



Служба за демократични институции и права на човека

## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ 04 АПРИЛ 2021

СДИПЧ Ограничена мисия за наблюдение на избори  
Окончателен доклад



Варшава  
22 октомври 2021 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ .....	1
II.	ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ.....	4
III.	ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ .....	5
IV.	ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА И ПРАВНА РАМКА.....	6
V.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ .....	8
VI.	ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ.....	10
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ.....	12
VIII.	РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ .....	13
IX.	ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ .....	15
X.	ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА .....	18
XI.	МЕДИИ.....	20
A.	МЕДИЙНА СРЕДА .....	20
B.	ПРАВНА РАМКА.....	21
C.	ДАННИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ .....	22
XII.	УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВАТА.....	24
XIII.	ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ .....	25
XIV.	ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ .....	28
XV.	ИЗБОРЕН ДЕН.....	29
A.	ОТКРИВАНЕ, ГЛАСУВАНЕ И БРОЕНЕ .....	29
B.	ОБРАБОТКА И ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ .....	30
XVI.	РАЗВИТИЯ СЛЕД ДЕНЯ НА ИЗБОРИТЕ .....	30
XVII.	ПРЕПОРЪКИ .....	32
A.	ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ .....	32
B.	ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ .....	33
	АНЕКС I: ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗБОРИТЕ .....	36
	АНЕКС II: СПИСЪК С НАБЛЮДАТЕЛИТЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ.....	38
	ОТНОСНО СДИПЧ .....	40

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**04 април 2021 г.**

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

**I. РЕЗЮМЕ**

По покана, отправена от правителството на Република България, Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (СДИПЧ) разположи Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) за изборите за Народно събрание, проведени на 4 април 2021 г. В изборния ден към ОМНИ на СДИПЧ се присъединиха делегациите на Парламентарната асамблея на ОССЕ и на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, за да формират Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). ММНИ на СДИПЧ направи оценка доколко изборният процес е в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, с други международни задължения и стандарти за демократични избори, както и с националното законодателство.

Становището за предварителни констатации и заключения, публикувано от ММНИ на 5 април, гласи, че “По време на изборите за Народно събрание на 4 април основните свободи бяха зачитани. Изборите бяха оспорвани, но широко разпространеното използване на държавни ресурси даде на управляващата партия съществено предимство. Кампанията до голяма степен беше фокусирана върху личности, вместо върху платформи и беше белязана от обществено разочарование. Техническите аспекти на изборите бяха управлявани ефективно, въпреки предизвикателствата породени от пандемията от КОВИД-19. Правната рамка осигурява адекватното провеждане на демократични избори, но някои дългогодишни притеснения, свързани с ключови аспекти на процеса, остават неразрешени. В допълнение, слабости при прилагането ѝ подкопаха уреждането на спорове, свързани с изборите, както и надзора над финансирането на предизборната кампания. В медиите липсваше аналитично отразяване, а отразяването на предизборната кампания в редакционното съдържание и в новините беше ограничено, което повлия на възможността на гласоподавателите да направят информиран избор. В ограничения брой посетени избирателни секции изборният процес бе прозрачен и процедурите като цяло се спазваха. Машинното гласуване като цяло беше осъществено по ефикасен начин, но, поради технически грешки, беше прекъснато или спряно изцяло в два избирателни района.”

Правната рамка като цяло осигурява подходяща основа за провеждането на демократични избори. Въпреки това дългогодишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия на Съвета на Европа за по-нататъшното ѝ привеждане в съответствие с международните стандарти и добри практики остават без разглеждане, включително препоръки свързани с прекомерни ограничения на избирателните права и предизборната агитация, както и с мерки за насърчаване на участието на жените и малцинствата. Откакто е приет, Изборният кодекс е претърпял 20 изменения. Със скорошните изменения, от 2019 г. и от 2020 г., беше въведена възможност за машинно гласуване в повечето избирателни секции, бяха премахнати някои контроли за проверка в протоколите с резултати на СИК, отново бяха разрешени даренията от юридически лица за предизборната кампания, а някои оспорвания бяха изключени от ускорената процедура за уреждане на спорове. В процесите по приемане на измененията липсваха съдържателни консултации със съответните заинтересовани лица.

Като цяло изборната администрация управляваше техническите аспекти на процеса ефективно и в рамките на законовите срокове. Събеседниците на ОМНИ на СДИПЧ изказаха различни мнения за нивото си на доверие към работата на изборната администрация, като някои от тях отбелязаха,

---

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

че политизираният характер на състава ѝ възпрепятства вземането на решения, особено при разглеждането на жалби, свързани с изборите. Заседанията на Централната изборителна комисия (ЦИК) се излъчваха на живо онлайн и бяха отворени за наблюдатели. Министерството на здравеопазването прие указания с протиепидемични мерки във връзка с КОВИД-19, приложими по време на кампанията и в деня на изборите.

В приблизително 9 400 изборителни секции гласоподавателите имаха възможност да избират между гласуване с хартиена бюлетина или чрез електронно устройство със сензорен екран. След публичен търг беше избран частен изпълнител, който да достави и обслужва машините и да осигури съответното обучение на служителите по провеждане на изборите. Задължителното по закон сертифициране на тези устройства приключи на 31 март.

Повечето от събеседниците на Омни на СДИПЧ изразиха доверие към точността на изборителните списъци, но някои от тях изказаха опасения относно актуализацията на починалите изборители извън страната. Окончателните изборителни списъци съдържаха 6 588 372 изборители. Изборителите имаха възможност да проверят точността на личните си данни в изборителните списъци, които бяха публикувани на обществени места и онлайн. Преди изборния ден изборителните списъци извън страната включваха 88 038 граждани. Законът позволява някои категории изборители, както в страната така и в чужбина, да бъдат добавени в изборителните списъци в изборния ден, без достатъчно предпазни мерки срещу гласуване повече от веднъж.

Около 6 000 кандидати бяха регистрирани в листите на 30 политически партии и коалиции, като цяло по приобщаващ начин. Лица с двойно гражданство нямаха право да участват като кандидати, което е в противоречие с международните стандарти. На осем кандидатски листи беше отказана регистрация заради непълна документация. Някои участници в изборите, които подадоха своите заявления малко преди крайния срок, нямаха възможност да коригират заявленията си.

Кампанията като цяло беше приглушена, като дискусията беше съсредоточена предимно върху справянето с пандемията от КОВИД-19 и до голяма степен беше фокусирана върху личности вместо върху платформи. Тонът на моменти беше конфликтен, включително някои случаи на нападателна реторика срещу ЛГБТИ и ромската общности. В законодателството няма достатъчно разпоредби, които ефективно да предотвратяват злоупотребата с административни ресурси или със служебно положение по време на кампанията. Множеството случаи на извънредни бюджетни средства, отпуснати по време на кампанията във връзка с пандемията от КОВИД-19, както и за инфраструктурни проекти, дадоха на управляващата партия значително предимство в качеството ѝ на упражняваща властта. Президентът открито призова хората да гласуват за ново управление на страната. Всички събеседници на Омни на СДИПЧ отбелязаха, че продължават опитите да се прилагат широко разпространените практики на купуване на гласове и “контролираното” гласуване сред икономически и социално уязвими общности.

С последните изменения беше намалено държавното финансиране на политическите партии, отново бяха въведени даренията от юридически лица и бяха премахнати горните граници за дарения. Повечето предходни препоръки на СДИПЧ и Групата държави срещу корупцията (ГРЕКО) на Съвета на Европа остават без разглеждане, включително препоръките за оповестяване на разходите преди деня на изборите, за крайните срокове за подаване на финансови отчети и тяхното публикуване, както и за възпиращи санкции. Сметната палата, отговорна за надзора над финансирането на партиите и кампаниите, срещна трудности заради ограничените си правомощия и власт да разследва и санкционира своевременно нарушенията при финансирането на кампанията. Като цяло недостатъците на законодателството и ограниченото налагане на закона намалиха прозрачността и отчетността на финансирането на кампанията.

Високата концентрация на медийната собственост, която е зависима от политическо влияние, имаше негативен ефект върху редакционното разнообразие и ограничи информацията, достъпна

за избирателите. Натискът върху журналисти и липсата на цялостно разследване на нападенията над журналисти стимулираха автоцензурата. Докато по закон обществените медии са длъжни да се придържат към принципите на равнопоставеност и обективност, обществената телевизия като цяло се въздържаше да отразява участниците в изборите в новините, а предложи значително и подробно отразяване на правителството. Ограниченото редакционно и новинарско отразяване и липсата на разследваща журналистика и аналитични репортажи, в комбинация с платени политически реклами, представени като новини, намали възможността на избирателите да направят информиран избор.

Заинтересованите лица имаха право да подават жалби само ако докажат пряк правен интерес, което беше тълкувано рестриктивно от избирателните комисии и съдилищата. В закона не се предвижда изрично правото да се обжалват протоколите с резултати на което и да е ниво, като участниците в изборите могат да оспорят резултатите от изборите на национално ниво само при съгласие от определени държавни институции. ЦИК получи приблизително 500 жалби и сигнала, свързани предимно с нарушения в деня на изборите, гласуването извън страната, регистрацията на избиратели, както и с натиск върху избиратели и с нарушения на правилата за провеждане на предизборна агитация. Повечето от тях бяха отхвърлени по технически причини. Като цяло, слабостите на правната рамка и нейното прилагане от страна на ЦИК и съдилищата често оставяха заинтересованите страни без ефективна правна защита, противно на ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.

Като цяло жените все още са недостатъчно представени на изборни позиции, като заемаха 24 процента от местата в предходния парламент, но около 40 процента от министерските постове, включително двама от четирите вицепремиери. Жени оглавиха 23 процента от кандидатските листи в избирателните райони. В по-голямата си част партиите не положили целенасочени усилия, за да достигнат до жените избиратели, а проблемите, свързани с пола, се разглеждаха от време на време. Жените бяха добре представени във всички нива на изборната администрация, включително и на ръководни позиции.

По закон не са разрешени политически партии на етнически, расов или религиозен принцип. Предизборната агитация на езици, различни от българския, е забранена, в разрез с дългогодишната препоръка на СДИПЧ и Венецианската комисия. Известен брой кандидати от турски или ромски произход участваха в изборите в листите на няколко от партиите. Етнически турци участваха ефективно в изборния процес с партията „Движение за права и свободи” (ДПС), възприемана като „турска партия”, която участва в изборите с 395 кандидати във всички избирателни райони.

ММНИ не осъществи наблюдение на процедурите в деня на изборите по систематичен или изчерпателен начин. В повечето посетени избирателни секции процесът на гласуване беше прозрачен. Членовете на СИК като цяло се придържаха към процедурите, с някои несъответствия забелязани при гласуването и броенето. Машинното гласуване беше осъществено ефективно, като технически проблеми доведоха до неговото спиране в един избирателен район и прекъсване за няколко часа в друг. Бяха въведени превантивни мерки срещу КОВИД-19, които обаче не се спазваха по един и същи начин в повечето посетени секции. ЦИК обяви избирателна активност от 50,61 процента.

Настоящият доклад предлага редица препоръки, за да се подкрепят усилията за привеждане на изборите в България до по-добро съответствие с ангажиментите на ОССЕ и с други международни задължения и стандарти за провеждане на демократични избори. Основните препоръки се отнасят до необходимостта от обширна изборна реформа след провеждане на обществени консултации, преразглеждане на възможността за дописване в избирателните секции в деня на изборите, забрана за важни изявления на правителството след като изборите вече са били насрочени, оповестяване на източниците на дарения за финансирането на партиите и на

разходите за кампанията преди изборния ден, подобряване на независимостта на обществените електронни медии чрез поставянето на ясни и обективни законоустановени критерии за тяхното финансиране, както и последователното прилагане на процедурни предпазни мерки срещу купуването на гласове и “контролираното” гласуване.

## II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ

По покана, отправена от властите на Република България, и в съответствие със собствения си мандат, Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) на ОССЕ сформира Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ) на 1 март, за да наблюдава изборите за Народно събрание на 4 април 2021 г.<sup>2</sup> ОМНИ на СДИПЧ се състоеше от 11-членен основен екип, базиран в София, и 12 дългосрочни наблюдатели (ДН), разположени на шест места в страната от 10 март. Представителите на мисията бяха от 10 държави членки на ОССЕ. Членовете на ОМНИ останаха в страната до 14 април, за да проследят развитията след деня на изборите.

В деня на изборите беше формирана Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ) като съвместно начинание на ОМНИ на СДИПЧ и на делегациите на Парламентарната асамблея на ОССЕ (ПА ОССЕ) и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ). Г-н Артур Герасимов (Украйна) беше назначен от действащия председател на ОССЕ на позицията Специален координатор и ръководител на краткосрочната мисия за наблюдение на ОССЕ. Делегацията на ПА ОССЕ беше оглавена от г-н Паскал Ализар (Франция), а делегацията на ПАСЕ беше оглавена от г-н Алфред Хеер (Швейцария). Г-жа Корийн Йонкер (Нидерландия) беше Ръководител на ОМНИ на СДИПЧ. Всички институции, участващи в тази ММНИ, са приели Декларацията за принципите на международното наблюдение на избори от 2005 г.

ОМНИ на СДИПЧ направи оценка доколко изборният процес беше в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, с други международни задължения и стандарти за демократични избори, а също и с националното законодателство. В съответствие с методологията на СДИПЧ за ограничени мисии за наблюдение на избори, ММНИ не проведе изчерпателно или систематично наблюдение на гласуването, броенето и обработката на резултатите в деня на изборите. Представители на Мисията все пак посетиха ограничен брой избирателни секции в изборния ден.<sup>3</sup> Този окончателен доклад следва Становището за предварителни констатации и заключения, което беше публикувано на 5 април 2021 г.<sup>4</sup>

ОМНИ на СДИПЧ изказва благодарност към българските власти за поканата за наблюдение на изборите, както и към Централната избирателна комисия (ЦИК) и Министерство на външните работи за тяхната подкрепа. Мисията също така изразява своята признателност към останалите държавни институции, съдебната власт, политическите партии, медиите, организациите от гражданското общество, представителите на международната общност и останалите събеседници за тяхното сътрудничество и за това, че споделиха вижданията си.

