



Служба за демократични институции и права на човека

## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ 2 ОКТОМВРИ 2022

МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ НА СДИПЧ  
ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД



Варшава  
24 февруари 2023

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ.....	1
II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ .....	4
III. КОНТЕКСТ.....	5
IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА .....	5
V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	7
VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ .....	10
VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ .....	12
VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ.....	14
IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ.....	16
X. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ.....	19
XI. МЕДИИ .....	20
A. МЕДИЙНА СРЕДА .....	20
B. ПРАВНА И РЕГУЛАТОРНА РАМКА .....	22
C. МЕДИЙНО ОТРАЗЯВАНЕ НА КАМПАНИЯТА.....	23
XII. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА .....	25
XIII. ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ.....	26
XIV. ГРАЖДАНСКО И МЕЖДУНАРОДНО НАБЛЮДЕНИЕ .....	28
XV. ИЗБОРЕН ДЕН .....	28
A. ОТКРИВАНЕ И ГЛАСУВАНЕ .....	29
B. ПРЕБРОЯВАНЕ И ОБРАБОТКА НА ГЛАСОВЕТЕ .....	30
XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН.....	31
XVII. ПРЕПОРЪКИ.....	32
A. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ .....	32
B. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ .....	33
ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ .....	36
ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ.....	37
ОТНОСНО СДИПЧ .....	42

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**2 октомври 2022**

**Окончателен доклад на Мисията на СДИПЧ за наблюдение на изборите<sup>1</sup>**

**I. РЕЗЮМЕ**

По покана, отправена от правителството на Република България, и в съответствие с правомощията си, Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (СДИПЧ) разположи Мисия за наблюдение на изборите (МНИ) за предсрочните избори за Народно събрание, проведени на 2 октомври 2022. В изборния ден към МНИ на СДИПЧ се присъедини делегацията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, за да формират Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). Изборният процес беше оценен за съответствие с ангажиментите на ОССЕ, с други международни стандарти за провеждане на демократични избори, както и с националното законодателство.

Становището за предварителни констатации и заключения от 3 октомври гласи, че „Предсрочните парламентарни избори, проведени на 2 октомври, бяха оспорвани и основните свободи като цяло бяха зачетени. Твърдения за купуване на гласове и оказване на натиск над избирателите, както и опасения за злоупотреба с административни ресурси оказаха неблагоприятно влияние върху част от изборния процес. Въпреки късната подготовка и ограничения технически и административен капацитет на изборната администрация, изборите бяха проведени по адекватно. Точността на избирателните списъци беше нарушена поради изключването на жители без документи, по-специално хора от ромски произход. Ограниченото докладване и контрол намалиха прозрачността на финансирането на предизборната кампания. Участниците бяха представени в достатъчна степен в основните медии, но недостатъчният журналистически контрол над техните политики и дейност в предишна длъжност ограничиха достъпа на избирателите до всеобхватна информация. По-слабото представителство на жените като кандидати и в рамките на предизборната кампания продължава да буди безпокойство. Гласуването протече гладко и избирателните комисии като цяло спазиха процедурите, но важни стъпки от процеса на преброяване на гласовете бяха често пропускани, което подчертава необходимостта от допълнителни обучения за членовете на избирателните комисии.“

Тези избори бяха проведени при същата правна рамка, както и последните два избора за Народно събрание, през ноември и юли 2021. Най-съществените промени в Изборния кодекс бяха направени през месец май 2021. Правната рамка като цяло осигурява подходяща основа за провеждането на демократични избори. Тя, обаче, съдържа някои разпоредби, които са в несъответствие с международните стандарти, а съответните дългогодишни препоръки на СДИПЧ остават неразрешени, включително препоръките относно крайните ограничения на правото на глас на лишените от свобода и хората, поставени под запрещение, липсата на мерки за насърчаване на участието на жените и малцинствата и ограничените възможности за оспорване на изборните резултати. Недостатъци при прилагането на законодателството неблагоприятно засегнаха няколко аспекта на изборния процес, включително изборната администрация, предизборната кампания и медийното отразяване на изборите.

Изборите бяха проведени от Централната избирателна комисия (ЦИК), както и районните и секционните избирателни комисии. Членовете на всички избирателни комисии се назначават след предложение от парламентарно представените партии и коалиции. ЦИК имаше ограничен административен и технически капацитет, което не ѝ позволи да упражни пълноценен контрол върху изборния процес и често тя не разполагаше с достатъчно информация, като например при

---

<sup>1</sup> Единствено версията на английски език представлява официален документ. Преводът на български език е неофициален.

прилагане на машинното гласуване, регистрацията на кандидатите и обработката на резултатите. ЦИК провеждаше редовни заседания, отворени за наблюдатели и предавани на живо, което допринесе за прозрачността. Дебатите по същество, обаче, често се предаваха без звук или се осъществяваха при затворени работни заседания. Изборната администрация осъществи подготовката на изборите по задоволителен начин и спази повечето законоустановени срокове, въпреки че някои дейности и решения закъснях, особено що се отнася до подготовката на машините за гласуване. Жените бяха добре представени в избирателните комисии, включително и на ръководни позиции.

Изборният кодекс предвижда използването на машини за гласуване със сензорен екран (тъчскрийн) във всички избирателни секции с поне 300 избиратели, както в страната, така и в чужбина. Като цяло, машинното гласуване беше осъществено добре и подобри ефикасността и надеждността на преброяването на гласовете. Същевременно обаче, въпреки мерките, които бяха предприети след последните избори, капацитетът на ЦИК да ръководи самостоятелно машинното гласуване остана ограничен и предишният доставчик *Сиела Норм*, беше нает за изпълнението. Удостоверението за съответствието на машините, което се изисква по закон, беше организирано по прозрачен начин, макар и със закъснение, и ЦИК проведе подробна разяснителна кампания. В контраст с темата за машинното гласуване, имаше ограничена публична информация за системата за обработка на резултатите, за която липсва независимо сертифициране, в противовес на международните добри практики.

Гражданите над 18 годишна възраст имат право да гласуват. Избирателните списъци се изготвят от общинските администрации преди всеки избор, въз основа на данни от регистъра на населението. Предварителните избирателни списъци бяха предоставени публично за преглед онлайн, както и принтирани пред избирателните секции. На национално равнище обаче бяха публикувани само общия брой на избирателите, регистрирани по избирателни секции, което ограничи възможностите за проверка. Общият брой на избирателите за всяка избирателна секция, обаче, бяха публикувани само на национално равнище, което ограничи възможностите за проверка. Някои категории избиратели можеше да бъдат добавени към избирателните списъци в изборния ден, но те останаха включени в избирателния списък по постоянен адрес без достатъчни гаранции срещу многократно гласуване. Макар повечето събеседници на МНИ на СДИПЧ да изразиха доверие в избирателните списъци, някои изразиха притеснения, че списъците съдържат неактуализирани и многократни записи, а коректността е нарушена поради изключването на жители без документи, най-вече роми.

Гражданите, навършили 21 годишна възраст и с право на глас, може да бъдат издигани като кандидати. В подкрепа на своята регистрация, политическите партии, коалиции и независимите кандидати трябваше да представят подписи от избирателите и да внесат депозит за участие в изборите. Процесът по регистрация на партиите и кандидатите беше приобщаващ, въпреки ограниченията за кандидати с двойно гражданство и невъзможността избирателите да подкрепят с подпис повече от един кандидат, което е изтъквано преди от СДИПЧ. В изборите участваха 5333 кандидата, включени в 867 листи, включително и двама независими. Около 30 процента от кандидатите бяха жени и 208 от тях (24 процента) бяха водачи на листи.

Кампанията беше оспорвана с широк кръг участници с различни гледни точки като основните свободи за събиране и за свободно изразяване бяха зачетени в повечето случаи. Основните теми бяха фокусирани върху енергийната политика, инфлацията, растящите социално-икономически притеснения, корупцията, както и войната в Украйна и влиянието върху сигурността в България. Правната рамка не регулира провеждането на кампания от високопоставени лица, които не са кандидати и тяхното включване в кампанията повдигна въпроси относно използването на служебното положение за политическо облагодетелстване и доведе до жалби. Случаи на оказване на натиск върху държавни служители и такива в частния сектор в икономически уязвими общности породиха притеснения относно възможността на тези избиратели да

упражняват правото си на глас свободно и без страх от възмездие, в противоречие на ангажиментите на ОССЕ и международните стандарти. Законодателството не съдържа специални мерки за насърчаването на участието на жените и представители на националните малцинства и такива теми рядко фигурираха в кампанията.

Предизборната кампания може да бъде финансирана от собствени средства на претендентите, държавна субсидия, както и парични дарения и дарения в натура от частни лица. Няма таван на даренията за кампанията, а разходите са ограничени до 3 милиона лева за партии и коалиции и 200 000 лева за независими кандидати. От участниците се изисква да докладват даренията по време на кампанията и да предоставят информация относно сключените договори с медии и ПР агенции. Доставчиците на медийни услуги трябваше да публикуват онлайн сключените договори с партии, коалиции и кандидати. Тези задължения за оповестяване допринесоха за прозрачността на финансирането на кампанията. Същевременно обаче, при рекламите в онлайн платформите нямаше такива задължения. Националната сметна палата няма правомощия и ресурси да разследва необявени операции и източници на финансиране на кампанията. Като цяло, прозрачността и отчетността на финансирането на кампанията бяха негативно повлияни от недостатъци в законодателството и ограничен надзор.

Медийната среда е динамична, като основни източници за информация са телевизията и интернет изданията, следвани от социалните мрежи. Националното законодателство е в съответствие с основните международни стандарти за защита на медийната свобода, на практика обаче, концентрацията на медийната собственост ограничава плурализма, а прецеденти на продължителни съдебни дела срещу разследващи медии водят до автоцензура. Макар че проведените многобройни дебати представиха над 200 кандидата на избирателите, нямаше нито един дебат в медиите между кандидатите за министър-председател. Като цяло, партиите получиха достатъчно медийно покритие, но журналистическият контрол над кандидатите или предложените политики беше ограничен. Разследващите медии поддържаха плуралистичен дебат по отделни проблеми, въпреки че фалшиви сайтове разпространяваха манипулативна информация относно надеждността на традиционните медии, социално-икономическата ситуация и за някои от кандидатите.

Конституцията гарантира правото на самоопределяне, но не споменава национални малцинства. Няма законодателна уредба, насочена към насърчаване на участието на малцинствата в изборите. Според различни участници в изборния процес, няколко партии и коалиции издигнаха кандидати от ромски произход и от други малцинства, но като цяло по-надолу в листите и предимно мъже. Проблемите на малцинствата рядко бяха част от кампанията и повечето политически партии нямаша политики в техните предизборни платформи за хората от малцинствен произход или за интеграция на ромите.

Кандидатите, политическите партии и наблюдателите могат да подават жалби срещу административните актове или решения, и сигнали за всякакви други нарушения. Жалбите са допустими само ако жалбоподателят има правен интерес, а сигналите може да се подават от всеки. Регистрите онлайн за жалби и оспорвания, поддържани от ЦИК и Районните избирателни комисии (РИК), както и публичните заседания подобриха прозрачността на процеса за разрешаване на спорове/жалби. Преди изборния ден, ЦИК се произнесе по 17 жалби и Върховният административен съд разгледа 21 жалби, повечето относно решенията на ЦИК относно състава на РИК, в установените срокове. Участниците в изборния процес могат да оспорват изборните резултати само косвено, в противовес на международните стандарти.

Като цяло, изборният ден беше спокоен и гласуването в избирателните секции, наблюдавани от ММНИ, протече гладко. Процесът на гласуване беше организиран и оценен положително в преобладаващото мнозинство от наблюдаваните избирателни секции. Машинното гласуване функционира добре, с малки технически проблеми през деня. Преброяването на гласовете в

повечето случаи беше организирано добре, но важни стъпки от процеса бяха често пропускани, и много секционни избирателни комисии срещнаха трудности при попълване на протоколите, което често се дължеше на недостатъчно обучение на членовете. Процесът на обработката на резултатите от гласуването беше ефективен във всички наблюдавани РИК. ЦИК започна публикуването на предварителните изборни резултати три часа след края на изборния ден, като по този начин допринесе за прозрачността на процеса.

Окончателните резултати и разпределението на мандатите бяха публикувани на 5 октомври и избраните кандидати бяха официално обявени на 7 октомври. Обобщени резултати на ниво СИК не бяха публикувани от страна на ЦИК в достъпен формат, така че да се улесни анализа на резултатите, което ограничи прозрачността. Шест партии, които бяха част от предходния парламент и една нова партия спечелиха парламентарно представителство. Всички участници приеха резултатите от изборите. Няколко от избраните народни представители се оттеглиха след обявяването на резултатите в рамките на процедура, която не е ясно разписана в закона.

Докладът предлага известен брой препоръки в подкрепа на привеждането на изборите в България в пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и други международни задължения и стандарти за демократични избори. Основните препоръки се отнасят към необходимостта за предоставяне на ЦИК на необходимите ресурси за изпълнение на своите правомощия, подобрене на регистрацията на избирателите, разрешаване на проблемите със случаите на сплашване и оказване на натиск над избирателите, въвеждане на мерки за насърчаване на представителството на жените, декриминализиране на клеветата и справяне с тенденциозното използване на гражданските дела срещу медии, разширяване на правния интерес при подаване на жалби и обжалвания, подобряване на прозрачността на обработката на резултатите. СДИПЧ остава в готовност да подкрепи властите за подобрене на изборния процес и за изпълнение на препоръките, съдържащи се в този и предишни доклади.

## II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ

По покана на българските власти да наблюдава предсрочните парламентарни избори на 2 октомври 2022 и в съответствие с мандата си, СДИПЧ разположи Мисия за наблюдение на изборите (МНИ) на 29 август. Мисията, ръководена от Нина Суомалайнен, включваше 11 експерти в София и 12 дългосрочни наблюдатели, разположени в страната от 7 септември. Мисията остана в България до 12 октомври, за да проследи развитията след изборния ден.

В изборния ден, към ММИ на СДИПЧ се присъедини делегация от Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) и формира Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). Алфред Хер (Швейцария) оглави делегацията на ПАСЕ. И двете институции, част от ММНИ, подкрепят Декларацията с Принципите за Международно наблюдение на изборите от 2005 г. В изборния ден бяха разположени 177 наблюдатели от 31 държави, включително 154 дългосрочни и краткосрочни наблюдатели на СДИПЧ и 23 членна делегация от ПАСЕ. Откриването на изборния ден беше наблюдавано в 69 избирателни секции, гласуването беше наблюдавано в 652 избирателни секции в страната. Преброяването беше наблюдавано в 61 избирателни секции, а обработването на гласовете в 27 РИК.

ММИ на СДИПЧ направи оценка на съответствието на изборния процес с ангажиментите на ОССЕ, други международни задължения и стандарти за провеждане на демократични избори, както и с националното законодателство. Окончателният доклад следва публикуването на Становището за предварителни констатации и заключения, оповестено на прес-конференция в София на 3 октомври.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Вижте също предходни [доклади](#) на СДИПЧ за България.

ММИ на СДИПЧ изказва благодарност на Министерство на външните работи за поканата да наблюдава изборите, на Централната избирателна комисия за нейната подкрепа. ММИ на СДИПЧ също така изказва признателност на другите държавни институции, кандидатите, политическите партии, медиите, организациите на гражданското общество, както и на международната общност в страната за тяхното сътрудничество и споделяне на гледните им точки.

### III. КОНТЕКСТ

На 2 август, след гласуване на вот на недоверие в парламента и връщането на трите мандата за сформирание на ново правителство, съгласно Конституцията, президентът Румен Радев разпусна парламента, назначи служебно правителство и насрочи предсрочните избори за 2 октомври. Изборите се проведоха в обстановка на общо разочарование от политическата класа и умора сред избирателите от три последователни парламентарни избори от април 2021 насам. Предизборната среда се характеризираше с разпокъсан политически пейзаж, растящи социално-икономически притеснения и поляризиран дискурс относно енергийната политика и войната, причинена от нахлуването на Руската федерация в Украйна. За девет от общо 17-те месеца преди тези избори, България се управлява от служебни правителства.

След проведените предсрочни избори през ноември 2021 седем политически партии и коалиции спечелиха мандати: новата коалиция „Продължаваме промяната“ (ПП), основана около два месеца преди изборите от двама министри от служебното правителство от май 2021; коалицията, съставена от Граждани за европейско развитие на България и Съюз на демократичните сили (ГЕРБ-СДС), Движение за права и свободи (ДПС), БСП за България (БСП), Има такъв народ (ИТН), Демократична България (ДБ) и Възраждане.<sup>3</sup> След получаване на най-много места, ПП формира правителство, водено от министър-председателят Кирил Петков съвместно с БСП, ИТН и ДБ. Впоследствие се появиха напрежения в управляващата коалиция, свързани най-вече с изпращането на оръжие към Украйна и назначението на висши държавни служители.

Жените като цяло остават недостатъчно представени на изборни длъжности и при назначения. В предходния парламент след изборите през ноември 2021, 57 от общо 240 депутати (23.8 процента) бяха жени. Едва трима от 21 министри в служебното правителство, назначено през август 2022 бяха жени. След изборите на 2 октомври, представителството на жените не се увеличи значително, с общо 58 жени избрани в Народното събрание. Като положителна тенденция, жените бяха добре представени сред членовете на изборната администрация, включително на ръководни позиции и в Централната избирателна комисия (ЦИК).

### IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

България е страна по основните международни и регионални договори, които се отнасят към провеждането на демократични избори.<sup>4</sup> Провеждането на избори за Народно събрание е уредено основно от Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за

---

<sup>3</sup> ПП получи 67 места, следвани от ГЕРБ-СДС с 59, ДПС с 34 мандата, БСП получи 26 места, а ИТН, ДБ и Възраждане получиха съответно 25, 16 и 13 мандата.

<sup>4</sup> 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.](#)

политическите партии от 2005 г., които се допълват от съответните актове и решения на ЦИК.<sup>5</sup> Тези избори се проведоха при същата правна рамка, както и последните два предсрочни парламентарни вота. Изборният кодекс премина през многобройни изменения след неговото приемане, като най-новите съществени изменения бяха приети през май 2021 г., които въведоха намален състав на ЦИК (от 20 на 15 члена), задължително машинно гласуване в избирателните секции с най-малко 300 избирателя, допълнения към процедурите на гласуване, броене и обработка на резултатите, премахване на тавана върху броя на избирателните секции извън страната.<sup>6</sup> Някои от измененията, най-вече тези относно създаване на изборен район в чужбина и правомощията на ЦИК трябваше да влязат в сила след официалното обявяване на резултатите от преброяването през 2021.<sup>7</sup>

Правната рамка като цяло предоставя подходяща основа за провеждането на демократични избори. Същевременно обаче, тя съдържа разпоредби относно ключови аспекти от изборния процес, които са в съответствие с редица международни стандарти, като дългогодишни препоръки от СДИПЧ и Комисията за Демокрация чрез право (Венецианска комисия) остават неразрешени. Те се отнасят до пълното лишаване от право на глас на хората, изтърпяващи присъда лишение от свобода и хората под запрещение, ограниченията на правото на лицата с двойно гражданство да бъдат избирани, забраната за провеждане на кампания на език, различен от български, липсата на мерки за насърчаване на участието на жените и малцинствата и ограничените възможности за оспорване на изборните резултати.<sup>8</sup> Освен това в законодателството има противоречиви и двусмислени разпоредби, а недостатъци при прилагането се отразиха негативно върху някои аспекти от изборния процес, включително относно изборната администрация, провеждането на кампанията и медийното отразяване на изборите.<sup>9</sup>

*За да се премахнат несъответствията и да се отстранят недостатъците, идентифицирани в този и предишни доклади на СДИПЧ, е необходимо да се направи цялостен преглед на Изборния кодекс. Измененията в изборното законодателство следва да се осъществяват чрез приобщаващ консултативен процес достатъчно време преди следващите избори.*

240-те представители в Народното събрание се избират за четиригодишен мандат по пропорционална система в 31 многомандатни изборни райони (МИР).<sup>10</sup> Двадесет и шест МИР съответстват на административните области, а останалите МИР в София (три мандата) и

<sup>5</sup> Приложими са също и разпоредби от Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г., Закона за административните нарушения от 1969 г., Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., Наказателния кодекс от 1968 г.

<sup>6</sup> През 2022 БСП, ГЕРБ и Възраждане предложиха редица изменения, включително и връщане към смесената система на гласуване с хартиени бюлетини и машинно гласуване, видео-наблюдение по време на броенето на гласовете, задължително броене на контролните разписки, отпечатани от машините за гласуване, както и промени в състава на изборната администрация. Нито едно от тези законодателни предложения не стигна до пленарна зала.

<sup>7</sup> Преброяването беше планирано да се проведе в началото на 2021, но бе отложено заради КОВИД-19 и се проведе между 7 септември и 10 октомври 2021. Националният статистически институт започна публикуването на окончателните данни от преброяването от 3 октомври 2022.

<sup>8</sup> Виж [Съвместното становище от СДИПЧ и Венецианската комисия относно измененията в Изборния кодекс от 2017 г.](#)

<sup>9</sup> Например, Изборният кодекс забранява използването на агитационни материали „които накърняват добрите нрави“, без да дефинира термина; не разписва достатъчно злоупотребата със служебно положение по време на кампанията; съдържа неясноти относно крайните срокове за произнасяне за жалби. В годишния си [доклад](#) от 2 юни 2022, ЦИК подчертава несъответствията в рамките на Изборния кодекс и други законодателни актове, както и за неуредените аспекти на машинното гласуване.

<sup>10</sup> Измененията от май 2021 предвиждаха замяна на пропорционалната система с различна избирателна система, но без да се уточни каква система се предвижда. През юли 2021 Конституционният съд определи тази разпоредба като противоконституционна поради липсата на яснота.



Пловдив (два мандата)<sup>11</sup> се определят от президента на България преди всеки парламентарен вот, но без ясно определени правни критерии.<sup>12</sup> Броят на мандатите във всеки МИР се определя съгласно последното преброяване, но всеки МИР има поне 4 мандата. Разпределението на местата за тези избори остава непроменено и се основава на резултатите от преброяването на 2011 г., тъй като окончателните резултати от преброяването на 2021 не бяха публикувани преди изборния ден. Макар определянето на районите и разпределението на мандатите да не се отрази негативно на равнопоставеността на гласовете в тези избори, определянето на районите и разпределението на местата близо до изборите е в противоречие с международните добри практики.<sup>13</sup>

*Определянето на границите на избирателните райони следва да се случи достатъчно време преди следващите избори, да бъде основано на ясни и обективни критерии, разписани в закона, и да утвърждава равнопоставеността на вота в разпределението на местата между избирателните райони.*

Партиите и коалициите участват в разпределението на местата в Народното събрание, ако получат поне четири процента от действителните гласове на национално ниво, докато независимите кандидати трябва да надхвърлят квотата в съответния избирателен район.<sup>14</sup> Кандидатите се избират от отворени листи с възможност за отбелязване на една преференция; в случаите, при които не е отбелязана преференция, гласът се отчита за водача на листата.<sup>15</sup>

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборите бяха организирани от ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) и 12 932 секционни избирателни комисии (СИК).<sup>16</sup> Членовете на всички избирателни комисии, включително ръководните позиции се назначават след номинации от политическите партии и коалиции, пропорционално на тяхното представителство в парламента. Жените бяха добре представени сред членовете на комисиите, включително и на ръководни позиции.<sup>17</sup>

Като цяло, изборната администрация организира административните и технически аспекти от изборната подготовка по подходящ начин и спаси повечето законоустановени срокове, въпреки скъсените срокове. Въпреки това обаче, някои от дейностите и решенията закъсняха, особено що се отнася до подготовката на машините за гласуване, като това оказва негативно влияние върху

<sup>11</sup> Член 249 от Изборния кодекс разписва уредба за 32 мандат за гласуването извън страната и следва да бъде определен след обявяването на резултатите от преброяването от 2021 г.

<sup>12</sup> По закон, наименованията, номерацията и границите на изборните райони се определят от президента не по-късно от 56 дни преди изборния ден. Определянето на районите за тези избори беше направено с президентски указ от 5 август 2022. Насока I.2.2.v от Кодекса на Венецианската комисия за добри практики по изборните въпроси ([Кодекс на добрите практики](#)) от 2002 препоръчва преразпределяне на мандатите да най-малко на всеки десет години „за предпочитане извън периодите на избори“.

<sup>13</sup> Параграф П.2.b от Кодекса на добрите практики гласи, че „основополагащите елементи на изборното законодателство, а именно [...] и определението на границите на изборните райони, не би следвало да е обект на изменения по-малко от една година преди избори.“

<sup>14</sup> Квотата се определя като броят на подадените действителни гласове се раздели на броя на мандатите в даден МИР.

<sup>15</sup> За да спечели мандат от преференциалния вот, даден кандидат трябва да получи поне седем процента от гласовете за партийната листа в даден МИР.

<sup>16</sup> Този брой включва 292 подвижни избирателни комисии, 121 специални СИК за секции в болнични заведения и социални институции, както и 15 в местата за задържане и 755 секции извън страната.

<sup>17</sup> Осем от 15-те члена на ЦИК са жени, включително председателят и секретарят. Общо 250 от 439-те члена на РИК бяха жени, от които 14 председатели на РИК. Жените представляваха около 70 процента от членовете на СИК в посетените избирателни секции от ММНИ в изборния ден. ЦИК не публикува данни за разпределението по пол на членовете на комисиите.

процеса.<sup>18</sup> Представителите на партиите и гражданското общество изразиха различна степен на доверие в изборната администрация, като много от тях изразиха притеснения относно ограничения капацитет на ЦИК да упражнява съответния контрол върху подготовката на изборите.

ЦИК е постоянно действащ орган, състоящ се от 15 члена, назначени за срок от пет години, като настоящият състав беше избран през май 2021.<sup>19</sup> ЦИК е натоварена да упражнява контрол върху подготовката на изборите и да ги организира съвместно с правителството, местните власти и други участници.<sup>20</sup> ЦИК, обаче, имаше ограничен административен и технически капацитет, което ѝ попречи да изпълни правомощията си напълно. Настоящата децентрализирана структура не позволява на ЦИК да осъществява пълен контрол върху изборния процес и често тя не разполагаше с достатъчно информация.

*За да може да изпълни правомощията си и да се гарантира независимост и ефективност Централната избирателна комисия следва да разполага с необходимите ѝ ресурси, които да съответстват на нейните нормативни и оперативни отговорности.*

ЦИК провеждаше редовни заседания, открити за наблюдатели и предавани на живо, като записите бяха също публично достъпни. За дискусиите по същество, звукът на живото предаване често беше заглушаван без предварително оповестяване на причините за това или такива дискусии се провеждаха при закрити заседания, което ограничи достъпа до информация от обществен интерес и ограничи прозрачността.<sup>21</sup>

РИК и СИК се назначават наново за всеки избор от съответните по-висшестоящи комисии след консултации за техните състави с участващите партии и коалиции в съответните райони или общини.<sup>22</sup> Всички РИК и повечето СИК бяха назначени в законоустановените срокове.<sup>23</sup> Макар законът да постановява срок за замяната на членове на СИК извън страната, партиите и

<sup>18</sup> Машините за гласуване бяха предоставени на Министерството за електронно управление от ЦИК за удостоверяване на съответствието със закъснение и с неправилна документация. Инсталацията на окончателната софтуерната версия на машините за гласуване за секциите в страната започна по-малко от седмица преди изборния ден, без достатъчно време за извършване на тестове. Указанията за изборните комисии бяха приети едва две седмици преди изборния ден, което остави малко време за обучения. Договорът за обработка на резултатите беше сключен само три дни преди изборите.

<sup>19</sup> Съставът на ЦИК отразява политическото представителство след проведените парламентарни избори през април 2021; преди настоящите избори, две политически партии изразиха недоволство от липсата на тяхно представителство в ЦИК..

<sup>20</sup> Местните власти осигуриха административна и техническа подкрепа за РИК и СИК като подготвиха избирателните списъци; Главна Дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) при Министерството на регионалното развитие и благоустройството провери подписките и отчасти правото на отделните кандидати да се явят на избори; държавната компания „Информационно обслужване“ частично провери правото на кандидатите да участват, обработи резултатите и предостави техническа и ИТ подкрепа на ЦИК; *Сиела Норма* - частна фирма - осъществи машинното гласуване..

<sup>21</sup> Такива дискусии се отнасяха също до обсъждане на жалби, както и въпроси за машинното гласуване. Вътрешният правилник на ЦИК разрешава провеждането на частично закрити заседания с оглед опазване на личните данни и изисква публично оповестяване на причините. МНИ на СДИПЧ имаше възможността да наблюдава сесиите на ЦИК присъствено.

<sup>22</sup> РИК са в състав от 13 или 17 члена в зависимост от броя на парламентарни мандати в съответния район; СИК имат между 5 до 9 члена, в зависимост от броя на регистрираните избиратели. РИК бяха назначени преди 12 август. Сроковете за назначение на СИК са различни в зависимост от вида на избирателната секция като повечето от съставите на СИК бяха назначени до 6 септември.

<sup>23</sup> Съгласие не бе постигнато между местните представители на политическите партии при назначаване на 26 от 31 РИК и за редица СИК в 11 избирателни района. Съответно тези комисии бяха назначени директно от съответната по-висшестояща комисия. Тринадесет решения на ЦИК за назначения на РИК бяха обжалвани от политическата партия ПП, която твърдеше, че разпределението на ръководните позиции не е осъществено при спазване на изискуемото съотношение. Всички жалби бяха отхвърлени от Върховният Административен съд.

коалициите могат да заменят своите членове в страната по всяко време преди и по време на изборния ден, в противовес на предишни препоръки на СДИПЧ.<sup>24</sup> Значителен брой членове на СИК напуснаха или бяха заменени съвсем скоро преди изборния ден, което ограничи значението и въздействието на проведените обучения.<sup>25</sup> РИК и СИК бяха подсигурени с необходимите ресурси и логистична подкрепа от местните власти.

*За да се подобри стабилността и ефективността на изборната администрация, замените в членовете на секционните избирателни комисии е добре да се прекратят в разумен срок преди изборния ден.*

Въпреки, че законът изисква РИК да обучат членовете на комисиите на по-ниско ниво, членовете на РИК не получиха никакво стандартизирано обучение и участваха само в кратки информационни сесии с ЦИК на по-късен етап в процеса.<sup>26</sup> Програмата за обучението на членовете на СИК започна една седмица преди изборния ден с присъствени сесии и сесии онлайн и бяха допълнени с онлайн обучение за работа с машините за гласуване, проведено от *Сиела Норма*, доставчик на машините. Повечето от наблюдаваните обучителни сесии от МНИ на СДИПЧ бяха добре организирани, интерактивни и информативни, като включваха основните етапи от изборния ден, включително и попълване на протокола с резултатите. В някои случаи, обаче, машините за гласуване не бяха на разположение на участниците в обучението, за да могат на практика да пробват как да работят с тях и беше отделено малко време за процедурите за гласуване с хартиени бюлетини.

*С цел осигуряването на уеднаквено прилагане на изборните процедури, ЦИК следва да организира навременно, широкообхватно и стандартизирано обучение за всички членове на РИК и СИК.*

Разяснителната кампания беше подробна и се проведе в радио и телевизионните медии и онлайн, с превод на жестомимичен език, което подобри достъпа за хора със слухови увреждания. В допълнение към демонстрациите, проведени от областните и общински администрации за демонстрация на машините за гласуване в страната, ЦИК съсредоточи кампанията си върху използването на машините за гласуване. Други теми, които бяха засегнати, са гласуването извън страната, възможностите за регистрация на избирателите и достъпността на секциите за избиратели с увреждания.<sup>27</sup> Материалите от разяснителната кампания бяха налични само на български език като по този начин се ограничи възможността кампанията да бъде по-достъпна за гласоподаватели от малцинствата.

<sup>24</sup> За СИК извън страната, партиите и коалициите, които имаха право да излъчат членове, номинираха едва 1838 от около 4200 члена; останалите членове бяха назначение от Министерството на външните работи от своите служители, както и с подкрепата на сдружения на местната диаспора от български граждани, които живеят в съответните страни.

<sup>25</sup> Например, в рамките на последните три дни преди изборния ден около 25.7 процента от членовете на СИК бяха заменени в София МИР 24 и 20.6 процента в София МИР 25 като замени се осъществиха и в рамките на изборния ден. Повечето РИК, с които МНИ на СДИПЧ се свърза не съумяха да обяснят причините; а други обясниха тези замени в СИК в последния момент с факта, че някои членове на СИК са номинирани от няколко политически партии или за повече от една комисия вследствие от трудностите за намиране на достатъчен брой кандидати. Виж Насока П.3.1.f и параграф 77 от Обяснителния доклад на [Кодекса на добрите практики](#), които препоръчва „органите, които назначават членове в изборните комисии не следва да имат възможност да ги отзовават, тъй като това поставя под въпрос тяхната независимост“.

<sup>26</sup> Параграф 84 от [Кодекса на добрите практики](#) (Обяснителен доклад) гласи, че „членовете на избирателните комисии следва да получат стандартизирано обучение на всички нива на изборната администрация. Това обучение трябва да бъде налично и за членовете на комисиите, назначени от политическите партии“.

<sup>27</sup> ЦИК не се възползва от наличните продукти за информиране на избирателите от компанията собственик на Фейсбук – Мета, но все пак Фейсбук проактивно информираха българските граждани относно изборите по техните платформи, които ги насочваха към сайта на ЦИК.

