да прехвърлят съответната избирателна квота за дадения район, за да бъдат избрани.

България е страна по основни международни и регионални договори по отношение на провеждането на демократични избори.¹⁶ Организирането на избори най-общо се регулира от Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., които са допълнени от разпоредби в други актове и от решенията на ЦИК.¹⁷ Изборният кодекс

¹¹ Според данните от преброяването, проведено през 2011 г., населението на област Кърджали е 152 808, на Разград е 125 190, а на Шумен 180 528, докато данните за броя на регистрираните избиратели за предсрочните избори за Народно събрание през юли 2021 г. показваха съответно 255 977, 133 280 и 183 849. Ново преброяване бе предвидено за началото на 2021 г., но бе отложено заради пандемията от КОВИД-19.

¹² За настоящите избори тези избирателни райони бяха определени с Указ на президента от 12 май 2021 г. За последните пет проведени избора, границите на районите като цяло остават непроменени.

¹³ Параграф I.2.2.v от Кодекса на добрите практики по изборни въпроси от 2002 г. на Венецианската комисия ([Кодекс на добрите практики](#)) съдържа препоръка за преразглеждане на разпределението на мандатите поне веднъж на десет години “за предпочитане извън периоди на избори.”

¹⁴ Гласовете, подадени извън страната се прибавят към общия брой гласове за политическите партии и коалиции, получени на национално ниво.

¹⁵ За да се спечели мандат чрез преференциален вот, даден кандидат трябва да получи поне седем процента от гласовете, подадени за съответната партийна листа в даден МИР. Изборната квота за района е равна на броя на действителните гласове разделен на броя на мандатите в даден МИР.

¹⁶ Включително [Международния пакт за граждански и политически права от 1966 г.](#), [Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение жените от 1979 г.](#), [Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1965 г.](#), [Конвенцията срещу корупцията от 2003 г.](#), [Конвенцията за правата на хората с увреждания от 2006 г.](#) и [Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г.](#)

¹⁷ Приложими са също и разпоредби на Наказателния кодекс от 1968 г., на Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г., Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г., както и на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение от 2020 г. и разпоредбите на Министерство на здравеопазването.

е претърпял многобройни промени след приемането си през 2014 г, като най-скорошните бяха през май 2021 г. Последните изменения въведоха задължителното машинно гласуване в избирателни секции с поне 300 избиратели, както и многобройни допълнения в процедурите на гласуване, преброяване и обработка на резултатите; намален състав на ЦИК от 20 на 15 члена, променени критерии и премахнат праг за броя на избирателни секции в чужбина, както и нов начин за номиниране на всички нива на изборните комисии.¹⁸ В допълнение, тези изменения позволяват видео излъчване в реално време и видео запис на броенето и обработката на резултатите, както и внасят яснота за начина на оспорване на някои решения на ЦИК.¹⁹ На 5 май ГЕРБ оспори конституционността на повечето от измененията пред Конституционния съд. Делото беше допуснато по същество и решението от 2 юли постанови, че оспорените текстове съответстват на Конституцията.²⁰

Правната рамка като цяло предоставя добра основа за провеждането на демократични избори. Макар много от събеседниците на СДИПЧ Омни да приветстваха последните промени като подобрения и да отбелязаха обща удовлетвореност от правната рамка, някои споделиха, че при бързото им приемане не са проведени достатъчно широки обществени консултации, като това може да повлияе негативно върху правната сигурност, което е в противовес с международните добри практики.²¹ Освен това, законодателството съдържа несъответствия и двусмислени разпоредби.²²

Някои дългогодишни препоръки на СДИПЧ и на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) относно ключови аспекти на изборния процес, остават неразрешени. Това най-вече се отнася към процеса на издигане на кандидатите, провеждане на предизборната кампания на език, различен от българския, финансирането на предизборната кампания, мерки за насърчаване на участието на жените и представители на малцинствата, гласуването на лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, санкциите за изборни нарушения и механизмите за оспорване на изборните резултати.

За да се осигури последователност и стабилност на изборната рамка, следва да се направи преглед на законодателството, за да бъде приведено в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, международните стандарти и добри практики. Този процес трябва да се организира преди следващи избори, като се даде достатъчно време и възможност за обхватен и прозрачен процес на консултации.

¹⁸ Политическите партии и коалиции, представени в Европейския парламент, но непредставени в Народното събрание, загубиха правото си да номинират членове във всяка от избирателните комисии.

¹⁹ Ред други изменения, особено във връзка със създаването на 32 избирателен район за гласуване в чужбина и тези, свързани с правомощията на ЦИК, ще влязат в сила едва след резултатите от преброяването на населението през 2021 г..

²⁰ Конституционният съд обяви за противоконституционна единствено разпоредбата, според която пропорционалната избирателна система ще се прилага само до следващите редовни избори за Народно събрание.

²¹ Параграф II.2.b от [Кодекса на добрите практики](#) на Венецианската комисия съдържа принципна препоръка, че основните елементи от изборното законодателство не следва да търпят промени по-малко от година преди датата на изборите.

²² Член 42(1) от Конституцията гласи, че „изборът на централните и местни власти“ е право, а в същото време чл.3 от Изборния кодекс го определя като граждански дълг и постановява задължителното гласуване. През 2016 г., Конституционният съд постанови, че лишаването от право на глас вследствие на повторно негласуване е противоконституционно. Разпоредби по отношение на уреждането на спорове са разпръснати в различни части на Изборния кодекс и често са допълвани от разпоредби на други законови актове, като дефиницията на важни условия за процеса често остава прекалено обща или дори липсва от Изборния кодекс, което позволява свободни и често различни тълкувания.

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборната администрация се състои от три нива, които включват ЦИК, 31 Районни избирателни комисии (РИК) и 13 005 секционни избирателни комисии (СИК), включително и 782 СИК извън страната.²³

Членовете на изборните комисии на всички нива са номинирани от политическите партии пропорционално на тяхното представителство в Народното събрание. Според законодателството, никоя партия или коалиция не може да има мнозинство в дадена комисия; председателят, заместник-председателят и секретарят не може да са от една и съща партия или коалиция. Изборните комисии са подпомогнати в техническата подготовка за изборите и за обработка на резултатите от държавните институции, местната власт и други участници в процеса. Изборната администрация осъществи своите задължения по адекватен начин, в указаните законови срокове, въпреки скъсения период. Жените бяха добре представени в изборните комисии, включително и на ръководни позиции.²⁴

ЦИК е постоянно действащ орган; тя е натоварена със задачата да осъществява контрол върху подготовката на изборите. Настоящият ѝ състав от 15 члена беше назначен през май 2021 г. Като цяло, ЦИК изпълни своята роля при вземането на решения и упражняването на контрол по задоволителен начин. Тя провеждаше редовни, достъпни за наблюдатели заседания, с дискусии по същество. В някои случаи обаче, политическият състав на ЦИК и недостатъчният институционален и технически капацитет затрудни ефективното и навременно вземане на решения, особено при спорни въпроси и при обсъждане на жалби.²⁵ Някои решения на ЦИК бяха приети със закъснение, което се отрази негативно на навременното провеждане на разяснителната кампания и обучението на членовете на СИК.²⁶

За да се осигури устойчивост и професионализъм на изборната администрация, следва да се предостави достатъчно административен и технически ресурс на ЦИК.

Работата на ЦИК като цяло беше прозрачна, но живото предаване на заседанията често беше заглушавано за няколко минути, без да се обяви конкретната причина, а протоколите от заседанията не бяха публикувани в рамките на 24 часа, в разрез със закона.²⁷ Това се отрази

²³ Измененията от май 2021 г. премахнаха ограничението за максимален брой от 35 избирателни секции за държавите извън ЕС, което доведе до увеличение на секциите в Турция, Обединеното кралство и САЩ съответно до 112, 135 и 58. В допълнение бяха създадени 115 секции в лечебни заведения, 15 в местата за задържане, една секция на плавателен съд под български флаг, 326 подвижни СИК проведеха гласуване за хора с увреждания и избиратели под карантина заради пандемията от КОВИД-19.

²⁴ Седем от 15-те члена на ЦИК, включително председателят, бяха жени. Общо 269 от 439 членове на РИК, както и 19 от 31 от председателите на РИК бяха жени. ЦИК и РИК не предоставиха данни за разпределението по пол на членовете на СИК.

²⁵ Всички избирателни комисии вземат решения с мнозинство от две-трети, при условие, че повече от половината от членовете присъстват на заседанията. Решенията, които не постигат нужното мнозинство се приемат за отказ. Някои от решенията на ЦИК бяха приети след дискусии, които бяха силно политизирани. Например, по време на заседанието на 14 юли, искането на депутат за необявяването му като избран, първоначално беше прието, след това отхвърлено, след това отново прието, поради това, че членовете на ЦИК поискаха прегласувания и гласуваха съобразно политически съображения.

²⁶ ЦИК предостави ограничен брой машини за обучения и демонстрация на РИК 13 дни преди изборния ден. ЦИК разясни определени аспекти на процедурите за изборния ден три дни преди изборите. В деня на изборите, ЦИК даде нови указания за тези СИК, които трябваше да преустановят машинното гласуване и да преминават на гласуване с хартиени бюлетини в случай, когато машината не работи.

²⁷ Изборният кодекс указва, че заседанията трябва да бъдат предавани на живо, а Правилникът за организация на дейността на ЦИК позволява изказване извън микрофона при предварително обявяване на причината. По информация на ЦИК, обсъжданията извън микрофон се случваха поради практически и оперативни причини или за да се спазват правилата за защита на личните данни и с оглед конфиденциалност.

негативно на публичността на дейността на ЦИК и постави пречки пред различни заинтересовани страни в изборния процес да се запознаят с „протоколните решения“ на ЦИК, които бяха публикувани само като част от протоколите на заседанията и не като отделни решения.

За да увеличи своята прозрачност и отчетност, ЦИК следва да публикува протоколите от заседанията и протоколните решения своевременно. Изключването на микрофоните по време на заседанията на ЦИК трябва да бъде ограничено само до определени обстоятелства и да почива на основателни причини.

РИК се назначават в състав от 13 или 17 члена, в зависимост от броя на мандатите в съответния район. Мнозинството от СИК имаха между 5 и 9 члена в зависимост от броя на регистрираните избиратели. РИК и СИК бяха назначени от висшестоящите комисии в законоустановените срокове след консултации с местните структури на политическите партии. В съответствие със закона, областните управители и общинските кметове съдействаха за организиране на консултациите между политическите партии за определяне на членовете на РИК и СИК. По-голяма част от партиите, които имаха право на номинации, успяха да излъчат представители във всички РИК и СИК. Заради несъгласия относно разпределението на ръководните позиции обаче, споразумение за съставите беше постигнато в 26 процента от назначените РИК и около 88 процента от СИК. Поради ограничения си обхват, партиите и коалициите излъчиха представители в 31 процента от СИК извън страната.²⁸

СИК бяха обучени от РИК. Макар по-голямата част от обученията да бяха с подробно съдържание, липсата на ясна стандартизирана програма, както и ограничените възможности за обсъждане с водещите на обученията ограничи ефективността им. ЦИК не организира обучение на СИК извън страната. Партиите и коалициите, които имат право да излъчат представители в СИК, можеха да сменят член на СИК по всяко време преди изборния ден. Поради големия брой замени в състава, много от членовете на СИК не бяха добре обучени, което се отрази негативно на качеството на тяхната работа в деня на изборите и прилагането на предписаните процедури.²⁹

За да се осигури последователно прилагане на изборните процедури е необходимо да се разработи подробна и стандартизирана програма за обучение за всички членове на СИК, включително и насочена към наскоро приетите мерки в използването на нови технологии за гласуване. С цел да се подобри устойчивостта на изборната администрация, назначенията на членовете на СИК могат да бъдат по-добре защитени от произволни замени в разумен времеви срок преди изборния ден.

ЦИК организира разяснителна кампания в социалните мрежи, по телевизията и радио-станциите две седмици преди изборите. Образователните материали бяха налични само на български език и включваха гласуване с преференция и електронно гласуване с машина, гласуване за граждани под карантина и достъп за избиратели с увреждания. Видеоклиповете бяха със субтитри и с жестомимичен превод с цел подобряване на достъпа на хора със слухови затруднения. Според събеседници на СДИПЧ ОМНИ, липсата на навременна и ясна разяснителна кампания относно

²⁸ В случаите, когато не е постигнато съгласие, СИК и РИК бяха назначени от висшестоящите комисии на базата на постъпилите предложения от партиите и коалициите. Изправи се! Мутри във! и Демократична България не успяха да излъчат кандидати в някои от общините. По закон, когато дадена партия не предложи кандидат за запълване на квотата, то тя се преразпределя сред останалите участници, които имат право да излъчат членове на комисии. Министерство на външните работи предложи членове, които да допълнят СИК извън страната.

²⁹ Във времето между края на обученията и изборния ден, около 24 процента от членовете на СИК бяха заменени в МИР София 25, 15 процента в МИР Благоевград и 12 процента в МИР София 23. Партиите и коалициите обясниха необходимостта от този сериозен брой промени с лични причини на номинираните, оперативни проблеми, включително заплащането.

машинното гласуване вероятно е имало обезкуражителен ефект върху участието на по-възрастните избиратели и тези с ниска компютърна грамотност.³⁰

VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Избирателите в избирателни секции с поне 300 избиратели в страната и в чужбина можеха да гласуват само с машини.³¹ След промените от май 2021 г., хартиените бюлетини останаха като възможност само в по-малките и в специално създадените избирателни секции и като резервен вариант при повреда на машината за гласуване.³² Много събеседници на СДИПЧ Омни подчертаха, че използването на машини за гласуване намали възможностите за изборни злоупотреби, включително и за купуване на гласове, но представители на ГЕРБ посочиха, че машините са манипулирани без да предоставят доказателства за това си твърдение.³³ Като цяло, електронното гласуване доведе до значително намаление на общия брой недействителни бюлетини и повиши ефективността и надеждността на преброяването на гласовете и обработката на резултатите (виж *Обработка и обявяване на резултатите*).