---

<sup>2</sup> В своя доклад от Мисията за оценка на нуждите за настоящите избори СДИПЧ излезе с препоръка за разполагане на Мисия за наблюдение на избори (МНИ), която да включва, освен основния екип от анализатори, 14 дългосрочни наблюдатели за проследяване на процесите из цялата страна, както и 200 краткосрочни наблюдатели (КН) за наблюдение на процедурите в деня на изборите. Разполагането на КН обаче беше сметено за неосъществимо заради извънредните обстоятелства, породени от пандемията от КОВИД-19, и последвалите ограничения за пътуване из целия регион на ОССЕ. По тази причина СДИПЧ промени формата на дейностите по наблюдение от МНИ на ОМНИ.

<sup>3</sup> В деня на изборите бяха разположени 93 наблюдатели, включително 27 наблюдатели на СДИПЧ, както и 44-членна делегация на ПА ОССЕ и 21-членна делегация на ПАСЕ. Имаше наблюдатели от 32 държави членки на ОССЕ.

<sup>4</sup> [Виж предишните доклади на СДИПЧ от избори в България.](#)

### III. ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

България е парламентарна република. Политическата сцена, макар че е разнообразна, за дълъг период беше доминирана от две основни партии - партия "Граждани за европейско развитие на България" (ГЕРБ) и Българската социалистическа партия (БСП) - които се редуваха като управляващи през последните 15 години. След парламентарните избори през 2017 г. в предходния парламент бяха представени пет партии. ГЕРБ спечели 95 места и състави правителство заедно с коалицията "Обединени патриоти" (ОП), които имаха 27 места.<sup>5</sup> Лидерът на ГЕРБ Бойко Борисов беше министър-председател в продължение на три мандата. Опозицията беше съставена от БСП с 80 места, Движението за права и свободи (ДПС) с 26 места и "Воля" с 12 места.

Правителството изгуби мнозинство през юли 2019 г., след като "Атака" (с 6 депутати) напусна коалицията ОП, но често получаваше подкрепа от "Воля" и ДПС.<sup>6</sup> Непосредствено преди изборите бяха създадени няколко нови партии и коалиции, включително такива от бивши висши държавни служители и партията "Има такъв народ" (ИТН), като алтернатива на установения политически елит.<sup>7</sup> Като цяло, жените бяха недостатъчно представени на избираеми позиции, с 24 процента от местата в предходния парламент, но заемаха около 40 процента от министерските постове, включително двама от четирите вицепремиери.

На 14 януари, съгласно Конституцията, президентът Румен Радев насрочи избори за Народно събрание на 4 април. Периодът преди изборите беше белязан от разочарованието на обществото и от продължителни улични протести, които включваха призови за предсрочни парламентарни избори и оставка на главния прокурор.<sup>8</sup> Твърдения за корупция, липса на върховенство на закона и подкопаване на демокрацията бяха в основата на протестите.<sup>9</sup> Изразяваха се опасения за отчетността на изпълнителната власт пред Народното събрание, за независимостта на прокуратурата от изпълнителната власт, както и за свиващото се гражданско пространство.<sup>10</sup> Обтегнатите взаимоотношения между министър-председателя и президента допълнително подчертаваха поляризацията на политическата среда.<sup>11</sup> През юли 2020 г., в отговор на протестите, управляващата коалиция предложи нова конституция, която беше отхвърлена от Народното събрание.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> Управляващата партия ГЕРБ спечели и шест от общо 17 места на изборите за Европейски парламент (ЕП) през 2019 г., както и 111 от общо 206 общини на местните избори през 2019 г.

<sup>6</sup> Включително при гласуване на бюджета и за преодоляване на вето на президента.

<sup>7</sup> Сред останалите са Демократи за силна България (ДСБ и Зелените), Демократична България (Да, България!), Патриотична коалиция (НФСБ и "Воля") и Изправи се! Мутри въвн! (ИСМВ).

<sup>8</sup> Протестите се провеждаха от юли до октомври 2020 г. и доведоха до оставките на петима министри.

<sup>9</sup> В своя [Резолюция](#) от 8 октомври 2020 г., Европейският парламент изрази опасения за "значително влошаване" на демокрацията, зачитането на принципите на правовата държава, независимостта на съдебната система, практиката на управляващото мнозинство прибързано да приема законодателство, често пъти без необходимите разисквания или консултация със заинтересованите страни.

<sup>10</sup> [Докладът](#) на Европейската комисия относно Върховенството на закона изрази опасения за независимостта, отчетността и ефективността на прокуратурата, както и за присъдите по дела за корупция в България. През юли 2020 г. няколко организации на гражданското общество изпратиха [писмо](#) до институциите на Европейския съюз, в което изразяват своето несъгласие с проекта за изменение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, за налагане на по-строги финансови регулации.

<sup>11</sup> Президентът наложи вето на 28 проектозакона на управляващите, често критикуваше министър-председателя и подкрепи протестите през 2020 г. Министър-председателят често обвиняваше президента в "саботиране на работата на правителството" и влизане в ролята на опозиция.

<sup>12</sup> Управляващата коалиция поиска свикването на Велико народно събрание (ВНС), за което са необходими половината от народните представители и президентът. Съгласно Конституцията, ВНС приема изменения на Конституцията за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление, както и на територията, или приема нова конституция, предварително одобрена от две трети от народните представители.

#### IV. ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА И ПРАВНА РАМКА

Еднокамерното Народно събрание в състав от 240 народни представители се избира с четиригодишен мандат по пропорционална система в 31 многомандатни избирателни района (МИР). Мандатите в парламента се разпределят по избирателни райони пропорционално на тяхното население съгласно последното преброяване. Всеки избирателен район трябва да има не по-малко от четири мандата, което има отрицателен ефект върху пропорционалното представителство на вота заради различната тежест на един мандат в различните райони. Границите на 26 от избирателните райони съответстват на административното деление. Останалите пет избирателни района, в София и Пловдив, се определят от президента преди всеки избор, без законоустановени критерии. ЦИК разпределя мандатите между избирателните райони. Определянето на избирателните райони и мандатите за всеки район преди всеки избор е в противоречие с международните добри практики.<sup>13</sup> За настоящите избори разпределението на мандатите и границите на избирателните райони не бяха променени, като до голяма степен беше осигурено пропорционалното представителство на вота.<sup>14</sup>

*Определянето на граници на избирателните райони следва да гарантира пропорционалното представителство на вота, да е базирано на ясни и обективни критерии и да се осъществява в съответствие с международните стандарти и добри практики.*

Партиите и коалициите получават право да участват в разпределението на депутатските места ако са получили не по-малко от 4 процента от действителните гласове на национално ниво; независимите кандидати трябва да постигнат избирателната квота за съответния район.<sup>15</sup> Кандидатите се избират от отворени листи с възможност за отбелязване на една преференция. Ако не е отбелязан преференциален избор, гласът се брои за водача на листата. Кандидатите трябва да надхвърлят определен праг, за да бъдат избрани; в противен случай мандатите се разпределят съгласно подредането на партийната листа.<sup>16</sup> Местата се разпределят по метода Хьър-Ниймайер на най-големия остатък при пропорционално разпределение.<sup>17</sup> Гласовете, подадени извън страната, се прибавят към резултатите на партиите на национално ниво. Резултатите по избирателни райони се определят така, че да съответстват на резултатите на

---

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

<sup>14</sup> Разпределението на местата е на базата на преброяването на населението от 2011 г. Средно 31 514 жители съответстват на едно място в парламента. В МИР 5 (Видин), тежестта на едно място е с 16 процента по-ниска, а в МИР 10 (Кюстендил) е с 13 процента над средното. Параграф I.2.2.iv от [Кодекса на добрите практики](#) съдържа препоръка, че допустимото отклонение от нормата следва да не е по-голямо от 10 процента, и определено не трябва да надвишава 15 процента освен при особени обстоятелства.

<sup>15</sup> Избирателната квота за район се изчислява като съотношението на действителните гласове и броя на мандатите за съответния избирателен район. По данни на ЦИК, квотите за различните райони са много различни, като най-ниската беше 9 931 в МИР 5, а най-високите надхвърлиха 14 000 в МИР 1, 9, 10 и 14. Във всички избирателни райони квотата беше по-висока от тежестта на един мандат за партиите. Нито един независим кандидат не достигна квотата.

<sup>16</sup> За да бъде избран с преференция, кандидатът трябва да получи не по-малко от седем процента от гласовете за съответната партийна листа в избирателния район. В предходния парламент 56 депутати бяха избрани с преференции.

<sup>17</sup> Квотата Хьър-Ниймайер се определя като се раздели общият брой на действителните гласове на броя мандати в избирателния район. В Изборния кодекс се определя методологията за разпределение на мандатите, получени от политическите партии, на национално ниво и по избирателни райони на няколко етапа съгласно математически изчисления, извършени от ЦИК, които отчитат най-големите остатъци в резултата на всеки етап от разпределението, като осигуряват съответствието на сумата на мандатите, разпределени във всички 31 МИР, с общите резултати за всяка партия на национално ниво, които включват гласовете, подадени извън страната. Несъответствието между гласовете, получени на национално ниво и на ниво избирателен район, се получава, защото гласовете от чужбина се добавят към общонационалните резултати на партиите, но се реализират от кандидатските листи по райони.



национално ниво, което понякога води до избирането на кандидати с несъразмерно ниски резултати в съответния район.<sup>18</sup> Някои от събеседниците на ОМНИ на СДИПЧ критикуваха този метод заради невъзможността да отрази адекватно волята на избирателите по места, като отбелязаха необходимостта от разяснителна кампания за избирателите.<sup>19</sup>

Изборите за Народно събрание са уредени основно в Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., както и допълнително с решения на ЦИК.<sup>20</sup> Липсва стабилност на правната рамка; Изборният кодекс беше многократно изменян след приемането му, последно през 2019 и 2020 г. Със скорошните поправки беше въведено машинно гласуване по избор в избирателните секции с не по-малко от 300 избиратели, бяха премахнати някои контроли за проверка в протоколите с резултати на СИК, някои оспорвания бяха изключени от ускорената процедура за уреждане на спорове, беше премахнат таванът върху даренията и отново бяха разрешени дарения от юридически лица. При последните изменения нямаше приобщаващ процес на консултации със съответните заинтересовани страни, което е в противоречие на международните ангажименти и добри практики.<sup>21</sup> Други предложения за изменения в Изборния кодекс, внесени от опозиционни партии, не бяха одобрени от парламента.<sup>22</sup>

Правната рамка осигурява подходяща основа за провеждането на демократични избори. Въпреки това дългогодишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия на Съвета на Европа за по-нататъшното му привеждане в съответствие с международните стандарти и добри практики остават без разглеждане. Те се отнасят основно до гласуването на лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, и на хора с увреждания, номинирането на кандидати, предизборната кампания, условията и последователността на критериите за формиране на секции за гласуване извън страната, отчетността и надзора на финансирането на предизборната кампания, както и до мерките за насърчаване на участието на жените и на представители на малцинствата, наказанията за нарушения във връзка с изборите, както и оспорването на изборните резултати.<sup>23</sup> Освен това законодателството съдържа празноти, повтарящи се разпоредби и несъответствия по критични

---

<sup>18</sup> Виж параграф 22 от [Съвместното становище за проекта за Изборен кодекс на България](#) на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2014 г., както и параграф 24 от [Съвместното становище за измененията на Изборния кодекс на България](#) на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2017 г.

<sup>19</sup> След регулирането на резултатите по избирателни райони спрямо резултатите на общонационално ниво ИС!МВ!, със 10 115 гласа, и ГЕРБ-СДС, с 24 555 гласа, спечелиха по две места в МИР 2; в МИР 6 БСП, с 12 753 гласа, ДПС, с 8 107, и ИС!МВ!, с 3 080, спечелиха по едно място; в МИР 8 БСП, с 13 769 гласа, и ДП, с 3 929 гласа, спечелиха по едно място; в МИР 9 ИС!МВ! спечели място със 778 гласа, докато БСП не получи нито едно с 5 754 гласа; в МИР 31 БСП, с 13 091 гласа, ГЕРБ-СДС, с 11 703, и ИС!МВ!, с 2 879 гласа, получиха по едно място.

<sup>20</sup> Приложими са също и разпоредбите на Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г., на Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г., на Административно-процесуалния кодекс от 2006 г., на Наказателния кодекс от 1968 г., както и на Закона за Сметната палата от 2015 г.

<sup>21</sup> ЦИК информира ОМНИ на СДИПЧ, че не беше включена в консултациите по скорошните изменения на Изборния кодекс, включително измененията касаещи промени в работата на Комисията, а някои организации от гражданското общество отбелязаха, че техните предложения не са били взети предвид. Протоколите от заседанията на Правната комисия на Народното събрание показват, че гражданското общество и медиите са били изключени от дискусиите на проекта за изменения преди второ четене. Параграф 5.8 от е [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) гласи, че законите следва да се приемат след обществена процедура.

<sup>22</sup> Проекти за изменения, внесени от БСП, съвместно от ОП и Воля, и от ДПС, бяха обсъдени в постоянната комисия.

<sup>23</sup> Виж [Съвместното становище за измененията на Изборния кодекс в България](#) от 2017 г. на СДИПЧ и Венецианската комисия, параграф 71. Виж параграфи 7.3 и 7.5 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#), Член 25 във връзка с Член 2 от [МППП](#), Член 3 Протокол 1 във връзка с Член 14 от [ЕКПЧ](#), и Членове 12 и 29 от Конвенцията за правата на хората с увреждания ([КПХУ](#)).

аспекти на изборния процес, включително кампанията и финансирането ѝ, регистрацията на избиратели извън страната, разрешаването на спорове и наказанията за нередности.<sup>24</sup>

*За да се осигури последователна и стабилна рамка за изборния процес, следва законодателството да бъде преразгледано с цел да бъде приведено до по-добро съответствие с ангажиментите на ОССЕ, международните стандарти и добри практики, достатъчно рано преди следващия изборен период и при приобщаващ и прозрачен процес на консултации.*

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборната администрация включваше ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) и 12 941 секционни избирателни комисии (СИК).<sup>25</sup> Членовете на всички избирателни комисии бяха номинирани от политическите партии и коалиции пропорционално на тяхното представителство в парламента.<sup>26</sup> По закон никоя партия или коалиция не може да има мнозинство в която и да е комисия; председателят, заместник-председателят и секретарят не могат да бъдат от една и съща партия или коалиция. Жените бяха добре представени на всички нива, включително на високи позиции.<sup>27</sup>

ЦИК е единственият постоянен орган на изборната администрация; членовете на Комисията, номинирани от седем партии и коалиции, са назначени с мандати от пет години.<sup>28</sup> Парламентът избира председателя, заместник-председателите и секретаря, а президентът назначава останалите членове въз основа на номинации от партиите.<sup>29</sup> ЦИК е натоварена с правомощията да упражнява контрол върху подготовката на изборите и да ги осъществява съвместно с правителството, местните власти и други участници.<sup>30</sup> ЦИК провеждаше редовни заседания, отворени за наблюдатели, и прие около 400 решения във връзка с подготовката на изборите. Министерството на здравеопазването прие указания с протиепидемични мерки във връзка с КОВИД-19, приложими по време на кампанията и в деня на изборите.