По закон няколко избирателните секции в рамките на даден избирателен район трябва да бъдат достъпни за избиратели със зрителни увреждания и ограничена подвижност, но някои от събеседниците на МНИ на СДИПЧ споделиха за дългогодишните трудности при осигуряване на достъпност, ограничения брой на тези секции и недостатъчната информация за тяхното местонахождение. Повечето материали в разяснителната кампания и изборните книжа, включително бюлетините и машините за гласуване, не бяха адаптирани за избиратели със зрителни и когнитивни увреждания, в противовес с международните стандарти и добри практики.<sup>28</sup> Макар законът да изисква системата за машинно гласуване да осигурява лесен и разбираем достъп, машините за гласуване не бяха пригодени с функции за достъпност, които да улеснят избиратели с определени увреждания да гласуват тайно и самостоятелно.<sup>29</sup>

*Съответните държавни и местни власти следва да положат повече усилия за гарантирането на независим достъп до целия изборен процес на хората с различни увреждания.*

## VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Изборният кодекс предвижда използването на машини за гласуване със сензорни екрани във всички избирателни секции с най-малко 300 регистрирани избиратели, както в страната, така и в чужбина.<sup>30</sup> Много от събеседниците на МНИ на СДИПЧ изразиха доверие в системата за машинно гласуване като ефективна мярка за подобряване на точността при преброяване на гласовете, редуциране на недействителните гласове, както и ограничаване възможностите за злоупотреби. Все пак, някои от тях изказаха притеснение относно възможни уязвимости на системата и недостатъчния институционален контрол. Като цяло, машинното гласуване беше осъществено добре и повиши ефективността на преброяването на гласовете. В същото време, правната рамка остана пригодена основно за гласуване с хартиени бюлетини, особено що се отнася до крайни срокове и процедури в изборния ден, което възпрепятства ефективната и навременна подготовка на изборите.<sup>31</sup>

По закон, ЦИК е натоварена с надзора над организацията на машинното гласуване. Макар след последните избори ЦИК да направи постъпки да получи пълна собственост над процеса за машинно гласуване, нейният административен и технически капацитет да го управлява

<sup>28</sup> Виж член 9 и 29 от [Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания](#) (КПХУ) от 2006 г. Параграф 1.2 от [Препоръката за стандарти за електронното гласуване](#) на Съвета на Европа от 2017 г. гласи, че „системата за електронно гласуване следва да е създадена така, доколкото е практически възможно, да подпомогне хората с увреждания и специални нужди да упражнят правото си на глас самостоятелно“.

<sup>29</sup> Една седмица преди изборния ден омбудсманът изпрати писмо на ЦИК с препоръки за подобряване на достъпността за избиратели с увреждания, включително и при ползване на машините за гласуване. ЦИК призна за пречките, които тези избиратели срещат, и изрази съгласие да разгледа възможни подобрения за бъдещи избори.

<sup>30</sup> Беше планирано използването на машини за гласуване в 9371 избирателни секции в страната и 289 избирателни секции извън страната. В 1105 избирателни секции в страната и 233 извън страната бяха разположени по две машини. Хартиени бюлетини се използват само в избирателните секции с по-малко от 300 избиратели, както и в специалните избирателни секции и в случай на повреда на машините.

<sup>31</sup> Например, в рамките на срока след регистрацията на кандидатите (до 27 календарни дни преди изборния ден) и съставянето на кандидатските листи за бюлетината, изборната администрация следва да осигури параметризация, инсталация и тестване на софтуера за гласуване и машините за гласуване. Същевременно, Изборният кодекс предвижда 20 работни дни в рамките на този период за удостоверяване на съответствието на машините за гласуване, което следва да се осъществи с ползването на окончателния софтуер, вече инсталиран на машините и преди доставката на машините до избирателните секции, включително извън страната; като последното изисква дори по-дълго време за доставка поради митнически процедури.

самостоятелно остана ограничен.<sup>32</sup> ЦИК използва машините за гласуване, купени за предходните избори и беше сключен договор с предишния изпълнител *Сиела Норм* да предостави софтуер, ИТ поддръжка, логистика и обучение на изборната администрация. В тази връзка, няколко от събеседниците на МНИ на СДИПЧ изразиха притеснения относно недостатъчния капацитет на ЦИК да контролира организацията на машинното гласуване, както се изисква по закон и съобразно международните добри практики.<sup>33</sup> През септември ЦИК реши да създаде специализирано звено за технологии за гласуване за бъдещите избори.

Поради закъснение в подготовката и доставката на машините за гласуване и документацията от страна на ЦИК, процесът по удостоверяване на съответствието на шест произволно избрани машини за гласуване, който се осъществява съвместно от Министерство на електронното управление (МЕГ), Българския институт по стандартизация и Института по метрология, започна едва две седмици преди изборния ден. Процесът беше осъществен съобразно актуализираната методика, приета месец преди изборите, след консултации с експерти, представители на политическите партии и организации на гражданското общество. С цел да насърчи прозрачността и обществения контрол, МЕГ излъчи няколко етапа от процеса онлайн, най-вече насочен към експертната аудитория. Окончателният доклад по сертифициране, който установи пълно съответствие на устройствата с изискуемите технически спецификации, беше публикуван на 29 септември, което остави ограничено време за оценка на констатациите на доклада преди изборния ден.

Макар законът да разрешава достъп на всички представители на партии, местни наблюдатели и експерти от Българска академия на науките до процеса на сертифициране, включително и за изграждане на надежден софтуер, ЦИК постанови допълнителни професионални и образователни изисквания за достъп.<sup>34</sup> За първи път МЕГ предостави възможността за регистрирани представители на партии и за наблюдатели да прегледа изходния код на софтуера на машините за гласуване, както е уредено по закон; това обаче се случи само четири дни преди изборния ден. Само един от регистрираните политически представители се възползва от тази възможност.

Като част от разяснителната кампания на ЦИК да повиши доверието в технологиите за гласуване, тя предостави 400 машини с демо версия на софтуера за гласуване на областните и общинските администрации, за да даде възможност на избирателите да се запознаят с този начин на гласуване. Допълнителен брой машини бяха предоставени и на участниците в изборите със същата цел. МНИ на СДИПЧ оцени положително тези усилия за по-добра разяснителна кампания, въпреки че някои събеседници изразиха резерви относно възможния възпиращ ефект на машините за гласуване върху тези избиратели, които не вярват в технологиите.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> В началото на 2022 ЦИК нае външни експерти с цел да участват в трансфера на знание от производителя на машините за гласуване *Смартматик* към ЦИК. Експертната група предостави на ЦИК доклади и план за действие. Поради липсата на вътрешен технически капацитет и екип с нужната експертност в самия секретариат на ЦИК, процесът не доведе до ефективен пренос на знания.

<sup>33</sup> Параграф 29 от [Препоръката за стандарти за електронно гласуване](#) на Съвета на Европа от 2017 постановява, че „съответното законодателство следва да уреди отговорностите на системите за електронно гласуване и да гарантира, че институцията за управление на изборите има контрол над тях.“ [Обяснителният меморандум](#) допълва, че законоустановените задължения на органа, отговорен за провеждане на изборите не трябва да бъдат възлагани на външни изпълнители.

<sup>34</sup> За да бъдат регистрирани, тези представители трябва да имат завършена степен по информационни и комуникационни технологии и поне три години опит в тази сфера. Трима представители от ПП, ГЕРБ-СДС и ДБ се регистрираха за участие.

<sup>35</sup> Ефектът на машинното гласуване сред различните възрастови групи може да бъде по-добре установено чрез преглед на данните за избирателната активност по възрастови групи, които не са налични.



Законът постановява, че резултатите, преброени от машините за гласуване са официални, но не разписва механизъм за проверка на точността на преброяването. ЦИК инструктира всички СИК да извършат контролно ръчно преброяване на разписките от машините. Записи от преброяването бяха качени на сайта на ЦИК. Нито законодателството, нито ЦИК, обаче, не разглеждат възможни случаи на несъответствия между машинното и ръчното преброяване въпреки предишни препоръки на СДИПЧ и в противовес с международните добри практики.<sup>36</sup>

Както е уредено в закона, обработката на изборните резултати беше възложено на държавната компания „Информационно обслужване“ (ИО).<sup>37</sup> Две седмици преди изборния ден беше организирана кратка презентация в ЦИК относно функционалностите на системата за управление на резултатите в присъствието на няколко представители на партии. Въпреки това, обаче, липсваше прозрачност при процеса за управление на резултатите. Беше предоставена малко публична информация относно управлението на резултатите, а законът не предвижда независима проверка и сертификация на системата, в противоречие с добрите международни практики.<sup>38</sup> Продължителните преговори между ЦИК и ИО доведоха до късното подписване на договора между ЦИК и ИО около три дни преди изборния ден. Сред самата ЦИК бяха изказани притеснения за ограничените възможности за преглед на софтуера за компютърна обработка на резултатите.

*За да се повиши доверието в използването на технологии за гласуване, следва да се предвиди независима проверка на системата за гласуване и за управление на резултатите. Властите следва да документират всички модификации и проведени тестове в съответствие с установените правила и процедури и да направят съответната информация достъпна за обществото.*

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Гражданите, навършили 18 годишна възраст имат право на глас. Противно на международните стандарти и предишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия, в законодателството продължават да съществуват прекомерни ограничения на правото на глас на хората, поставени под запрещение с окончателно съдебно решение, включително въз основа на умствено или психо-социално увреждане или тези, излежаващи присъда лишаване от свобода, независимо от тежестта на извършеното престъпление.<sup>39</sup> Конституционният съд изтъкна необходимостта от промени в Конституцията, за да се постигне съответствие с международните задължения.<sup>40</sup>

*Ограниченията на правото на глас въз основа на умствени и психо-социални увреждания, както и пълното лишаване от право на глас на излежаващите присъда лишаване от свобода, следва да бъдат премахнати.*

<sup>36</sup> [Насоките за прилагане на Препоръка CM/Res\(2017\)5 за стандартите за електронно гласуване](#) на Съвета на Европа препоръчват националната уредба да разписва „какво да се прави в случаи на несъответствие между електронните резултати и тези, получени при ползване на друго средство“ и да проведе „задължително преброяване на гласовете по втори начин в статистически значим брой от произволно избрани избирателни секции“.

<sup>37</sup> Това включваше въвеждане на данните, проверка и сканиране на протоколите с резултатите, сваляне на резултатите от USB флашките, поправка на грешки, както и управление на публикуването на резултатите.

<sup>38</sup> Виж параграф 4,7 и 8 от [Насоките на Съвета на Европа за използване на информационни и комуникационни технологии \(ИКТ\) в изборния процес](#) от 2022 г., които изискват прозрачност и оценка на ИКТ системите.

<sup>39</sup> Виж член 12 и 29 от [КПХУ](#). Виж също решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) [Кулински и Събев срещу България](#) и [Димов и други срещу България](#).

<sup>40</sup> В отговор на искане за тълкуване на член 42, ал. 1 от Конституцията, съдът постанови на 18 октомври 2022, че прилагането на решенията на ЕСПЧ относно правото на глас на излежаващите присъда лишаване от свобода и лицата с умствени увреждания изисква промени в Конституцията.

Регистрацията на избиратели е пасивна и децентрализирана. Всички с право на глас с постоянен адрес в България са включени автоматично в избирателните списъци в съответната избирателна секция. Избирателните списъци се съставят от общинската администрация преди всеки избор въз основа на данните, извлечени от регистъра на населението, който се поддържа от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) към Министерство на регионалното развитие и благоустройството. На национално равнище се публикува само общия брой на избирателите, регистрирани в дадена избирателна секция, което ограничава възможностите за сравнение на записите или промените, които са направени в данните на избирателите.<sup>41</sup>

На избирателите се предоставиха достатъчно възможности да сверят своите данни в избирателните списъци и да поискат промени. Предварителните избирателни списъци бяха налични за публична проверка онлайн и на хартия и в избирателните секции поне 40 дни преди изборния ден. Общините трябваше да публикуват и списък на заличените лица, като се посочва и причината за това. МНИ на СДИПЧ отбеляза, че предварителните избирателни списъци бяха публично обявени пред посетените избирателни секции. Избирателите можеха да поискат корекции и промени в избирателните списъци до седем дни преди изборния ден. Гласоподавателите можеха също да проверят своите данни онлайн на сайтове на общинските администрации или на сайта на ГРАО. ЦИК обяви преди изборите, че 6 602 990 избиратели имат право на глас.

Определени категории избиратели можеше да бъдат добавени в избирателните списъци под чертата без предварително заявление.<sup>42</sup> Тези избиратели обаче остават в избирателните списъци по постоянен адрес без достатъчно гаранции срещу многократно гласуване.<sup>43</sup> Гласоподавателите извън страната може да се регистрират за избрана от тях избирателна секция или да гласуват без предварително заявление.<sup>44</sup> Макар повечето събеседници на МНИ на СДИПЧ да изразиха увереност в точността на избирателните списъци, някои споделиха притеснения, че списъците съдържат неактуални и повтарящи се записи. Списъците, които бяха предадени на СИК съдържаха 6 620 830 избиратели.<sup>45</sup>

*Следва да се обмисли възможността за създаване на централизиран регистър на избирателите, който ще улесни проверките на избирателните списъци за повтарящи се или грешни записи, ще даде възможност за контрол на промените на избирателните списъци гаранции срещу многократно гласуване. В допълнение, такъв регистър ще позволи и постоянна регистрация на избирателите извън страната.*

---

<sup>41</sup> Въпреки че според Изборния кодекс, ЦИК следва да поддържа публичен регистър на избирателите, където да може да се правят проверки по лични данни, тази възможност се предоставя само от ГРАО.

<sup>42</sup> Членовете на СИК и охраната могат да гласуват в избирателната секция, където работят; студентите може да гласуват в общината, където учат; и хората с увреждания можеха да гласуват във всяка адаптирана избирателна секция без предварително да подадат заявление. Избирателите, които не бяха в избирателните списъци на съответния адрес, може да бъдат добавени в изборния ден ако представят документи за местожителство от съответната община.

<sup>43</sup> Тези избиратели трябва да подпишат декларация, че не са гласували и няма да гласуват в друга избирателна секция. Законът наотварва ГРАО да провери всички избирателни списъци за многократно гласуване.

<sup>44</sup> 50 900 граждани се регистрираха преди изборния ден да гласуват извън страната. По данни на ЦИК 178 079 граждани гласуваха в избирателните секции извън страната.

<sup>45</sup> Обявените от ЦИК данни едва ден преди изборите включват и тези, придобили право на глас между 22 септември и 1 октомври, след първоначалното предаване на данните от ГРАО към ЦИК. Окончателните протоколи на ЦИК с резултатите сочат, че 230 149 избиратели са дописани в допълнителните страници на избирателните списъци в избирателните секции през изборния ден.

Избирателите можеха да поискат включване в избирателните списъци по настоящ адрес до 14 дни преди изборния ден, а определени категории избиратели можеха да кандидатстват за удостоверение за гласуване на друго място и да гласуват в избирателна секция по техен избор.<sup>46</sup> Бяха съставени специални избирателни списъци за тези, които са подали заявление за гласуване с подвижна избирателна кутия, както и за избирателите в болнични заведения, социални институции и местата за задържане.<sup>47</sup> ЦИК разшири гласуването с подвижна избирателна кутия и към избирателите под карантина заради КОВИД-19 на 22 септември, като предостави тази възможност в срок ден преди или на самия изборен ден.

Въпреки че постоянният адрес не е законово изискване за упражняване на правото на глас, включването в избирателните списъци на практика обвързано с адреса в страната и адресната регистрация е необходима за издаването на национален документ за самоличност. Сериозните трудности, пред които са изправени хората от уязвими групи, най-вече ромите, за получаването на адресна регистрация и документи за самоличност на практика води до тяхното изключване от избирателните списъци, в противовес на международните стандарти и предишни препоръки на СДИПЧ за гарантиране на равнопоставеност на правото на глас.<sup>48</sup>

### VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Гражданите, които имат право на глас и са на поне 21 годишна възраст имат право да се кандидатира да бъдат избирани, при условие, че нямат друго гражданство. Това ограничение е в противоречие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).<sup>49</sup> Кандидатите може да бъдат издигнати като част от листите на регистрираните политически партии или коалиции или да участват като независими в даден избирателен район, като са подкрепени от инициативни комитети.<sup>50</sup> Лицата, за които има ограничения да членуват в политически партии, може да участват в изборите като независими кандидати.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Тази възможност е предоставена на регистрираните кандидати, членовете на ЦИК и РИК, както и регистрираните наблюдатели. Според данни на ЦИК 88 456 избиратели са подали заявление за гласуване по настоящ адрес, а 343 са подали заявление за гласуване на друго място.

<sup>47</sup> Подвижните избирателни секции се създават за трудноподвижни избиратели след представяне на съответните доказателства. ЦИК информира МНИ на СДИПЧ, че 12 252 избирателя са се възползвали от подвижни избирателни урни, като 236 от тях заради карантина при боледуване от КОВИД-19.

<sup>48</sup> Според доклад на РОМАКТ от 2022, към март 2021 244 822 лица нямат валиден документ за самоличност, от които 121 073 лица никога не са имали такъв (тези данни включват лицата над 14 години). Министерство на вътрешните работи информира МНИ на СДИПЧ, че към май 2022, броят на българските граждани без документи за самоличност и адресна регистрация е бил 44 670, от които 30 694 са с местожителство извън страната. Виж параграф 11 [Обща бележка № 25 на Комитета за правата на човека към ООН от 1996 г.](#) „Когато се изисква регистрация на избирателите, това следва да бъде по улеснена процедура и такава регистрация не следва да бъде наложена. Ако има изисквания за адресна регистрация, те следва да бъдат разумни и да не бъдат наложени по такъв начин, че да водят до изключване на бездомните хора от право на глас.“ [Планът за действие за подобряване на ситуацията на ромите и синтите в региона на ОССЕ](#), приет с решение от Съвета на министрите в Маастрихт през 2003 г. гласи, че „Страните членки следва да предприемат про-активни мерки в гарантирането, че хората от ромски и синтски произход [...] имат всички необходими документи, включително акт за раждане, документи за самоличност и документи за здравно осигуряване.“

<sup>49</sup> Виж решение на ЕСПЧ по делото [Танасе срещу Молдова](#). България е запазила правото си да не прилага член 17 от [Европейската конвенция за гражданството от 1997 г.](#), която гарантира правото на гражданите с двойно гражданство.