След измененията в Изборния кодекс от май, окончателните резултати от машините се приемат като официален протокол на СИК, обаче липсва правно разписан механизъм за проверка дали резултатите от машината са правилно обобщени. След като един глас е подаден, машината принтира контролна разписка, която може да бъде сверена от избирателя и позволява осъществяването на ръчно преброяване. ЦИК прие решение да направи такова сравнение във всяка седма избирателна секция, съобразно техния пореден номер, чрез ръчно преброяване на контролните разписки (виж *Обработка и обявяване на резултатите*). Избирателните секции обаче не бяха подбрани на произволен принцип, като по този начин не се спазиха основни статистически принципи на процеса на контролно преброяване. Като цяло, правната рамка и прилагането на частичната проверка не предостави достатъчно данни, че резултатите са коректно преброени и обобщени, което е в противовес на международните добри практики.³⁴

³⁰ Параграф 32 от [Препоръките на Съвета на Европа за стандартите за електронно гласуване](#) гласи, че “обществеността, и по-точно избирателите, следва да бъдат информирани достатъчно време преди началото на гласуването, на ясен и разбираем език, за действията, които избирателят трябва да извърши, за да вземе участие и да гласува; за правилното използване и функциониране на системата за електронно гласуване; за времевия график за електронното гласуване с всички етапи”. Раздел VI. 32. С от [Указанията за прилагане на разпоредбите на препоръка CM/Rec\(2017\)5](#) гласи, че “за да се насърчи разбирането и доверието в системата за електронно гласуване, трябва да бъдат осигурени възможности за тестване преди момента за подаване на електронен вот, отделно от реалното гласуване. Специално внимание следва да се отдели на групите избиратели, за които се очаква да имат по-сериозни затруднения при подаването на електронен вот, и на техните конкретни нужди”.

³¹ Въпреки че електронното гласуване беше въведено за всички видове избори от 2014 г. насам, електронното гласуване с машини не беше широко използвано в изборите преди 2021 г. За изборите на 4 април 2021 г. в избирателните секции, където имаше машина за гласуване, избирателите имаха право на избор между електронно гласуване и такова с хартиена бюлетина. В избирателните секции, където такава възможност съществуваше, средно 26.9 процента от избирателите предпочетоха електронното гласуване.

³² Общо 10 937 машини бяха използвани в 9 674 избирателни секции или в 74 процента от всички избирателни секции.

³³ В предизборния период лидерът на ГЕРБ направи серия от изявления, в които твърдеше, че машините ще премахнат три от пет гласа за ГЕРБ. Други представители на ГЕРБ заявиха, че машините са програмирани да осигурят победата на тези партии, които са въвели електронното гласуване като единствена възможност.

³⁴ Параграф 17 от [Препоръките на Съвета на Европа за електронно гласуване](#) гласи, че „Електронното гласуване трябва да предостави сериозно доказателство, че всеки един от подадените гласове е коректно отчетен при обработването на съответните изборни резултати. Доказателствата следва да бъдат проверими по начин, отделен от системата за електронно гласуване.“ [Насоките за прилагане на разпоредбите на Препоръка CM/Rec\(2017\)5 за стандартите за електронно гласуване](#) гласи, че: „валидността на второто средство следва да се оцени от националното законодателство и да се реши какво да се предприеме при наличието на несъответствия между електронното гласуване и това, отчетено по друг начин. [...] Следва да се проведе задължително преброяване на статистически значима извадка от произволно избрани секции.“

За да се осигури отчетност на електронното гласуване, законът трябва да предвижда ясни правила и срокове за преброяване на контролните разписки от машините в статистически значим брой от произволно избрани избирателни секции и преди установяване на окончателните резултати.

По закон удостоверяване на съответствието на машините за гласуване със законовите изисквания се установява чрез процес по сертифициране, осъществен съвместно от Държавната агенция за електронно управление, Българския институт по стандартизация и Българския институт по метрология. Кодексът не указва ясно дали машините, които са удостоверени за предходни избори трябва да преминат повторно удостоверяване. На 8 юли, в присъствието на наблюдатели, се проведе частичен процес на повторно удостоверяване, който беше ограничен до проверка дали инсталираният софтуер на машина от новозакупените съвпада със софтуера, инсталиран на машините, които бяха използвани за предходните избори.³⁵

На 18 юни, три седмици преди изборния ден, ЦИК поднови договора си със *Сиела Норма* за предоставяне на софтуер, ИТ поддръжка, логистично осигуряване и съответното обучение на избирателните комисии. Възлагането на по-голяма част от задачите на външен изпълнител предизвика опасения сред събеседници на СДИПЧ Омни дали ЦИК съумява да запази ефективен контрол над електронното гласуване, както се изисква по закон и според международните стандарти.³⁶ За да предотврати образуването на опашки, ЦИК реши да разположи по две машини за гласуване в избирателните секции, където са гласували поне 425 гласоподаватели на последните избори. За да изпълни това изискване и да предостави машини за гласуването извън страната, ЦИК закупи допълнително 1 637 машини. Списъкът с избирателни секции с допълнителни машини за гласуване беше определен около две седмици преди изборния ден. Съкратените срокове за прилагането на електронното гласуване скъси времето за подготовка и доставка на устройствата за гласуване, особено в чужбина, като доведе до забавяния в обученията на изборната администрация и при разяснителната кампания.

ЦИК публикува общи технически спецификации на машините на гласуване, но в документа са пропуснати множество важни детайли относно функционалността на системата, включително такива относно използването на криптографските ключове и тяхната роля при основния криптографски протокол. Липсата на съответните технически детайли относно системата за електронно гласуване е в противовес на международните добри практики и оцети цялостната прозрачност на процеса.³⁷

³⁵ Само пет машини бяха проверени. По време на този процес, органите натоварени със сертифицирането приеха за даденост твърдението на производителя, че хардуерът използван на новите устройства не е бил променен в сравнение с предходната версия.

³⁶ Параграф 29 от [Препоръките на Съвета на Европа за електронното гласуване](#), приети през 2017 г. гласи, че „относимото законодателство следва да регулира отговорностите за функционирането на системите за електронно гласуване и да гарантира, че органът, управляващ изборния процес, има контрол върху тях”. [Обяснителният меморандум](#) към препоръките на Съвета на Европа за електронното гласуване от 2017 г. гласи, че законоустановените задължения на органа, отговарящ за провеждането на избори, никога не следва да се прехвърлят на трети лица, тъй като този орган е отговорен за изборния процес.

³⁷ Параграф 33 от [Препоръките на Съвета на Европа за електронното гласуване](#) приети през 2017 г. гласи: „Компонентите на системата за електронно гласуване следва да бъде предоставена за целите на проверка и сертифициране.“ Параграф 95 от [Обяснителния меморандум](#) към препоръките на Съвета на Европа за електронното гласуване от 2017 г. допълва като заявява, че за постигането на независима оценка на цялостната система или на отделни компоненти, изборната администрация следва да предостави информация за елементи от критичната инфраструктура, включително проекта на системата и подробна документация.

За да е възможна независима оценка на системата за електронно гласуване, изборните власти следва да публикуват подробна техническа документация и да я направят достъпна за преглед от наблюдатели и независими проверяващи експерти.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Правото на глас е дадено на всички граждани, които са навършили 18 години в деня на изборите. Лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, независимо от строгостта на престъплението, както и тези поставени под запрещение със съдебно решение, са лишени от правото на глас, в противоречие с международни стандарти и предходни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия.³⁸

Лишаването от право на глас за лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, следва да бъде пропорционално на извършеното престъпление. Ограниченията на правото на глас на хората с интелектуални затруднения следва да бъдат премахнати.

Регистрацията на избиратели е пасивна. Избирателите с постоянен адрес са автоматично включени в избирателните списъци. Списъците се съставят преди всеки избор от Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" към Министерство на регионалното развитие и благоустройство (ГРАО) на основата на Националната база данни „Население“. Макар по-голяма част от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ да изразиха доверие в коректността на избирателните списъци, много граждански организации, както и някои държавни институции и представители на дипломатическата общност последователно информираха СДИПЧ ОМНИ, че определен брой български граждани, най-вече от ромски произход, са без документи за самоличност заради липсата на постоянен адрес.³⁹ В резултат на това, тези граждани нямаха възможност да гласуват, което в разрез със съществуващите международни стандарти.⁴⁰ Министерството на регионалното развитие и благоустройството сподели със СДИПЧ ОМНИ, че всички граждани имат лична отговорност да направят всичко възможно да не живеят в нелегални постройки, както и да направят заявка за издаването на документи за самоличност. Ангажиментите на ОССЕ обаче изискват държавите членки да приложат проактивни мерки, така че всички граждани от ромски произход да се сдобият с документи за самоличност.⁴¹

³⁸ Виж член 2, 12 и 29 от [Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания](#) (КПХУ) от 2006 г. Виж също Параграф 9.4 от 2013 [Съобщение No. 4/2011](#) от Комитета към КПХУ, който гласи “[...] отнемането на правото на глас въз основа на предполагаемо или действително психосоциално или интелектуално увреждане, включително ограничения съгласно индивидуална оценка, представлява дискриминация въз основа на увреждане по смисъла на член 2 от Конвенцията”.

³⁹ През април 2020 г. Българският хелзинкски комитет публикува информация, получена от Министерството на регионалното развитие, че 75 406 български граждани са включени в Национална база данни „Население“ без да имат постоянен адрес. Според законодателството, постоянният адрес е задължителна предпоставка за получаване на документ за самоличност.

⁴⁰ Член 25(b) от [Международния пакт за граждански и политически права](#) гласи, че „всеки гражданин има правото и възможността... да гласува и да бъде избран...“. Вижте също член 21 от [Всеобщата декларация за правата на човека](#).

⁴¹ Параграф 7.3 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген](#), приет през 1990 г. изисква от държавите членки да гарантират универсално и равно избирателно право. Планът за действие за подобряване на състоянието на ромите и синтите в рамките на ОССЕ, приет с [Решението на Среца на Съвета на министрите в Маастрихт](#) през 2003 г. гласи, че „Държавите членки следва да бъдат проактивни в гарантиране, че хората от ромски и синти произход... имат всички необходими документи, включително акт за раждане, документи за самоличност и удостоверения за здравни осигуровки. При решаване на проблеми относно липсващи основни документи, на държавите членки силно се препоръчва да работят в партньорство с ромски граждански организации.

За да гарантират универсалното право на глас, държавните власти следва да осъществяват стратегия за установяване на мащаба на проблема на граждани без постоянен адрес и да проведат национална кампания за издаването на документи за самоличност на избиратели от уязвими групи.

По закон общините публикуват избирателните списъци 40 дни преди изборния ден.⁴² Избирателите също така може да проверят своите данни и да поискат промени в срок до седем дни преди изборния ден. В този период списъците се актуализират от общините и други държавни институции.⁴³ По данни на ЦИК броят на избирателите в окончателните избирателни списъци е 6 668 540.

Кандидатите, членовете на ЦИК и РИК и наблюдателите можеха да подадат заявление за удостоверение за гласуване на друго място, като по този начин можеха да гласуват в секция по свой избор. Определени категории избиратели, както и избирателите извън страната, можеха да гласуват като бъдат дописани в списъците в самия ден на изборите, което е в разрез със съществуващите международни добри практики.⁴⁴ Общо 205 244 избиратели бяха дописани в избирателните списъци (под чертата) в деня на изборите, като от тях 129 280 избиратели извън страната. Изборният кодекс възлага на ГД ГРАО да направи проверка на всички избирателни списъци след деня на изборите за случаи на гласуване повече от веднъж, но тази проверка се случва след приключване на изборния процес.⁴⁵

В съответствие с международните добри практики, възможността за дописване в избирателния списък в секцията в деня на изборите може да се преосмисли.

VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Избирателите, навършили 21 години, могат да бъдат издигнати за кандидати. Гражданите с двойно гражданство нямат право да се кандидатираат, което е в противовес със съдебната практика на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ).⁴⁶ Лицата, на които по закон е забранено да

⁴² По сведения на общините и на наблюдателите на Омни СДИПЧ, в повече от половината от областите, избирателните списъци не винаги са били публикувани на обществени места. Гражданските наблюдатели и застъпниците нямат достъп до избирателните списъци в тяхната цялост.

⁴³ Специални избирателни списъци бяха съставени за лечебните заведения, местата за задържане, институциите за предоставяне на социални услуги и плавателните съдове под български флаг, въз основа на информацията, предоставена от ръководствата им.

⁴⁴ Членовете на СИК, техниците за осигуряване на машинното гласуване в изборния ден и лицата от охраната 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, удостоверяващ местоживеенето им. Според препоръката от Параграф 1.2.iv от [Кодекса на добрите практики](#) от 2002 “регистрация не следва да се извършва в избирателната секция в деня на изборите.”

⁴⁵ Според доклада на ГРАО за проверките на избирателните списъци след парламентарните избори на 4 април 2021 г. е установено, 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).

⁴⁶ С делото [Танасе срещу Молдова](#) ЕСПЧ призна ограниченията на избирателните права на лицата с двойно гражданство за непропорционална мярка и като такава е в противоречие с Член 3 на Протокол 1 от [Европейската конвенция за правата на човека](#). България си е запазила правото да не прилага член 17 от [Европейската конвенция за гражданството](#) от 1997 г., която гарантира равни права на лицата с двойно гражданство.