---

<sup>24</sup> Конституцията предвижда, че „изборът на централна и местна власт“ е право, а член 3 от Изборния кодекс го определя като гражданско задължение и предписва задължително гласуване. През 2016 г. Конституционният съд постанови за противоконституционно отнемането на избирателни права при многократно негласуване. Събеседниците на Омни на СДИПЧ, включително членове на ЦИК, признаха, че има пропуски и неясноти, които влияят върху прилагането на законодателството.

<sup>25</sup> Според ЦИК, това са 464 СИК извън страната, 237 в здравни заведения, 20 в центрове за задържане и 484 мобилни СИК за гласуване с подвижна избирателна кутия на хора с увреждания и такива, поставени под карантина заради КОВИД-19.

<sup>26</sup> Пет политически партии и коалиции (ГЕРБ, БСП, ДПС, ОП и *Воля*) имаха право да номинират членове на всички комисии, пропорционално на своето представителство в Народното събрание. Отделно от това, партиите и коалициите, представени в Европейския парламент, имаха право да номинират членове на избирателни комисии; през 2019 г. Реформаторският блок (РБ) и “България без цензура” - членове на ЦИК, а през 2021 г. ДБ - на РИК и СИК.

<sup>27</sup> Десет от членовете на ЦИК, включително заместник-председатели и секретарят, бяха жени. По изчисления на Омни на СДИПЧ общо 308 от всички 506 членове на РИК, включително 19 от общо 31 председатели на РИК, бяха жени. ЦИК не събира и не публикува разпределени по пол данни, свързани с изборния процес.

<sup>28</sup> Седем от ГЕРБ, шест от БСП, по двама от ДПС и ОП и по един от *Воля*, РБ и “България без цензура”.

<sup>29</sup> Мандатът на ЦИК започна от март 2019 г. Предишният председател на ЦИК подаде оставка след дискусия на измененията във връзка с машинното гласуване, заявявайки недоволство си от времевата рамка на измененията и липсата на яснота за сертификацията и съхранението на машините. През октомври 2020 г. беше назначен нов председател.

<sup>30</sup> Съгласно изискванията на Изборния кодекс, с решение на Министерски съвет един от вицепремиерите беше натоварен да координира организационната подготовка на изборите. Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството (ГРАО) извърши проверка на подписките, както и част от проверката за допустимост на кандидатите; “Информационно обслужване” АД извърши част от проверката за допустимост на кандидатите и извърши обработката на резултатите от гласуването, а, след обществена поръчка, частното дружество Сиела Норма осъществи машинното гласуване.

Всички РИК и повечето СИК бяха назначени от висшестоящите комисии в съответните законови срокове, след консултации между местните организации на политическите партии, проведени при областните управители и кметовете на общини, както се изисква по закон.<sup>31</sup> Повечето от партиите, които имаха това право, номинираха членове във всички РИК и СИК.<sup>32</sup> Партиите постигнаха консенсус при назначаването на едва пет от общо 31 РИК, но при СИК - по отношение на около 92 процента от комисиите.<sup>33</sup> Голям брой членове на СИК бяха заменени от номиниралите ги партии на късен етап от процеса, дори в самия ден на изборите.<sup>34</sup> Членовете на РИК и СИК бяха обучени от съответните висшестоящи изборителни комисии пред деня на изборите. Обученията на СИК не стъпиха изцяло върху стандартизиран учебен план, а понякога в тях липсваше интерактивност. Заради късните назначения множество от новите членове на СИК не участваха в обученията, в разрез с международните добри практики.<sup>35</sup>

*За да се осигури стабилност и цялостно обучение на СИК, би могло назначените за техни членове бъдат по-добре защитени от произволни смени от страна на съответните номиниращи партии за разумно дълъг период преди деня на изборите.*

ЦИК проведе широка разяснителна кампания в социалните мрежи, радиото и телевизията относно гласуването с предпочитания и машинното гласуване, достъпа на избиратели с увреждания и гласуването на граждани, поставени под карантина заради КОВИД-19. Разяснителната кампания беше само на български език. Някои от видеоклиповете имаха субтитри и жестомимичен превод.

Гласуване извън страната се проведе в 464 изборителни секции в 69 държави. По закон броят на изборителните секции в държавите извън ЕС беше ограничен на 35, независимо от броя граждани с право на глас. Липсата на последователни критерии за определяне на броя и локациите на изборителните секции извън страната повлия на усещането на някои от заинтересованите страни, че това ограничение създава дискриминация и целта му е да обезкуражи гласуването в Турция.<sup>36</sup>

Изборната администрация като цяло спазва законовите срокове и управляваше техническите аспекти на процеса ефективно, при необходимост от промени в отговор на пандемията от КОВИД-19. Много от събеседниците ОМНИ на СДИПЧ обаче нямаха доверие към работата на изборната администрация, като изразиха опасения относно недостатъчната подготовка на членовете на СИК, както и за политизирания характер на състава на ЦИК, който понякога беше

---

<sup>31</sup> По закон РИК се назначават не по-късно от 50 дни преди деня на изборите, а обикновените СИК не по-късно от 25 дни преди деня на изборите. В зависимост от броя места в парламента за изборителния район, РИК се състояха от 15 или 17 членове, а СИК имаха между 5 и 9 членове - според броя регистрирани избиратели.

<sup>32</sup> ДБ нямаха номинации за членове на СИК в около 6 процента от общините.

<sup>33</sup> При липса на постигнато съгласие, висшестоящите изборителни комисии назначиха СИК и РИК съгласно предложенията на партиите. ЦИК не публикува официални данни за споразуменията за назначаване на членове на СИК и РИК.

<sup>34</sup> По информация от решенията на РИК, публикувани онлайн, в много изборителни райони повече от десет процента от членовете на СИК бяха заменени в периода между края на обученията (31 март) и деня на изборите. В този период бяха заменени около 27 процента от членовете на СИК в РИК 25 София, 26 процента в РИК 24 София и 21 процента в РИК 21 Благоевград. Събеседници на ОМНИ на СДИПЧ от политическите партии изказаха твърдения, че замените са се наложили заради големия брой напуснали хора покрай пандемията и заради недостатъчното заплащане, като добавиха, че някои партии активно са размествали своите членове на СИК непосредствено преди деня на изборите, за да не допуснат те да бъдат подкупени.

<sup>35</sup> Виж параграф II.3.1.g от [Кодекса на добрите практики](#), който гласи, че "Членовете на изборителни комисии следва да получат обучение по стандарт."

<sup>36</sup> Резолюция на ПАСЕ 1459 (2005) за [Премахване на ограничения на правото на глас](#) гласи, че "Като се има предвид значението на правото на глас в демократичното общество, страните членки на СЕ трябва да дадат възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да гласуват по време на националните избори [...]. Те трябва да предприемат подходящи мерки, за да улеснят максимално упражняването на тези права на глас, по-специално като вземат предвид неприсъственото (пощенско) гласуване, гласуването в дипломатически представителства или електронното гласуване."

пречка при взимането на решения, особено при разглеждането на жалби, свързани с нарушения в предизборната кампания.<sup>37</sup> Освен това, докато ЦИК и РИК публикуваха решенията си и други свързани документи онлайн своевременно, ЦИК редовно заглушаваше микрофоните по време на живото излъчване на заседанията си за по няколко минути, без основание, и невинаги публикуваше дневния ред достатъчно време преди началото на заседанията си, което ограничи прозрачността.<sup>38</sup>

## VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Изборният кодекс предвижда комбинираното използване на машини за гласуване със сензорни екрани (електронни устройства за директно записване) и на хартиени бюлетини, по избор на гласоподавателя, в секциите в страната с не по-малко от 300 регистрирани избиратели. В правната рамка техническите спецификации на машините за гласуване са изчерпателно дефинирани, но някои аспекти, като сертифицирането на устройствата и проверката на резултатите, са оставени отчасти нерегулирани. Техническите изисквания включваха сигурно съхранение и обработка на данни и лесен достъп за избиратели с физически или сензорни увреждания. Много от събеседниците на СДИПЧ изказаха критики, че широкообхватното машинно гласуване беше въведено при липса на обществен консенсус по темата.<sup>39</sup> Докато заявената цел на въвеждането на машините за гласуване беше намаляването на недействителните гласове и елиминирането на човешки грешки при преброяването на гласовете и обработката на резултатите, тези цели бяха постигнати само в ограничена степен заради паралелното използване на хартиени бюлетини и машини за гласуване.<sup>40</sup>

След тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка, доставчикът *Сиела Норма* осигури 9 600 устройства за гласуване, софтуер, IT поддръжка и логистично обслужване, както и съответното обучение на избирателните комисии. Машинното гласуване беше приложено в 9 397 избирателни секции, като впоследствие беше прекъснато или спряно в около шест процента от тях заради несъответствия в преференциалните кандидатски листи или други технически проблеми (*виж секция "Изборен ден"*).<sup>41</sup> Широкият обхват на дейностите, възложени на доставчика, и неизправностите в деня на изборите предполагат, че изборната администрация не е

---

<sup>37</sup> На всички нива на изборната администрация е необходим кворум от половината членове за провеждане на заседание, а две трети от присъстващите членове могат да приемат решения. ЦИК не постигна съгласие по редица предложения, включително няколко изменения, целящи намаляване на сложността на протоколите на СИК.

<sup>38</sup> Правилникът за организация на дейността на ЦИК предвижда публикуването на дневния ред онлайн преди заседанията. Правилата допускат частично закрити сесии само с цел защита на лични данни и изискват публично обявяване на причините. ЦИК заяви, че понякога е необходимо изключване на микрофоните, за да се даде възможност на членовете да се запознаят с елементите на дискусиата.

<sup>39</sup> Машинно гласуване беше приложено в ограничен брой избирателни секции по време на изборите за Европейски парламент и предсрочните избори за Народно събрание през 2014 г., местните избори през 2015 г. и президентските избори през 2016 г., както и на изборите за Европейски парламент и местните избори през 2019 г. Планираното обществено обсъждане на широкообхватното въвеждане на машини за гласуване не беше осъществено заради пандемията от КОВИД-19.

<sup>40</sup> При машините за гласуване няма техническа възможност да се подаде недействителен глас. Но заради паралелното използване на хартиени бюлетини, процентът недействителни гласове остана 2,6 процента (в сравнение с 4,6 процента през 2017 г., когато са използвани само хартиени бюлетини). Сложността на равняването на резултатите в СИК доведе до голям брой протоколи с аритметични грешки или пропуски. ИО информира Омни на СДИПЧ, че 60,5 процента от протоколите с резултати на СИК не са били годни за включване в предварителните резултати без да бъдат коригирани (*виж секция "Изборен ден"*).

<sup>41</sup> Не е прилагано машинно гласуване в специалните избирателни секции, създадени в болници, други социални институции и центрове за задържане, в мобилните избирателни секции и в тези извън страната.

контролирала ефективно организацията на машинното гласуване, както се изисква от закона и както е препоръчано в насоките на Съвета на Европа (СЕ).<sup>42</sup>

*За да се гарантира ефективността на процеса на машинно гласуване, ролята на изборната администрация в упражняването на контрол над неговото прилагане, включително проверка на надеждността на съответния софтуер и точността на всички компоненти, може да бъде засилена.*

След като гласът е подаден, машината за гласуване разпечатва контролна разписка, като така дава възможност за последваща проверка на резултатите. В отсъствието на законови разпоредби, ЦИК даде инструкция да се преброят разписките в три произволно избрани избирателни секции във всеки избирателен район. Инструкциите на ЦИК обаче не поставиха краен срок за проверката на броенето, нито уточниха как да се действа ако бъдат установени несъответствия. От ЦИК информираха Омни на СДИПЧ, че проверката следва да се проведе след обявяването на крайните резултати, като част от процеса на одит на машините за гласуване.<sup>43</sup>

*За да се гарантира отчетността на гласуването с устройства за директно записване, законът следва да предвиди ясни правила и срокове за извършване на преброяване на контролните разписки от машинното гласуване в статистически значим брой избирателни секции, избрани на случаен принцип.*

С измененията в Изборния кодекс от 2020 г. беше възложено на Държавната агенция за електронно управление (ДАЕУ), Българския институт по стандартизация и Българския институт по метрология да оценят съответствието на устройствата за директно записване със законовите и техническите изисквания. Някои от събеседниците на Омни на СДИПЧ изказаха критики за липсата на обществени консултации по тази тема. Институциите приеха съвместна методика и проведеха удостоверяването по изчерпателен начин, отворено за наблюдатели. Законът не определя ясни правила за оповестяване на доклада от удостоверяването, нито изяснява процедурата, ако бъде установено несъответствие. Окончателен доклад, установяващ пълно съответствие с изискваните съгласно закона спецификации, беше публикуван от ДАЕУ само четири дни преди изборите.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Виж [Обяснителния меморандум към Препоръка CM/Rec\(2017\)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно стандартите за електронно гласуване](#), който гласи, че “законоустановените задължения на органа, отговарящ за провеждането на избори, никога не следва да се прехвърлят на трети лица, тъй като този орган е отговорен за изборния процес”. В [Наръчника за наблюдение на нови технологии за гласуване](#) на СДИПЧ е уточнено, че: “всякаква индикация, че външните изпълнители, а не изборните служители, контролират процеса, е причина за безпокойство, тъй като това може да компрометира безпристрастността и независимостта на изборната администрация”.

<sup>43</sup> [Препоръка CM/REC\(2017\)5 за стандартите за електронно гласуване](#) на Съвета на Европа гласи, че “Системата за електронно гласуване следва да предоставя надеждни доказателства [...] които могат да бъдат проверени по начини, независими от системата за електронно гласуване”, а в [Указанията](#) се добавя, че “Валидността на този втори носител трябва да бъде оценена от националните разпоредби, според които да се решава какво да се прави в случай на несъответствия между електронните резултати и тези, получени от втория носител. [...] Следва да се извърши задължително преброяване на гласовете от втория носител в статистически значим брой случайно избрани избирателни секции.”