<sup>50</sup> Инициативен комитет се конституира от три до седем избиратели с цел да издигнат независим кандидат в даден избирателен район.

<sup>51</sup> Тези лица включват военните, разузнавателните служби и полицейските служители, дипломати, съдии и прокурори.



Регистрацията на участниците в изборите се осъществява на два етапа. В първия, до 17 август, ЦИК получава заявленията за регистрация на политическите партии и коалиции. РИК регистрира инициативните комитети до 22 август. За да бъдат регистрирани, политическите партии и коалиции трябва да внесат поне 2500 подписа от избиратели в подкрепа на регистрацията си и депозит от 2500 лева.<sup>52</sup> Инициативните комитети за издигане на независими кандидати следваше да представят подписи от поне 1 процент от регистрираните избиратели в избирателния район, но не повече от 1000, както и депозит от 100 лева.

Във втория етап, кандидатските листи се регистрираха от РИК до 30 август. Избирателите можеха да подкрепят с подписа си само един от участниците в изборите, в противоречие с предишни препоръки на СДИПЧ и международните добри практики.<sup>53</sup> Съгласно закона, избирателите направят проверка на сайта на ЦИК дали техните данни фигурират в подписките за подкрепа на различните партии, коалиции и кандидати. ЦИК получи редица сигнали от граждани по този въпрос; всички сигнали бяха изпратени до Комисията за защита на личните данни за последващо разследване относно злоупотреба с лични данни.

Документите за регистрация и кандидатските листи бяха проверени от избирателните комисии и ГРАО след тяхното подаване. Макар законът да позволява поправката на идентифицирани неточности в документите за регистрация или замяна на кандидатите, които не отговарят на изискванията, такива промени не бяха разрешени след крайния срок за регистрация, в противоречие с международните добри практики. Няколко от кандидатите бяха заличени, защото не отговарят на правните изисквания.<sup>54</sup>

*Следва да се обмисли възможността за адаптиране на крайните срокове за подаване на документи за регистрация и тяхната проверка, и за сроковете за регистрацията на партии и коалиции, като така се даде възможност на участниците да отстранят незначителни грешки.*

Процесът на регистрация на кандидатите като цяло беше приобщаващ. Първоначално ЦИК регистрира 24 политически партии и 7 коалиции, които подадоха документи. След проверката на подадените документи, една коалиция беше заличена поради недостатъчен брой подписи. Също така, една политическа партия се оттегли и една не успя да подаде кандидатски листи в нито един от избирателните райони, но остана регистрирана. В изборите взеха участие 5333 кандидата от 867 регистрирани кандидатски листи, включително и двама независими. Кандидатите можеха да бъдат издигнати в два избирателни района и общо 1927 кандидата участваха в две кандидатски листи. Около 30 процента от кандидатите бяха жени и 208 (24 процента) от тях бяха водачи на листите.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> 1 Евро е приблизително 1.95 Български лева. Депозитите се възстановяват на политическите партии и коалиции, които са получили поне един процент от действителните и на независимите кандидати, които са получили действителни гласове равни на поне една четвърт от квотата за съответния избирателен район.

<sup>53</sup> Параграф 196 от [Насоките на СДИПЧ и Венецианската комисия за уредба на политическите партии](#) от 2020 г. препоръчва „изискването един гражданин да може да подписва в подкрепа само на една партия следва да бъде избягвано, тъй като подобна разпоредба може да накърни неговото/нейното право на свобода на сдружаване и може да дисквалифицира от участие партиите“.

<sup>54</sup> Седем кандидати бяха заличени поради двойно гражданство и двама за неспазване на изискването за възраст. В девет случая кандидати бяха номинирани в повече от два избирателни района и следователно последната регистрация по време беше отменена.

<sup>55</sup> Сред парламентарно представените партии, четири партии или коалиции имаха поне три жени сред първите десет места в повече от половината партийни листи: ПП в 19, БСП в 18, а ГЕРБ и ДБ в 17 от общо 31 партийни листи.

## IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалната кампания започна 2 септември и приключи 24 часа преди изборния ден. Денят за размисъл стартира деня преди изборите и се отнася и за публикуването на социологически проучвания за изборните резултати. Участниците съумяха да проведат своите кампании свободно и без ограничения, а основните свободи на сдружаване и изразяване бяха зачетени в по-голямата част. Правната рамка съдържа някои разпоредби, които имат за цел да предотвратят злоупотребата с административни ресурси по време на предизборната кампания, но те не се отнасят до участие в кампанията на хора на високопоставени длъжности, които не са кандидати.<sup>56</sup> Участие в кампанията от страна на кметове от името на кандидати от техните партии беше наблюдавано често,<sup>57</sup> което повдига въпроси относно използването на служебно положение за партийно облагодетелстване, както и отношението му върху равнопоставеността на участниците в кампанията.<sup>58</sup> Няколко жалби и сигнали бяха подадени към РИК относно включването на кметовете в кампанията.<sup>59</sup>

*За да се осигурят равни условия при участието и равенство на възможностите, е необходимо правната и институционалната рамка да регулира поведението на държавните служители по време на кампанията.*

Кампанията беше оспорвана, с широко включване на участници, представящи различни гледни точки.<sup>60</sup> Тя често беше с негативен тон и белязана от взаимни обвинения между партиите в корупция или злоупотреби.<sup>61</sup> Кандидатите се включиха активно в кампанията в страната като използваха разнообразие от традиционни инструменти, както и през социалните мрежи.<sup>62</sup>

<sup>56</sup> Изборният кодекс забранява използването на държавен и общински транспорт, както и провеждането на агитация в държавни и общински структури, както и във фирми с повече от 50 процента държавна или общинска собственост. Законът за политическите партии забранява на партиите да използват държавни и общински ресурси без заплащане. Изборният кодекс изисква от държавните и общински служители, които са издигнати като кандидати да вземат отпуск до обявяването на изборните резултати.

<sup>57</sup> Например, по време на културно събитие за откриването на спортна зала, организирано от кметовете на Вълчи дол и Варна, кметовете участваха в кампанията заедно с кандидатите на ГЕРБ. Кметът на Кърджали имаше срещи да агитира избирателите на ДПС в работно време, а женската асоциация на ДПС организира събитие в сградата на общинския съвет в Девин. Ритуалната зала в Зърнево, построена от общината беше представена в кампанията като постижение на ГЕРБ.

<sup>58</sup> Виж [Съвместните насоки на СДИПЧ и Венецианската комисия за предотвратяване и справяне със злоупотребата с административни ресурси по време на изборни процеси от 2016 г.](#), които гласят, че „правната рамка следва да осигури ефективен механизъм, който да забранява на държавните служители да се облагодетелстват несправедливо от техните длъжности чрез организиране на официални публични събития с предизборни цели, включително и благотворителни събития или събития, които облагодетелстват или поставят в неблагоприятно положение която и да е политическа партия или кандидат. По време на среща с Националното сдружение на общините, министърът на регионалното развитие и благоустройството обявя предоставянето на 404 милиона лева за 265 общини.

<sup>59</sup> Например РИК 13 Пазарджик постанови да се премахнат предизборните билбордове, които показват кмета на община Септември с един от кандидатите. В РИК 21 Сливен беше подаден сигнал, че кметът на община Котел е използвал общинска собственост (автобус) за агитация.

<sup>60</sup> Дългосрочните избиратели на МНИ на СДИПЧ присъстваха на 17 предизборни събития в страната.

<sup>61</sup> Президентът и служебното правителство също се изявиха в предизборната кампания с критични изказвания към решенията на предходното правителство. Например, на 2 септември президентът Румен Радев каза, че увеличението на цената на газа е в резултат от договорите, подписани през юли от предходното правителство, а на 20 септември заяви, че „неефективната практика да се договарят танкери (за газ) без търг е прекратена“. Министърът на енергетиката Росен Христов заяви на 15 септември, че цените на газа, договорени от предходното правителство са с 30 процента по-високи от тези, договорени от служебното правителство.

<sup>62</sup> По-големи предизборни събития бяха организирани от ИТН и ГЕРБ като вторите провеждаха събития само с покани, които бяха предавани на живо във Фейсбук. Лидерите на ПП и в по-малка степен на ДБ направиха обиколки в страната. БСП проведе срещи с няколкостотин участника. ДПС организира срещи с обществеността, а кандидатите на Възраждане проведоха отделни срещи и агитираха активно онлайн.

Кампанията се съсредоточи върху енергийната политика, растящите социално-икономически притеснения, корупцията и войната, причинена от нахлуването на Руската федерация в Украйна и влиянието върху сигурността в България. МНИ на СДИПЧ отбеляза и отделни случаи на заплахи към партийни членове и подстрекателска риторика.<sup>63</sup>

Законодателството не съдържа специални разпоредби за насърчаване на участието на жените и повечето партии не включиха никакви политики в техните предизборни платформи за насърчаване на жените.<sup>64</sup> Посланията по време на кампанията рядко се фокусираха върху теми относно равнопоставеността на половете, а жените рядко бяха говорители на предизборните събития, наблюдавани от МНИ на СДИПЧ.<sup>65</sup> Много от събеседниците заявиха, че политическият процес, който е съпроводил провалената ратификация през 2018 г. на Истанбулската конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие, е бил в ущърб на разглеждането на теми, свързани с пола в общественото пространство.<sup>66</sup> Една от основните партии също спомена, че това е причината да не включат послания за равнопоставеност на половете в кампанията. МНИ на СДИПЧ беше информирана, че БСП, ДБ и Изправи се България имат вътрешни политики за насърчаване на жените. Две от деветте политически партии, които получиха повече от един процент от гласовете, бяха ръководени от жени.

*Следва да се обмисли въвеждането на временни стимули за насърчаване на представителството на жените. Сред тях може да бъдат законодателни изисквания жените да бъдат поставяни на избираеми позиции, оценки на равнопоставеността на пола, обучителни програми и такива за изграждане на капацитет, както и стимули за медиите и политическите партии да насърчават и разширят баланса между половете.*

По-голямата част от местата за провеждане на предизборни събития, наблюдавани от МНИ на СДИПЧ, бяха достъпни за хора с увреждания. Като положително развитие се забеляза, че мнозинството от парламентарно представените партии предложиха политики в техните платформи за подобряване на ситуацията за хората с увреждания, а именно за достъпността на средата, включване в пазара на труда, подобрена социална защита и услуги, както и реформа на системата на ТЕЛК и НЕЛК. Партиите, обаче, рядко споменаваха темата по време на кампанията.

Много от събеседниците на МНИ на СДИПЧ отбелязаха, че макар машинното гласуване да предотвратява определени рискове, купуването на гласове остава проблем, като засяга особено

<sup>63</sup> Представител на ПП информира МНИ на СДИПЧ, че по време на предизборно събития във Варна на 12 септември привържениците на други партии са обиждали и заплашвали привържениците на ПП. По време на телевизионни дебати кандидати от Българско Национално Обединение – Нова демокрация и ВМРО – Българско национално движение използваха подстрекателски тон срещу ромите и граждани от Република Северна Македония.

<sup>64</sup> От общо 29-те регистрирани участника в изборите, само ДБ, ПП и Изправи се България обърнаха внимание в техните платформи, налични онлайн, на проблемите за насилието над жени и равнопоставеността на половете.

<sup>65</sup> В [Заключителните наблюдения от 2020 г.](#) относно осмия периодичен доклад за България, Комитетът към Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (CEDAW) препоръчва „да се предприемат временни специални мерки, като например законови квоти и система за равенство на половете [...], да се осигури изграждане на капацитет за водене на кампания и за политически лидерски умения, както и за повишаване на осведомеността сред политическите лидери и обществеността“.

<sup>66</sup> България е подписала, но все още не е ратифицирала [Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие](#) (Истанбулската конвенция), тъй като Конституционният съд постанови, че „чрез този международен договор се въвеждат понятия несъвместими с основните принципи на българската Конституция“. Конституционният съд постанови на 26 октомври 2021, че думата „пол“ в Конституцията се отнася само до традиционното определение на биологичен пол, което прави разграничение между понятията мъже и жени и не предвижда в социалното измерение социален пол.

икономически и социално уязвимите общности, включително хората от ромски произход.<sup>67</sup> След изборите, министърът на вътрешните работи заяви, че се разследват различни сигнали за няколко политически партии. Вниманието на МНИ на СДИПЧ беше насочено и към други възможни случаи на изборни нарушения свързани с работата на избирателните комисии.<sup>68</sup> Честите сигнали за случаи на оказване на натиск върху служители в публичния и частния сектор в икономически уязвими общности породиха притеснения дали тези избиратели ще имат възможността да упражнят правото си на глас свободно без страх от възмездие, в противоречие с ангажиментите на ОССЕ и международните стандарти.<sup>69</sup>

*Твърденията за заплахи, принуда и купуване на гласове следва да бъдат разследвани своевременно и ефективно, а извършителите да бъдат поставени под отговорност. Съответните власти трябва да проведат разяснителна кампания сред избирателите за техните права и за наличните предпазни мерки, и да предприемат мерки за насърчаване на докладването и предоставянето на доказателства за натиск, склоняване или друга незаконна намеса.*

25 от общо 28 партии и коалиции имаха официална фейсбук страница.<sup>70</sup> С изключение на ИТН, Възраждане и една от партиите в коалицията на ДБ – „Да, България“, онлайн последователите на тези страници не представляваха значителен източник на гласове. Възраждане разчиташе на органична онлайн подкрепа, докато други сред основните участници използваха платена реклама, за да достигнат до избирателите извън техните традиционни поддръжници.<sup>71</sup> Повечето от публикациите бяха насочени към основните теми от кампанията.<sup>72</sup> Както и при традиционната кампания, кампанията в социалните медии не се съсредоточи върху конкретни въпроси и

<sup>67</sup> По време на предизборната кампанията Министерството на вътрешните работи (МВР) съобщи, че въз основа на натрупания опит, ще се отделят повече ресурси по време на кампанията за справяне с купуването на гласове. Представител на МВР съобщи пред медиите, че купуването на гласове включва също фирми, с близки връзки с общините.

<sup>68</sup> ДБ подаде жалба до административния съд относно съставяне на избирателните списъци за гласуване с подвижна урна в Батак, област Пазарджик с твърдението, че са включени по-голям брой избиратели от тези, които имат право да са в тези списъци. Омбудсманът информира МНИ на СДИПЧ, че кметове и хора с увреждания в областите Смолян и Разград са се оплакали относно акциите на МВР за разследване на гласуването в подвижни секции.

<sup>69</sup> Наблюдателите на МНИ на СДИПЧ получиха твърдения за такива практики в Шумен, Силистра, Ямбол, Хасково, Стара Загора и Монтана. Областният управител на Хасково информира наблюдателите на МНИ на СДИПЧ за уговорки между местните власти и частни фирми за осигуряване на гласове на техни служители. В област Стара Загора, кандидати на Възраждане твърдяха, че в Брикел и Арсенал има случаи на корпоративен вот чрез оказване на натиск над служителите. Кандидат на ПП в Силистра и кандидати на ДБ в Шумен заявиха, че икономическата зависимост от местните власти във Върбица, Каолиново и Хитрино ограничава свободния вот. Според министъра на вътрешните работи, кметът на Симитли „активно е участвал в кампанията и е притеснявал членове на една от избирателните секции в града“ в подкрепа на своя син – Стефан Апостолов – кандидат на ГЕРБ-СДС. Параграф 7.7 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) гласи, че провеждането на кампанията „следва да бъде в свободна и честна среда, в която нито административна намеса, насилие или заплахи ограничават партиите и кандидатите от това свободно да представят своите гледни точки и умения, или да възпрепятстват възможността избирателите да учат и обсъждат с тях, или да упражнят правото си на глас свободно и без страх от възмездие“. Параграф 19 от [Общата бележка 25 на ПГПП от 1996 г.](#) постановява, че „избирателите трябва да могат да формират мнение самостоятелно, без насилие или заплаха за упражняване на насилие, принуда, склоняване или манипулативна намеса от всякакъв вид.

<sup>70</sup> По време на официалната предизборна кампания МНИ на СДИПЧ проследи във Фейсбук публикациите на профилите на най-големите политически партии, техните лидери, президента и правителството.

<sup>71</sup> Докато ГЕРБ мобилизира до 100 страници на местни клонове, които основно популяризираха техния лидер, ДБ се съсредоточи в популяризирането на отделни кандидати.

<sup>72</sup> Някои от участниците в кампанията използваха социалните мрежи да дискредитират опонентите си и да сеят раздори, включително и всяване на страх от възможен икономически колапс, ако някой от другите партии сформира правителство.

политики, а върху личности и взаимни обвинения. Профилите на партийните лидери в социалните мрежи бяха по-популярни от тези на партиите.

## Х. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Финансирането на предизборната кампания е уредено в Изборния кодекс от 2014 г., Закона за политическите партии от 2005 г. и Закона за Националната Сметна палата от 2015 г. Политическите партии и коалиции, които получиха съответно един и четири процента от действителните гласове общо за страната в предишните избори, имат право на държавна годишна субсидия.<sup>73</sup> За 2022 четири политически партии и четири коалиции имаха право на държавна субсидия, пропорционално на получените действителни гласове.<sup>74</sup> Партиите и коалициите, които нямаха право на държавна субсидия и регистрираха кандидатски листи във всички избирателни райони получиха финансиране в размер на 40 000 лева за медийна реклама, а независимите кандидати получиха 5000 лева.<sup>75</sup>

Предизборната кампания се финансира от собствени средства на партията или кандидата, парични или дарения в натура от частни лица. Даренията от чуждестранни лица, религиозни институции, както и от анонимни или чуждестранни източници, както и от юридически лица са забранени.<sup>76</sup> Законът не определя таван на индивидуалните дарения, което увеличава рисковете от попадане в зависимост от частни интереси на заможни лица.<sup>77</sup> Преводите над 1000 лева трябва да бъдат направени по банков път, като по закон участниците следва да поддържат нарочна банкова сметка за кампанията. Таванът на разходите за предизборната кампания е 3 милиона лева за партии и коалиции и 200 000 за независимите кандидати.