членуват в политически партии, могат да участват в изборите само като независими кандидати, като преди това са излезли в отпуск.⁴⁷

Българските граждани с двойно гражданство не трябва да бъдат възпрепятствани да участват в изборите като кандидати.

Регистрацията на партии и кандидати е двустепенен процес. ЦИК регистрира политическите партии и коалиции като участници, а РИК регистрира инициативните комитети, които може да издигнат независими кандидати. Политическите партии и коалиции трябва да предоставят минимум 2 500 подписа в подкрепа на регистрацията, както и депозит от 2500 лева.⁴⁸ Независимите кандидати имаха нужда от подкрепата на един процент от регистрираните избиратели в съответния избирателен район или от 1000 подписа, в зависимост от по-малкото изискване.⁴⁹ Гражданите можеха да се подписват в подкрепа на само една партия или коалиция или кандидат, което е в противовес с предишни препоръки на СДИПЧ.⁵⁰

Като цяло регистрацията на кандидатите и партиите беше приобщаваща. ЦИК получи документи за регистрация от 19 политически партии и 9 коалиции и всички те бяха предварително регистрирани преди крайния срок на 26 май. Законът не предвижда начин за поправка на документите за регистрация, ако са установени проблеми след крайния срок, което е в противовес със съществуващите международни добри практики.⁵¹ На 27 и 28 май ГД ГРАО подаде информация към ЦИК, че броят на подписите в подкрепа на четири политически партии са под изискуемата квота и ЦИК заличи тяхната регистрация.⁵² Две от партиите обжалваха пред Върховния административен съд (ВАС), който потвърди решенията на ЦИК. Изборната администрация регистрира общо 5 079 кандидата в 696 кандидатски листи на 23 партии и коалиции; 29 процента от кандидатите бяха жени.

Сроковете за регистрация на партии и коалиции могат да бъдат коригирани, така че да дадат на всички участници в процеса ясна рамка и равнопоставеност за поправки в документите за регистрация.

IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалната предизборна кампания започна на 11 юни и приключи 24 часа преди изборния ден. Основните свободи като цяло бяха зачитани и участниците имаха възможността да проведат кампанията си без затруднения. Според събеседниците на Омни СДИПЧ някои ограничения относно събитията на живо, които бяха въведени от правителството на 15 юни във връзка с продължаващата пандемия от КОВИД-19, бяха съразмерни на ситуацията и не се отразиха

⁴⁷ В тази категория влизат военни, служители на дипломатическите и националните разузнавателни служби и на националните служби за сигурност, полицаи, съдии, прокурори и следователи.

⁴⁸ 1 евро е равностойно на 1.96 лева

⁴⁹ С измененията от май 2021 г. се въведе възможността гражданите да подкрепят регистрацията на партия или коалиция чрез квалифициран електронен подпис. Тази възможност беше използвана от 499 избиратели, всички в подкрепа на Демократична България.

⁵⁰ Параграф 96 от [Насоките за регулиране на политическите партии на СДИПЧ и Венецианската комисия](#) от 2020 г. съдържа препоръка, че „трябва да е възможно да бъде подкрепена регистрацията на повече от една партия, а законодателството не бива да ограничава гражданите или други лица да имат право на подпис в подкрепа на само една партия.“

⁵¹ Съгласно [Насоките за регулиране на политическите партии на СДИПЧ и Венецианската комисия](#) от 2020 г. “в случай на технически пропуски или дребни нарушения на изискванията за регистрация, на съответната политическа партия следва да се даде разумен срок за корекции.”

⁵² Подписи бяха обявени за невалидни, ако подписалият не е бил регистриран в избирателните списъци, ако данните за него са били непълни или ако се е подписал в подкрепа на повече от една листа.

негативно на възможността да се води предизборна кампания.⁵³ Законодателството не предлага достатъчна регулация за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси или със служебно положение по време на кампанията.⁵⁴ Събеседниците на СДИПЧ Омни не споделиха за съществени притеснения в тази насока, но СДИПЧ Омни наблюдава отделни случаи, при които оповестяването на местни инфраструктурни проекти създаде по-благоприятно положение за ГЕРБ.⁵⁵

Политическите партии използват разнообразни подходи при конкурентна, но не толкова видима кампания която стана по-интензивна с приближаването на изборния ден. Участниците в изборите се срещат с избиратели в малки групи или използват агитационни щандове, разположени на обществени места, като по-големи събития бяха организирани най-вече в началото и в края на кампанията.⁵⁶ В рамките на 27-те предизборни събития, които бяха наблюдавани от СДИПЧ Омни, жените бяха добре представени сред публиката, но не така добре сред говорителите. Билбордове и плакати на многобройни кандидати бяха разположени из цялата страна. В допълнение, участниците в изборите активно водеха кампания в социалните мрежи и в по-малка степен в традиционните медии. По-голяма част от материалите за предизборната кампания не бяха направени във формати за хора с увреждания.

На национално ниво в предизборната кампания преобладаваха темите за противодействие на корупцията, икономическото възстановяване след пандемията, съдебната реформа и безработицата. Наблюдателите на СДИПЧ Омни отбелязаха изолирани случаи на нетолерантна реторика, включително и срещу ЛГБТИ общността и отричане на Холокоста.⁵⁷ Комисията за защита срещу дискриминация, специализирано държавно звено, натоварено с предотвратяване на дискриминацията, полицията и представителите на главния прокурор информираха СДИПЧ Омни, че не са получили никакви жалби от такъв характер и не са се самосезирали. Така, в

⁵³ Министерството на здравеопазването издаде специални указания за предизборната кампания 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, можеха да са запълнени не повече от 50 процента от седалните места.

⁵⁴ 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. Законът за политическите партии забранява да се използват безплатно държавни и общински ресурси.

⁵⁵ Като част от кампаниите си кметовете на Враца и на София, както и няколко народни представители от разпуснатия парламент от избирателните райони в Пловдив и София, показваха на страниците на ГЕРБ във Фейсбук общински проекти, изградени с местно или с европейско финансиране, като постижения на партията. СДИПЧ Омни също наблюдава значителен брой агитационни материали на ГЕРБ в кабинета на кмета на Костинброд. Насока II.B.1.3 от [Общите насоки за предотвратяване и отговор на злоупотребата с административни ресурси по време на изборния процес](#) на ОССЕ СДИПЧ и Венецианската комисия от 2016 г. гласи, че „за да предотврати злоупотребата с административни ресурси, която нарушава равнопоставеността в предизборната битка, правната рамка трябва да разписва правила срещу ключови обяви, които може потенциално да създадат благоприятно отношение към някоя партия или кандидат по време на кампанията.“

⁵⁶ Няколко от участниците в изборите, включително ИТН, Изправи се! Мутри във!, БСП, Демократична България и ГП Българско лято, организираха неконвенционални агитационни събития в малък мащаб, като уроци по йога, велосипедни турове или представяне на книги.

⁵⁷ Началото на кампанията съвпадна с провеждането на “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 прайда. Агитационен материал на Българските патриоти, излъчен по телевизията, включваше анти-ЛГБТИ символи. В избирателен район Русе кандидат от партия “Свобода” коментираше пред широката общественост участието на своя дядо в масови убийства по време на Втората световна война. Друг кандидат, от Българския национален съюз, в интервю изказа похвали към нацизма и отрече Холокоста, което беше потвърдено от ЦИК като нарушение и беше изпратено до областния управител за налагане на глоба.

противовес с ангажиментите на ОССЕ и международните добри практики, тези случаи останаха неразрешени.⁵⁸

Свободата на изразяване трябва да бъде зачитана, но правоприлагащите органи и отговорните държавни институции следва да разглеждат случаи на дискриминация и нетолерантна реторика по време на предизборната кампания и където е необходимо, да предприемат действия и да прилагат санкции своевременно.

Предизборната кампания беше плуралистична и участниците в изборите предложиха различни предизборни платформи, но разполагаха с ограничени възможности да обсъдят и да открийт своите идеи. Общественият дискурс по време на официалната кампания беше доминиран от взаимни обвинения между представители от служебното правителство и ГЕРБ.⁵⁹ На 18 юни ГЕРБ подаде жалба до ЦИК срещу служебното правителство с твърденията, че действията на правителството влияят негативно на кампанията на ГЕРБ; жалбата беше отхвърлена. Лични нападки с обидно съдържание между партийните лидери също бяха част от кампанията. Тези особености ограничиха достъпа на избирателите до информация по същество относно програмите на партиите.

През май и юни служебното правителство замени значителна част от началниците на районните полицейски управления, както и областните управители, под претекст че поведението на някои от полицейските служители в предходни избори е спомагало за купуване на гласове и сплашване на избирателите.⁶⁰ Полицията предприе активна кампания за предотвратяване на купуването на гласове и министърът на вътрешните работи предоставяше редовно информация за случаите, които се разследват.⁶¹ Голяма част от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ привестваха тези мерки като възпиращи потенциални изборни злоупотреби. Същевременно обаче, мнозина споделиха, че тези действия няма как да бъдат напълно ефективни, ако разследванията на полицията не са последвани от своевременно наказателно производство, предвид факта, че в повечето случаи е имало основания за наказателно преследване.⁶² В резултат на това, многобройни притеснения относно купуване на гласове и натиск върху избирателите съпровождаха кампанията.⁶³

⁵⁸ Параграф 40 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) гласи, че „държавите членки следва ясно и недвусмислено да заклеймят тоталитаризма, расовата и етническа омраза, анти-семитизма, ксенофобията и дискриминацията срещу всеки... те заявяват своята решимост да положат усилия в противодействието на тези прояви във всичките им форми.“ Принцип 2 от [Препоръка No. R \(97\) 20 1997 г. на Съвета на министрите на Съвета на Европа](#) гласи, че „правителствата следва да проучат начините и средствата за разработването на координирана политика за разследване основна на насоки на национално ниво...“

⁵⁹ На 18 и на 25 юни Министърът на вътрешните работи заяви, че няколко дела за корупция с прякото участие на предишния министър-председател г-н Борисов, трябва да бъдат подробно разследвани. На 19 юни г-н Борисов заяви, че действията на служебното правителство са насочени лично срещу него.

⁶⁰ Купуването и продаването на гласове е престъпление, което подлежи на лишаване от свобода и глоби, като всички агитационни материали трябва да съдържат тази информация.

⁶¹ Полицията откри гореща линия за докладване на изборни престъпления и издаде около 7 000 предупредителни протокола срещу лица, заподозрени във връзка с предходно тяхно участие в схеми за купуване на гласове. Други 4 700 протокола бяха издадени по време на деня за размисъл. Според данни на Министерството на вътрешните работи, по време на кампанията полицията е получила над 500 сигнала за купуване на гласове. Разследвания са започнали в 72 от случаите и 24 лица бяха арестувани. Някои от представителите на политическите партии изказаха мнение, че действията на полицията по време на предизборната кампания понякога са били прекомерни.

⁶² Много от събеседниците на мисията заявиха, че прокуратурата в миналото е пренебрегвала случаите на купуване на гласове и сплашване на избирателите.

⁶³ Министърът на вътрешните работи докладва случай от област Хасково, в който са замесени около 28 000 лица, както и други случаи, при които е конфискувана сума от порядъка на десетки хиляди лева, предназначени за купуване на гласове. В област Сливен, наблюдателите на СДИПЧ ОМНИ получиха последователни и достоверни сведения, че представители на Изпълнителната агенция по горите са оказвали натиск върху граждани да гласуват за ГЕРБ като в замяна получат разрешителни за добив на дърва за огрев.

Х. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Финансирането на предизборната кампания е уредено в Изборния кодекс и Закона за политическите партии. По-голяма част от препоръките на СДИПЧ и на групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (ГРЕКО) относно финансиране на предизборната кампания остават неразрешени, включително и тези за докладване на разходите преди изборния ден и въвеждане на по-кратки срокове за подаване и публикуване на финансовите отчети.⁶⁴

Политическите партии и коалиции, които са получили съответно поне един и четири процента от действителните гласове на предходните избори, имат право на годишна държавна субсидия.⁶⁵ Партиите и коалициите, които нямат право на субсидия, получиха по 40 000 лева за медийно отразяване като участници в кампанията, а независимите кандидати по 5000 лева.

Предизборната кампания на партията или на кандидата може да се финансира чрез собствени средства, както и чрез финансови дарения или дарения в натура. Възможността юридически лица да даряват за предизборна кампания, въведена през 2019 г., беше обявена за противоконституционна от Конституционния съд през април 2021 г.⁶⁶ Законодателството не поставя таван на даренията, но забранява такива от лица, които не пребивават в страната, религиозни институции, анонимни и чуждестранни източници. Разходите на партиите и коалициите по време на кампанията са ограничени до 3 000 000 лева, а на независимите кандидати до 200 000 лева.

Законът не изисква от участниците в изборите да предоставят междинни отчети за разходите. Преводите над 1000 лева трябва да бъдат направени по банков път. Даренията или собствените средства, които са над една минимална заплата (650 лева), трябва да бъдат придружени от декларация за произход на средствата. Партиите не бяха задължени да декларират източниците на собствени средства, което позволи на участниците в кампанията да ги използват, без да разкриват дарителя или сумата, отделена за кампанията от собствени средства.⁶⁷ Като цяло, пропуските в законодателството и ограниченият контрол намалява прозрачността и отчетността на финансирането на предизборната кампания.

За да се насърчи прозрачността на финансирането на предизборната кампания, следва да се обмисли декларирането на източниците на даренията към партиите, както и разкриването на разходите за провеждане на предизборната кампания преди деня на изборите.