<sup>44</sup> [Указанията за прилагане на разпоредбите на препоръка на Съвета на Европа CM/Rec\(2017\)5 за стандартите за електронно гласуване](#) гласи, че “Държавите членки следва да определят и публикуват ясни правила за оповестяването на окончателния доклад от удостоверяването на съответствие и на съответните документи, като отчитат колко важна е прозрачността” и че “процедурата на удостоверяване на съответствието трябва да е приключила преди изборите, като се дава достатъчно време за разглеждане на заключенията”.

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Гражданите, които са навършили 18 години, имат право да гласуват. В противоречие с предходни препоръки на СДИПЧ и с международните стандарти, излежаващите присъда лишаване от свобода, независимо от тежестта на деянието, и лицата, поставени под запрещение по силата на съдебно решение, нямат право да гласуват.<sup>45</sup>

Регистрацията на избирателите е пасивна. Избирателните списъци се съставят преди всеки избор въз основа на данни, извлечени от ГД ГРАО от постоянния Национална база данни „Население“. Гражданите с постоянен адрес в България се вписват автоматично в избирателните списъци. Докато събеседниците на Омни на СДИПЧ като цяло изказаха доверие в пълнотата на избирателните списъци, някои от тях изразиха опасения за тяхната точност, като се позоваха на множество записи на починали избиратели от чужбина.

Предварителните избирателни списъци бяха публикувани на обществени места и имаше възможност да бъдат проверени онлайн в периода от 40 до седем дни преди изборния ден.<sup>46</sup> На базата на информация от съответните ръководители бяха съставени специални избирателни списъци за социални институции, места за задържане и болници. Според Информационно обслужване (ИО) в списъците за гласуване с подвижна избирателна кутия са били включени общо 15 334 избиратели с трайни увреждания или в самоизолация заради КОВИД-19.<sup>47</sup> От ЦИК информираха Омни на СДИПЧ, че 93 580 избиратели са били регистрирани да гласуват в общините по настоящ адрес, след като са подали заявление.

ГД ГРАО заличи или премести в други списъци записите на 95 777 избиратели, които са били поставени под запрещение от съд, изтърпявали са присъда лишаване от свобода или са променили мястото си на гласуване. По закон, “списъците на заличените лица” бяха публикувани за обществена проверка на интернет страниците на общините и бяха налични в избирателните секции в деня на изборите. Преди изборния ден ЦИК публикува броя на избирателите в окончателните избирателни списъци – 6 588 372.<sup>48</sup>

Избиратели, чиито данни не бъдат намерени в избирателния списък по постоянен адрес, както и определени категории граждани, могат да бъдат добавени в избирателния списък в изборния ден.<sup>49</sup> За гласуване извън страната регистрацията преди изборния ден е по избор; избирателите можеха да се регистрират в изборния ден във всяка избирателна секция в чужбина, без да бъдат заличавани от избирателните списъци в страната. Преди деня на изборите бяха регистрирани

---

<sup>45</sup> [Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания от 2006](#) (КПХУ) задължава държавите да “признават правоспособността и дееспособността на хората с увреждания наравно с всички останали във всички сфери на живота” и да им осигурят “правото и възможността [...] да избират и да бъдат избирани”. ЕСПЧ в решението си от 2016 по делото [Кулински и Събев срещу България](#) констатира че общата, автоматична и недискриминационна забрана за гласуване на затворниците, независимо от продължителността на присъдата, естеството или тежестта на престъпленията и индивидуалните обстоятелства, представлява нарушение на член 3, Протокол 1 от ЕКПЧ. Виж също [Хърст срещу Обединеното кралство](#).

<sup>46</sup> Избирателите можеха да проверят своите индивидуални записи на интернет страниците на ГД ГРАО и на общините. Избирателните списъци бяха изложени и на обществени места, които не са посочени в закона. Политическите партии и наблюдателите нямаша достъп до регистъра на избирателите в неговата цялост.

<sup>47</sup> Избирателите имаха възможност да гласуват с подвижни избирателни кутии, в случай че са били поставени под карантина не по-късно от 31 март, намирали са се в общината по адрес и е имало поне десет подобни заявления в съответната община.

<sup>48</sup> Окончателният протокол с резултати на ЦИК показва общо 6 789 605 избиратели, включително 201 233 избиратели добавени в деня на изборите, от които 117 707 добавени в избирателните списъци извън страната.

<sup>49</sup> Съгласно Изборния кодекс, членовете на СИК и лицата от охраната на секцията могат да гласуват в секцията, за която отговарят; студентите имат право да гласуват в общината, където е учебното им заведение, а хората с увреждания могат да гласуват във всяка удобна за тях избирателна секция без да е необходимо да подават предварително заявление.



88 038 граждани, а общо 180 566 граждани гласуваха в чужбина. Възможността за дописване в списъци в изборителните секции в деня на изборите е в противоречие с международните добри практики.<sup>50</sup>

*За да се избегне възможността за регистриране повече от веднъж, може да се обмисли премахването на възможността изборителите да се регистрират в деня на изборите. Следва да има административна процедура, подлежаща на съдебен контрол, която да позволява регистрацията на изборител, който не е бил регистриран.*

Както се изисква от закона, след изборния ден ЦИК изиска от ГД ГРАО да провери всички изборителни списъци за многократно гласуване. Нито в закона, нито в решението на ЦИК обаче беше указан краен срок за тази проверка.

## VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Изборителите, навършили 21 години, имат право да участват в изборите като кандидати.<sup>51</sup> Заемащите публични длъжности, на които е забранено да членуват в политическа партия, не могат да участват като кандидати в партийни листи, освен ако не подадат оставка.<sup>52</sup> Те обаче имат право да участват като независими кандидати, след като излязат в отпуск. Лица с двойно гражданство нямат право да се кандидатираат, което е в противоречие с юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека.<sup>53</sup>

*Българските граждани с двойно гражданство не трябва да бъдат лишени от възможността да се кандидатираат.*

Регистрацията на кандидати е двуетапен процес; първо ЦИК регистрира политическите партии и коалиции, които следваше да подадат документи за регистрация в ЦИК, включително комбинация от 2 500 подписа в подкрепа и паричен депозит от 2 500 лева.<sup>54</sup> РИК бяха натоварени с правомощията да регистрират „инициативни комитети“ за независими кандидати, които трябваше да внесат подписи в подкрепа на кандидатурата от не по-малко от един процент от изборителите с постоянен адрес в съответния изборителен район, но не повече от 1000 подписа, както и депозит от 100 лева.<sup>55</sup> Гражданите можеха да подкрепят с подписа си само една партия, коалиция или инициативен комитет за участие в изборите, в противоречие с препоръка на СДИПЧ и с международните добри практики.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Параграф 1.2.iv от [Обяснителния доклад към Кодекса на добрите практики по изборни въпроси на Венецианската комисия](#) съдържа препоръката, че “При всички случаи на секционните изборителни комисии не следва да е разрешено да регистрират изборители в самия ден на изборите”.

<sup>51</sup> Кандидат, номиниран от партия, може да участва в не повече от два изборителни района, а независим кандидат – в един изборителен район.

<sup>52</sup> В тази категория влизат военни, служители на разузнавателните служби и полиция, дипломати, съдии и прокурори.

<sup>53</sup> С делото [Танасе срещу Молдова](#) ЕСПЧ призна ограниченията на изборителните права на лицата с двойно гражданство за непропорционална мярка и, като такава, в противоречие с Член 3 на Протокол 1 от ЕКПЧ. България си е запазила правото да не прилага член 17 от [Европейската конвенция за гражданството от 1997 г.](#), която гарантира равни права на лицата с двойно гражданство.

<sup>54</sup> 1 евро е равно на 1,96 български лева (лв.).

<sup>55</sup> Политическите партии и кандидатите, които получат повече от един процент от действителните гласове на национално ниво, както и инициативните комитети, чиито независими кандидати получат поне една четвърт от изборителната квота за района, имат право на възстановяване на депозитите за участие в изборите.

<sup>56</sup> Параграф 96 от [Насоките за регулиране на политическите партии на СДИПЧ и Венецианската комисия](#) от 2020 г. съдържа препоръка, че „трябва да е възможно да бъде подкрепена регистрацията на повече от една партия, а законодателството не бива да ограничава гражданите или други лица да имат право на подпис в подкрепа на само една.“

ГД ГРАО имаше задължението да проверява подписките докато установи дали броят на валидните подписи достига изисквания по закон минимален праг.<sup>57</sup> Избирателите можеха да проверят на уебсайта на ЦИК дали името им фигурира в някоя от подписките. От ЦИК информираха Омни на СДИПЧ, че са били направени 3 297 проверки от страна на избиратели, и че ЦИК е насочила три сигнала за злоупотреби с лични данни към Комисията за защита на личните данни.

Като цяло, регистрацията на кандидати и партии беше приобщаваща. ЦИК получи заявления от 31 политически партии и осем коалиции, а отказа регистрацията на шест партии заради непълна документация.<sup>58</sup> След проверка на подписките в подкрепа, извършена от ГД ГРАО, ЦИК заличи регистрацията на две партии. Три отказа бяха обжалвани пред Върховния административен съд (ВАС), който потвърди решенията на ЦИК. Още една партия се оттегли, за да се присъедини към коалиция. Общо 5 911 кандидати бяха регистрирани в листите на 30 партии и коалиции.<sup>59</sup> Имаше само двама независими кандидати.<sup>60</sup> Процесът на регистрацията на кандидати приключи на 10 март, пет дни след официалното начало на кампанията.<sup>61</sup> Срокът, даван от ЦИК на участниците в изборите да коригират документите си за регистрацията, беше три дни, но по закон не беше позволено да се правят корекции след крайния срок за регистрацията. В резултат на това някои от заявителите имаха ограничена или никаква възможност да поправят заявленията си.<sup>62</sup>

*Крайните срокове за регистрацията на партии и кандидати биха могли да се коригират, за да се осигури равна възможност на всички участниците в изборите да поправят своите заявления и да се предотврати застъпване с периода на предизборната кампания.*

Не съществуват специални законодателни мерки, които да поощряват участието на жени, а само няколко партии имат вътрешни политики за подобряване на балансираното представителство. Общо 1785 (приблизително 30 процента) от кандидатите бяха жени. Жени оглавиха 214 (23 процента) от кандидатските листи в избирателните райони.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> Подписите се обявяват за невалидни ако подписалият не е в избирателните списъци, ако данните за него са непълни или се е подписал в подкрепа на повече от една партия или коалиция.

<sup>58</sup> Сред причините за отказ на регистрацията бяха недостатъчно подписи в подкрепа, подписи предоставени не в електронен формат, липсващо удостоверение за актуално състояние на партията и липсваща информация за банкова сметка.

<sup>59</sup> На 9 март ЦИК прекрати регистрацията на 16 кандидати поради недопустимост, тъй като седем от тях имаха двойно гражданство, а девет не отговаряха на изискването за възраст. ЦИК регистрира повторно един кандидат след решение на ВАС.

<sup>60</sup> Два инициативни комитета не успяха да регистрират кандидати, тъй като подадоха непълна документация, а РИК прекратиха регистрацията на двама потенциални независими кандидати заради недостатъчен брой подписи. След жалба, Административният съд в София град отмени прекратяването на регистрацията на един кандидат.

<sup>61</sup> Параграф I.1.3.8. от [Кодекса на добрите практики](#) препоръчва: “При всички случаи кандидатурите следва да бъдат проверени преди началото на предизборната кампания, тъй като късната проверка би поставила някои партии и кандидати в неравностойна позиция в кампанията.”

<sup>62</sup> Осем политически партии подадоха своите заявления малко преди крайния срок. Съгласно [Насоките за регулиране на политическите партии на СДИПЧ и Венецианската комисия](#) от 2020 “в случай на технически пропуски или дребни нарушения на изискванията за регистрацията, на политическата партия следва да се даде разумен срок за корекции.”

<sup>63</sup> Според проверката на Омни на СДИПЧ, жени бяха на първа позиция в 23 процента, а на втора позиция в 29 процента от кандидатските листи. Българският съюз за пряка демокрация имаше най-високия процент жени в листите си (48 процента); ГЕРБ имаше 31 процента, БСП и ИТН - по 30 процента.



## IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официално периодът на предизборната кампания започна на 5 март, 30 дни преди изборния ден, последван от 48-часов период на спиране на агитацията. Кампанията беше до голяма степен оспорвана и плуралистична. Основните свободи като цяло бяха зачитани, като участниците в изборите можеха да достигнат до избирателите. Законът обаче забранява агитационните материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите, което може да доведе до прекомерно ограничаване на свободата на изразяване.<sup>64</sup>

*За да се гарантира изцяло свободата на изразяване, следва да бъдат преразгледани законодателните разпоредби забраняващи агитационни материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите.*

Кампанията беше приглушена и предимно съсредоточена върху личности вместо върху платформи. Сред темите в кампанията бяха корупцията, съдебната власт, икономиката, теми от външната и от регионалната политика, като дебатът основно се концентрираше върху справянето с пандемията от КОВИД-19. Тонът на моменти беше конфликтен, включително някои случаи на нападателна реторика срещу ЛГБТИ и ромите.<sup>65</sup> Не бяха предприети никакви мерки или действия за ограничаване на подобни случаи, което е в противоречие с международните стандарти.<sup>66</sup> В по-голямата си част партиите не положиха целенасочени усилия да достигнат до жените избиратели, а проблемите, свързани с пола, се разглеждаха от време на време и единствено въз основа на стереотипи.<sup>67</sup>

*Могат да се обмислят допълнителни стимули за осигуряване на по-благоприятни условия кандидати и от двата пола да участват в изборите. Политическите партии биха могли да обмислят начини за по-нататъшно подобряване на балансираното представителство на жените и мъжете и да поставят жени на избираеми позиции в кандидатските листи.*

На политическите партии не е позволено да използват държавни ресурси без заплащане, включително държавни или общински превозни средства за кампанията, а предизборната

---

<sup>64</sup> Решението на ЕСПЧ от 2017 г. по [ОрловскаяИскра срещу Русия](#) повтаря, че свободното слово е от основно значение за осигуряване на свободно изразяване на мнението на хората при избора на законодателни органи. По тази причина е особено важно в периода, предхождащ избори, да е позволено всякакви мнения и информация да се разпространяват свободно.