Сметната палата (СП) е натоварена да упражнява контрол върху финансирането на партиите и предизборната кампания. По закон, по време на предизборната кампания участниците трябва редовно да декларират към публичния регистър на Сметната палата всички дарения в срок от седем дни от тяхното получаване, както и информация за договорите, сключени с медиите и агенциите по връзки с обществеността. Даренията или собствените средства, които надхвърлят размера на една минимална заплата се придружават от декларация за произход на средствата.<sup>78</sup> Медийните доставчици трябва да публикуват всички договори с участниците в кампанията веднага след сключването им и да предоставят тази информация на Сметната палата в срок от

<sup>73</sup> Законът за държавния бюджет за 2022 определя размера на държавната субсидия на 8 лева за всеки получен глас.

<sup>74</sup> По информация на Министерство на правосъдието за периода до 30 юни 2022, ДПС, Възраждане, ИТН, ВМРО, ГЕРБ-СДС, БСП и ДБ са имали право на общо 8 930 076 лева държавна субсидия.

<sup>75</sup> “Медийните пакети” се предоставят пропорционално на коалиции, ако някоя от партиите, които са част от коалицията нямат право на годишна държавна субсидия. За тези избори общо 16 политически партии, три коалиции и двама независими кандидата получиха „медийни пакети“. Участниците избраха в кои медии да проведат кампания, но договорите трябваше да бъдат одобрени от ЦИК, която от своя страна преведе средствата директно до съответните медии.

<sup>76</sup> Възможността за юридически лица да даряват за предизборната кампанията беше въведена през 2019, но Конституционният съд отхвърли тази разпоредба през април 2021, като подчерта нуждата от гарантиране на политически плурализъм и равни възможности за участниците.

<sup>77</sup> Виж член 3(b)(ii) от [Препоръка Rec\(2003\)4](#) от Комитета на министрите на Съвета на Европа към страните членки за общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании. Виж [Насоките за регулиране на политическите партии](#) (параграф 211-217) на СДИПЧ и Венецианската комисия.

<sup>78</sup> Месечната минимална заплата за първата половина на 2022 г. бе определена на 710 лева от Министерски съвет.



30 работни дни след изборите.<sup>79</sup> Тези задължения за деклариране допринесе за прозрачността на финансирането на кампанията.<sup>80</sup> От друга страна, обаче, при рекламирането в онлайн платформи като Фейсбук и Google няма такива задължения и не се изисква деклариране на разходите преди изборния ден. Общият размер на разходите във Фейсбук беше четири пъти по-малък от тези за реклама в телевизията.<sup>81</sup> Няколко от събеседниците на МНИ на СДИПЧ изразиха притеснения относно разминаванията между реалните и отчетените разходи, като отбелязаха, че разходите в социалните мрежи може да не са декларирани в тяхната цялост и следователно да не са отчетени към общия размер за разходите за кампанията и съответните лимити. Законодателството също така не урежда политическата реклама от трети лица в социалните мрежи.

Всички участници трябва да подадат подробен отчет до Сметната палата за приходите и разходите за тяхната кампания в срок от 30 календарни дни от края на изборите и да бъдат публикувани до 15 дни след подаването им и одитирани в срок от шест месеца. Сметната палата преглежда отчетните документи за неразрешени дарения или други нарушения, но няма правомощия да разследва необявени операции или да провери, че всички декларирани средства в рамките на кампанията идват от легитимни източници.<sup>82</sup> Предишни препоръки от Групата на държавите, борещи се срещу корупцията към Съвета на Европа (ГРЕКО) относно използването на обществени сгради от партиите и санкциите при нарушения остават частично разрешени, а някои препоръки на СДИПЧ са неразрешени, включително липсата на отчетност на разходите преди изборния ден и крайния срок за публикуване на одитния доклад на Сметната палата.<sup>83</sup> Като цяло, недостатъците в законодателството и ограниченият капацитет за надзор повлияха негативно на прозрачността и отчетността на финансирането на предизборната кампания.

*Следва да се обмисли възможността за въвеждане на подробни изисквания за отчитане преди изборния ден. За да може да се гарантира, че всички разходи са отчетени, трябва да има изисквания за деклариране и отчитане на рекламата в онлайн платформите.*

## XI. МЕДИИ

### A. МЕДИЙНА СРЕДА

Медийната среда е динамична. Основните източници на информация са телевизията и интернет-базираните издания, следвани от социалните медии.<sup>84</sup> Два холдинга (*bTV Group* и *Nova Broadcasting Group*) доминират националния медиен пазар, както в традиционните канали, така

<sup>79</sup> По данни от публикуваната информация, гражданската организация Институт за развитие на публичната среда изчисли, че общата стойност на сключените договори между политическите партии и медиите е около 3 милиона лева.

<sup>80</sup> Според данни от публичния регистър на Сметната палата към 15 октомври 2022 г. 11 от общо 28-те партии и коалиции са декларирали приходи от дарения, възлизащи на около 2 милиона лева, като най-голяма сума е декларирана от ПП (около 1 267 000 лева), следвани от ИТН (около 276 000 лева), ДБ (200 000 лева) и Български възход (около 70 000 лева). Най-големият брой договори, сключени с медии и агенции за връзки с обществеността са декларирани от ГЕРБ-СДС (299), следвани от БСП (129), ДБ (122) и ИТН (108).

<sup>81</sup> По данни от библиотеката с реклами на Фейсбук общата сума за платена реклама във Фейсбук между 2 септември и 1 октомври според МНИ на СДИПЧ възлиза на около 509 081 евро като ДБ и ПП имат най-голям дял на разходите.

<sup>82</sup> Виж [Насоките за регулиране на политическите партии](#) (параграф 268) на СДИПЧ и Венецианската комисия, в който се подчертава, че „законодателството трябва да урежда възможността контролните агенции да имат функции да разследват и да преследват възможни нарушения.“

<sup>83</sup> Виж [Втори доклад за съответствието за България от третия кръг на оценка на ГРЕКО](#). Виж [Насоките за регулиране на политическите партии](#) (параграф 261) на СДИПЧ и Венецианската комисия.

<sup>84</sup> Виж [Изследване на медиите и новините](#) от 2022 г., Евробарометър, юли 2022 г.; [Digital News Report 2022](#), Институт на Ройтерс; [Digital 2022: Bulgaria](#), Dataportal 2022.

и онлайн, като общо представляват повече от две трети от зрителите и рекламните приходи.<sup>85</sup> Поради стагнацията на рекламния пазар много от по-малките издания се издържат чрез други дейности на собствениците си, международни грантове или разчитат на реклама от държавата и местните администрации. Ограничената финансова устойчивост на медиите, съчетана с недостатъчна прозрачност при разпределението на държавните, местните и европейските средства за публичност,<sup>86</sup> ограничи разнообразието и аналитичността на редакторското съдържание на медиите.<sup>87</sup>

Свободата на изразяване е гарантирана от Конституцията и националното законодателство е приведено в съответствие с основните международни стандарти за защита на медийната свобода. На практика, обаче, заобикалянето на закона е довело до концентрация на собствеността на медиите и е довело до симбиоза между някои медии и политически партии като по този начин се ограничава плурализма и се намалява общественото доверие в работата на журналистите, в противоречие с международните стандарти.<sup>88</sup> В допълнение, клеветата и обидата са обект и на наказателното, и на гражданското право и се ползват като правни основания за завеждане на дела срещу журналисти. Подобни случаи на проточили се граждански и наказателни дела срещу независими разследващи медии с търсени обезщетения в размер на 1 милион лева демонстрират уязвимостта на журналистите на натиск чрез съдебни дела и води до автоцензура на редакционно равнище.<sup>89</sup> Много от събеседниците на МНИ на СДИПЧ отбелязаха, че гражданското и наказателното право не предвиждат ускорена процедура в такива случаи и не защитава от злоупотреба със временните мерки като замразяване на личните средства. Също така не се е развила съдебна практика за ранно отхвърляне на дела, които са явно необосновани.<sup>90</sup>

*Клеветата и обидата трябва да бъдат декриминализирани и да се разглеждат като административни или граждански дела. Следва да се обмисли поставянето на горна граница за търсените обезщетения по граждански дела, въвеждането на разумни срокове, както и приемането на мерки срещу налагането на временни решения, за да се запази свободата на изразяване.*

Обществените Българско Национално Радио (БНР) и Българска Национална телевизия (БНТ) са медиите с най-високо обществено доверие, като БНТ достига до седем процент от всички телевизионните зрители.<sup>91</sup> Общата правна рамка предоставя редакционна независимост на

<sup>85</sup> Виж [Измерване на телевизионната аудитория на Нилсен](#), България, юли 2022; [Digital News Report 2022](#), Институт на Ройтерс.

<sup>86</sup> Виж [Доклад относно върховенството на закона от 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България](#), Европейска комисия, 13 юли 2022 г.

<sup>87</sup> Параграф 41 от [Обща бележка 34 на Комитета по правата на човека към ООН към член 19 от МПГПП](#) гласи, че „Трябва да се полага грижа и да се гарантира, че [...] рекламата от страна на управляващите да не се използва за ограничаване на свободата на изразяване.“

<sup>88</sup> *bTV group* (собственост на чешката инвестиционна група PPF) и *NOVA group* (собственост на базираната в Сърбия United Group) притежават няколко популярни телевизионни канала, радиостанции, както и новинарски уебсайтове. Някои от по-малките медийни издания са собственост на политически партии, техните лидери или техни поддръжници. Виж също доклад за [„Завладяване на медиите в България“](#) от Международния институт по пресата (IPI) от март 2022 г. Параграф 14 от [Обща бележка 34 на Комитета по правата на човека към ООН](#) гласи, че „за да се защитят правата на потребителите на медии [...] да имат възможността да получат широк набор от информация и идеи, държавите трябва да положат специални усилия да насърчат развитието на независими и разнообразни медии.“

<sup>89</sup> Делата познати като „дела-шамари“ ([SLAPP strategic lawsuits against public participation](#) – стратегически дела срещу публичното участие) бяха посочени като притеснителни от медийни мониториращи организации (*watchdog*) и много от събеседниците на МНИ на СДИПЧ. През последните години поне шест дела-шамари са заведени в събра. Виж също [Доклад относно върховенството на закона в България от 2022 г.](#)

<sup>90</sup> За мерки срещу делата-шамари, вижте също [проект-Директивата](#) на ЕС за защита на лицата, които са ангажирани с публично участие, от явно необосновани или злонамерени съдебни производства.

<sup>91</sup> Виж [Digital News Report](#) от 2022 г. на Института на Ройтерс; [Digital 2022: Bulgaria](#), [Измерване на телевизионната аудитория на Нилсен](#) за България от юли 2022 г. .

обществените медии, макар на практика правителството да е създадо възможности за упражняване на непряк натиск върху *БНР* и *БНТ*.<sup>92</sup>

Финансовото състояние на *БНТ* през 2022 беше стабилно заради допълнителното финансиране от държавния бюджет през фискалната 2022 и увеличаване на приходите от реклама. От юли 2022 обществената телевизия се ръководи от изпълняващ длъжността генерален директор, който не беше преизбран след края на мандата му.<sup>93</sup> Няколко от събеседниците на МНИ на СДИПЧ подчертаха, че тази несигурна ситуация подкопава редакционната независимост на *БНТ*, особено предвид правното задължение генералният директор да подпише подробно споразумение с партиите и ЦИК за отразяване на изборите.<sup>94</sup> Според *БНТ* тези споразумения се сключват между журналистите на *БНТ* и политическите партии без допълнителни насоки или намеса от генералния директор.

*Моделът на финансиране на обществените медии следва да бъде преработен, за да гарантира тяхната финансова независимост и устойчивост чрез установяването на ясни и измерими критерии, които да отчитат, наред с другите фактори, инфлацията и разходите за модернизация.*

## **В. ПРАВНА И РЕГУЛАТОРНА РАМКА**

Изборният кодекс урежда отразяването на изборите в медиите и изисква балансирано представяне и равнопоставено третиране на всички кандидати в електронните, печатните и онлайн новинарските издания и разписва условията за предоставяне на безплатно ефирно време в обществените медии. Според разпоредбите на кодекса, *БНТ* и *БНР* разработиха подробни и нормативни споразумения с ЦИК и политическите партии за различните форми на отразяване на кампанията, включително участие в безплатни и платени дебати. Тези споразумения, подписани от генералните директори на *БНТ* и *БНР* съдържат технически и редакционни детайли относно отразяването на кампанията, включително теми и имена на журналисти, които водят дебатите, като това беше възприето като ненужно вмешателство в редакционните решения на *БНТ* и *БНР* от редица събеседници на МНИ на СДИПЧ. Макар правните разпоредби за предоставяне на еднакво време на всички участници да допринася за равнопоставеността на участието, прекалено

<sup>92</sup> Например, критериите, които бяха използвани от правителството за да определи бюджета на *БНР* не вземат предвид разходи, които се отнасят до цифровизация или инвестиции в ново оборудване. Следователно, финансирането на *БНР* е недостатъчно от години, което пречи на плановете за развитие на радиото. Тази ситуация доказва липсата на съответствие на съществуващия финансов модел с международните стандарти за обществени медии. Параграф 16 от [Обща бележка 34 на Комитета по правата на човека към член 19 на МПГПП](#) подчертава, че „Държавите трябва [...] да предоставят финансиране по начин, който не подкопава независимостта [обществените медии]“. Параграф 26 от [Препоръката](#) на Съвета на Европа за управление на обществените медии от 2012 г. гласи, че финансирането трябва да бъде „подходящо за съгласуваната роля и задължение на обществената медия, включително да предоставя достатъчно сигурност за бъдещето и да даде възможност за бъдещо планиране“ (виж също параграфи 17, 18 и 21).

<sup>93</sup> От 2020 г. насам няколко обществени протеста настояваха за оставката на генералния директор на *БНТ* заради неговата намеса в редакционните решения. През 2021 г. повече от [1700 общественици подписаха петиция](#) поискаха оставката на генералния директор. В новия конкурс за поста, настоящият генерален директор получи гласовете на един от петте члена на Съвета за електронни медии (СЕМ). През [юни 2022 г.](#) повече от 20 известни интелектуалци изпратиха писмо до СЕМ, с което отбелязаха, че настоящият генерален директор не изпълнява условията да заема поста. *БНТ* твърди, че според закона генералният директор продължава да изпълнява своите функции до избора от СЕМ на нов директор.

<sup>94</sup> Параграф 16 от [Обща бележка 34 на Комитета по правата на човека](#) казва „Страните следва да гарантират, че обществените медии функционират независимо, [...] да гарантират тяхната независимост и редакционна свобода“. Виж също [Препоръка](#) на Съвета на Европа от 2012 г. за управление на обществените медии (параграфи 3, 13, 14, 27, 32). Не е уточнена дата за провеждане следващия конкурс за генерален директор на *БНТ*, тъй като е внесена жалба в съда срещу предходния процес на подбор.



нормативните споразумения ограничиха конкурентоспособността на обществените медии и наличието на аналитично съдържание за избирателите.

Съветът за електронни медии (СЕМ) регулира електронните медии и по време на кампанията следи за отразяването във всички обществени и в 13 частни телевизионни и радио станции. СЕМ няма правомощия да налага санкции и трябва да изпраща сигнали до ЦИК за нарушения. Преди изборния ден СЕМ изпрати сигнали на ЦИК за около 12 нарушения на закона, отнасящи се основно за правилата за платено съдържание. В изборния ден СЕМ информира ЦИК, че осем водещи медийни доставчика обявиха резултати преди края на гласуването.<sup>95</sup> Законът забранява публикуването на данни от проучвания на изхода (екзит полове) в рамките на изборния ден; медиите публикуваха цветни фигури без да назовават партиите.

### С. МЕДИЙНО ОТРАЗЯВАНЕ НА КАМПАНИЯТА

Проведеният медиен мониторинг от МНИ на СДИПЧ показва, че политическите партии получиха значително покритие в основните медии, но това беше съчетано с ограничена информация относно кандидатите и техните политики или предишен опит на подобна позиция.<sup>96</sup> Подобно отразяване не допринесе за плуралистичен дебат по същество и може да има отражение върху интереса сред избирателите и тяхното участие в изборите.