Мнозинството от партиите споделиха, че са получили ограничен брой дарения, а други информираха, че са разчитали или на държавната субсидия, или на партийните средства за организиране на кампанията.⁶⁸ Политическите партии и коалиции публикуваха информация само

⁶⁴ Виж Третия доклад от ГРЕКО за оценка на съответствието за България от 2012 г. Становището на ОССЕ СДИПЧ по отношение на Закона за изменение на държавния бюджет на Република България за 2019 г. критикува измененията, защото поради прибързаното приемане на закона, политическите партии без достатъчна бюджетна наличност се поставят в неблагоприятна позиция преди избори.

⁶⁵ Сумата на държавната субсидия за 2021 г. е по 8 лева за всеки получен глас. Субсидията се изплаща на четири вноски през календарната година

⁶⁶ Съдът подчерта нуждата да се гарантира политическия плурализъм и равни възможности за участниците в изборите.

⁶⁷ Виж параграфи 198, 199 и 200 от Насоките за регулиране на политическите партии на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2010 г., които отбелязват, че партиите и кандидатите следва да проследяват и да публикуват всички дарения, които са получени преди изборите.

⁶⁸ Партиите и коалициите декларираха парични и предметни дарения на обща стойност от около 418 000 лева, като най-голямата сума бе декларирана от ИТН, следвана от БСП, Демократична България и коалицията „Ляв съюз за чиста и свята република.“

за броя на подписаните споразумения, но не разкриха условията на договорите или допълнителни подробности.⁶⁹ Според представители на медиите, значителна част от средствата са похарчени за медийни и рекламни договори.⁷⁰

Участниците в изборите трябва да подадат отчет за приходите и разходите от предизборната кампания в рамките на 30 работни дни след изборите. Отчетите стават публични до 15 дни и се одитират от Сметната палата в рамките на шест месеца. Сметната палата е натоварена да провери съответствието на докладваните средства съобразно публикуваните договори от медиите или други доставчици на реклама, преписки относно сумата на даренията и друга финансова информация.⁷¹ Сметната палата може да идентифицира недопустимите дарения, но не е натоварена да засече недеklarирани преводи. Според някои събеседници на СДИПЧ ОМНИ много кандидати използват собствени средства, които често не са включени във финансовите отчети на партията или коалицията, а други изразиха притеснения относно значителните несъответствия между реалните и докладваните разходи.⁷² Предвид ограничените правомощия на Сметната палата да установи нарушения и да наложи съответните глоби своевременно, тези санкции не се смятат като достатъчни от по-голямата част от заинтересованите страни в изборите.⁷³ Липсата на съкратени срокове, в които Сметната палата да разгледа нарушенията на финансирането на кампанията, допълнително отслаби ефективността на надзора.

За да гарантира ефективен контрол над финансирането на предизборната кампания, Сметната палата следва да има съответните правомощия и да разполага с достатъчни финансови и човешки ресурси за активно проследяване на финансирането на кампанията от страна на участниците в изборния процес, както и да идентифицира недеklarирани приходи и разходи и да налага възпиращи санкции.

Изборният кодекс разширява регулациите на медиите като включва, както профилите, така и страниците на медиите в социалните мрежи. Същевременно, други интернет страници, включително и официалните такива на политическите партии и кандидатите, са възприети като лични профили, и като такива не попадат под правилата за провеждане на предизборна кампания. На база на анализа на СДИПЧ ОМНИ на данните, публикувани от библиотеката с реклами на Фейсбук по време на периода на кампанията, участниците в изборите са похарчили над 350 000 евро за реклама във *Фейсбук*, от които 250 000 евро са разходвани от Демократична България. Партиите и коалициите продължиха с рекламите и по време на деня за размисъл, като похарчиха допълнително 65 000 евро, включително и по време на изборния ден. СДИПЧ ОМНИ идентифицира определен брой страници във *Фейсбук*, които не бяха официално свързани с

⁶⁹ ГЕРБ декларира най-големия брой договори, сключени с агенции за реклама и връзки с обществеността (311), следвани от Българските патриоти (185) и Демократична България (143).

⁷⁰ Извадката включва 14 телевизии, 19 радио станции, 9 вестника и 59 интернет страници, като са похарчени повече от 3 000 000 лева (без ДДС), като най-голямата сума е отделена от ГЕРБ, Демократична България и Българските патриоти, всеки с над 500 000 лева.

⁷¹ Според изискванията на закона, Сметната палата следва да изиска информация от базата данни на Национална агенция по приходите и други отговорни органи.

⁷² ГП Българско лято твърди, че заради блокирането на банковата ѝ сметка след наложените от САЩ санкции, партията е била затруднена да провежда кампанията си, особено в социалните мрежи, където плащания за реклама могат да се правят само от банкова сметка. Впоследствие, рекламите са били плащани лично от кандидатите от листите на ГПБЛ.

⁷³ Сметната палата може да налага глоби в размер до 15 000 лева за нарушения на правилата за финансиране на кампанията, като например надвишаване на лимита за разходи или неспазване на изискванията за оповестяване и отчитане.

участниците, но бяха пуснали платени реклами в подкрепа на ГЕРБ, срещу ИТН, Демократична България или срещу служебното правителство.⁷⁴

XI. МЕДИИ

A. МЕДИЙНА СРЕДА

Високата концентрация на собствеността на медиите и политическото влияние върху редакционните политики значително ограничава развитието на медийния плурализъм. Телевизията остава основният източник на информация; печатните медии изгубиха своето влияние след като най-големия частен разпространител *Лафка* затвори през 2020 г.⁷⁵ На медийния пазар доминират два телевизионни оператора - *Nova* и *bTV*.⁷⁶ Техните крайни собственици бяха сменени през последната година, което бе последвано от уволнението и напускането на главни редактори и журналисти и при двата оператора, с обяснения за оказан натиск от новото ръководство. Двете телевизии са собственост на известните телекомуникационни компании *United Group* и *PPF*, които също контролират основни радио станции, онлайн и печатни медии, както и кабелни и мобилни оператори. Поне четири телевизионни канала са официална собственост на политически партии или техните лидери.⁷⁷ Мнозинството от събеседници на СДИПЧ Омни отбелязаха, че медиите нагаждат своите редакционни политики съобразно интересите на рекламодателите си, сред които са и политически партии.

За да се насърчи развитието на медиен плурализъм и различни гледни точки, следва да се предвидят мерки за ограничаване на концентрацията на медиите, включително и чрез прилагане на съществуващото законодателство срещу медийните монополи и господстващо положение на пазара.

Обществената Българска национална телевизия (*БНТ*) е третият по популярност телевизионен оператор. Както *БНТ*, така и Българското национално радио (*БНР*) са финансирани от държавния бюджет, като правителството има значителна свобода при определяне на отпусканата сума. Непосредствено след изборите на 4 април 2021 г., предходното правителство предостави на БНТ допълнително 20 милиона лева, за да покрие натрупаните си дългове за електронни комуникационни услуги; докато *БНР*, което имаше подобни дългове, но се възприема като критично срещу предходното правителство, не получи подобна сума. Някои от събеседниците на СДИПЧ Омни определиха подобно разпределение като награда за благоприятна редакционна политика. Прякото финансиране на обществените медии от правителството и възможността му

⁷⁴ Фейсбук групите „[Има ли такава партия](#)“, „[Дневникът на Слави](#)“ и „[Утрешен вестник](#)“ бяха изтрети непосредствено след изборния ден като похарчиха над 11 000 евро за популяризиране на постове, които съдържаха негативни снимки и видеа, насочени към ИТН и лидера на партията. Групи като „[Читанка](#)“, „[Победител](#)“ и „[Zeitgeist: Bulgaria](#)“ похарчиха по време на кампанията над 10 500 евро за подкрепа на ГЕРБ и ДПС като в същото време представяха в негативни краски ИТН, Демократична България и служебното правителство. Групата „[България подкрепя София](#)“ похарчи над 8 000 евро за реклама на ГЕРБ.

⁷⁵ Според [изследване](#), проведено от Екзакта Рисърч Груп между 30 юни и 6 юли, около 75 процента от интервюираните избиратели споделят, че се информират за кампанията основно от телевизията, 38 процента чрез социалните мрежи и 25 процента чрез слушане на радио.

⁷⁶ По данни от [измерването](#) на телевизионната аудитория на Nielsen Admosphere, през май 2021 г. общият дял на каналите на *bTV* и *Nova* е обхванал 63.6 процента от зрителите. По оценки от анализа на приходите от [телевизионна реклама](#) за януари – юни 2021 г., медийните групи на *bTV* и *Nova* са получили 92 процента от общите приходи от телевизионна реклама.

⁷⁷ Според публично достъпни [данни](#), собственик на телевизия *Алфа* е Волен Сидеров, лидерът на партия Атака. Телевизия *Скат* е собственост на Валери Симеонов, лидерът на НФСБ. Лидерът на ИТН, Слави Трифонов, е собственик на телевизия „7/8“, а *БСТВ* е собственост на свързаната с БСП фондация „Дума“.

да увеличи или намали бюджетните им средства, прави уязвима редакционната им независимост, което е в разрез със съществуващите международни стандарти.⁷⁸

Независимостта на обществените медии следва да бъде насърчена чрез предоставяне на финансиране по начин, който е основан на ясни и обективни критерии.

Много събеседници на СДИПЧ ОМНИ отбелязаха подобрен достъп до обществена информация и отвореността на служебното правителство към медиите. Въпреки това, те споделиха и за няколко случая на заплахи и физически нападения над журналисти през последните години, включително и от страна на полицейски служители, които не са били напълно разследвани и са допринесли за среда на безнаказаност за извършителите и автоцензура сред някои журналисти.⁷⁹

Правоприлагащите органи трябва да гарантират, че случаите на сплашване и тормоз над журналисти са своевременно разследвани, а извършителите са подвеждани под съдебна отговорност.

В. ПРАВНА РАМКА

Конституцията защитава свободата на словото и на печата. Въпреки че лишаването от свобода за клевета беше отменено през 1999 г., това все още се възприема като криминално деяние, което е в противоречие с международните стандарти и предишни препоръки на СДИПЧ.⁸⁰ Повечето събеседници на СДИПЧ ОМНИ отбелязаха, че прилагането на тези разпоредби и съотносимите глоби продължават да водят до автоцензура.⁸¹

За да се насърчи свободата на словото, клеветата и набедаването следва да бъдат напълно декриминализирани.

Извън предизборния период, дейността на електронните медии се регулира основно от Закона за радиото и телевизията, а печатните и онлайн медиите предимно зависят от саморегулация. Изборният кодекс изисква само от обществените *БНТ* и *БНР* да предоставят обективно и равнопоставено отразяване на предизборната кампания, за да се гарантира равното участие на участниците в изборния процес. Законът също така изисква от обществените медии предварително да сключат споразумения за всички видове отразяване, както и за времетраенето на всички участници, като се забранява излъчването на материали от кампанията извън договорените времеви слотове.⁸² Поради липсата на яснота дали новинарското съдържание се

⁷⁸ Параграф 16 от [Обща бележка 34](#) към Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) от 1966 г. гласи, че държавите следва да “гарантират независимостта и редакционната свобода” на обществените електронни медии и да “осигурят финансиране по начин, който не накърнява тяхната независимост”. Виж също и [Препоръка 1878](#) на ПАСЕ.

⁷⁹ На 15 февруари 2021 г. Представителят на ОССЕ по въпросите за свободата на медиите [коментира](#) отказа на главния прокурор от пълно разследване на случая на побой, нанесен от полицията над журналист на свободна практика на 2 септември 2020 г. Журналистът обжалва бездействието на прокуратурата пред ЕСПЧ. Съгласно Параграф 23 от [Обща бележка 34 от 2011 към МПГПП](#) всички нападения срещу журналисти следва да бъдат “активно и своевременно разследвани, а извършителите да бъдат подвеждани под съдебна отговорност”. Виж още [доклада](#) от 31 март 2021 г. на Комисаря за правата на човека на Съвета на Европа.

⁸⁰ Параграф 47 от [Обща бележка 34 на Комитета по права на човека към МПГПП](#) от 2011 призовава държавите да „обмислят декриминализирането на клеветата и във всеки случай прилагането на наказателното правораздаване следва да бъде насърчено само за най-сериозните случаи.“

⁸¹ През февруари 2021 г. бяха инициирани три наказателни дела за клевета срещу редактора на Капитал – Николай Стоянов, две от които от страна на бивш депутат от ГЕРБ. През 2019 г. Росен Босев, друг журналист от Капитал, беше осъден по наказателно дело за клевета и в момента обжалва присъдата си в ЕСПЧ.

⁸² *БНТ* подписа споразумения с 21 от 23-те партии и коалиции, които участваха в изборите, а *БНР* подписа споразумения с 16 от тях.

възприема като предизборна кампания, и двете медии, *БНТ* и *БНР*, разтълкуваха рестриктивно тези законови изисквания и се въздържаха от отразяване на кампанията в новинарските емисии и другите аналитични предавания. Този подход допринесе за подкопаване на тяхната роля на обществени медии.⁸³

За да може да изпълняват ролята си на обществени доставчици на услуги, законодателството би трябвало да изисква от обществените медии да отразяват активно изборния процес и предизборната кампания по честен, балансиран и безпристрастен начин.