<sup>65</sup> Например Министърът на отбраната и лидер на ВМРО Красимир Каракачанов призова съдиите от Върховния касационен съд да отхвърлят жалбата на транссексуално лице за отказана смяна на името; по време на предаването “120 минути” по БТВ, кандидати на ВМРО направиха изказвания срещу ромите и ЛГБТИ.

<sup>66</sup> [Общата препоръка за политики N°15 относно Борбата със словото на омразата, приета на 8 декември 2015 г.](#) на Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН) към Съвета на Европа, *inter alia*, призовава за бърза реакция от обществените личности спрямо словото на омразата; саморегулация на медиите; оттегляне на финансова и друга подкрепа от политически партии, които активно използват слово на омразата; и криминализиране на най-крайните проявления, при уважаване на свободата на изразяване. Мерките срещу словото на омразата трябва да бъдат обосновани, съразмерни, недискриминационни, като с тях не трябва да се злоупотребява с цел ограничаване на свободата на изразяване или събиране или за подтискане на критики срещу официални политики, политическа опозиция и религиозни вярвания.

<sup>67</sup> БСП и ИТН споменаваха обезщетението за майчинство, ДБ - жертвите на домашно насилие, ВМРО - традиционната роля на жените в семейството, а “Нация” настояваше за затвор за тези, които пропагандират джендър-ценности. Събеседници на ОМНИ на СДИПЧ са заявявали, че “жените не се интересуват от политиката, защото средата е трудна”, че “политическата култура се свързва повече с власт, следователно с мъжете”. През юли 2018 г. Конституционният съд постанови, че [Конвенцията срещу насилието над жени на Съвета на Европа](#) противоречи на Конституцията. БСП, ВМРО, НФСБ, *Атака*, *Воля*, *Възраждане* и ДНК публично се противопоставиха на Конвенцията.

агитация в сградите на държавни или общински институции и дружества е забранена.<sup>68</sup> Докато някои лица на държавни длъжности са задължени по закон да вземат отпуск при регистрацията си като кандидати, тези на високи постове в правителството и депутатите са освободени от това изискване от 2015 г. насам.<sup>69</sup>

След насрочването на изборите извънредни бюджетни средства, на обща стойност 3,3 милиарда лева, бяха одобрени и обявени с решения на правителството, изрично заявяващи целта да се ограничи пандемията от КОВИД-19, като тук се включваше и раздаване на средства на определени категории граждани;<sup>70</sup> както и допълнително финансиране за сектор здравеопазване.<sup>71</sup> Освен това с решения на правителството, които не се позоваваха на КОВИД като причина, бяха отпуснати допълнителни извънредни средства от бюджета на обща стойност 120 милиона лева за училища;<sup>72</sup> църкви и джамии;<sup>73</sup> общини;<sup>74</sup> както и за инфраструктурни проекти.<sup>75</sup> Множество жалби бяха внесени от политическите партии, с твърдения за злоупотреба с държавни ресурси и злоупотреба със служебно положение от страна на управляващата партия. Това беше възприето от някои събеседници като финансов стимул за избирателите и даде на управляващата партия значително предимство в качеството ѝ на упражняваща властта.<sup>76</sup> Като цяло, законът не предотвратява ефективно злоупотребата с административни ресурси и със

---

<sup>68</sup> Според Закона за политическите партии (ЗПП) “публичен административен ресурс” означава “бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други движими и недвижими вещи - държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, и държавните и общинските предприятия, както и трудът на служителите в администрацията.”

<sup>69</sup> След решение на Конституционния съд от 2015 г., Изборният кодекс беше изменен, за да освободи министър председателя, вицепремиерите, депутатите, президента и вицепрезидента на републиката от изискването да бъдат в отпуск.

<sup>70</sup> На 1, 8 и 10 март, 1 млрд. лв. за пенсионерите и 120 лв. ваучери за храна, които да бъдат предоставени през април на пенсионери с пенсии до 369 лв. ; 4,2 млн. лв. за музиканти на свободна практика и 35 млн. лв. за семействата на всички първокласници и осмोकласници; на 24 март 52 млн лв. за месечни помощи за семейства с деца под 14 години, които трябва да останат въкъщи заради КОВИД-19 и 40 млн. лв. държавна гаранция за студентски заеми; на 26 март 2 млрд. лв. за бизнеса и 83.5 млн лв. за производителите на плодове и зеленчуци.

<sup>71</sup> На 13 януари 1,8 млн. лв. за болницата в Гоце Делчев, Благоевград; на 24 февруари 500 000 лева за Българския червен кръст, на 17 март 24 млн. лв. за лекарството Ремдесивир, 96 млн. лв. за лечение на пациенти; на 29 март 80 млн. лв. за финансиране на лекарства.

<sup>72</sup> На 20 януари 2,4 млн. лв. за училища в Благоевград; на 27 януари 600 000 лв. за реконструкция на ясли, детски градини и училища; на 3 февруари 20 млн. лв. за училища; на 10 февруари 4 млн. лв. за религиозни училища; на 10 март 2 млн. лв. за реконструкция на училища и детски градини.

<sup>73</sup> На 17 февруари 3,5 млн. лв. за реконструкция на църкви и манастири и 140 088 лева за джамията Фатих Мехмед в Кюстендил; на 10 март 1,6 млн. лв. за две православни църкви в Сандански и Земен и джамията Макбул Ибрахим паша в Разград и 3 млн. лв. за манастирския комплекс Рождество Христово - Шипка; на 24 март сграда и 879 000 лв. за религиозен център в Ловеч.

<sup>74</sup> На 19 януари 3,7 млн. лв. за общините Гоце Делчев, Костинброд, Лъки и София; на 17 февруари 30 млн. лв. за 17 общини; на 24 февруари 9 млн. лв. за общините Перник, Разград и Аксаково; на 27 февруари 1,16 млн. лв. на община Търговище за модернизация на уличното осветление; на 4 март 10,5 млн. лв. за общините Аксаково, Враца, Сливница, Велинград, Драгичево, Пордим, Тутракан, Елин Пелин и Етрополе.

<sup>75</sup> На 15 януари 220 000 лв. за почистване на река Искър; на 17 март 5,13 млн. лв. за преодоляване на природните бедствия в седем общини; 20 млн. лв. за софийското метро и на 28 март 1,9 млн. лв. за обновяване на главните булеварди в Разград.

<sup>76</sup> Параграф II. В. 1.3 от [Съвместните указания на СДИПЧ и Венецианската комисия за предотвратяване и реагиране при злоупотреба с административни ресурси по време на изборни процеси от 2016](#) гласи, че обичайната работа на правителството трябва да продължи през изборния период. Въпреки това, за да се предотврати злоупотребата с административен ресурс за нарушаване на равностойното поле за изява по време на изборните надпревари, правната рамка следва да посочва, че по време на предизборни кампании не трябва да се случват значителни съобщения, които са свързани със създаването на благоприятна нагласа към определена партия или кандидат или имат това за цел.

служебно положение по време на кампанията, в разрез с параграф 7.6 от Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.<sup>77</sup>

*За да се гарантира равностойно поле за изява, може да се обмисли забрана по време на кампанията да се правят важни правителствени изявления, които са свързани със създаването на благоприятна нагласа към определена партия или кандидат или имат това за цел.*

От съображения за общественото здраве, повечето партии се въздържаха от агитация от врата на врата и лично, като ориентираха кампанията си към традиционните, онлайн и социалните мрежи. Събиранията на хора бяха разрешени до 22 март, а последващата забрана за всякакви събирания на закрито и на открито поради ограниченията, свързани с КОВИД-19, попречи на участниците в изборите да провеждат агитация лице в лице. В същото време министър-председателят и други представители на управляващата партия посетиха строежи на обществена инфраструктура в около 50 общини и бяха широко отразени от медиите.<sup>78</sup> Министърът на спорта и други депутати и кандидати от ГЕРБ също посетиха строителни обекти из цялата страна.<sup>79</sup> На 1 април президентът публично призова гражданите да гласуват за ново управление на страната, като по този начин на практика злоупотреби със служебното си положение, за да агитира против управляващата партия.

Наблюдателите на Омни на СДИПЧ получиха достоверни твърдения за натиск върху избирателите от страна на няколко партии и кандидати. Всички агитационни материали трябваше да съдържат текст, че купуването и продаването на гласове е престъпление. При все това, всички събеседници на Омни на СДИПЧ отбелязаха, че са били правени опити за използване на широкоразпространените практики на купуване на гласове и “контролираното” гласуване, предимно сред икономически и социално уязвими общности, засягащи особено ромите.<sup>80</sup> По време на кампанията и в деня на изборите прокуратурата получи 84 сигнала за предполагаеми престъпления, включително 27 случая на купуване на гласове. Бяха образувани две досъдебни производства за купуване на гласове и бяха арестувани четири лица, включително един член на

---

<sup>77</sup> Параграф II. В. 1.1 от [Съвместните указания на СДИПЧ и Венецианската комисия за предотвратяване и реагиране при злоупотреба с административни ресурси по време на изборни процеси от 2016](#) гласи, че “правната рамка следва да осигури ефективни механизми за забрана на обществените институции да се възползват нечестно от предимствата на своите позиции чрез провеждане на официални публични събития за целите на предизборна агитация, включително благотворителни събития или събития, които облагодетелстват или поставят в неблагоприятно положение която и да е политическа партия или кандидат.”

<sup>78</sup> Посещенията на министър председателя включваха строителни работи по магистралите Тракия и Хемус, пътища и мостове в Разград, Света Петка, Пловдив, Асеновград, София, Велико Търново, Търговище, Мослиново, Якоруда, Петрич, Белово, Доспат, Дупница-Сатовча, Сърница, Абланица, Ботевград, Девин, Кресна и Сапарева баня; училища и детски градини в Казанлък, Биркова, Малко Търново, Добрич, Ботевград, Гоце Делчев, Свиленград, Стара Загора, Бургас, Дулово и Костинброд; болници в Кърджали и София; църкви и джамии в Шипка, Кюстендил, Разград и Ловеч; речна инфраструктура в Бургас, Разград и Враца; тръбопроводи в Чирен, Пирдоп, Пловдив и Ветрино; и нова фабрика за ваксини в Разград.

<sup>79</sup> Министърът на спорта посети ремонти на пътища в Джулюница, Кривина, откриване на спортна зала и спортни съоръжения в Русе и Сливо поле. Кандидатите от ГЕРБ Станислав Стоянов и Детелина Борисова инспектираха ремонти на пътища в Стражица, Полски Тръмбеш и Каранци; Кметът на Бяла и кандидат на ГЕРБ Пламен Нунев инспектира инфраструктурните строежи в Бяла - основаването на новия медицински център за спешна помощ и реконструкцията на дома за възрастни хора, финансиран от трансграничен проект с община Градинари, Румъния; кметът на Ясеновец Сали Салиев и кандидатите от ГЕРБ Десислава Атанасова, Галина Георгиева, Владимир Димитров и Людмил Янев инспектираха пътностроителните дейности на пътя Разград - Исперих; Варненският кмет от ГЕРБ Иван Портних обяви изграждането на лека железопътна линия (метро), свързваща центъра на града с летището.

<sup>80</sup> Както съобщиха събеседниците на Омни на СДИПЧ, това включвало пари в брой, хранителни продукти и топли ястия. Главният прокурор образува редица дела, свързани с купуване на гласове. Документът на ОССЕ от Маастрихт от 2003 г. призовава държавите членки да организират кампании за повишаване на осведомеността относно изборите, за да увеличат участието на ромските избиратели, да гарантират, че ромските избиратели могат да правят свободен и информиран избор при гласуване.

СИК в деня на изборите.<sup>81</sup> След изборния ден прокуратурата конфискува над 800 000 лева, за които се твърди, че са били предназначени за купуване на гласове.<sup>82</sup>

## Х. ФИНАНСИРАНЕ НА КАМПАНИЯТА

Финансирането на предизборната кампания се регулира от Изборния кодекс, Закона за политическите партии (ЗПП) и Закона за държавния бюджет. Измененията от 2019 и 2020 г. намалиха държавното финансиране на политическите партии, намалиха изискванията за допустимост и предоставиха безвъзмездно помещения за партийни офиси, премахнаха тавана на даренията и въведоха отново дарения от юридически лица.<sup>83</sup> Последното получи критики за поставяне в неравностойно положение на новите партии преди изборите и за позволяване на нередно корпоративно влияние върху политическите партии.<sup>84</sup>

Повечето предходни препоръки на СДИПЧ и някои от препоръките на Групата държави срещу корупцията (ГРЕКО) на Съвета на Европа, включително препоръките във връзка с отчитането на разходи преди изборния ден и за скъсяването на крайните срокове за подаване и публикуване на финансови отчети, остават без разглеждане. Някои изменения са в противоречие с предходни препоръки на СДИПЧ и ГРЕКО.<sup>85</sup> Като цяло недостатъците на законодателството и ограниченото прилагане на закона намалиха прозрачността и ефективността на финансирането на кампанията.

Отговарящите на необходимите условия партии и коалиции имаха право на годишно държавно финансиране в размер на общо около 15 милиона лева.<sup>86</sup> Допълнително държавно финансиране за кампанията нямаше, но новите партии и независимите кандидати имаха право на съответно по 40 000 и 5 000 лв. за медийно отразяване.<sup>87</sup> Участниците в изборите можеха да получават неограничени парични и непарични дарения от частни лица и от юридически лица. Даренията от чуждестранни лица, анонимни лица, религиозни институции и източници от чужбина бяха забранени. Въпреки че даренията от юридически лица с текущи непогасени публични задължения са забранени, заради липсата на ефективни регулаторни предпазни мерки или временни

---

<sup>81</sup> Член на СИК от Славяново, регион Плевен, беше арестуван, призна се за виновен за търговия с гласове и беше осъден на 6-месечен изпитателен срок със споразумение. Други твърдения за купуване на гласове бяха съобщени в Кюстендил, Стара Загора, Русе, Девня, Ихтиман и Асеновград, с цена на един глас между 30 лв и 50 лв.

<sup>82</sup> На 6 април прокуратурата съобщи, че парите са били конфискувани съгласно закона срещу изпирането на пари.

<sup>83</sup> Измененията в Закона за политическите партии от 2019 г., включително тези за финансиране на партиите, бяха въведени косвено, чрез измененията в Закона за държавния бюджет по бърза законодателна процедура, изключваща опозицията или експертната общност от дискусиата. Виж параграфи 18.1 от [Документа на ОССЕ от Москва от 1991](#), в който има изискване, че “[з]аконодателството ще бъде формулирано и прието в резултат на отворен процес, отразяващ волята на хората, пряко или чрез техните избрани представители”. Виж също 5.8 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) И параграф 8 от [Общата забележка номер 25 от 2006 г. на Съвета по правата на човека на ООН](#) за Член 25 от МПГПП.