Новинарските емисии в праймтайма на електронните медии се съсредоточиха върху решенията на правителството и на президента, като от време на време споменаваха ГЕРБ, БСП, ДПС и ПП по отношение на техните действия в рамките на предишните правителства.<sup>97</sup> Отразяването на БСП и ПП често беше с негативен тон, основно поради прякото цитиране на изказванията на президента и представителите на служебното правителство. Тъй като ГЕРБ, ДБ и ИТН бяха критикувани от официални лица само в някои от случаите, тяхното отразяване в новините през по-голямата част от времето беше неутрално. Всички медии, включени в мониторинга отразяваха подобни изборни и социално-политически теми в техните новинарски емисии. *БНР*, *Дарик* и *bTV* предложиха повече журналистическо съдържание, докато *БНТ* и *NOVA* представиха повечето от своите репортажи на основата на директни цитати на официални лица.<sup>98</sup> Новинарското отразяване в последните две телевизии беше от полза за партиите, чиито предизборни обещания бяха в съзвучие с президента и политиките на служебното правителство (ДПС), и съответно неизгодно за партиите (основно ПП, от време на време БСП, ГЕРБ, ДБ), които бяха обвинявани от официалните лица за настоящите социално-икономически проблеми. Като цяло, ограниченият безпристрастен анализ на решенията на предишното правителство и на предизборните програми на партиите не представи достатъчно информация на избирателите за основните участници в изборите.

<sup>95</sup> Виж стр. 177 от [доклада на СЕМ](#) относно специализиран мониторинг за отразяване на предизборната кампания.

<sup>96</sup> По време на предизборната кампания (от 2 септември до 30 септември), МНИ на СДИПЧ проведе количествен и качествен мониторинг на праймтайма на обществените медии *БНТ* и *БНР*, както и на частните радио-телевизионни оператори *Nova TV*, *bTV* и *Дарик радио*. Телевизиите бяха мониторираны ежедневно от 18:00 до 23:00 часа; радиостанциите бяха мониторираны ежедневно от 7:00 до 9:00 и от 18:00 до 20:00 часа. МНИ на СДИПЧ също така проведе и количествен мониторинг на безплатните дебати по *БНР*, които се проведеха извън часовете за мониторинг.

<sup>97</sup> Правителството получи съответно 68, 61, 56, 65 и 64 процента от отразяването в новинарските емисии в праймтайма на *БНТ-1*, *NOVA*, *bTV*, *БНР* и *Дарик*. Президентът получи най-голямо покритие по *БНТ-1* (29 процента). По другите канали, отразяването на президента беше между 14 и 25 процента от праймтайма за политически новини. За повече данни от мониторинга, вижте приложение Резултати от Медийния мониторинг.

<sup>98</sup> По *Дарик*, *БНР* и *bTV* делът на пряка реч от политическите фигури (президент, министри и лидери на партии) беше съответно 40, 41 и 47 процента. По *NOVA* и *БНТ* беше съответно 53 и 58 процента.

В праймтайма по *БНР*, *Дарик NOVA* и *bTV* имаше програми с редакционно съдържание, в които бяха анализирани изборния процес и други важни теми. *БНТ* не излъчи нито едно разследващо предаване по време на кампанията и дневните аналитични предавания бяха излъчвани извън праймтайма. *БНТ* предложи ежедневни 30 минутни предизборни клипове, които излъчваха предизборни репортажи с платено съдържание в съответствие със споразумението, подписано с ЦИК и политическите партии.<sup>99</sup> Тези репортажи бяха направени от журналисти на *БНТ*, по начин, наподобяващ новинарски репортаж, но винаги бяха положителни при отразяването и също така продължителността на платеното време в праймтайма беше равно на това в новинарски емисии. Подобна практика размива границата между платено и редакционно отразяване. Също така, платените интервюта и репортажи подкопават основните принципи за професионална, безпристрастна журналистика, обърква избирателите и подкопава общественото доверие в ролята на медиите като коректив.<sup>100</sup>

*БНТ* излъчи 11 дебата, *БНР* - 17, като всички бяха публикувани онлайн и предоставиха възможност на избирателите да се запознаят с кандидатите и техните позиции по различни теми от предизборната кампания. *БНР* направи дебатите по-информативни като намали броя на участниците в отделните части на всеки от дебатите. Този формат позволи на водещия да зададе допълнителни въпроси и да даде възможност на избирателите да направят сравнение между кандидатите. *БНР* също така излъчи девет дебата в регионалните си станции при висок интерес и запази пълен редакционен контрол върху праймтайма си, тъй като дебатите на национално ниво се излъчиха около обяд или в ранния следобед. Общо 205 кандидата от 24 партии се включиха в дебатите по *БНР*. Възраждане се възползва най-много от дебатите по *БНР* като взе участие в 14 от общо 17 дискусии.<sup>101</sup> *БНТ* излъчи седем дебата в праймтайма; в пет от тях се включиха само кандидати от партии с почти никаква обществена подкрепа и лидерите на ГЕРБ, БСП и ДПС не участваха в тези предавания.<sup>102</sup> *БНТ* също организира осем регионални дебата. Нито обществените, нито частните медии успяха да проведат дебат с кандидатите за министър-председатели, тъй като, според събеседниците на МНИ на СДИПЧ от електронните медии, лидерите на политическите партии, които биха били и възможните кандидати за министър-председател не желаят да обсъждат техните позиции в обществени дискусии, а по-скоро предпочитат да дават интервюта. Като резултат от това, избирателите нямаха възможността директно да сравнят водещите кандидати.

По време на кампанията няколко фалшиви медии, свързани с Фейсбук страници и канали в Телеграм, разпространяваха подвеждаща информация, която основно целеше да дискредитира ПП и ДБ и да изкриви информационната среда. Такива уебсайтове, представящи се за медии и търсещи сензация (clickbait), заедно с фалшиви страници във Фейсбук публикуваха невярна информация като се възползваха от предварително развенчани фалшиви новини и по този начин се опитваха да подкопаят доверието в утвърдени електронни и онлайн медии. Положителен е фактът, че някои от националните електронни медии имаха екипи за проверка на достоверността на фактите, както и екипи за разследваща журналистика и такава, основана на фактите, и дори те достигат до по-ограничена аудитория, все пак допринасят за приобщаващ дебат, основан на фактите и призовават за политическа отговорност.

Изявата на жените кандидати в електронните медии зависеше от позициите, които те заемаха в съответните партии. Лидерите на БСП и на „Исправи се, България“ бяха най-видимите кандидати

<sup>99</sup> ДПС купи 24 процента от това ефирно време, ДБ – 15 процента, ГЕРБ – 14 процента, Български възход и ПП по 8 процента всяка. По данни на *БНТ* тези сегменти са направени съгласно закона и споразуменията между политическите партии и *БНТ*.

<sup>100</sup> Виж параграф 2.7 от Препоръка [CM/Rec\(2018\)1](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа към страните членки относно медийния плурализъм и прозрачността на медийната собственост.

<sup>101</sup> ДПС отказа участие. ПП се включи в 8 дебата, ДБ – в 7, БСП и Български възход – в 4 всеки, а ГЕРБ – 1.

<sup>102</sup> Общо 56 кандидата от 26 партии участваха в дебатите по *БНТ*; всяка партия можеше да участва в две предавания.

жени и на тях им бе отделено подобно ефирно време като на техните колеги от ДБ и „Български възход“. Сред участниците, излъчени от политическите партии на дебатите в *БНР*, 17 процента бяха жени; в дебатите по *БНТ* в праймтайма – 11 процента бяха жени. Нито един от дебатите не беше посветен на въпроси за подобряване на участието на жените в обществения живот и политиката.

*БНТ* и *бТВ* предаваха техните новини и дебати с превод на жестомимичен език като по този начин насърчиха самостоятелния достъп до информация за лица с проблеми в слуха. Липсваха подобни мерки за лицата с когнитивни увреждания. Правата и качеството на живот на хората с увреждания бяха обсъждани в дебатите, посветени на социалните въпроси.

## ХІІ. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

Конституцията гарантира правото на самоопределение, но не споменава национални малцинства. Малцинствата представляват около 15 процента от населението на страната, като етническите турци и ромите са най-многобройните групи и съставляват съответно 8.4 и 4.4 процента от населението.<sup>103</sup> Макар Конституцията да забранява дискриминация на основата на етнос и религия, тя не разрешава формирането на политически партии на „етническа, расова или религиозна“ основа.<sup>104</sup> Липсва правна уредба за насърчаване на участието на малцинствата в изборите. Законът позволява провеждане на кампанията само на български език, в противоречие на международните стандарти и предишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия.<sup>105</sup>

ДПС определя себе си като партия, основана на правата и на приобщаващ подход към всички етноси и религиозни общности в България, но е широко възприета като партия, която представлява интересите на турската и мюсюлманската общности. Според различни събеседници, няколко от партиите са издигнали кандидати от ромски произход и от други малцинства, като цяло на по-задните места в кандидатските листи и предимно мъже.<sup>106</sup> Темите за малцинствата рядко бяха част от кампанията и повечето политически партии не включиха политики в техните платформи за хората, принадлежащи към малцинства или за интеграция на ромите.<sup>107</sup> Представителите на гражданското общество и на ромите, с които се срещна МНИ на СДИПЧ, заявиха, че провеждането на агитация в ромските общности се е случвало рядко.

*Съответните власти следва да подкрепят провеждането на разяснителна кампания сред ромските общности, за да насърчат значимо и приобщаващо политическо участие. Политическите партии следва да обмислят приемането на вътрешни политики за насърчаване*

<sup>103</sup> Информацията се основава на преброяването от 2021 г. Другите включват арменци, евреи, каракачани, македонци, румънци, руснаци, влахи (аромани), украинци и други, общо малко над един процент от населението.

<sup>104</sup> В [Четвъртото Мнение за България](#) от май 2020 г. Консултативният комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства към Съвета на Европа потвърди, че това ограничение повдига въпроси относно съответствието с Конвенцията. Същото Мнение отбеляза, че българските власти не са провели консултации с лицата, които представляват македонците и помаците, като отбелязват, че не са постигнати необходимите условия тези лица да бъдат припознати като принадлежащи към национално малцинство в България.

<sup>105</sup> Виж член 9.1. от [Рамковата конвенция за защита на националните малцинства](#). Според решение 2/1998 на Конституционния съд международните конвенции „не следва да бъдат прилагани, ако противоречат на Конституцията“. Комисията за защита срещу дискриминацията информира МНИ на СДИПЧ, че една жалба е подадена от ДПС срещу полицейските акции в Мадан относно използването на турски език на изборния ден.

<sup>106</sup> МНИ на СДИПЧ получи информация, че тези кандидати са в листите на БСП, ДПС, ГЕРБ, ПП и ДБ.

<sup>107</sup> Изключение беше „Исправи се България“, които предложиха включването на уязвими и маргинализирани етно-културни общности в образователната система и пазара на труда. Възраждане се обяви срещу политики, основани на малцинствени или етнически принципи.

на включването на кандидати от малцинствен произход в ръководството на партиите и като кандидати.

### ХІІІ. ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ

Изборният кодекс предвижда различни видове жалби и оспорвания, които може да бъдат подавани от избирателите, гражданските наблюдатели, политическите партии, застъпниците и представителите на участниците в изборите. Жалбите срещу административни актове и решения се подават до избирателните комисии от субектите, които могат да докажат правен интерес и са заинтересовани лица, а сигналите може да бъдат подавани от всеки.<sup>108</sup> Жалбите, подадени от субекти, които не могат да докажат своя правен интерес, са оставени без разглеждане. Решенията на избирателните комисии може да бъдат обжалвани пред комисии на по-високо ниво, и в зависимост от характера на жалбата, може да бъдат обжалвани в областните административни съдилища или към Висшия Административен съд (ВАС), като последна инстанция. В закона е предвидена ускорена процедура за разглеждане на жалбите, свързани с изборния процес, със срокове, които варират от три дни до един час в деня на изборите, в съответствие с добрите изборни практики.<sup>109</sup>

ЦИК разгледа жалби и обжалвания по време на публични заседания и в установените срокове, като решенията бяха публикувани на сайта на ЦИК като цяло своевременно. ЦИК и РИК също поддържаха онлайн регистри за жалби и оспорвания. Преди изборния ден, РИК публикуваха над 100 решения по жалби и сигнали, най-вече относно нарушения за публикуване на агитационните материали. ЦИК публикува решения по 17 жалби, сигнали и обжалвания срещу решения на РИК.<sup>110</sup> Случаите, които се обсъдиха по същество, бяха решени в съответствие със законовите уредби и решенията бяха аргументирани. Известен брой жалби и сигнали, обаче, които бяха обсъдени по време на заседанията, не бяха разгледани, поради факта, че не отговарят на формалните условия или когато не може да се установи нарушение, а други бяха препратени до РИК. Сигналите, подадени за агитация онлайн, бяха отхвърлени от РИК и ЦИК, защото попадат извън обсега на техните правомощия и не бяха постановени официални решения, но бяха отразени като част от публикуваните протоколи.<sup>111</sup> По време на кампанията ЦИК постанови две нарушения срещу медиен доставчик и един от кандидатите, а при други подадени сигнали не

<sup>108</sup> Когато жалба или сигнал не съдържа нарушение на Изборния кодекс или характерът на нарушението не изисква от ЦИК да вземе отношение, комисията взема 'протоколни решения' като част от протокола на заседанието. Сигнал относно нарушение от медиен доставчик може да бъде подаден от заинтересована страна в рамките на 24 часа от възникването.

<sup>109</sup> Може да се подават жалби и сигнали към ЦИК и РИК; решенията на РИК може да се обжалват през ЦИК и след това до областните административни съдилища или ВАС като последна инстанция, в зависимост от характера на жалбата. В случай, че решение на РИК е потвърдено от ЦИК, то пак може да бъде оспорено пред съответния административен съд следвайки основната административна процедура.

<sup>110</sup> От общо 10 жалби срещу решения на РИК, ЦИК отхвърли четири решения на РИК, потвърди едно и останалите не бяха разгледани по същество поради липсата на правен интерес.

<sup>111</sup> Според Изборния кодекс, социалните мрежи и личните блогове не са считани като медийни услуги. В случаите, при които бяха засегнати лични данни на гражданите, ЦИК посъветва жалбоподателите да се обърнат към Комисията за защита на личните данни.

установи нарушения и бяха оставени без разглеждане.<sup>112</sup> Съобразно закона, ЦИК свали имунитета на кандидат за депутат поради криминално разследване.<sup>113</sup>

Преди изборния ден, ВАС се произнесе по 21 оспорвания, 13 от които бяха подадени от ПП срещу решенията на ЦИК за формиране на РИК и бяха отхвърлени.<sup>114</sup> В останалите случаи, ВАС потвърди едно решение на ЦИК, върна едно на ЦИК за преразглеждане,<sup>115</sup> потвърди две решения на Административен съд – София град и постанови, че четири други са недопустими. Жалбите бяха разгледани в законоустановените срокове и решенията бяха публикувани онлайн. Малкият брой дела, които бяха разгледани от ВАС беше обяснен с факта, че различни въпроси, повдигнати по време на предишните избори вече са решени и изяснени.

Въпреки дългогодишните препоръки на СДИПЧ, законът не разписва изрично правото за подаване на жалби до изборителните комисии срещу изборните резултати на никое ниво. Може да се поиска касиране на изборните резултати само пред Конституционния съд, като той може да бъде сезиран от ограничен кръг институции по искане от страна на дадена партия, която може да докаже правен интерес или по собствена инициатива.<sup>116</sup> Липсата на ефективна правна защита на този етап е в противоречие с ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.<sup>117</sup>

*Правната рамка следва да бъде преразгледана, за да се разширят правните възможности, за да може избиратели и други заинтересовани страни, чиито права са нарушени, да имат право да подадат жалба. Съгласно международните стандарти, законът следва да се измени и да урежда пряко оспорване на изборните резултати.*

Беше създадено Междуведомствено звено от главния прокурор и Държавна агенция „Национална сигурност“ с цел осигуряването на бърза реакция срещу престъпления в периода на изборите.<sup>118</sup> Главният прокурор обяви, че към 3 октомври прокуратурата е образувала 759 преписки и 72 досъдебни производства във връзка с нарушения на политическите права на

<sup>112</sup> Медийният доставчик *Вижън Лаб* излъчи интервю с кандидат, но липсваше обявен договор между медията и партията, както се изисква по закон; кандидат на ВМРО наруши правилата за провеждане на предизборна кампания чрез използването на език, който урони честта и престижа на кандидати от ДБ. При други сигнали ЦИК изпрати предупреждение до медийните доставчици. ЦИК припомни на САМ, че техните сигнали следва да бъдат изпращани, само когато са установени нарушения на Изборния кодекс и тези нарушения следва да се споменат конкретно.

<sup>113</sup> По искане на главния прокурор, ЦИК даде разрешение да се повдигне наказателно обвинение срещу кандидати на *Атака* в МИР Сливен по престъпление, свързано с наркотици.

<sup>114</sup> ПП твърдяха, че решението за разпределението на местата на председателите и секретарите на РИК е взето от ЦИК в нарушение на разпоредбите за пропорционално представителство на парламентарно представените партии и коалиции. Според обосновката на ВАС, ЦИК е приложила закона правилно.

<sup>115</sup> Решението на ЦИК от 2 август 2022, че само собственоръчно подписани документи са допустими за подаване на документи за участие в консултациите за членове на РИК, беше върнато на ЦИК за преразглеждане; ЦИК промени практиката си съобразно решението на ВАС.

<sup>116</sup> В срок от 15 дни от обявяване на резултатите от изборите, изборите може да бъдат оспорени пред Конституционния съд от една пета от народните представители, президента, Министерски съвет, Върховния Касационен съд, Върховния Административен съд и главния прокурор.