Макар законът да изисква от *БНТ* да предоставя на партиите и коалициите най-много до 40 секунди безплатно телевизионно време на първия и на последния ден на кампанията, *БНТ* реши да предостави на всеки участник допълнително по 10 минути под формата на интервю на живо в праймтайма на телевизията. В съответствие със закона, *БНТ* организира 10 дебата, всеки с продължителност 45 минути. Те обаче бяха излъчени в 16:00 часа, а не в праймтайма. Някои от участниците в изборите критикуваха формата на тези дебати, които предоставиха ограничено време за отговори и честа размяна на лични нападки.⁸⁴ В допълнение, *БНТ* организира три дебата в най-гледаното време, включително и един за парламентарно представените партии. Частните телевизии, които бяха наблюдавани, организираха няколко дебата, като поканиха за участие само най-популярните участници, според данните на социологическите проучвания.

Законът изисква всяко платено съдържание в медиите да бъде ясно обозначено като такова, а цената да бъде еднаква за всички участници в изборите и публикувана предварително. Цената не трябва да надхвърля средните тарифи за търговска реклама през последните шест месеца. Медиите обаче бяха задължени да предоставят само обща информация на подписаните договори, въпреки предходна препоръка на СДИПЧ, като по този начин ограничиха възможностите за проверка за спазването на закона. В мнозинството си, националните оператори публикуваха информация за подписаните договори, докато голяма част от онлайн медиите не направиха същото и не обозначиха ясно платеното съдържание на сайтовете.

Съветът за електронни медии (СЕМ) е регулаторният орган за електронните медии. Съставен е от пет члена, назначени за период от шест години на ротационен принцип; трима са назначени от Народното събрание, двама от президента. Начинът на назначаване беше критикуван от много събеседници на СДИПЧ Омни заради факта, че предразполага към зависимост от управляващата партия.⁸⁵ На 28 юни единственият член, назначен от настоящия президент подаде оставка, като посочи като мотиви натиск от другите представители на Съвета и недостатъчна институционална дейност.⁸⁶

Макар СЕМ да е законово задължен на проведе мониторинг на медиите по време на кампанията, той не разполага с механизъм за налагане на санкции, а трябва да уведомява ЦИК или съответната РИК за потенциални нарушения на медиите. По време на кампанията СЕМ проведе мониторинг

⁸³ Параграф (3).6 от чл.6 от Закона за радиото и телевизията изисква от *БНТ* и *БНР* „отразяват различните идеи и убеждения в обществото чрез плурализъм на гледните точки във всяко от новинарските и актуално-публицистичните предавания с политическа и икономическа тематика“. Параграф II.1 от [Препоръката CM/Rec\(2007\)15](#) на Съвета на Европа препоръчва „регулаторната рамка следва да предвижда и задължение за отразяване на предизборната кампания по честен, балансиран и безпристрастен начин в общата програма от услуги на операторите. Подобно задължение следва да се отнася както към обществените, така и към търговските оператори в техните сфери на излъчване.“

⁸⁴ ИТН отказа да участва в публичните телевизионни дебати макар да използва други възможности за безплатно отразяване от обществените медии.

⁸⁵ Член 30 от Европейската директива за аудиовизуални медийни услуги изисква държавите членки на ЕС да гарантират, че медийният регулатор е „функционално независим от съответното правителство и от други обществени или частни институции.“

⁸⁶ СЕМ поддържа мнението, че това не е правилна констатация и г-жа Димитрова не е била подложена на натиск.

на 15 телевизии и 15 радио станции и само видео съдържанието на шест интернет страници. От осемте сигнала, подадени от СЕМ към ЦИК по време на кампанията, ЦИК взе решение срещу един от тях и отхвърли един поради липса на квалифицирано мнозинство. Макар че законът предвижда санкции за четири от другите случаи, ЦИК само изпрати официално писмо, с което да напомни на съответните медии за техните законоустановени задължения. Останалите сигнали, подадени от СЕМ, не бяха разгледани официално от ЦИК. Като цяло, въпреки медийния мониторинг от страна на СЕМ, ЦИК не съумя да гарантира ефективни мерки срещу установените нарушения на медиите.

За да гарантира наличието на ефективна система за произнасяне при медийни нарушения, на СЕМ могат да се предоставят правомощия да разглежда съответните жалби и да взема решения относно установените нарушения от проведения вътрешен медийен мониторинг като налага глоби, които да могат да бъдат обжалвани в съда, или нарушенията да бъдат препращани за разглеждане в съда.

С. ДАННИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ

Общото заключение от медийния мониторинг на СДИПЧ Омни е, че въпреки предоставената възможност за безплатно и платено съдържание на участниците в изборите и представителите на правителството да представят своята гледна точка в електронните и онлайн медиите, журналистическото отразяване на кампанията беше ограничено. В частност, трите национални телевизии основно предложиха развлекателно съдържание, без да отделят време за задълбочени аналитични или разследващи репортажи, като се организираха само няколко дебата, което значително намали възможността избирателите да направят информиран избор.⁸⁷ В допълнение, по време на кампанията, *БНТ-1* и *Nova* още повече ограничиха своите редакционни програми, за да предоставят време за широкото отразяване на Европейското първенство по футбол, докато *bTV* ограничи политическото отразяване само до сутрешните си програми.⁸⁸

Обществената телевизия до голяма степен се въздържа от отразяване на кампанията в новинарските емисии. Тя предостави около пет процента от отразяването на ГЕРБ, докато останалите участници общо имаха около два процента. Обичайната дейност на служебното правителство беше широко отразена, предоставяйки около 73 процента от покритието. Размяната на взаимни обвинения между представители на служебното правителство и ГЕРБ относно корупция и нередности доминираше новинарските емисии във всички наблюдавани частни електронни медии. В резултат на това, ГЕРБ получи между 13 и 19 процента от отразяването, докато останалите общо получиха между 8 и 14 процента в новинарските емисии на частните телевизии. При всички наблюдавани медии, отразяването на правителството беше неутрално като тон, докато това на ГЕРБ беше положително или неутрално. Актуалните предавания в най-гледаното време и в сутрешните блокове на всички частни телевизии дадоха платформа за участие на осем партии, които имаха най-високи прогнозни резултати според социологическите проучвания, макар ГЕРБ да получи по-голямо отразяване в сравнение с останалите.

Сред онлайн медиите, които бяха обхванати в мониторинга, *24 часа*, *Blitz*, *dir.bg* и *Vesti.bg* видимо бяха в подкрепа на ГЕРБ. *Дневник* в голяма степен беше критичен към ГЕРБ и отразяваше правителството основно в неутрален тон. *Offnews* подкрепи шест партии, които бяха закупили платено съдържание на сайта, както и БСП, и Демократична България. Обществените и частните

⁸⁷ По време на периода на официалната предизборна кампания, СДИПЧ Омни осъществи мониторинг на сутрешните и вечерни предавания в най-гледаното време по *БНТ-1*, *bTV* и *Nova*, както и на вечерния праймтайм на *Nova News*. Мисията също наблюдава политическото съдържание на шест онлайн медийни издания: *24 Chasa*, *Blitz.bg*, *dir.bg*, *Dnevnik*, *OffNews* и *Vesti.bg*.

⁸⁸ Според БНТ ограниченото време е следствие от съвместен договор за излъчване, подписан от *БНТ* и *Нова телевизия* преди насрочването на изборите.

медии предоставиха разнообразни възможности за платено отразяване, включително платени интервюта, репортажи, представени като редакционно съдържание и често разработени от журналисти от съответната медия. Пристрастното отразяване и липсата на разграничение между платено и редакционно съдържание компрометираща редакционната почтеност на медиите.

Медийният мониторинг на СДИПЧ ОМНИ отбеляза, че в различните медии между 78 и 86 процента от отразените участници в изборите бяха мъже, въпреки че около 29 процента от кандидатите бяха жени. Подобна тенденция се наблюдаваше и сред по-голямата част от онлайн медиите, където между 75 и 91 процента от отразените кандидати бяха мъже. Единственото изключение беше при *Vesti*, които публикуваха няколко платени интервюта и репортажи за лидера на БСП, Корнелия Нинова. В някои случаи отразяването на жените кандидати беше насочено към техния външен вид вместо към професионалния им опит или политики.

Изборният кодекс изисква от медиите при публикуване на резултати от социологически проучвания да оповестят поръчителя, източника на финансиране и агенцията. Мониторингът на СДИПЧ ОМНИ установи, че медиите публикуваха тази информация в 90 процента от случаите. Въпреки предходни препоръки от страна на СДИПЧ, Изборният кодекс не разписва задължение да се предостави методологията на проучването, данни за извадката, максимално допустимата грешка и периода на провеждане.⁸⁹ Мониторингът на СДИПЧ ОМНИ установи, че в 85 процента от публикуваните проучвания, максималната допустима грешка не е оповестена, а в 10 процента липсваше информация за размера на извадката. Въпреки че Изборният кодекс забранява публикуването на предварителни резултати от социологически проучвания и такива „на изхода“ (екзит пол), СДИПЧ ОМНИ откри 9 медии, които оповестиха резултати в деня на изборите като използваха различни начини на прикритие.⁹⁰

ХІІ. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

Конституцията не дава определение на национални малцинства, но гарантира правото на самоопределение.⁹¹ Населението на България е разнообразно, като по официални данни малцинствата съставляват 15 процента.⁹² Съгласно изискванията на закона, дискриминацията на етническа или религиозна основа е забранена, но няколко от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ отбелязаха, че дискриминацията, враждебното отношение и сегрегация, насочени към някои групи граждани, най-вече ромите, продължава да е проблем, въпреки усилията на властите за

⁸⁹ Параграф 1.8 от Препоръката на Съвета на Европа CM/Rec(2007)15 постановява, че държавите трябва да гарантират, че при представяне на резултатите от социологическо проучване, медиите също трябва да предоставят достатъчно информация, за да може обществеността да прецени стойността на изследването, включително методологията, извадката, максимално допустимата грешка и периода на провеждане.

⁹⁰ Резултатите от проучванията за изборните резултати бяха представени във формата на прогноза за времето, състезание за коли или на зебри, нива на замърсяване, информация за трафика, както и изследване на най-популярните видове десерти. ЦИК наложи глоби на *24 Chasa*, *Blitz*, *Club-Z*, *Dnevnik*, *dir.bg* и *PIK* за публикуване на резултати от екзит пол по време на изборния ден.

⁹¹ Чл. 54, 1 от Конституцията казва: „Всеки има право да се ползва от националните и общочовешките културни ценности, както и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона.“

⁹² Според данните от преброяването от 2011 г., етническите турци са най-голямата малцинствена група и съставляват 8.8 процента от населението, следвани от ромите с 4.9 процента; други малцинства в страната са арменци, евреи, каракачани, македонци, румънци, руснаци, власи (аромани), украинци и др., които общо съставляват един процент от населението.

тяхната интеграция.⁹³ Конституцията не позволява формирането на политически партии на „етническа, расова или религиозна“ основа.⁹⁴

Според закона, предизборната кампания може да се провежда само на български език, което е в противоречие с дългогодишните препоръки на СДИПЧ, Венецианската комисия и международните стандарти.⁹⁵ По този начин се ограничава достъпа на представителите на малцинствата до информация за политическия живот, което е сред изразените притеснения на много на брой представители на малцинствата и на политическите партии.⁹⁶ Материалите за разяснителната кампания, разработени от ЦИК и други участници в процеса, също бяха само на български език.

Гражданите, представители на различни малцинства, би следвало да могат да използват майчиния си език по време на предизборната кампания, както и да могат да насърчават използването му по различни граждански и политически въпроси. Би било добре да се обмисли възможността да се предостави информация и материали за изборите на езиците на различните малцинства.

ДПС са припознати като представляващи интересите на турската и мюсюлманската общност, като ръководството на ДПС информира СДИПЧ Омни, че те възприемат себе си като конвенционална партия.⁹⁷ Както и при предходни избори, партията издигна значителен брой кандидати, които произхождат от тези малцинства. Според различни събеседници, други партии и коалиции също издигнаха кандидати от ромски, турски и друг произход, но като цяло на по-задни позиции в кандидатските листи.⁹⁸

Мнозинството от участниците в изборния процес не включиха политики за интеграция на ромите в техните платформи. Гражданското общество и представителите на ромската общност споделиха, че предизборната кампания сред ромските общности не беше често явление. ЦИК не организира разяснителна кампания, насочена към ромската общност, което не е в съответствие с

⁹³ В [Четвъртото становище за България](#), публикувано през май 2020 г., Консултативният съвет към Рамковата конвенцията за защита на националните малцинства на Съвета на Европа заявява, че защитата от дискриминация е „затруднена от липсата на информираност за правата и мерките, слабата политическа подкрепа и недостатъчното разследване и съдебно преследване“. Становището също заключава, че държавните „власти често не съумяват да реагират на ксенофобски, анти-ромски, ислямфобски и антисемитски изказвания.“

⁹⁴ Според становище на Конституционния съд от 1998 г., тази разпоредба има за цел да предотврати създаването на партии от един етнос, които да са отворени само за лица от същия етнос, раса или религиозно вероизповедание. В [Четвъртото становище за България](#) от май 2020 г., Консултативният комитет към Съвета на Европа подчерта, че тези ограничения може да създадат проблеми със съответствието с правото на събрание, сдружаване и на изразяване, които са залегнали в Рамковата конвенция. През юни 2021 г., Съветът на министрите на Съвета на Европа [заяви](#), че все още съществуват проблеми с регистрацията.

⁹⁵ Според законодателството, провеждането на кампания на друг език, различен от български се наказва с глоба от 200 до 2000 лева. [Рамковата конвенция за защита на националните малцинства](#) на Съвета на Европа от 1995 г. предвижда, че „правото на свобода на изразяване на всяко лице, което принадлежи към национално малцинство включва свобода да изразява мнение, да получава и разпространява информация и идеи на езика на малцинството без намесата на държавните власти.“

⁹⁶ Към момента предстои разглеждането на [жалба](#) от бившия председател на ДПС пред Европейския съд за правата на човека, в която заявителят оспорва ограничението на свободата на словото и дискриминация на основата на език по време на предишна кампания.