<sup>84</sup> Президентът оспори конституционността на разпоредбите, позволяващи неограничени дарения от юридически лица като предоставяне на политически права на юридически лица, позволяващо корпоративно влияние върху партиите и застрашаващо плурализма и националния суверенитет. Прозрачност без граници - България, Институтът за пазарна икономика, Висшата адвокатска колегия и Сметната палата подкрепиха доводите на жалбата, критикувайки приемането им малко преди изборите, без обществени консултации.

<sup>85</sup> Виж [доклада за съответствие](#) от Третия кръг на оценка от ГРЕКО за България от 2012 г. [Становището](#) на ОССЕ на СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. критикува измененията заради поставянето на политическите партии, които нямат значителни спестявания, в неравностойно положение преди изборите поради внезапното приемане на закона.

<sup>86</sup> Партии и коалиции, получили съответно над 1 и над 4 процента от гласовете, имат право на 16 лева на глас. През 2020 г. 15 милиона лева бяха разпределени между четири партии и две коалиции; ГЕРБ получи почти половината от сумата.

<sup>87</sup> Според тарифите на медиите една минутна реклама в рамките на или в близост до новините в праймтайма струва 37 181 лева по bTV; 27 6245 лева по Nova TV, 5 412 по БНТ1 и 1645 лева по Nova News. Средствата бяха отпуснати от ЦИК на 10 март, пет дни след началото на кампанията.



ограничения по отношение на доставчиците на услуги да участват в политическо финансиране, не се предотвратява заобикаляне на тази забрана, което противоречи на международните стандарти.<sup>88</sup>

Дарения на суми над 1000 лева, както и всички плащания, трябваше да се правят по банков път към специална сметка за кампанията. Измененията от 2019 г. въведоха изискване за писмена декларация при дарения над 650 лева. Участниците в изборите бяха длъжни да декларират ежеседмично получените по време на кампанията дарения, но изискването не беше спазвано винаги по един и същ начин. Източниците на партийни средства бяха изключени от задължението за разкриване, което позволяваше на участниците в изборите да ги използват, без да разкриват дарителите в отчетите си за финансиране на кампаниите. Повечето партии докладваха за значителни дарения от физически лица, като в същото време няколко заявиха, че са използвали предимно партийни средства за предизборната си кампания.<sup>89</sup> В някои случаи имаше информация, че вноските от кандидатите са били задължителни.

*В съзвучие с международните стандарти и добри практики, би могло да се обмисли въвеждането на разумни ограничения върху позволената сума на даренията и ефективни предпазни мерки срещу заобикаляне на забраните по отношение на източниците на дарения.*

Разходите на партиите и независимите кандидати подлежах на ограничения съответно до 3 млн. лв. и до 0,2 млн. лв. Основният разход в предизборните кампании на повечето от участниците в изборите беше за медии.<sup>90</sup> Въпреки законовите изисквания за предварително плащане за услуги по предизборната кампания, някои от събеседниците на Омни на СДИПЧ заявиха, че договори с отложено плащане са били обичайна практика за заобикаляне.<sup>91</sup> Въпреки предходна препоръка на СДИПЧ, законът не изисква докладване на разходите преди изборите. Участниците в изборите имаха задължение да представят отчети за приходите и разходите на кампаниите си в рамките на 30 работни дни след изборите, като тези отчети се публикуват не по-късно от 15 дни след подаването им и се одитират в рамките на шест месеца, което намалява прозрачността.

*За подобряване на прозрачността на финансирането на предизборната кампания, следва да се обмисли оповестяване на източниците на дарения за партийни средства, както и оповестяване на разходите за кампанията преди деня на изборите.*

Сметната палата има правомощията да упражнява надзор върху финансирането на партиите и на предизборните кампании. Ефективността на работата ѝ беше подложена на изпитание заради ограничените ѝ правомощия и власт да разследва и санкционира своевременно нарушенията във финансирането на кампанията. По-специално, в периода преди изборите Сметната палата беше длъжна само да публикува информацията, докладвана от участниците в изборите, без да я

---

<sup>88</sup> Член 5б от [Препоръката \(2003\)4](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа изисква “[...]мерки с цел ограничаването, забраната или строго регулиране по друг начин на дарения от юридически лица, които предоставят стоки или услуги за която и да е публична администрация”. Виж също Член 8 от [Конвенцията на ООН срещу корупцията](#) от 2004 г.

<sup>89</sup> Преди деня на изборите 16 от участниците докладваха за дарения от физически лица и кандидати. ВМРО отчете 551 672 лв. от физически лица и 365 236 лв. от кандидати; Воля-НФСБ – 281 288 от едно физическо лице и 235 347 лева от един кандидат, като и двамата бяха членове на борда на медийната група СКАТ; БСП -130 220 лв. от физически лица и 182 717 лв. от кандидати; ИС!МВ! – 96 145 лв. от физически лица и 16 976 лв. от юридически лица, от които половината бяха в натура; АБВ – 72 355 лв. от физически лица и 60 748 лв. от кандидати. Дарения от юридически лица бяха докладвани от пет партии, предимно в натура.

<sup>90</sup> Разходите за кампанията по основните 12 радио- и телевизионни оператори, наблюдавани от Омни, възлизат на около 1 058 467 лв. от Воля-НФСБ; ВМРО – 587 681 лв.; РБ – 389 376 лв.; ГЕРБ-СДС-243 431 лв.; БСП – 239 458 лв.; Възраждане – 99 516 лв.

<sup>91</sup> Те включват непреки договори във връзка с кампанията с агенции, включително за профили в социалните мрежи и публикации, представени като редакционно отразяване.

проверява. Освен това, след представянето на окончателните финансови отчети за кампанията, Сметната палата има срок от шест месеца да ги одитира, като се изисква само да провери съответствието на докладваната информация с финансовата документация и условията на договорите, но не и да установи недеklarирани транзакции.<sup>92</sup> Законът предвижда глоби в размер до 10 000 лева за неспазване на изискванията за оповестяване и докладване, които нямат възпиращ ефект.

*За да се осигури ефективен надзор върху финансирането на кампанията, мандатът и ресурсите на Сметната палата следва да бъдат засилени, за да може тя да осъществява ефективно наблюдение, да разследва нередности във финансирането на кампаниите, да установява недеklarирани приходи и разходи и да налага възпиращи санкции.*

## XI. МЕДИИ

### A. МЕДИЙНА СРЕДА

Медийната среда беше дефинирана от корпоративни и търговски интереси, като липсваше редакционна независимост и ефективна саморегулация. Телевизията остана основният източник на политическа информация, следвана от онлайн медиите, докато печатните медии загубиха влиянието си след затварянето на най-голямата частна разпространителска мрежа *Lafka* през 2020 г. Два телевизионни оператора, *bTV* и *Nova*, заедно имаха обхват от над 64 процента от зрителите и в периода януари – октомври 2020 г. получиха около 87 процента от общите приходи от телевизионна реклама, което поражда опасения за медийна концентрация.<sup>93</sup> Компанията майка на *Nova* оперира най-голямата компания за цифрови медии, с над десет големи новинарски уебсайта. Най-малко четири национални телевизионни канала са притежавани от партийни лидери или от юридически лица, свързани с политически партии.<sup>94</sup>

Правителството има широка свобода на преценка относно размера и времето на държавното финансиране за обществените електронни медии, Българската национална телевизия (*БНТ*) и Българското национално радио (*БНР*), което подкопава редакционната им независимост.<sup>95</sup> Някои

---

<sup>92</sup> Включително декларациите за доходи и дарения на дарителите, декларациите за приходи и активи на участниците в изборите, съответствие на докладваните разходи с отчетите на доставчиците на услуги, идентифициране на неправомерни дарения и съответствие на декларираните дарения с преведените средства. Сметната палата има право да изиска достъп до базите данни на Националната агенция по приходите и други компетентни институции.

<sup>93</sup> Според измерванията на Nielsen Admosphere в периода 15-21 март каналите на мрежата *bTV* са имали общо 29,86 на сто от измерената аудитория, докато каналите на мрежата *Nova* са събрали общо 34,3 на сто от измерената аудитория. Предаванията на обществената БНТ събраха 6,07 на сто от аудиторията. Параграф 8.18 от [Резолюция 1636](#) на ПАСЕ гласи, че „Трябва да се прилага законодателство срещу медийните монополи и господстващите пазарни позиции в медиите. Освен това трябва да се предприемат конкретни утвърдителни мерки за насърчаване на медийния плюрализъм.”

<sup>94</sup> Съгласно публичните регистри, пряк собственик на телевизия *Алфа* беше Волен Сидеров, лидерът на *Атака*. Телевизия *Скат* беше собственост на Валери Симеонов, лидерът на НФСБ. Лидерът на ИТН, Слави Трифонов, беше собственик на телевизия “Седем-осми”. Обществената медия Българска свободна телевизия, *БСТВ*, беше собственост на свързаната с БСП фондация “Дума”. *България 24* беше свързана с партия ВМРО. При това, по време на кампанията г-н Трифонов и г-н Сидеров продължиха да бъдат водещи на редовни програми.

<sup>95</sup> Параграф 16 от [Общата забележка на ПГПП No. 34 към МПГПП](#) гласи, че “държавите следва да подсиgurят, че обществените електронни медийни служби работят независимо. В този смисъл, държавите следва да гарантират тяхната независимост и редакционна свобода. Те следва да осигуряват финансиране по начин, който не накърнява тяхната независимост.” Виж още [Препоръка 1878](#) на ПАСЕ.

събеседници на ОМНИ на СДИПЧ гледаха на отпускането на определени средства за *БНТ* като награда за редакционна политика, благоприятна за правителството.<sup>96</sup>

*Безпристрастността на обществените електронни медии следва да бъде укрепена чрез осигуряване на финансиране при ясни и обективни критерии.*

През 2019 г. крайните собственици на *bTV* и *Nova* се смениха, а за нов директор на *БНТ* беше назначен бивш политик.<sup>97</sup> Много от събеседниците на ОМНИ на СДИПЧ изказаха мнения, че тези промени са нарушили редакционната независимост и на трите медийни оператора. Малко след това редица старши редактори и журналисти бяха уволнени или подадоха оставки от трите телевизионни мрежи, като някои от тях се позоваха на натиск от страна на новите ръководства. През октомври 2019 г. медийният регулатор уволни директора на *БНР*, след като разследваща журналистка беше отстранена по време на предаване на живо заради критиките ѝ, както се твърди, към единствения кандидат за поста на главен прокурор.

Много събеседници на ОМНИ на СДИПЧ изразиха притеснения относно широко разпространената автоцензура, включително поради съдебен натиск и сплашване на разследващи журналисти.<sup>98</sup> Редица случаи на сплашване и физически посегателства срещу журналисти, включително от полицейски служители, не бяха цялостно разследвани от властите, което допринесе за атмосферата на страх и безнаказаност.<sup>99</sup> Освен това повечето от събеседниците на ОМНИ на СДИПЧ отбелязаха, че медиите коригират редакционните си политики в зависимост от интересите на своите частни и обществени рекламодатели.

## **В. ПРАВНА РАМКА**

Конституцията защитава свободата на словото и печата, но някои законови разпоредби съдържат ограничения, които са в противоречие с международните стандарти и предишни препоръки на СДИПЧ. По-специално, клеветата и набедяването продължават да са престъпления.<sup>100</sup> Дейността на електронните медии извън изборния период се регулират основно от Закона за радиото и телевизията, докато печатните медии като цяло се саморегулират.

*За да се подобри свободата на изразяване, клеветата и набедяването следва да бъдат декриминализирани.*

По време на кампанията само обществените медии *БНТ* и *БНР* бяха задължени по закон да осигурят плурализъм на гледните точки в новините и публицистичните си предавания и да спазват принципите на равнопоставеност и обективност при отразяване на кандидатите, но не и

---

<sup>96</sup> През декември 2020 г. правителството отпусна 82 332 700 лв. за *БНТ* и 54 070 900 лв. за *БНР*. Малко след деня на изборите бяха отпуснати допълнителни 20 000 000 лева за *БНТ*, която по време на кампанията популяризираше постиженията на правителството, но не и средства за *БНР*, което се счита за критично към правителството.

<sup>97</sup> През 2019 г. дружеството -собственик на *bTV*, Central European Media Enterprises, беше придобито от PPF Group N.V., а в същото време *Nova Group* беше придобита от видния български бизнесмен Кирил Домусчиев. През януари 2021 г. *Nova Group* беше придобита от United Group.

<sup>98</sup> Виж също [Доклада](#) за страната на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа от 31 март 2020 г.

<sup>99</sup> На 15 февруари 2021 г. Представителят на ОССЕ за свободата на медиите [коментира](#) отказа на главния прокурор да разследва цялостно докладвания побой над журналист на свободна практика, нанесен от полицията през септември 2020 г. Виж и други [изявления](#) и [коментари в Твитър](#) на Представителя на ОССЕ за свободата на медиите. Параграф 23 от [Обща бележка 34 към МПГПП от 2011 г.](#) гласи, че всички нападения срещу журналисти следва да бъдат "активно и своевременно разследвани, а извършителите да бъдат дадени подведени под съдебна отговорност". Виж също Параграф 8.14 от [Резолюция 1636](#) на ПАСЕ и [CM/Rec\(2016\)4](#).

<sup>100</sup> Параграф 47 от [Общия коментар № 34 на ПГПП от 2011 г. към МПГПП](#) призовава държавите „да обмислят декриминализирането на клеветата и, при всички случаи, прилагането на наказателното право следва да се допуска само в най-сериозните случаи“ Глобите за клевета и набедяване са в размер до 15 000 лева.

на партиите. Отделно от това, *БНТ* и *БНР* бяха задължени да отразяват кампанията в клипове, дебати и други формати, договорени с участниците в изборите.<sup>101</sup> Последното беше тълкувано рестриктивно от *БНТ* и *БНР* като забрана за отразяване на кампанията в новините и в други аналитични предавания, освен ако не е било договорено с партиите.<sup>102</sup>

Законът изискваше всяко платено съдържание в медиите да бъде ясно обозначено, цените да са еднакви за всички участници, да са публикувани предварително и да не надвишават цените за търговска реклама през предходните шест месеца. Въпреки предходна препоръка на СДИПЧ обаче, медиите бяха задължени да предоставят само обща информация за сключените договори, което ограничаваше възможностите за проверка на спазването на законовото изискване. Медийните регулации бяха приложими и за профили и страници на медии в социалните мрежи. Други профили и страници, включително официалните страници на политически партии и кандидати, се считаха за лични акаунти и бяха освободени от регулациите, включително от изискването за спиране на агитацията в деня преди изборите.