<sup>117</sup> В параграф 5.10 от [Документа от Копенхаген от 1990 г.](#) се казва, че „всеки ще разполага с ефективни средства за правна защита срещу административни решения, които да гарантират зачитане на основните права и да гарантират правен интегритет“. През 2009 в делото [Петков и други срещу България](#), ЕСПЧ постанови, че възможността да се касират резултатите непряко е неефективно в тълкуване на значението на член 13 от ЕКПЧ.

<sup>118</sup> Министерството на вътрешните работи не се включи в това звено, тъй като според тяхното разбиране такова задължение не е изрично указано в Изборния кодекс.

гражданите.<sup>119</sup> По време на подготовката и провеждането на изборите Министерството на вътрешните работи регистрира 727 сигнала за нарушения на политическите права и изборното законодателство, включително купуване на гласове и образува 83 досъдебни производства.<sup>120</sup> Няколко от събеседниците на МНИ на СДИПЧ изказаха мнение, че случаите на изборни нарушения рядко стигат до съда и че правоприлагащите органи обикновено преследват извършителите, но не и организаторите на такива нарушения.

#### XIV. ГРАЖДАНСКО И МЕЖДУНАРОДНО НАБЛЮДЕНИЕ

В Изборния кодекс е предвидено наблюдение на целия изборен процес от граждански и международни наблюдатели, както в страната, така и в чужбина. Регистрираните партии и коалиции могат да излъчат свои застъпници да проследят изборния процес на всички нива в изборната администрация и представители, които да наблюдават в избирателните секции. Неправителствените организации, регистрирани в обществена полза и с мисия да защитават политическите права може да бъдат акредитирани към ЦИК до последния ден преди изборите и да регистрират толкова наблюдатели, колкото са избирателните секции. Според закона, една организация може да има не повече от двама наблюдатели регистрирани в дадена избирателна секция като не може и двамата да присъстват в секцията по едно и също време. Въпреки че известни ограничения на броя на наблюдателите може да е необходим, за да се избегне струпване на хора, това може да създаде и пречки за наблюдението на организациите, чиято методология разчита на едновременното присъствие на двама наблюдатели.

ЦИК регистрира общо 1017 наблюдатели от 17 организации на гражданското общество, което включва и за секциите извън страната, и около 200 международни. В допълнение на наблюдението на изборния ден, някои граждански организации като Института за развитие на публичната среда проведоха и дългосрочен мониторинг на процеса и публикуваха техните заключения. Наблюдателите и застъпниците на кандидатите имаха достъп до заседанията и дейностите на избирателните комисии на всички нива и по време на изборния ден можеха да записват преброяването и обработката на гласовете и да го излъчват на живо, което подобри прозрачността на процеса. На самия изборен ден, обаче, няколко от наблюдателите на МНИ на СДИПЧ срещнаха трудности при отказа на СИК да споделят информация за изборния процес или при ограничаване на техните действия в помещенията на секцията или при обработка на резултатите. Тези ограничения показаха, че има недостатъчна осведоменост сред членовете на СИК за правната рамка, както и липса на указания за определени аспекти от процеса, като присъствието на преводачи.<sup>121</sup>

#### XV. ИЗБОРЕН ДЕН

Изборният ден беше като цяло спокоен и гласуването премина гладко. Прозрачността на процедурите в изборния ден беше оценена положително в почти всички от наблюдаваните

<sup>119</sup> По области са следните: София (30), Пловдив (8), Варна (13), Бургас (8), Велико Търново (13). По 545 преписки не са образувани досъдебни производства поради липсата на доказателства за извършено престъпление. Нарушенията срещу политическите права включват, наред с другото, купуване и продаване на гласове, възпрепятстване на някого от упражняване на правото на вот, многократно гласуване, нарушаване на тайната на вота.

<sup>120</sup> Основно се отнасят за ГЕРБ-СДС и ДПС; няколко сигнала са за БСП и един за ПП. В изборния ден Министерство на вътрешните работи получи 168 сигнала, включително за купуване на гласове и образува девет досъдебни производства.

<sup>121</sup> Нито Изборният кодекс, нито указанията на ЦИК уреждат присъствието на преводачи, придружаващи международните наблюдатели.



секции. ММНИ наблюдава откриването на изборния ден в 69 избирателни секции, гласуването в 653 избирателни секции, преброяването в 58 секции и обработката на гласовете в 27 РИК.

## А. ОТКРИВАНЕ И ГЛАСУВАНЕ

Откриването на изборния ден беше оценено положително във всички 69 наблюдавани секции от ММНИ, с изключения на една, като мнозинството от избирателните секции откриха изборния ден навреме или скоро след това.<sup>122</sup> Макар процедурите по откриване да се следваха и да бяха разбираеми, наблюдателите на ММНИ отбелязаха, че някои за някои от СИК административните процедури са се оказали сложни и са изисквали повече време за изпълнението им.

Наблюдателите на ММНИ оцениха гласуването положително във всички наблюдавани случаи с изключение на 10 от общо 653, като определиха процеса като добре организиран и спокоен.<sup>123</sup> СИК следваха разписаните процедури в по-голямата част от случаите, като идентифицираха избирателите, правеха нужното разписките от машините да бъдат поставени в съответната кутия, и гарантираха, че гласоподавателите поставят подпис в избирателния списък. В малък брой от наблюдаваните избирателни секции разположението на устройствата за електронно гласуване или начинът, по който избирателите боравиха с контролните разписки, не гарантираше тайната на вота (в 3.4 процента от наблюденията) и не всички избиратели отбелязваха своя вот тайно (в 7.8 процента).<sup>124</sup> Машинното гласуване се проведе по добър начин и беше организирано ефективно с малко на брой технически проблеми. Избирателите невинаги получаваха нужните указания от СИК как да упражнят правото си на глас (в 21 процента от наблюденията) и понякога срещнаха трудности при работата с машината за гласуване (в 10 процента от наблюденията), което показва нуждата от по-задълбочена разяснителна кампания.

*Избирателните комисии е добре да организират секцията и разположението на машините за гласуване по такъв начин, че да се гарантира тайната на вота.*

В края на изборния ден ЦИК обяви, че поради техническа неизправност на машините за гласуване в 32 СИК се е наложило да преминат към гласуване с хартиена бюлетина.<sup>125</sup>

ММНИ оцени, че в около 57 процента от посетените секции, помещенията не бяха пригодени за самостоятелен достъп на хора с увреждания, въпреки че в много от наблюденията имаше достъпна секция на приземния етаж на същата сграда. В мнозинството от посетените избирателни секции (82 процента) разположението в помещението не беше подходящо за тези избиратели.

Представителите от страна на участниците в изборите следяха процеса в около 37 процента от избирателните секции, посетени от ММНИ, а гражданските наблюдатели бяха в едва 3 процента от секциите. Наблюдателите на ММНИ забелязаха агитационни материали и провеждане на

<sup>122</sup> В един случай на наблюдение, неизправността на електронното устройство за гласуване доведе до преминаване към гласуване с хартиени бюлетини в тази избирателна секция. Една избирателна секция откри изборния ден със значително закъснение заради технически проблеми с машината за гласуване.

<sup>123</sup> Изразените притеснения се отнасяха до ограничения достъп на наблюдатели до избирателните секции.

<sup>124</sup> Параграф 7.4 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) изисква от страните членки да „гарантират, че гласовете са подадени така, че да се гарантира тайната на вота или чрез подобна процедура за гласуване.“

<sup>125</sup> В допълнение, в пет избирателни секции, СИК продължи гласуването само с една машина. Разследването на неизправността на машините за гласуване, наредено от ЦИК след изборния ден показа, че на някои устройства е бил инсталиран софтуер от предишните избори, няколко от устройствата са имали повреди на вътрешната памет, и при някои случаи, външните флаш паметни са били увредени. Докладваните проблеми подчертават нуждата от това да се даде достатъчно време за подготовката и тестването на машините за гласуване преди изборния ден.

кампания в близост до някои избирателни секции (23 наблюдения), като в няколко случая те отбелязват и напрежение или заплахи срещу избирателите (съответно 8 и 5 от наблюденията).<sup>126</sup>

## В. ПРЕБРОЯВАНЕ И ОБРАБОТКА НА ГЛАСОВЕТЕ

Като цяло броенето на гласовете беше определено като гладко и добре организирано в 49 от 58-те наблюдения. Въпреки това, обаче, процедурите невинаги бяха спазвани, а в някои случаи СИК пропуснаха важни стъпки, предназначени за интегритет на процеса, като например преброяване на подписите на избирателите в избирателния списък (в осем случая) или общия брой на контролните разписки (в осем случая). Наблюдателите на ММНИ докладваха, че в 12 случая при преброяването СИК са имали трудности при засичане на контролите и при попълване на окончателните протоколи. Тези недостатъци подчертават нуждата от допълнително обучение на членовете на комисиите. В осем случая членовете на СИК са подписали предварително протоколите преди привършване на всички стъпки. В по-голяма част от наблюденията, членовете на СИК не поставиха копие от протокола с резултатите пред избирателната секция, както се изисква по закон.

В Изборния кодекс няма разпоредби, които да разписват процедура за съгласуване на данни от протоколите на СИК с бюлетините за гласуване, в случаите при които резултатите от всички преброявания не съвпадат, нито проверка и поправка на протоколите от РИК, нито разписва критерии за евентуално повторно броене. Бяха наблюдавани несъответствия в някои от предадените протоколи от СИК в шест РИК.<sup>127</sup> При липсата на такава уредба, според ЦИК, поправки на протоколите може да се правят от СИК само в периода преди предаването на протоколите в РИК. ЦИК няма правомощията служебно да отстранява нередности като това може да доведе до некоригирани грешки, в противоречие с добрите практики (виж *Развития след изборния ден*).<sup>128</sup>

*За да се гарантира последователност и прозрачност в процеса по обработка на резултатите, следва да се установят ясни правила за отстраняване на грешки и несъответствия в протоколите, включително и критерии за повторно броене на бюлетините. Следва да се обмисли преглед на процедурите за изборния ден, за да се гарантира тяхното ефективно и последователно прилагане.*

Процесът по обработка на резултатите беше наблюдаван в 27 от РИК и беше оценен като цяло като добре организиран и ефективен. В един случай наблюдателите на ММНИ не бяха допуснати да проследят предаването на материалите и въвеждането на данните от резултатите. Повечето от протоколите бяха обработени от РИК в изборната нощ и процесът по обработка на резултатите приключи до понеделник следобед. ЦИК започна да публикува предварителните резултати около три часа след края на изборния ден, с което допринесе за прозрачността. Впоследствие бяха въведени данните от всички протоколи в системата за управление на резултатите в ЦИК за да се провери точността на обработените данни. Според ЦИК по-голямата част от несъответствията при повторното въвеждане се дължат от грешки, направени по време на

<sup>126</sup> При 27 от наблюдаваните случаи са присъствали полиция и представители на местната власт, а в 7 от случаите неупълномощени лица са се намесили в работата на СИК.

<sup>127</sup> ЦИК информира МНИ на СДИПЧ, че при 2244 протокола на СИК (17.5 процента) са се наложили поправки преди предаването или по време на предаването за обработка.

<sup>128</sup> Раздел П.3.3.е. от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че „апелативната инстанция трябва да има правомощия да анулира изборите в случаи когато нередности може да са имали ефект върху резултатите. Би трябвало да е възможно да се анулират резултатите от целите избори или за един избирателен район или избирателна секция.“ По-нататък раздел П.3.3.и постановява, че „В случаите, при които апелативната инстанция е висшестоящата избирателна комисия, тя би трябвало да може служебно (ex officio) да поправи или да отстрани решенията, взети от комисиите на по-ниско равнище.“



ръчното въвеждане на данните като това не е променили изборните резултати.<sup>129</sup> На изборния ден избирателната активност беше актуализирана в 16:00 часа за последен път (на 25.58 процента) и след това не бяха обявени други данни след края на изборния ден, което ограничи прозрачността. Окончателната избирателна активност от 39.4 процента беше обявена на 5 октомври.

## XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН

ЦИК публикува обобщени предварителни резултати, както и резултати от гласуването за всяка избирателна секция, както и протоколи в машинно-четим формат. Въпреки това, обаче, не бяха публикувани общите резултати, разпределени по СИК, в леснодостъпен формат, който да улесни анализа на резултатите, като по този начин се ограничи прозрачността. След приключване на процеса на обработка на резултатите, ЦИК публикува на 5 октомври обобщените окончателни резултати и разпределението на мандатите. Тази информация обаче не включваше всички необходими данни като например брой на избирателите, които са гласували с подвижна избирателна кутия или в избирателните секции в болнични заведения и социални институции.

*С цел да се подобри прозрачността при обработката на резултатите ЦИК следва да публикува предварителните и окончателните резултати, разпределени по избирателни секции във формат, който позволява лесен и бърз достъп.*

Избраните кандидати бяха обявени официално на 7 октомври. Шест партии, които бяха представени в предишния парламент, и една нова партия спечелиха представителство в новия парламент.<sup>130</sup> Девет политически партии и коалиции прескочиха необходимия праг за получаване на годишна държавна субсидия.<sup>131</sup> Новият парламент беше открит на 19 октомври.

След обявяването на списъка с избраните народни представители, няколко от депутатите, включително и такива, избрани с преференции, се отказаха от мястото, което след това беше дадено от ЦИК на следващия кандидат в съответната листа. Конституцията и Изборният кодекс не уреждат ясно подобни откази преди народните представители да са положили клетва.<sup>132</sup> Тази празнота е запълнена от практиката на ЦИК, което от своя страна накърнява законността и отслабва процедурните гаранции за избраните кандидати.

*Отказът на избрани народни представители от мандат в Народното събрание, преди полагането на клетва, следва да бъде уредено от закона.*

Всички участници приеха изхода от изборите. В един от случаите, кандидат на ГЕРБ-СДС от избирателен район Кюстендил подаде жалба към ЦИК с твърдение за грешки в протокола от СИК, където гласовете за нея са дадени на друг кандидат.<sup>133</sup> ЦИК заяви, че поправки в резултатите от гласуването може да бъдат правени само от СИК и остави жалбата без разглеждане. Кандидатката тогава се обърна към съответната РИК, която също остави жалбата

<sup>129</sup> Доклад, публикуван от ЦИК показва 1169 грешки в общо 366 протокола, обработени от ЦИК.

<sup>130</sup> ГЕРБ-СДС спечели 67 места, следвани от ПП с 53, ДПС с 36, Възраждане с 27, БСП с 25, ДБ с 20 и новата партия Български възход с 12 мандата. Около 3.4 процента от гласовете бяха пуснати срещу всички.

<sup>131</sup> Тези, които влязоха в парламента, както и ИТН и Изправи се България, които получиха над един процент от гласовете.

<sup>132</sup> Член 76, ал. 1 от Конституцията гласи, че народен представител депозира оставката си към Народното събрание, която се приема от парламента с решение. Конституционният съд постановява през 1992 г., че народният представител встъпва в длъжност след като положи клетва в парламента. Изборният кодекс (чл. 302) постановява, че ако мандатът на даден депутат приключи по-рано, ЦИК връчва мандата на следващия в съответната листа.

<sup>133</sup> Жалбата беше придружена от писмо от членовете на СИК, които признават за допуснатата грешка.

й без разглеждане с обосновката, че повторното преброяване на гласовете е извън нейните компетенции.<sup>134</sup>

След изборите ВАС разгледа две жалби срещу решения на ЦИК относно съставите на СИК извън страната и две жалби срещу решения на ЦИК за нарушения на предизборната кампания. Първите два казуса бяха отхвърлени поради липсата на правен интерес с обосновката, че не е възможна правна защита след изборния ден. Другите две жалби бяха обявени за недопустими.<sup>135</sup>

## XVII. ПРЕПОРЪКИ

Препоръките, които се съдържат в доклада, са предложени с цел да подобрят провеждането на избори в България и да подкрепят усилията да ги приведат в пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и други международни договори и стандарти за демократични избори. Тези препоръки е добре да се разглеждат паралелно с предишни препоръки на СДИПЧ, които България все още не е изпълнила.<sup>136</sup> СДИПЧ остава в готовност да подкрепи властите в България за по-нататъшното подобрене на изборния процес и за изпълнение на препоръките от този и предходни доклади.

### A. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

1. За да се премахнат несъответствията и да се отстранят недостатъците, идентифицирани в този и предишни доклади на СДИПЧ, е необходимо да се направи цялостен преглед на Изборния кодекс. Измененията в изборното законодателство следва да се осъществяват чрез приобщаващ консултативен процес достатъчно време преди следващите избори.
2. За да може да изпълни правомощията си и да се гарантира независимост и ефективност Централната избирателна комисия следва да разполага с необходимите ѝ ресурси, които да съответстват на нейните нормативни и оперативни отговорности.
3. Следва да се обмисли възможността за създаване на централизиран регистър на избирателите, който ще улесни проверките на избирателните списъци за повтарящи се или грешни записи, ще даде възможност за контрол на промените на избирателните списъци гаранции срещу многократно гласуване. В допълнение, такъв регистър ще позволи и постоянна регистрация на избирателите извън страната.

<sup>134</sup> Параграф 5.10. от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) гласи, че „всеки ще разполага с ефективни средства за правна защита срещу административни решения, които да гарантират зачитане на основните права и да гарантират правен интегритет“.

<sup>135</sup> ВАС се съгласи с ЦИК, че може да се обжалва само административния акт, който налага наказанието, но не и този, който установява нарушение.