⁹⁷ Според данните от проучване „на изхода“ (екзит пол) на [Галъп Интернешънъл](#) и [Тренд](#), българските турци представляват около три четвърти от избирателите на ДПС, като партията също така е предпочитана и от около една трета от представителите на ромските общности.

⁹⁸ Няма държавен орган или неправителствена организация, които да разполагат със статистически данни за участието на представители на малцинствата като кандидати. Според информация от ГЕРБ, ИТН, БСП, ДПС, Демократична България и Изправи се! Мутри вън!, те всички имат в листите си кандидати от турски и ромски произход.

ангажиментите на ОССЕ.⁹⁹ Множество от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ споделиха, че поради социално изключване и финансови затруднения, гласоподавателите от ромски произход са подложени на натиск и опит за купуване на гласове. Някои представители на политически партии споделиха, че заради опасения от враждебност, някои кандидати от ромски произход от техните листи са избягвали воденето на кампания сред ромските общности, чиито местни лидери имат различни политически възгледи. Няколко от събеседниците на СДИПЧ ОМНИ информираха, че много от представителите на ромската общност са били демотивирани да гласуват поради липсата на информация за политиките, нежелание да се ползват машините за гласуване поради проблеми с грамотността, както и от потенциалното усещане за заплаха, идващо от полицейските усилия да пресекат купуването на гласове. Тези фактори може да са в основата на по-ниската изборителна активност сред ромската общност в сравнение с останалите изборители.¹⁰⁰

ЦИК и другите отговорни органи следва да организират дългосрочна разяснителна кампания сред ромските общности, за да насърчат тяхното съдържателно и приобщаващо политическо участие. Политическите партии е добре да обмислят приемането на вътрешни политики за насърчаване на представителството на малцинствата сред партийното ръководство и кандидатите, както и да включат интересите на малцинствата в техните предизборни програми и дейности.

ХІІІ. ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ

Участниците в изборите, политическите партии и наблюдателите могат да подават жалби срещу административни актове и решения, както и сигнали срещу други нарушения. Жалбите и сигналите могат да бъдат подадени към ЦИК или РИК. Решенията на РИК могат да бъдат обжалвани пред ЦИК. В зависимост от естеството на жалбата, решенията на РИК и ЦИК могат да бъдат обжалвани съответно пред административните съдилища и пред ВАС като последна инстанция. В съответствие с добрите изборни практики, законодателството предвижда съкратени срокове за разглеждане на жалбите по отношение на изборния процес, от три дни до един час в деня на изборите. Жалбите, които са подадени от лица, които не могат да докажат правен интерес, са оставени без разглеждане, което може да е пречка пред установяването на ефективни правни средства за защита. Сигналите могат да се подават от всеки.

За по-голяма част от заинтересованите страни в изборния процес, законодателството не предписва правото да се подават жалби срещу протоколите с резултати, съставени на различните нива, като участниците в изборите може да оспорят изборните резултати само непряко, което е в противоречие с предходни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия и европейската

⁹⁹ Чл. 91-93 от Плана за действие за подобряване на състоянието на ромите и синтите в рамките на ОССЕ, прието с Решението на [Срещна на Съвета на министрите в Маастрихт](#) през 2003 г. гласи, че държавите членки следва да „подобряват сътрудничеството между политическите лидери на местно и национално ниво и различните представители на ромите; да организира разяснителни кампании за участие в изборите с цел да подобри нивата на участие на ромите в изборния процес; да гарантира, че изборителите от ромски произход могат да направят информиран избор свободно.“

¹⁰⁰ Официални данни за изборителната активност сред ромското малцинство не са налични. На база на данните за изборителната активност по изборителни секции, публикувани от ЦИК, обаче, СДИПЧ ОМНИ изчисли, че изборителната активност сред ромските общности е около 10-15 процента по-ниска в сравнение със средното за страната от 42.19 процента. „Проучванията на изхода“, публикувани от Галъп Интернешънъл и Тренд, показва подобни тенденции.

съдебна практика.¹⁰¹ Невъзможността пряко да се оспорват резултатите от изборите ограничава правото на ефективна правна защита, в противоречие с ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.¹⁰²

Механизмът за решаване на жалби и сигнали следва да бъде преразгледан с цел разширяване на възможността за по-добра правна защита, така че гражданите, чиито права са засегнати, да може да подават жалба. Всички участници в процеса следва да имат възможност да оспорят пряко изборните резултати на всички нива.

Наличието на достъпен онлайн регистър, поддържан от ЦИК, подобрява прозрачността на процеса на разрешаване на спорове, но някои от сигналите бяха решени с приеждането на „протоколни решения“, които са достъпни само като част от публикуваните протоколи от заседанията на ЦИК. ЦИК реши да разгледа някои сигнали като жалби и обратното, като по този начин се ограничи последователността на процеса.¹⁰³ По време на предизборния период ЦИК публикува 41 решения относно жалби, включително 23 обжалвания на решения на РИК, както и 75 сигнала, най-вече относно регистрацията на кандидатите, сформирани на съставите на СИК, дейността на РИК и нарушения на правилата на предизборната кампания.¹⁰⁴ ЦИК отхвърли 17 жалби по същество и реши като недопустими други шест, поради факта, че жалбоподателите нямат правен интерес или представителност; потвърди в повечето случаи решенията на РИК, като реши три в полза на жалбоподателите. По време на кампанията, решенията относно жалбите и оспорванията бяха публикувани на сайта на ЦИК навреме. Значителен брой от сигналите относно предизборната кампания обаче, бяха оповестени след изборния ден.

Изборният кодекс дава правомощия на избирателните комисии да решават административните нарушения и наказания за изборни нарушения; глобите могат да достигнат до 5 000 лева при установяване на нарушението. Само едно нарушение беше санкционирано от ЦИК по време на кампанията и други шест от медийни доставчици в изборния ден. Пет сигнала, включително за купуване на гласове, бяха препратени по компетентност към главния прокурор и към Министерство на вътрешните работи.

¹⁰¹ Изборният кодекс постановява, че в рамките на 15 дни след обявяване на изборните резултати, легитимността им може да бъде оспорена пред Конституционния съд от една пета от народните представители, Президента, Министерски съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор по тяхна инициатива. През 2017 г. главният прокурор отказа да сезира Конституционния съд срещу изборните резултати след искане от една политическа партия. През април 2021 г., пленумът на ВАС единодушно реши да не препрати към Конституционния съд за оспорване на изборните резултати жалбите от ВМРО – Българско национално движение, Български национален съюз, Български съюз за нова демокрация и Българската социалистическа партия, както и отделни граждани и двама народни представители от София и Варна. През 2009 г. по делото [Петков и др. срещу България](#) ЕСПЧ установи, че правните инструменти за защита трябва да бъдат налични за всеки, който е засегнат. ЕСПЧ счита възможността да се оспорват резултатите индиректно като неефективна при тълкуването на чл. 13 от Европейската конвенция за права на човека. Виж също и параграф 79 от [Съвместното становище по отношение на измененията на Изборния кодекс](#) от СДИПЧ и Венецианската комисия от 2017 г..

¹⁰² Параграф 5.10 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#), гласи че: „всеки ще разполага с ефективни правни средства за защита срещу административни решения, така че да се гарантира зачитането на основните права и да се осигури правна стабилност.“ Член 8 от [Всеобщата декларация за правата на човека](#) гласи, че „всеки има право на ефективна правна защита...“

¹⁰³ ДПС обжалва решение на РИК Шумен пред ЦИК относно сформирани на СИК във Велики Преслав. Жалбата беше обсъдена от ЦИК като сигнал и се постанови съответното решение, което по-късно беше обжалвано пред ВАС.

¹⁰⁴ ГЕРБ подаде жалба за злоупотреба със служебно положение от представители на правителството относно изказвания на министър-председателя и двама министри от служебното правителство; в жалбата, която беше отхвърлена от ЦИК, се настояваше, че има нарушение на правилата за водене на предизборна кампания, тъй като те са призовавали избирателите да гласуват за определени политически партии.

До изборния ден ВАС получи и се произнесе по 15 жалби, 13 от които срещу решения на ЦИК по отношение на регистрацията и заличаването на политически партии, сформирани на изборните секции извън страната и др.¹⁰⁵ Шест от тези жалби бяха счетени за недопустими поради липса на правен интерес или подаване след крайния срок, а една беше препратена към съответния административен съд на по-ниска инстанция. В случаите, разгледани по същество, ВАС потвърди седем от решенията на ЦИК и отмени едно.¹⁰⁶ Жалбите бяха разгледани в законоустановеният срок и решенията бяха публикувани онлайн своевременно.

Общо 1124 сигнала с твърдения за престъпления, включително купуване на гласове, бяха докладвани от Министерство на вътрешните работи.¹⁰⁷ Според прокуратурата са започнати около 1245 разследвания от началото на предизборната кампания.¹⁰⁸ По време на предизборната кампания, както прокуратурата, така и Министерството на вътрешните работи признаха за липса на сътрудничество и обтегнати отношения между двете институции.¹⁰⁹ Много от събеседниците на ОМНИ СДИПЧ изразиха опасения, че различни случаи не се разследват достатъчно бързо и че само отделни случаи достигат до съда, като изразиха общо недоверие в наказателното правораздаване.

XIV. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ

Изборният кодекс предвижда наблюдение на изборите от представители на граждански организации, както и от застъпници и представители на партии и коалиции, на всички етапи от изборния процес. Кандидатите от партийните листи за изборите може да наблюдават откриването на изборния ден и преброяването на гласовете. С промените от май 2021 г. кандидатите също могат да наблюдават обработката на резултатите на ниво изборителен район. Със свое решение ЦИК ограничи възможността да се наблюдава процеса на удостоверяване на съответствието на машините за гласуване само до наблюдатели със съответните квалификации и образование в сферата на информационните технологии и компютърните науки.

В съответствие със закона, ЦИК приемаше заявления за регистрация от наблюдатели до деня преди изборите. Като цяло процесът беше приобщаващ.¹¹⁰ Гражданските организации, които са регистрирани като имащи за цел защитата на политическите права на гражданите, можеха да

¹⁰⁵ В допълнение, една жалба беше препратена към съд от по-ниска инстанция, а друга беше отхвърлена поради невъзможността за установяване на административно производство.

¹⁰⁶ ВАС отхвърли жалба от страна на Българските патриоти срещу решение на ЦИК относно откриването на изборителните секции в Турция. Друга жалба от страна на Демократична България за сформирани на секциите в Обединеното кралство беше подадена след крайния срок и отхвърлена. ВАС уважи жалба срещу решение на ЦИК, подадена от Има такъв народ и Демократична България, и постанови, че ЦИК няма компетентност да разглежда жалба извън срока като сигнал. Жалбата от страна на ГЕРБ срещу решението на ЦИК за приемане на Методически указания за СИК при гласуване с машини беше отхвърлена от ВАС.

¹⁰⁷ Към 16 юли, от общо 104 разследвания, 92 бяха относно купуване на гласове, а 12 относно други изборни нарушения.

¹⁰⁸ От тях, 1 031 разследвания са приключени поради липса на доказателства, започнати са 88 досъдебни производства, на 14 човека са повдигнати обвинения, 3-ма са арестувани, постановени са 3 обвинителни акта и 2 споразумения от защитата са пратени в съда.

¹⁰⁹ С Указанията на главния прокурор през 2014 г., изменени последно през 2019 г., се създава междуведомствено звено за изборите, което се състои от представители на администрацията на главния прокурор, Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) и Министерство на вътрешните работи и има за цел да подобри координацията между институциите и да предостави подкрепа за районните звена и да гарантира установяването на фактическата обстановка относно нарушения, свързани с изборите, и че се случва в съкратени срокове, в рамките на 48 часа, когато това е възможно. Според главния прокурор, Министерство на вътрешните работи не е излъчило представители в рамките на тези избори.

¹¹⁰ Според закона, гражданин може да участва в изборите само в едно качество: като кандидат, като застъпник, като наблюдател или като представител на изборната администрация. ЦИК отказа регистрацията на 129 наблюдатели поради установени несъответствия от този порядък.

излъчват наблюдатели. ЦИК не прие документите за регистрация на една организация, която не изпълни този критерий. ЦИК регистрира общо 1943 наблюдатели от 29 граждански организации и 102 международни наблюдатели от 6 организации.

XV. ИЗБОРЕН ДЕН

В съответствие със стандартната методология на СДИПЧ, ММНИ не проведе наблюдение на изборния ден по систематичен и последователен начин. Представителите на мисията посетиха ограничен брой избирателни секции в 13 от 31 МИР и наблюдаваха обработката на резултатите в осем от 31 избирателни района.

A. ОТКРИВАНЕ, ГЛАСУВАНЕ И ПРЕБРОЯВАНЕ

В по-голяма част от посетените избирателни секции, гласуването протече по прозрачен и организиран начин, като процедурите се спазиха. Избирателните секции като цяло отвориха навреме, но в някои случаи СИК срещнаха затруднения при стартиране на машините за гласуване, което доведе до закъснения в рамките на 30 минути при откриване на изборния ден. Противоепидемичните мерки срещу КОВИД-19 бяха въведени навсякъде, но не се спазваха напълно. В разрез със съществуващите международни стандарти и ангажиментите на ОССЕ, подредбата на посетените избирателни секции, включително тези обособени за избиратели с двигателни увреждания, често бе недостъпна за използване от хора с увреждания заради стълби на входа на сградата или липсата на рампи.¹¹¹ Машините за гласуване и изборните материали не бяха адаптирани за самостоятелен достъп от избиратели със слухови, зрителни или когнитивни затруднения.¹¹²

Властите следва да предприемат мерки за подобряване на участието на избирателите с физически увреждания, като се гарантира, че помещенията и подредбата на избирателните секции са подходящи за самостоятелен достъп. Следва да се предоставят и функционалности за достъп на машините за гласуване за избирателите със зрителни и слухови затруднения.