Съветът за електронните медии (СЕМ), регулаторният орган за електронните медии, проведе мониторинг на 16 телевизии и 19 радиа по време на предизборната кампания. Въпреки законовото изискване, въведено през декември 2020 г., СЕМ не проведе систематичен мониторинг на аудио-визуалното съдържание излъчвано онлайн. Без да има право да налага санкции, СЕМ имаше задължението да уведоми ЦИК за възможни нарушения на медиите. От всички 29 случая, препратени от СЕМ, ЦИК започна процедури за санкциониране само в един случай и издаде предупреждения в два случая.<sup>103</sup> ЦИК не установи нарушения в 16 случая и не реагира официално в 10 случая.<sup>104</sup> Така, въпреки активния медиен мониторинг на СЕМ, ЦИК не осигури ефективна правна защита в случаите на идентифицирани нарушения в медиите.

*За да се даде възможност за ефективен медиен надзор, на регулаторния орган за електронните медии би могло да се предоставят правомощия за налагане на санкции, като неговите решения да подлежат на съдебен контрол.*

## С. ДАННИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ

Медийният мониторинг на Омни на СДИПЧ стигна до заключението, че електронните медии предлагат на участниците в изборите разнообразие от платени формати, включително интервюта, дебати и репортажи за техните дейности.<sup>105</sup> Подобно отразяване обаче не винаги беше ясно обозначено като платено, както се изисква от закона, често беше подготвяно от журналисти на съответните медии и беше неразлично от редакционното отразяване, размивайки границата между редакционно съдържание и политическа реклама, което е в противоречие с

---

<sup>101</sup> БНТ беше подписала договори с 27 от общо 30 участника в изборите, а БНР подписа договори с 20 от всички 30 участника.

<sup>102</sup> Виж параграф II.1 от Препоръката на Съвета на Европа [CM/Rec\(2007\)15](#).

<sup>103</sup> ЦИК започна процедура по санкциониране на кандидат на ВМРО за използване на религиозни символи в реклама и отправи предупреждения до *ТВ+* за публикуване на социологическо проучване без изискваната от закона информация и до община Бургас за излъчване в общинското радио *Гласът на Бургас* на рекламата на ГЕРБ без да публикува информация за договора.

<sup>104</sup> Сред тези случаи бяха десет нарушения на изискванията за публикуване на платени реклами, четири случая на използване на националното знаме в рекламите и четири случая на нарушения на правилата за публикуване на социологически проучвания.

<sup>105</sup> От 8 март до края на кампанията на 2 април Омни на СДИПЧ проведе количествен и качествен мониторинг на политическото отразяване в праймтайма на пет телевизии (*БНТ1*, *bTV*, *Nova*, *Nova News* и *Bulgaria On Air*) и шест онлайн медии (*24 Часа*, *Блиц*, *dir.bg*, *Дневник*, *Офнюз*, *Вести*).



международните стандарти.<sup>106</sup> Ограниченото редакционно отразяване на партиите и коалициите, участващи в изборите, заедно с фактическото отсъствие на разследваща журналистика и аналитични репортажи, както и широкото отразяване на правителството значително накърни способността на избирателите да направят информиран избор.

Въз основа на рестриктивно тълкуване на закона *БНТ* се въздържа от редакционно отразяване на кампанията в новините и актуалните предавания. Като изключение, отразяването на последното заседание на парламента на 25 март предложи на парламентарно представените партии общо около седем минути отразяване на новините. В същото време *БНТ* предлагаше обширно новинарско отразяване, около 129 минути, на работата на правителството, включително 52 минути на министър-председателя и 33 минути на министъра на здравеопазването, и двамата кандидати от ГЕРБ.<sup>107</sup> Платени репортажи за участниците в изборите, подготвени от журналисти на *БНТ*, бяха излъчени в ежедневното предаване за актуални събития “*Гласовете на България*”.

В частните телевизии отразяването на кампанията в централните новини също беше ограничено, като през наблюдавания период на всички участници в изборите взети заедно бяха отделени между 31 и 55 минути. Необозначено като платена реклама, това новинарско отразяване често приличаше на платените репортажи по обществената телевизия по стила на представяне и разказване. Всички наблюдавани частни радио- и телевизионни оператори също посветиха обширно новинарско отразяване, между 103 и 281 минути, на дейността на правителството, включително между 61 и 188 минути на министър-председателя и министъра на здравеопазването.

В съответствие със закона *БНТ* осигури 40 секунди безплатно ефирно време в началото и в края на кампанията и организира 15 дебата, което беше единствената безплатна платформа, достъпна за всички участници в изборите. Тези дебати обаче бяха излъчвани в 16:00 часа, извън праймтайма, което значително намали зрителската им аудитория. *БНТ* организира осем дебата в праймтайма, на които покани шест парламентарни партии и шестте най-популярни според социологическите проучвания извънпарламентарни партии. Наблюдаваните частни телевизионни оператори организираха редица дебати, участието в които беше ограничено до десет от най-популярните участници в изборите.<sup>108</sup>

Мониторингът на онлайн медиите показва, че новинарските сайтове отразяват участниците в изборите по-активно в сравнение с традиционните медии. А именно, *Офнюз* публикува множество положителни репортажи за дейностите на ГЕРБ, БСП, ДБ и РП, а *Блиц* отразяваше положително ГЕРБ, БСП, ПК, ВМРО и ДПС и остро критикуваше ИТН и ДБ. Нито *Офнюз*, нито *Блиц* обозначаваха която и да е част от съдържанието си като платено. “*24 часа*” обознача някои репортажи като платени, докато редакционното им съдържание на моменти видимо беше в подкрепа на ГЕРБ, БСП и РП. *Vesti* и *dir.bg* ясно обозначаваха политическата реклама и имаха ограничено отразяване на кампанията, като по-голямата част от техните относими към политиката репортажи отразяваха широко правителството, включително министър-председателя и министъра на здравеопазването. *Дневник* до голяма степен се въздържа от платени репортажи и

---

<sup>106</sup> В онлайн медиите, мониторингът на Омни установи идентични репортажи, обозначени като платени на една от интернет страниците, а в същото време представени като редакционно съдържание в други интернет страници. Параграф 1.8 от Препоръката на Съвета на Европа [CM/Rec\(2007\)15](#) гласи, че “Ако медиите приемат платена политическа реклама, механизмите за регулация или саморегулация следва да гарантират, че тази реклама е лесно разпознаваема като такава.”

<sup>107</sup> Подобно отразяване беше до голяма степен фокусирано върху усилията на правителството за ограничаване на пандемията, включително изявлението на министър-председателя за отпускане на средства за някои категории граждани и за публични инфраструктурни проекти.

<sup>108</sup> ИТН отказа всички покани за безплатни дебати и интервюта, не купуваше реклами в нито една телевизия, освен телевизия “Седем-осми”, притежавана от лидера на партията.

беше единственият сайт, който предлагаше аналитично и критично отразяване на правителството и ГЕРБ, ДПС, ВМРО, РБ, като в същото време подкрепяше ДБ.

Медиите до голяма степен спазиха съответните изисквания на закона като обявиха кой е поръчал, финансирал и провел анкетата за 84 процента от публикуваните социологически проучвания. В противоречие с предишна препоръка на СДИПЧ, законът не изискваше публикуването на методологията на допитването.<sup>109</sup> Омни на СДИПЧ идентифицира 12 медии, които публикуваха „замасирани“ резултати от социологически проучвания „на изхода“ (екзит пол) през изборния деня, въпреки законовата забрана.<sup>110</sup>

Участниците в изборите използваха активно платформата Facebook за да популяризират постовете си, като похарчиха над 270 000 Евро по време на кампанията.<sup>111</sup> Те продължиха да рекламират в социалните мрежи през периода на спиране на агитацията, като похарчиха общо над 60 000 евро за реклами във Facebook на 3 и 4 април. Омни на СДИПЧ идентифицира над 60 страници във Facebook, показващи платени реклами в подкрепа или срещу политически партии, въпреки че не са официално свързани с нито един участник.<sup>112</sup>

## ХІІ. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

В Конституцията не се споменават национални, религиозни или етнически малцинства, но се гарантира правото на самоопределение.<sup>113</sup> Въпреки че забранява дискриминацията на етническа или религиозна основа, Конституцията не позволява политически партии на „етническа, расова или религиозна основа“.<sup>114</sup> По закон, предизборната агитация може да се води единствено на български, което е в противоречие с дългогодишна препоръка на СДИПЧ и на Венецианската комисия. На ДПС бяха наложени десет глоби в размер до 2000 лева всяка за използване на турски език в кампанията си.

---

<sup>109</sup> Параграф 1.8 от Препоръката на Съвета на Европа [CM/Rec\(2007\)15](#) съдържа изискване към държавите да гарантират, че медиите, когато представят резултати от проучвания на общественото мнение, следва да предоставят на обществеността и достатъчна информация за преценка на стойността на проучването, включително методология, извадка, допустимата статистическа грешка и датата/периода на проучването. Допустимата статистическа грешка не беше публикувана в 91 процента от случаите, периодът на проучването - в 9 процента, а извадката - за 12 процента от проучванията.

<sup>110</sup> След жалби от БСП и ИС!МВ!, ЦИК санкционира *Пик*, *Дневник*, *24 часа*, *Блиц* и *dir.bg* за публикуване на социологически проучвания в деня на изборите.

<sup>111</sup> Според данните, публикувани за България във [Facebook Ad Library](#) за периода от 5 март до 3 април. Анализът на профили, изготвен от Омни на СДИПЧ, идентифицира такива свързани с партиите или с техните кандидати.

<sup>112</sup> През март 2021 г. Facebook стартира програма за проверка на факти за България, която по време на кампанията се фокусира изключително върху дезинформацията за КОВИД-19.

<sup>113</sup> Член 54.1 от Конституцията гласи: „Всеки има право да се ползва от националните и общочовешките културни ценности, както и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона.“ Според преброяването на населението от 2011 г. етническите турци са 8,8 процента от населението, следвани от ромите с 4,9 процента. Хората, принадлежащи към други етнически групи, са под един процент от населението. Заради пандемията от КОВИД-19, преброяването на населението от 2021 г. беше отложено за септември или октомври 2021 г.

<sup>114</sup> Член 2 от [Декларацията на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства](#), гласи: „Лицата, принадлежащи към малцинствата, могат да упражняват правата си... индивидуално, както и в общност с други членове на своята група, без никаква дискриминация“. Виж още Параграф 2.4.а от [Кодекса на добрите практики](#). В своето [Четвърто становище за България](#), публикувано на 26 май 2020 г., Консултативният комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства на Съвета на Европа подчертава, че правната рамка свързана с правото на политическо участие на лицата, принадлежащи към национални малцинства, включително регистрацията на сдружения и на политически партии, остава слабо развита.

Повечето основни политически партии информираха Омни на СДИПЧ, че имат както етнически турци, така и известен брой роми сред кандидатите си.<sup>115</sup> В предходния парламент ДПС беше представена с 25 депутати, предимно етнически турци.<sup>116</sup> Партията участва в тези избори с 395 кандидати във всичките 31 избирателни района.

*За насърчаване на ефективно политическо участие и представителство на хората, принадлежащи към малцинствата, следва да се обмисли въвеждането на законодателни мерки за предоставяне на информация за избирателите и други изборни материали на малцинствени езици, което би подобрило разбирането на изборния процес.*

Движението за равнопоставен обществен модел (ДРОМ) имаше за цел да представлява ромската общност. То не успя да получи подкрепа сред ромското население на изборите през 2017 г. и не участва в настоящите избори.<sup>117</sup> В предизборните програми на повечето от политическите партии и коалиции не бяха включени политики за интеграция на ромите. Няколко от събеседниците на Омни на СДИПЧ споделиха мнения, че ромските избиратели са социално и финансово уязвими и, поради това, са обект на опити за купуване на гласове.

### ХІІІ. ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ

Участниците в изборите, политическите партии и наблюдателите могат да подават жалби срещу административни актове, докато избирателите могат да подават единствено жалби, свързани с избирателните списъци.<sup>118</sup> Жалбите бяха допустими само ако жалбоподателят е имал правен интерес, което се тълкуваше стеснително и често водеше до недопустимост.<sup>119</sup> Въпреки че нарушенията на правилата за предизборната кампания можеха да бъдат докладвани като сигнали, решенията на ЦИК по тях не подлежах на обжалване, противно на добрите международни практики.<sup>120</sup> В закона не се предвижда правото да се подават жалби срещу резултатите на ниво СИК и РИК, като участниците в изборите можеха да оспорят резултатите от изборите на национално ниво само непряко.<sup>121</sup> Това не осигурява ефективна правна защита, противно на

---

<sup>115</sup> Съгласно изявления на съответните партии, ГЕРБ, ДПС и РБ имат кандидати от турския етнос, а ГЕРБ, ДПС, БСП, ДБ и РБ имат кандидати роми.

<sup>116</sup> На местните избори през 2019 г. ДПС спечели в 40 от общо 265 общини.

<sup>117</sup> На изборите през 2017 г. ДРОМ получи 0,15 процента от гласовете.

<sup>118</sup> Параграф 5.10 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) гласи, че „всеки има право на ефективна правна защита срещу административни решения, с цел гарантиране зачитането на основните права, както и осигуряване на правния интегритет“. Виж също Член 2.3 (а) от [МПГПП](#).

<sup>119</sup> Указание II.3.3.3.b от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че “[п]роцедурата трябва да е ясна и лишена от формализъм, по-специално във връзка с допустимостта на жалбите.” Указание II.3.3.3.f от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че “всички кандидати и всички избиратели, регистрирани в съответния избирателен район, трябва да имат право да подават жалби”.

<sup>120</sup> Указание II. 3.3 от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че “апелативният орган по изборни въпроси следва да бъде избирателна комисия или съдилище... При всички случаи, трябва да бъде възможно окончателно обжалване пред съд.” Съгласно член 124 от Административно-процесуалния кодекс, решение, постановено по подаден сигнал, не подлежи на обжалване.