<sup>136</sup> Според параграф 25 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#) страните членки се ангажират „да изпълнят своевременно действия по отразяване на оценката на изборите и препоръките на СДИПЧ“. Проследяването на предходните препоръки е оценено от МНИ на СДИПЧ по следния начин: препоръки 8, 28, 29 и 32 от [Окончателния доклад за предсрочните избори за Народно събрание от 2017](#) на СДИПЧ (Окончателен доклад от 2017 г. ) и препоръка 5 от [Окончателния доклад за изборите за президент и предсрочните избори за Народно събрание от ноември 2021](#) (Окончателен доклад от ноември 2021 г. ) са напълно изпълнени. Препоръки 4, 24, 25, 30, 33, 37, 39 и 40 от [Окончателния доклад от 2017 г](#) и препоръка 21 от [Окончателния доклад за изборите за Народно събрание от април 2021](#) (Окончателен доклад от април 2021 г.) са изпълнени до голяма степен. Препоръки 2, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 27, 36 и 38 от [Окончателния доклад от 2017 г.](#), препоръки 1, 2, 5, 10, 11, 20 и 22 от [Окончателния доклад от април 2021 г.](#), препоръки 2, 3, 6, 10, 16, 21 и 25 от [Окончателния доклад за предсрочните избори за Народно събрание от юли 2021](#) (Окончателен доклад от юли 2021 г. ) и препоръки 2, 10, 12, 13, 20, 21, 25 и 26 от [Окончателния доклад от ноември 2021 г.](#) са частично изпълнени. Вижте също [базата данни на СДИПЧ с препоръки за изборния процес](#).

4. Твърденията за заплахи, принуда и купуване на гласове следва да бъдат разследвани своевременно и ефективно, а извършителите да бъдат поставени под отговорност. Съответните власти трябва да проведат разяснителна кампания сред избирателите за техните права и за наличните предпазни мерки, и да предприемат мерки за насърчаване на докладването и предоставянето на доказателства за натиск, склоняване или друга незаконна намеса.
5. Следва да се обмисли въвеждането на временни стимули за насърчаване на представителството на жените. Сред тях може да бъдат законодателни изисквания жените да бъдат поставяни на избираеми позиции, оценки на равнопоставеността на пола, обучителни програми и такива за изграждане на капацитет, както и стимули за медиите и политическите партии да насърчават и разширят баланса между половете.
6. Клеветата и обидата трябва да бъдат декриминализирани и да се разглеждат като административни или граждански дела. Следва да се обмисли поставянето на горна граница за търсените обезщетения по граждански дела, въвеждането на разумни срокове, както и приемането на мерки срещу налагането на временни решения, за да се запази свободата на изразяване.
7. Правната рамка следва да бъде преразгледана, за да се разширят правните възможности, за да може избиратели и други заинтересовани страни, чиито права са нарушени, да имат право да подадат жалба. Съгласно международните стандарти, законът следва да се измени и да урежда пряко оспорване на изборните резултати.

## **В. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ**

### **Правна рамка и избирателна система**

8. Определянето на границите на избирателните райони следва да се случи достатъчно време преди следващите избори, да бъде основано на ясни и обективни критерии, разписани в закона, и да утвърждава равнопоставеността на вота в разпределението на местата между избирателните райони.

### **Изборна администрация**

9. За да се подобри стабилността и ефективността на изборната администрация, замените в членовете на секционните избирателни комисии е добре да се прекратят в разумен срок преди изборния ден.
10. С цел осигуряването на уеднаквено прилагане на изборните процедури, ЦИК следва да организира навременно, широкообхватно и стандартизирано обучение за всички членове на РИК и СИК.
11. Съответните държавни и местни власти следва да положат повече усилия за гарантирането на независим достъп до целия изборен процес на хората с различни увреждания.

### **Технологии за гласуване**

12. За да се повиши доверието в използването на технологии за гласуване, следва да се предвиди независима проверка на системата за гласуване и за управление на резултатите. Властите следва да документират всички модификации и проведени тестове в съответствие с установените правила и процедури и да направят съответната информация достъпна за обществото.

### **Регистрация на избирателите**

13. Ограниченията на правото на глас въз основа на умствени и психо-социални увреждания, както и пълното лишаване от право на глас на излежаващите присъда лишаване от свобода, следва да бъдат премахнати.

### **Регистрация на кандидатите**

14. Следва да се обмисли възможността за адаптиране на крайните срокове за подаване на документи за регистрация и тяхната проверка, и за сроковете за регистрацията на партии и коалиции, като така се даде възможност на участниците да отстранят незначителни грешки.

### **Предизборна кампания**

15. За да се осигурят равни условия при участието и равенство на възможностите, е необходимо правната и институционалната рамка да регулира поведението на държавните служители по време на кампанията.

### **Участие на малцинствата**

16. Съответните власти следва да подкрепят провеждането на разяснителна кампания сред ромските общности, за да насърчат значимо и приобщаващо политическо участие. Политическите партии следва да обмислят приемането на вътрешни политики за насърчаване на включването на кандидати от малцинствен произход в ръководството на партиите и като кандидати.

### **Финансиране на предизборната кампания**

17. Следва да се обмисли възможността за въвеждане на подробни изисквания за отчитане преди изборния ден. За да може да се гарантира, че всички разходи са отчетени, трябва да има изисквания за деклариране и отчитане на рекламата в онлайн платформите.

### **Медии**

18. Моделът на финансиране на обществените медии следва да бъде преработен, за да гарантира тяхната финансова независимост и устойчивост чрез установяването на ясни и измерими критерии, които да отчитат, наред с другите фактори, инфлацията и разходите за модернизация.

### **Изборен ден**

19. Избирателните комисии е добре да организират секцията и разположението на машините за гласуване по такъв начин, че да се гарантира тайната на вота.
20. С цел да се подобри прозрачността при обработката на резултатите ЦИК следва да публикува предварителните и окончателните резултати, разпределени по избирателни секции във формат, който позволява лесен и бърз достъп.
21. За да се гарантира последователност и прозрачност в процеса по обработка на резултатите, следва да се установят ясни правила за отстраняване на грешки и несъответствия в протоколите, включително и критерии за повторно броене на бюлетините. Следва да се

обмисли преглед на процедурите за изборния ден, за да се гарантира тяхното ефективно и последователно прилагане.

### **Развития след изборния ден**

22. Отказът на избрани народни представители от мандат в Народното събрание, преди полагането на клетва, следва да бъде уредено от закона.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ<sup>137</sup>**

Партия/коалиция/независим кандидат	Действителни гласове	Процент от гласовете	Мандати
Движение за права и свободи (ДПС)	344 512	13.75	36
Български Съюз за Директна Демокрация (БСДД)	5874	0.23	0
Българско национално обединение (БНО)	1671	0.07	0
Национално движение Единство (НДЕ)	4039	0.16	0
ВМРО – Българско Национално Движение	20 177	0.81	0
Коалиция Справедлива България (КСД)	9124	0.36	0
Пряка Демокрация (ПД)	4061	0.16	0
Национален Фронт за Спасение на България (НФСБ)	3520	0.14	0
Продължаваме Промяната (ПП)	506 099	20.20	53
Морал, Инициативност, Родолюбие (МИР)	4536	0.18	0
Консервативно Обединение на Десницата (КОД)	5028	0.20	0
България на Труда и Разума (БТР)	2636	0.11	0
Коалиция за Теб България (КТБ)	5097	0.20	0
Възраждане	254 952	10.18	27
Български Възход (БВ)	115 872	4.63	12
Български Национален Съюз – Нова Демокрация (БНС - НД)	1849	0.07	0
Изправи се България	25 207	1.01	0
Движение на Непартийните Кандидати	10 324	0.41	0
Има Такъв Народ (ИТН)	96 071	3.83	0
Глас Народен	6197	0.25	0
Правото	1757	0.07	0
Народна Партия Истината и Само Истината	2522	0.10	0
Граждани за европейско развитие на България – Съюз на Демократичните сили (ГЕРБ-СДС)	634 627	25.33	67
Демократична България - Обединение (ДБ)	186 528	7.45	20
Българска Социалдемокрация – Евролевица (БСДЕ)	5343	0.21	0
Атака	7593	0.30	0
БСП за България	232 958	9.30	25
Русофили за възраждане на отечеството (РВО)	6533	0.26	0
Цветан Христова Атанасов – независим (МИР 3)	312	0.20	0
Луна Йорданова Йорданова – независим (МИР 25)	252	0.18	0
Не подкрепям никого	87 635	3.38	-

Общ брой избиратели в избирателните списъци преди изборния ден (предварителни списъци)	6 602 990
Общ брой избиратели в избирателните списъци в изборния ден	6 620 820
Общ брой избиратели, вписани в допълнителните страници (под чертата)	230 149
Общ брой на подадените гласове (избирателна активност)	2 601 963 (39.41 процента )
Брой на подадените гласове с машинно гласуване	2 342 236
Брой на подадените гласове с хартиена бюлетина	259 727
Брой на действителните гласове	2 592 907
Брой на недействителните гласове	9 042 (0.35 процента )

## ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ

### Парламентарна асамблея на Съвета на Европа

Хер	Алфред	Швейцария	Ръководител на делегацията
Одратс	Иви-Трин	Естония	Секретариат
Танги	Лиляна	Франция	Депутат
Валини	Андре	Франция	Депутат
Миканадзе	Гиви	Грузия	Депутат
Енгелхард	Хайке	Германия	Депутат
Еварсдотир	Торхилдур Суна	Исландия	Депутат
Гаван	Пол	Ирландия	Депутат
О'Райли	Джо	Ирландия	Депутат
Ридзоти	Мария	Италия	Депутат
Саид	Крис	Малта	Депутат
Дарманович	Срджан	Черна гора	Венецианска комисия
Никиел	Мирослава	Полша	Депутат
Чегоньо	Педро	Португалия	Депутат
Стоика	Диана	Румъния	Депутат
Гутиерез	Антонио	Испания	Депутат
Мартинез Феро	Мария Валентина	Испания	Депутат
Сумелзо	Сузана	Испания	Депутат
Грин	Жан-Пиер	Швейцария	Депутат
Бююкгюмюш	Ахмет	Турция	Депутат
Емре	Юнус	Турция	Депутат
Гюнай	Емине Нур	Турция	Депутат
Гюндюз	Севда	Турция	Секретариат

### Краткосрочни наблюдатели на СДИПЧ

Курти	Елвана	Албания
Сержани	Блерина	Албания
Арсено	Матийо	Канада
Бар	Аруен	Канада
Блек	Пол	Канада
Далзиел	Лойд	Канада
Ермоленко	Евгени	Канада
Хасан	Фатима	Канада
Джива	Алия	Канада
Джива	Ашифа	Канада
Кит	Олена	Канада
Ларкин	Флорънс	Канада
Ларок	Клод	Канада
Маки	Джефри	Канада
Мицкевичус	Ванеса	Канада
Милс	Скот	Канада
Мълхоланд	Лизъл	Канада
Мълигън	Дейвид	Канада
Нканира	Инес	Канада
Райън	Никълъс	Канада
Сафарли	Гулу	Канада
Смит	Джулия	Канада

Сосу	Коджо	Канада
Сулеман	Хадиджа	Канада
Ван Гронинген	Стивън	Канада
Вагнер	Синтия	Канада
Зеруал	Джесика	Канада
Кръч	Якуб	Чешка република
Кутилова	Маркета	Чешка република
Нетукова	Петра	Чешка република
Оришко	Йозеф	Чешка република
Планавова	Яна	Чешка република
Дардан	Филип	Франция
Дьожан	Оливия	Франция
Годбийон	Венсан	Франция
Антри	Дамиен	Франция
Наджар	Томас	Франция
Каренашвили	Кетеван	Грузия
Натрошвили	Леван	Грузия
Бес	Хенинг	Германия
Бриш	Ерих	Германия
Дан	Мириам	Германия
Фелман	Мария	Германия
Фишер	Франк	Германия
Хартвих	Марсел	Германия
Хентшке	Йоханес	Германия
Херкенхоф	Мария	Германия
Хутер	Доротее	Германия
Клайндинст	Юлиус	Германия
Коблер	Мартин	Германия
Колмайер	Петер	Германия
Кюнхенрих	Даниел	Германия
Луке	Доротеа	Германия
Лусиньоли	Орсола	Германия
Машалет	Карола	Германия
Меде-Карпенщайн	Тина	Германия
Михаел	Холгер	Германия
Нойндорф	Улрике	Германия
Олсен	Мартин	Германия
Памер	Карл	Германия
Пайскер-Майер	Козима	Германия
Райм	Регине	Германия
Зийк	Марлене	Германия
Стан	Анка	Германия
Тайлман	Сузане	Германия
Траутман	Марчело	Германия
Ван Кампен	Томас	Германия
Делов	Кире	Република Северна Македония
Джурович Войнович	Йована	Сърбия
Коматина	Сладжана	Сърбия
Естрада Косина	Елена	Испания
Ферейро Прадо	Лусия	Испания
Фуентес Кардона	Хоакин	Испания
Гутиерес Вега	Пабло	Испания
Ерминда Марина	Хайме	Испания



Миер Ернандес	Атриа	Испания
Андерсон	Каспер	Швеция
Бартолини	Алесандро	Швеция
Бергкнут	Кнут	Швеция
Болинг	Ян	Швеция
Екхолм	Матс	Швеция
Гланс	Стиг	Швеция
Хагрен	Аке	Швеция
Лиден	Арвиф	Швеция
Линдберг	Карл	Швеция
Люсениус	Аса	Швеция
Льофберг	Мартен	Швеция
Мелин	Матс	Швеция
Ниман	Хакан	Швеция
Олсон	Пер	Швеция
Сьоберг	Томас	Швеция
Стрѝойе Вилкенс	Маделин	Швеция
Талберг	Бо Понтус	Швеция
Толемарк	Ларс	Швеция
Валберг	Петер	Швеция
Венгборг	Мане	Швеция
Зитуни	София	Швеция
Босхард	Михел	Швейцария
Каластри	Микеле	Швейцария
Критин	Диане	Швейцария
Келер	Анет	Швейцария
Надре	Валери	Швейцария
Петер	Федерико	Швейцария
фон Аркс	Александра	Швейцария
Циглер	Щефан	Швейцария
Бърг	Джеймс	САЩ
Буснов	Амир	САЩ
Кларк	Джефри	САЩ
Конобой	Айлин	САЩ
Дийгън-Краузе	Кевин	САЩ
Дриго	Дейниел	САЩ
Ерлих	Джефри	САЩ
Фрост	Робърт	САЩ
Хемпфил	Стивън	САЩ
Джоунс	Ърнест	САЩ
Кенеди	Марша	САЩ
Котари	Алка	САЩ
Мактомас	Шели	САЩ
Ранджбар	Азита	САЩ
Рейнхарт	Карен	САЩ
Шийлдхаус	Ричард	САЩ
Саймън	Дейниъл	САЩ
Валдиосера	Рене	САЩ
Уокър	Дебора	САЩ
Уолш	Тереза	САЩ

Мирич	Боян	Босна и Херцеговина
Дрновски	Адам	Чешка република
Уруба	Валдемар	Чешка република
Арно	Жулиен	Франция
Жуане	Марион	Франция
Бергер	Йохана	Германия
Лехлайтер	Йозеф	Германия
Низхарадзе	Елен	Грузия
Барфус	Марио	Швейцария
Малдонадо	Барбара	Швейцария
Матчак	Еда	САЩ
Песко	Ан	САЩ

### Основен екип от експерти на СДИПЧ

Суомалайнен	Нина	Финландия	Ръководител на Мисията
Чалядзински	Алиаксандр	Беларус	
Вашчанка	Васил	Беларус	
Пилгрим	Уейн	Канада	
Машкова	Марцела	Чешка република	
Скузу	Ирини	Гърция	
Ласе	Инта	Латвия	
Бадер	Макс	Нидерландия	
Весел	Нина	Норвегия	
Янси	Томаш	Полша	
Сандич	Мая	Сърбия	
Стефанович	Йелена	Сърбия	
Джуракулов	Фарук	Таджикистан	
Бауърс	Кайл	САЩ	

## ОТНОСНО СДИПЧ

Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) е основната институция на ОССЕ за подпомагане на страните 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, базирана във Варшава (Полша), е създадена на Парижката среща на върха през 1990 г. като Служба за свободни избори и 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 да оценят дали изборите в региона на ОССЕ се провеждат в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, други международни задължения и стандарти за провеждане на демократични избори, както и съответното национално законодателство. Нейната уникална методология осигурява задълбочено изследване на изборния процес в неговата цялост. Посредством проекти за подпомагане, СДИПЧ оказва подкрепа на страните членки да подобрят своите изборителни 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 подкрепа, стремящи се да развият демократични структури.

СДИПЧ също подпомага страните 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 при противодействието на тероризма, защитата на човешките права на хората жертви на трафик, обучение и тренинг относно правата на човека, мониторинг и отчитане на правата на човека, както и човешките права на жените и правото им на сигурност.

По отношение на **толерантността и не-дискриминацията**, СДИПЧ предоставя подкрепа на страните членки за укрепване 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-дискриминацията, са фокусирани в следните области: законодателство; обучение по правоприлагане; мониторинг, докладване и проследяване на действията спрямо престъпления и инциденти, породени 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 мрежа сред ромските и синтските общности, както и насърчава участието на представители на ромите и синтите в институциите, отговорни за формулирането на политики.

Всички дейности на СДИПЧ се провеждат в добра координация и сътрудничество 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/odhr](http://www.osce.org/odhr)).