Като цяло, както гласуването с хартиени бюлетини, така и с машина, беше добре осъществено. Според данни на ЦИК, в 67 избирателни секции, включително 5 извън страната (0.6 процента от общия брой) гласуването с машина беше преустановено поради различни технически проблеми.¹¹³ Посочените избирателни секции, в съответствие с предписанията на закона, продължиха гласуването с хартиени бюлетини.¹¹⁴ Като цяло тайната на вота беше спазена, но в някои от случаите машините за гласуване бяха поставени твърде близо до членовете на СИК или

¹¹¹ Кодексът изисква във всеки район, след решение на РИК, определен брой избирателни секции да са адаптирани за избиратели с двигателни увреждания. Около 10 процента от избирателните секции в страната бяха предназначени за хора с увреждания.

¹¹² Член 9 от [Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания](#) приета през 2006 г. гласи, че държавите страни по конвенцията следва да предприемат необходимите действия, за да осигурят достъп на хората с увреждания при „равнопоставеност с всички останали“, а чл. 29 призовава „процедурите за гласуване, условията и материалите да са подходящи, достъпни и лесни за разбиране и употреба.“ Параграф 1.2 от [Препоръките на Съвета на Европа за електронно гласуване](#) от 2017 г. постановява, че системата за електронно гласуване трябва да бъде създадена по такъв начин, че доколкото е практически възможно, да подкрепя хората с увреждания и тези със специални нужди, така че те да гласуват самостоятелно.

¹¹³ Това включва и случаите с некоректно системно съобщение, че принтерът няма хартия, машините не са стартирали, екранът не светва, както и отделни случаи на софтуерни проблеми.

¹¹⁴ В съответствие със закона, всички СИК получиха достатъчно хартиени бюлетини като резервен вариант. В писмо от ЦИК до всички РИК от 8 юли беше уточнено, че СИК трябва да получат официално одобрение преди да преминат към гласуване с хартиени бюлетини в случай на технически проблеми, но в изборния ден ЦИК даде разрешение на РИК да одобряват такива искания.

до отразяващи повърхности, което може да компрометира тайната на вота. Общо 14 816 избиратели с увреждания или в карантина заради КОВИД-19 упражниха своето право на глас с подвижна избирателна кутия.¹¹⁵ Повечето избирателни секции затвориха навреме; СИК успяха по бърз и ефективен начин да преброят резултатите, макар прибързано и непоследователно в няколко от секциите.

Гласуването извън страната беше организирано от ЦИК и Министерство на външните работи съвместно с представители на граждански организации и българи, живеещи в чужбина. ЦИК сподели за затруднения в комуникацията между СИК в чужбина и ЦИК при обработка на резултатите заради увеличения брой секции извън страната.¹¹⁶

В деня на изборите в ЦИК постъпиха 150 жалби и сигнала. Те се отнасяха до работата на СИК, неспазване на противоепидемичните мерки срещу КОВИД-19, електронното гласуване, нарушаване на правилата за забрана на провеждането на кампания в деня на изборите, както и публикуване на социологически проучвания. ЦИК установи нарушения на шест интернет страници за нарушаване на закона и нареди премахването на резултати от проучвания „на изхода“ преди края на гласуването. Въпреки законовите изисквания да обсъдят и публикуват решенията си по всички жалби и сигнали преди закриването на изборния ден, ЦИК и няколко от РИК продължиха с публикуването им след крайния срок.¹¹⁷ В деня на изборите полицията получи 294 сигнала за изборни нарушения.

В. ОБРАБОТКА И ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Процесът на обработка на резултатите на ниво избирателен район беше осъществен съвместно от РИК и Информационно обслужване (ИО) и като цяло премина при добра организация.¹¹⁸ След измененията в кодекса от 2021 г., операторите въвеждаха ръчно резултатите от гласуването в случай, че СИК са ползвали хартиени бюлетини и сваляха резултатите от външните устройства за съхранение при машинно гласуване. Резултатите, генерирани от машинните устройства, бяха качени на сайта с резултатите, а сканираните протоколи на СИК бяха публикувани от ЦИК своевременно след тяхната обработка. Измененията от май 2021 г. позволиха видеозаснемането на преброяването и на процеса на обработка на резултатите. В няколко от РИК обаче, наблюдателите на СДИПЧ Омни отбелязаха определени ограничения при наблюдението на въвеждането и обработката на данните.

След приключване на обработката на резултатите на ниво избирателен район, ЦИК и ИО проведеха повторно въвеждане на данните от протоколите на СИК и ги сравниха с въведените при обработката в РИК, като по този начин осъществиха контролна проверка на въвеждането.

¹¹⁵ Според окончателните резултати, в 16 подвижни секции са гласували повече от 100 избиратели, а в други две – над 200 избиратели. Някои от събеседниците на СДИПЧ посочиха, че е възможно някои общини да са разтълкували по различен начин изискването за трайно увреждане, при което се заявява гласуване с подвижна избирателна секция.

¹¹⁶ Избирателите извън страната гласуваха в 782 избирателни секции, като броят им бе увеличен с 68 процента в сравнение с предишните парламентарни избори.

¹¹⁷ ЦИК публикува 81 жалби и сигнали и съответно осем решения в края на изборния ден, а останалите бяха оповестени през следващите дни. Общо 100 жалби и сигнали бяха публикувани на страниците на РИК, най-вече по темата машинно гласуване, гласуване с придружител, провеждане на кампания на изборния ден (включително онлайн), гласуване с подвижна избирателна кутия, избирателни списъци, конфликт на интереси на членове на СИК и неспазване на мерките срещу КОВИД-19. Най-голям брой жалби бяха подадени към РИК Разград, РИК 23, 24 и 25 София и РИК Бургас.

¹¹⁸ ИО информира ЦИК, че поради технически причини в 111 случая СИК е трябвало да преброи контролните разписки. В други 85 случая, данните в електронните носители не са били разчетени (причините включваха нестартирала машина, несъответствие със системния хеш, флашката с данните не е предадена или друг технически проблем); при 26 случая машините не са принтирали окончателен протокол с резултатите.

Малко преди обявяване на резултатите, ЦИК публикува списък с 1 035 несъответствия, установени в 400 от протоколите. ИО информира СДИПЧ Омни, че тези несъответствия се дължат основно на неправилното въвеждане на данните от преференциалния вот по време на ръчното вписване на резултатите в отделните редове, като тези грешки нямат отношение към окончателното разпределение на мандатите.

ЦИК обяви, че са гласували 42.19 процента от имащите право на глас. Около 89 процента от гласоподавателите упражниха правото си на глас с машини за гласуване. Средната избирателна активност в избирателните секции с електронно гласуване беше 38 процента, докато в тези с гласуване на хартия беше 55 процента. Някои от събеседниците на СДИПЧ, включително и членове на ЦИК, изказаха мнение, че гласуването с машина може да е отказало част от избирателите. Общият брой недействителни бюлетини беше 0.34 процента, което бележи значителен спад в сравнение с предходни избори.¹¹⁹

Решение на ЦИК от 10 юли определи, че контролните разписки от електронното гласуване следва да се преброят в 1 343 избирателни секции в страната и 39 извън страната.¹²⁰ Резултатът от преброяването извън страната беше оповестен от ЦИК на 19 юли като бяха установени минимални разминавания в четири от избирателните секции.¹²¹ Резултатите от преброяването на контролните разписки в страната обаче не бяха публикувани нито преди обявяването на окончателните резултати, нито в законоустановения срок за оспорване на резултатите от изборите.

XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН

В периода след изборния ден и преди обявяването на окончателните резултати, четирима кандидати подадоха заявление към ЦИК да не бъдат обявени за избрани за народни представители. Отказът от страна на кандидатите не е забранен от закона по всяко време преди изборния и дори след изборния ден. Както и при предходни избори, ЦИК уважи тези заявления, при условие че са подадени преди обявяването на окончателното разпределение на мандатите. На 14 юли ЦИК първоначално прие, след това отхвърли и след това окончателно прие отново искането от страна на председателя на ГЕРБ и на представител на ИТН. Това се случи поради факта, че членовете на ЦИК поискаха прегласуване на тези решения по време на силно политизирана дискусия. Във ВАС постъпиха четири обжалвания относно две от тези решения на ЦИК, които бяха отхвърлени поради липсата на правен интерес от жалбоподателите.

ЦИК обяви окончателните резултати и списъка с избраните народни представители на 14 и 16 юли и определи, че две партии и четири коалиции ще влязат в парламента. Това са същите партии и коалиции, които бяха представени в предходното Народно събрание, избрано през април 2021 г.¹²² Представителството на жените не се промени значително, като този път бяха избрани 59

¹¹⁹ При гласуването с машини не е възможно да се подаде недействителен глас. По време на парламентарните избори през април 2021 г., когато машините се използват едновременно с хартиените бюлетини, съотношението на недействителните гласове беше 2.6 процента; при парламентарните избори 2017 г., когато се използват само хартиени бюлетини, беше 4.6 процента.

¹²⁰ В избраните СИК се установи първо резултата от гласуването, а след това се преброиха ръчно контролните разписки от машините за гласуване, като се състави отделен протокол за преброяването. Този протокол се предаде на ЦИК от съответната РИК с цел проверка.

¹²¹ ЦИК обяви, че е получила протоколи за преброяването на контролните разписки само от 30 от определените 39 СИК извън страната; четири от протоколите показваха разлика с един глас. ЦИК не съобщи възможната причина за тези разминавания.

¹²² ИТН получи най-голям брой мандати (65), следвани от ГЕРБ (63). БСП и Демократична България получиха съответно 36 и 34 мандата, ДПС 29, а Изправи се! Мутри вън! 13.

жени, съставляващи 24.6 процента, в сравнение с 22.9 процента при предходния парламент.¹²³ Общо 18 народни представители бяха избрани с преференциален вот.¹²⁴

Във ВАС постъпиха три жалби срещу решенията на ЦИК за разпределението на мандатите и избора на кандидатите. Всичките бяха отхвърлени от ВАС като недопустими поради факта, че единствено Конституционният съд има правомощия да се произнася относно законността на изборните резултати. В допълнение, една от тези жалби включваше и мотивирано предложение до ВАС, като институция, която може да оспорва изборните резултати директно, да сезира Конституционния съд от името на жалбоподателя.¹²⁵ На 29 юли ВАС в пълен състав обсъди трите жалби и реши да не уважи искането за сезиране на Конституционния съд.¹²⁶

XVII. ПРЕПОРЪКИ

Препоръките, които се съдържат в доклада, са предложени с цел допълнително да подобрят провеждането на изборите в България и да подкрепят усилията процесът да е в пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и другите международни договорености и стандарти за провеждане на демократични избори. Тези препоръки следва да се разглеждат паралелно с предходните препоръки на СДИПЧ, които все още остават неразрешени. СДИПЧ остава в готовност да подпомогне властите в България, както за по-нататъшното подобрене на изборния процес, така и за изпълнението на препоръките от този и предходните доклади.¹²⁷

A. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

1. За да се осигури последователност и стабилност на изборната рамка, следва да се направи преглед на законодателството, за да бъде приведено в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, международните стандарти и добри практики. Този процес трябва да се организира преди следващи избори като се даде достатъчно време и възможност за обхванен и прозрачен процес на консултации.
2. За да се осигури последователно прилагане на изборните процедури е необходимо да се разработи подробна и стандартизирана програма за обучение за всички членове на СИК, включително и насочена към наскоро приетите мерки в използването на нови технологии за гласуване. С цел да се подобри устойчивостта в изборната администрация, назначенията на членовете на СИК могат да бъдат по-добре защитени от произволни замени в разумен времеви срок преди изборния ден.

¹²³ Сред депутатите на ГЕРБ има 18 жени (28.5 процента), 17 сред ИТН (26.1 процент), 11 сред Демократична България (32.3 процента), БСП и Изправи се! Мутри вън! имат по 5 всеки (съответно 13.9 и 38.4 процента), а сред ДПС са 3 (10.3 процента).

¹²⁴ От 18-те депутата, избрани с преференция, 8 са от ГЕРБ, 4 от БСП и 6 от Демократична България. Жените представляват общо 4 от тези 18 (3 от Демократична България и 1 за БСП).

¹²⁵ Жалбата беше подадена от кандидат на „Изправи се! Мутри вън!“. Другите две жалби постъпиха от кандидат на ПП „Свобода“ и от отделен гражданин.

¹²⁶ Решението беше взето по време на Пленум на ВАС и се съдържаше в протокола от заседанието без да предоставя информация относно обсъжданията по темата.

¹²⁷ Според Параграф 25 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#), държавите членки се ангажират с „бързи действия за отразяване на оценката на изборите и препоръките на СДИПЧ“. Проследяването на предходните препоръки е оценено от СДИПЧ Омни по следния начин: препоръки 8 и 33 от окончателния доклад от изборите за Народно събрание през 2017 са напълно изпълнени. Препоръки 1, 11, 23 и 27 от окончателния доклад от изборите за Народно събрание през 2014 и препоръки 24, 37 и 40 от окончателния доклад за изборите за Народно събрание през 2017 са изпълнени в по-голямата си част. Препоръки 4, 5, 10, 12, 13, 15 и 21 от окончателния доклад от 2014 и препоръки 12, 15, 17, 25, 27, 28, 29, 38 и 39 от окончателния доклад от 2017 са частично изпълнени. Виж също [базата данни на СДИПЧ с препоръки за изборния процес](#).

3. За да се осигури отчетност на електронното гласуване, законът трябва да предвижда ясни правила за преброяване на контролните разписки от машините в статистически значим брой от произволно избрани избирателни секции и преди установяване на окончателните резултати.
4. Българските граждани с двойно гражданство не трябва да бъдат възпрепятствани да участват в изборите като кандидати.
5. За да се насърчи прозрачността на финансирането на предизборната кампания, следва да се обмисли декларирането на източниците на даренията към партиите, както и разкриването на разходите за провеждане на предизборната кампания преди деня на изборите.
6. Независимостта на обществените медии следва да бъде насърчена чрез предоставяне на финансиране по начин, който е основан на ясни и обективни критерии.
7. Механизмът за решаване на жалби и сигнали следва да бъде преразгледан с цел разширяване на възможността за по-добра правна защита, така че гражданите, чиито права са засегнати, да може да подават жалба. Всички участници в процеса следва да имат възможност да оспорят пряко изборните резултати на всички нива.

В. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ

Избирателна система и правна рамка

8. Определянето на границите на избирателните райони следва да гарантира равнопоставеност на гласовете, да бъде основано на ясни и обективни критерии, разписани от закона и да бъде извършено в съответствие с международните стандарти и добри практики.

Изборна администрация

9. За да се осигури устойчивост и професионализъм на изборната администрация, следва да се предостави достатъчно административен и технически ресурс на ЦИК.
10. За да увеличи своята прозрачност и отчетност, ЦИК следва да публикува протоколите от заседанията и протоколните решения своевременно. Изключването на микрофоните по време на заседанията на ЦИК трябва да бъде ограничено само до определени обстоятелства и да почива на основателни причини.

Технологии за гласуване

11. За да е възможна независима оценка на системата за електронно гласуване, изборните власти следва да публикуват подробна техническа документация и да я направят достъпна за преглед от наблюдатели и независими проверяващи експерти.

Регистрация на избирателите

12. Лишаването от право на глас за лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, следва да бъде пропорционално на извършеното престъпление. Ограниченията на правото на глас на хората с интелектуални затруднения следва да бъдат премахнати.
13. За да гарантират универсалното право на глас, държавните власти следва да осъществят стратегия за установяване на мащаба на проблема на граждани без постоянен адрес и да

проведат национална кампания за издаването на документи за самоличност на избиратели от уязвими групи.

14. В съответствие с международните добри практики, възможността за дописване в избирателния списък в секцията в деня на изборите може да се преосмисли.

Регистрация на кандидатите

15. Сроковете за регистрация на партии и коалиции могат да бъдат коригирани, така че да дадат на всички участници в процеса ясна рамка и равнопоставеност за поправки в документите за регистрация.

Предизборна кампания

16. Свободата на изразяване трябва да бъде зачитана, но правоприлагащите органи и отговорните държавни институции следва да разглеждат случаи на дискриминация и нетолерантна реторика по време на предизборната кампания, и където е необходимо, да предприемат действия и да прилагат санкции своевременно.

Финансиране на предизборната кампания

17. За да гарантира ефективен контрол над финансирането на предизборната кампания, Сметната палата следва да има съответните правомощия и да разполага с достатъчни финансови и човешки ресурси за активно проследяване на финансирането на кампанията от страна на участниците в изборния процес, да установи недеklarирани приходи и разходи и да налага възпиращи санкции.

Медии

18. За да се насърчи развитието на медиен плурализъм и различни гледни точки, следва да се предвидят мерки за ограничаване на концентрацията на медиите, включително и чрез прилагане на съществуващото законодателство срещу медийните монополи и господстващо положение на пазара.
19. Правоприлагащите органи трябва да гарантират, че случаите на сплашване и тормоз над журналисти са своевременно разследвани, а извършителите са подвеждани под съдебна отговорност.
20. За да се насърчи свободата на словото, клеветата и набедяването следва да бъдат напълно декриминализирани.
21. За да може да изпълняват ролята си на обществени доставчици на услуги, законодателството би трябвало да изисква от обществените медии да отразяват активно изборния процес и предизборната кампания по честен, балансиран и безпристрастен начин.
22. За да гарантира наличието на ефективна система за произнасяне при медийни нарушения, на СЕМ могат да се предоставят правомощия да разглежда съответните жалби и да взема решения относно установените нарушения от проведения вътрешен медиен мониторинг като налага глоби, които да могат да бъдат обжалвани в съда или да бъдат препратени за разглеждане в съда.

Участие на малцинствата

23. Гражданите, представители на различни малцинства, би следвало да могат да използват майчиния си език по време на предизборната кампания, както и да могат да насърчават използването му по различни граждански и политически въпроси. Би било добре да се обмисли възможността да се предостави информация и материали за изборите на езиците на различните малцинства.
24. Централната изборителна комисия и другите отговорни органи следва да организират дългосрочна разяснителна кампания сред ромските общности за да насърчат тяхното съдържателно и приобщаващо политическо участие. Политическите партии е добре да обмислят приемането на вътрешни политики за насърчаване на представителството на малцинствата, сред партийното ръководство и кандидатите, както и да включат интересите на малцинствата в техните предизборни програми и дейности.

Изборен ден

25. Властите следва да предприемат мерки за подобряване на участието на избирателите с физически увреждания, като се гарантира, че помещенията и подредбата на изборителните секции са подходящи за самостоятелен достъп. Следва да се предоставят и функционалности за достъп на машините за гласуване за избирателите със зрителни и слухови затруднения.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛНИ ИЗБОРНИ РЕЗУЛТАТИ¹²⁸

Партия/коалиция	Действителни гласове	Процент на получените гласове	Мандати	Процент на получените мандати
Има такъв народ (ИТН)	657 829	24.08	65	27.09
ГЕРБ-СДС	642 165	23.51	63	26.25
БСП за България	365 695	13.39	36	15.00
Демократична България – Обединение (ДА България ДСБ Зелено движение)	345 331	12.64	34	14.16
Движение за права и свободи (ДПС)	292 514	10.71	29	12.09
Исправи се! Мутри въвн!	136 885	5.01	13	5.41
Българските патриоти – ВМРО, Воля И НФСБ	85 795	3.14	0	0
Възраждане	82 147	3.01	0	0
Гражданска платформа	49 833	1.82	0	0
Българско лято				
Атака	12 585	0.46	0	0
Ляв съюз за чиста и свята република	10 309	0.38	0	0
Републиканци за България	8 546	0.31	0	0
Национално обединение на десницата	7 872	0.29	0	0
Български национален съюз – Нова демокрация	4 690	0.17	0	0
Глас народен	4 741	0.17	0	0
Свобода	4 304	0.16	0	0
БТР – България на труда и разума	3 948	0.14	0	0
Движение ЗАЕДНО за промяна (Българска социалдемокрация – Евролевица, Европейска сигурност и интеграция, Родолюбие 2000)	3 445	0.13	0	0
МИР	3 427	0.13	0	0
Партия на зелените	3 257	0.12	0	0
Пряка демокрация	3 143	0.12	0	0
Бригада	2 187	0.08	0	0
Подем	862	0.03	0	0
ОБЩО	2 731 510		240	100

¹²⁸ Данните са съобразно публикуваните [окончателни резултати от ЦИК](#).

<i>Независими кандидати</i>		<i>Процент за района</i>
Давид Леон Леви (МИР 24)	142	0.01
Не подкрепям никого	35 201	1.27
Общ брой действителни гласове	2 766 853	

Брой на избирателите в избирателните списъци	6 668 540
Брой на избирателите, вписани в допълнителните страници (под чертата) на избирателните списъци в изборния ден	205 244
Брой на гласувалите избиратели според положените подписи в избирателните списъци	2 775 754
Общ брой на намерените в избирателните кутии бюлетини и потвърдените гласове от машинното гласуване	2 775 755
Брой на действителните гласове	9 342
Брой на подадените гласове чрез електронно гласуване (машини)	2 477 943
Брой на намерените бюлетини в избирателните кутии	297 812

ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ

Парламентарна асамблея на ОССЕ

Артур Герасимов	Специален координатор	Украйна
Елона Гибреа Ходжа	Ръководител на делегация	Албания
Од Боно-Вандорм		Франция
Дария Боярская		Руска федерация
Хенрике Брандстотер		Австрия
Максимиляно Ферари		Италия
Хуберт Фухс		Австрия
Паоло Гримолди		Италия
Игор Янушев		Република Северна Македония
Франсоа Жоливе		Франция
Тим Кноблау		Германия
Биляна Огненовска		Република Северна Македония
Франческо Пагани		Италия
Микита Потураев		Украйна
Халил Снопче		Република Северна Македония
Аня Станисавлевич		Сърбия
Антонела Веша		Албания

Парламентарна асамблея на Съвета на Европа

Алфред Хеер	Ръководител на делегацията	Швейцария
Ричард Баред		Ирландия
Шемавон Шахпазян		Франция
Дамян Котие		Швейцария
Юнус Емре		Турция
Даниел Гастл		Франция
Жан-Пиер Грен		Швейцария
Андрей Константин Хунко		Германия
Михаел Янсен		Германия
Евхения Кравчук		Украйна
Арминас Лидека		Литва
Улрих Йоме		Германия
Александер Почией		Полша
Катя Полидори		Италия
Ячек Протасиевич		Полша
Анджей Шейна		Полша

Дългосрочни наблюдатели

СДИПЧ ОМНИ Екип от експерти

Тана де Зулуета	Ръководител на мисията	Италия
Кайл Бауърс		САЩ
Яне Карески		Република Северна Македония
Ивана Крстич		Сърбия
Валериу Мижа		Молдова
Марсел Надж		Унгария

Горан Петров	Република Северна Македония
Ирини Скузу	Гърция
Габриела Скулова	Чехия
Крис Тейлър	Обединено кралство
Егор Тилпунов	Украйна
Яохеня Вещарт	Беларус
Ян Вилемсън	Естония

СДИПЧ ОМНИ Дългосрочни наблюдатели

Катерина Крамесова	Чехия
Нгок Фам	Чехия
Родолф Оберл	Франция
Бенедикт Уилямс	Франция
Сузане Наймайер	Германия
Матиас Пол Зелер	Германия
Ана Ердес-Цайхнер	Унгария
Нурул Ракхимбеков	Казахстан
Илгиз Камбаров	Киргизстан
Максимо Хуан Прадес Барсело	Швеция
Астрид Нунес	Швеция
Мая Барбара Хуерлиман	Швейцария
Анина Шнайдер	Швейцария
Джоан Браун	САЩ

ОТНОСНО СДИПЧ

Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) е основната институция на ОССЕ за подпомагане на държавите членки “да гарантират пълното зачитане на правата на човека и основните свободи, да се придържат към 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 срещата на върха в Хелзинки от 1992 г.). Това се обозначава като „човешкото измерение” на ОССЕ.

СДИПЧ, разположена във Варшава (Полша), е създадена като Служба за свободни избори на Парижката среща на върха през 1990 г. която започва дейността си през май 1991 г. Една година по-късно името на Службата е променено, за да отрази разширения мандат включващ права на човека и демократизация. Днес тя е работодател на персонал от над 150 души.

СДИПЧ е водещата организация в Европа в **областта на наблюдение на избори**. Всяка година тя координира и организира разполагането на хиляди наблюдатели които имат за цел да оценят дали изборите в региона на ОССЕ са в съответствие с ангажиментите на ОССЕ други международни задължения и стандарти за демократични избори, както и националните законодателства. Нейната уникална методология осигурява задълбочено изследване на изборния процес в неговата цялост. Посредством проекти за подпомагане, СДИПЧ оказва подкрепа на страните членки да подобряват своите изборни системи.

Дейностите на Службата насочени към **демократизация** включват: върховенство на закона, законодателна подкрепа, демократично управление, миграция и свобода на движение, както и равенство между половете. Ежегодно СДИПЧ изпълнява множество целенасочени програми за подпомагане, стремящи се да развият демократични структури.

СДИПЧ също подпомага държавите членки в изпълнението на техните задължения да насърчават и закрилят **правата на човека и основните свободи** в съответствие с ангажиментите на човешкото измерение на ОССЕ. Това се постига чрез работа с редица партньори за насърчаване на сътрудничеството, изграждане на капацитет и осигуряване на експертно знание по тематични области, включително правата на човека, в противодействието на тероризма, защитата на човешките права на хората жертви на трафик обучение и обучение относно правата на човека, мониторинг и отчитане на правата на човека и човешките права и сигурност на жените.

По отношение на **толерантността и не-дискриминацията** СДИПЧ предоставя подкрепа на страните членки за засилването на тяхната реакция срещу престъпления на омразата и случаи на расизъм, ксенофобия, анти-семитизъм и други форми на нетолерантност. Дейностите на СДИПЧ свързани с толерантността и не-дискриминация са фокусирани в следните области: законодателство; обучение по прилагане на закона; мониторинг; докладване и проследяване на действията спрямо престъпления и инциденти мотивирани от омраза; както и образователни дейности за насърчаване на толерантността уважението и взаимното разбирателство.

СДИПЧ предоставя съвети на страните членки относно техните политики спрямо **ромите и синтите**. Тя спомага за изграждането на капацитет за решаване на проблеми и създаването на мрежи сред ромските и синтските общности, както и окуражава участието на представители на ромите и синтите в институциите, отговорни за формирането на политики.

Всички дейности на СДИПЧ се провеждат в тясно сътрудничество и координация с държавите членки на ОССЕ, институциите на ОССЕ и операциите на терен, както и с други международни организации.

Повече информация може да бъде намерена на интернет страницата на СДИПЧ (www.osce.org/odihr).