<sup>121</sup> Законът предвижда, че в рамките на 15 дена от оповестяване на изборните резултати легитимността на изборите може да бъде оспорена пред Конституционния съд от една пета от народните представители, както и от Президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, при получаване на искане от друг правен субект или по собствена инициатива. ЕСПЧ намери това средство за защита за неефективно по смисъла на член 13 от Европейската конвенция за правата на човека в делото [Петков и други срещу България](#). През 2017 г. главният прокурор отказа да инициира конституционно дело срещу резултатите от изборите въз основа на искане на политическа партия. Виж Параграф 79 от [Съвместното становище за измененията на Изборния кодекс](#) на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2017 г.

предходни препоръки на СДИПЧ и на международните добри практики.<sup>122</sup> Като цяло, според събеседниците на ОМНИ на СДИПЧ, системата за разрешаване на спорове не се ползва от обществено доверие, а недостатъците в правната рамка и нейното прилагане от ЦИК и съдилищата често оставят заинтересованите страни без ефективна възможност за правна защита.<sup>123</sup>

*Рамката за разрешаване на изборни спорове следва да бъде преразгледана с оглед разширяване на правния статут, за да се гарантира правото на избирателите, чиито права са били нарушени, да подават жалби и да потърсят правна защита. Законът следва да бъде изменен, за да се даде възможност за пряко оспорване на изборните резултати. .*

Решенията на избирателните комисии можеха да бъдат обжалвани пред висшестоящите комисии и пред Върховния административен съд (ВАС) като последна инстанция. Законът предвиждаше ускорена процедура със срокове от един час до три дни, които като цяло се спазваха от съдилищата и избирателните комисии по време на кампанията. След измененията от 2019 г. някои решения и действия на ЦИК, включително уреждане на някои изборни процедури, както и потвърждаване на решения на РИК за отхвърляне на жалби, подлежат на разглеждане от местните административни съдилища, което не гарантираше съвременна правна защита.<sup>124</sup> Съгласно закона, председателите на избирателни комисии и областните управители имат широко право на преценка за сумите на глобите, които могат да варират от 200 лв до 2000 лв за някои нарушения.<sup>125</sup> Освен това ЦИК решава само дали са налице нарушения, като самите санкции не се определят от ЦИК като колективен орган, а еднолично от председателя без да се публикуват, което подкопава прозрачността и колективността на вземането на решения от ЦИК.<sup>126</sup>

До деня на изборите в ЦИК бяха постъпили 88 сигнала и 47 жалби. От тях, 24 жалби бяха отхвърлени по същество, а шест бяха отхвърлени като недопустими с аргументация, че жалбоподателите не са имали правен интерес.<sup>127</sup> Няколко жалби, включително за злоупотреба с административни ресурси, бяха оставени без разглеждане заради липсата на кворум в ЦИК.<sup>128</sup> ЦИК разглежда някои от жалбите и повечето сигнали с така наречените “протоколни решения”, които бяха трудни за откриване в дългите протоколи от заседанията и често не бяха публикувани в регистъра на жалбите на ЦИК. Съдилищата не винаги допускаха жалби срещу “протоколни

<sup>122</sup> Параграф П.3.3.е от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че “апелативният орган трябва да има правомощията да анулира избори, когато нередности може да са повлияли на резултата. Трябва да е възможно да се анулират изборите като цяло или само резултатите за един избирателен район или една избирателна секция.”

<sup>123</sup> От петте препоръки за независимост на съдебната власт във [Втория доклад за съответствие на ГРЕКО от 2019 г.](#), една е останала без разрешение, а три са приложени само частично. [Докладът на Европейската комисия относно върховенството на закона за 2020 г. за България](#) потвърждава ниското ниво на усещане за независимост на съдебната власт на база на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. (състоянието в съдебната система е било оценено като „относително добро или много добро“ от 37% от гражданите) (стр. 6).

<sup>124</sup> Съгласно Административно-процесуалния кодекс индивидуалните или общите административни актове могат да се обжалват от две седмици до един месец чрез органа, който е приел акта, който има тридневен срок за препращане на жалбата до съда, който от своя страна назначава заседание в двумесечен срок, а решението подлежи на допълнително обжалване; няма ограничения за оспорване на подзаконовите нормативни актове и жалбите се разглеждат „в разумен срок“.

<sup>125</sup> Освен ясно определения списък с изборни нарушения и съответните санкции, Изборният кодекс съдържа широко формулирания Член 495, който предвижда санкции за недефинирани нарушения и не установява критерии, позволяващи да се определят конкретните размери на глобите.

<sup>126</sup> Съгласно Член 496 от Изборния кодекс, наказанията за нарушения във връзка с предизборната кампания могат да се определят и от областните управители.

<sup>127</sup> Множество жалби, подадени от участници в изборите във връзка с регистрацията на кандидати и нарушения на правилата за кампанията, бяха счетени за недопустими от ЦИК, както и поне 29 жалби до ВАС, поради липса на правен интерес, докато някои подобни жалби бяха разгледани по същество от ЦИК.

<sup>128</sup> Включително шест жалби от БСП, РБ и от гражданската организация “Боец” за твърдяна злоупотреба с държавни ресурси и злоупотреба със служебно положение от страна на управляващата партия, както и пет съобщения за плакати на “Воля”, които обещаваха бензиностанции в замяна на гласове.

решения” на различни основания, включително техния процедурен характер и липса на възможност за обжалване на процедурни актове.<sup>129</sup> Повечето от жалбите, мотивирани със съдържание от социалните мрежи, бяха отхвърлени заради недопустимост на доказателствата.<sup>130</sup>

В деня на изборите в ЦИК постъпиха 410 жалби.<sup>131</sup> След края на изборния ден 297 от тях бяха останали без решение. ЦИК излезе с официални решения по пет жалби, като санкционира пет медии за публикуване на социологически проучвания и нарушаване на забраната за агитация в деня на изборите.<sup>132</sup> ЦИК официално разгледа над 100 жалби за нарушения в деня на изборите заедно с обявяването на крайните резултати и остави повечето от тях за сведение или анализ. Жалбите за нарушения в изборния ден, които бяха подадени в ЦИК, не бяха разгледани по последователен начин, тъй като повечето жалби и сигнали останаха без ефективно разглеждане. Сходни помежду си жалби не бяха разрешени по последователен начин, повечето решения не бяха публикувани, а малкото публикувани решения няхаха разгърнати мотиви.<sup>133</sup> Жалбите бяха обсъдени предимно при заглушени микрофони, а решенията не бяха публикувани. Като цяло ЦИК не спази задължението си да осигури ефективна и своевременна правна защита в повечето от случаите.

*За да се осигури ефективна и своевременна правна защита от независим и безпристрастен съд, би могло да се обмисли разширяване на юрисдикцията на съдилищата при решаване на спорове, свързани с избори, по ускорена процедура.*

До деня на изборите във ВАС бяха постъпили 65 жалби срещу решения на ЦИК.<sup>134</sup> Повечето обжалвания са били или недопустими поради липса на правен интерес на жалбоподателите, или са били препратени до административни съдилища от по-ниско ниво поради неотдавнашното прехвърляне на юрисдикция, което е довело до забавяния и оставяне на делата нерешени до след

---

<sup>129</sup> Така например ВАС отхвърли допустимостта на жалба от ДБ срещу приетите с протоколно решение указания на ЦИК за защита на личните данни поради процедурния му характер, както и мълчаливо решение на ЦИК за отхвърляне на сигнал срещу ВМРО. От друга страна, ВАС разгледа обжалване на “Боец” срещу протоколно решение на ЦИК за оставяне на жалбата без разглеждане, което беше третирано от ВАС като автоматично отхвърляне на жалбата поради липса на кворум в ЦИК. В последния случай ВАС нямаше възможност да се позовава на конкретен акт на ЦИК, тъй като протоколните решения не са съставяни от ЦИК като индивидуални административни актове.

<sup>130</sup> След изменението от 2019 г. на преходните разпоредби на Изборния кодекс, личните профили в социалните мрежи бяха изключени от обхвата на медийните регулации. Няколко жалби за твърдени нарушения в такива акаунти на медийните правила за предизборната кампания бяха разгледани по същество от избирателни комисии.

<sup>131</sup> Включително 231 жалби за процедурни нередности, 66 жалби за нарушения на забраната за агитация, 42 за нарушения на правото на глас, пет за публикуване на социологически проучвания, четири с твърдения за купуване на гласове и една за тайната на вота.

<sup>132</sup> ЦИК прие официални решения за установяване на нарушения от страна на *pik.bg*, *dnevnik.bg*, *24chasa.bg*, *blitz.bg* за публикуване на екзит поллове, а също и за нарушаване на забраната за агитация от страна на *bulevarna.com*.

<sup>133</sup> ЦИК остави 189 жалби за сведение, препрати 41 до съответната РИК, остави 42 без разглеждане като немотивирани заради недопустимост на доказателствата (съдържание от социалните медии), 4 бяха докладвани за проверка без да бъде публикуван резултат от проверките. ЦИК прие 53 протоколни решения, 29 отговора и инструкции бяха дадени по имейл или по телефон.

<sup>134</sup> От тях, 23 бяха повтарящи се и се отнасяха до промени в споразумение за коалиция, до правното положение на една партия, първоначално част от коалиция, която участваше самостоятелно в изборите, и до разпределението на квотите за СИК. ВАС разгледа по същество, но отхвърли като неоснователни осем идентични жалби срещу грешки в решение на ЦИК за регистрацията на коалиция.

изборния ден.<sup>135</sup> От разгледаните по същество, ВАС в повечето случаи потвърди решенията на ЦИК.<sup>136</sup>

Към 4 април от 445 дела, образувани от органите на реда, само 33 достигнаха до досъдебна фаза.<sup>137</sup> В изборния ден бяха образувани две дела за опит за гласуване с фалшиви лични документи, едно за хулиганство от заместник-председател на партия и едно за купуване на гласове. Ускорените срокове за разследване и образуване на наказателни дела могат да бъдат удължавани многократно, което намалява ефективността на процедурите.<sup>138</sup> Редица жалби бяха подадени и до Омбудсмана, включително за нарушаване на правото на глас на лицата, поставени под карантина поради КОВИД-19, и на избирателите извън страната, както и жалби от членове на СИК за неправилна организация на процеса на обработка на резултатите и предаване на изборните материали.

#### XIV. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ

Законодателството предвижда наблюдение от граждански и международни наблюдатели, както и представители и застъпници на участниците в изборите. Организации от гражданското общество, които са регистрирани с предмет на дейност в областта на защитата на политическите права, могат да номинират наблюдатели. Изборният кодекс съдържа подробни разпоредби за правата и отговорностите на наблюдателите и им предоставя безпрепятствен достъп до всички етапи на изборния процес. Това право обаче не беше изцяло осигурено по време на процеса на обработка на резултатите в РИК и особено на ниво ЦИК (виж Раздела за изборния ден).

В съответствие със закона ЦИК приемаше заявления за регистрация до деня преди изборния ден. В приобщаващ процес ЦИК регистрира 30 организации на гражданското общество с общо 3 372 наблюдатели. Въз основа на проверка, извършена от ИО, ЦИК установи, че 310 граждани не отговарят на критериите за регистрация като наблюдатели, тъй като са участвали в изборите в повече от едно качество (като кандидат, застъпник или длъжностно лице на изборите). Повечето групи граждански наблюдатели заявиха, че ситуацията с КОВИД-19 е ограничила географския обхват на дейността им и броя на наблюдателите.<sup>139</sup> ЦИК също така регистрира 129 международни наблюдатели, представляващи шест организации.

---

<sup>135</sup> ВАС прекрати разглеждането на няколко жалби срещу решения на ЦИК относно личните документи, допустими за гласуване извън страната, и за образеца на бюлетини, и ги препрати на местните административни съдилища. На 9 април ВАС върна в Административен съд- Пловдив жалба срещу решение на РИК Пловдив от 14 март. Жалбата, която оспорва съвместните насоки на ЦИК и Комисията за защита на личните данни, забраняващи видеоизлъчване на преброяването от наблюдатели и застъпници, на 16 април беше останала без решение.

<sup>136</sup> Всички жалби, оспорващи образуването на избирателни секции извън страната, бяха отхвърлени, тъй като въпросът беше предварително разгледан от Конституционния съд. Отказите на ЦИК да регистрират партии бяха потвърдени.

<sup>137</sup> Тези случаи се отнасяха за съмнения за купуване на гласове, повреждане на агитационни материали, заплахи и хулиганство. В Софийска област са образувани 15 дела; в Пловдив - 8; във Варна - 2; в Бургас - 1; във Велико Търново - 7.

<sup>138</sup> Съгласно указанието на главния прокурор от 2019 г., всички дела, свързани с изборите, трябва да се обработват в седемдневна процедура, която може да бъде удължена с две седмици, и до обикновена двумесечна процедура с възможност за удължаване. На 15 март 2021 г. прокуратурата възрази срещу оправдателната присъда на Софийски градски съд за купуване на гласове по време на предизборната кампания през 2014 г.

<sup>139</sup> Броят на регистрираните граждански наблюдатели е намалял с около 37 процента в сравнение с изборите през 2017 г.



## XV. ИЗБОРЕН ДЕН

В съответствие със стандартната методология на СДИПЧ, ММНИ не осъществи наблюдение на процедурите в деня на изборите по систематичен или изчерпателен начин. Членовете на мисията посетиха ограничен брой избирателни секции в 16 от всички 31 избирателни района.

### A. ОТКРИВАНЕ, ГЛАСУВАНЕ И БРОЕНЕ

В повечето от посетените избирателни секции процедурите на гласуване бяха спазени. Определени недостатъци обаче бяха наблюдавани. По-специално, СИК не прилагаша по един и същ начин предпазните мерки срещу “верижно” гласуване (carousel voting): в някои избирателни секции членовете на СИК не проверяваха серийните номера на бюлетините спрямо кочана. В някои случаи СИК поставяха втория печат върху бюлетината преди да я подадат на избирателя. Избирателите често бяха идентифицирани докато са с маски. Заради неподходящо позициониране на машините за гласуване, не винаги можеше да се гарантира тайната на вота. Бяха в сила превантивни мерки срещу КОВИД-19, но те не се спазваха последователно, а големият брой гласоподаватели в някои избирателни секции доведе до струпвания както в страната, така и в чужбина.<sup>140</sup>

Машинно гласуване като цяло беше осъществено ефективно, но имаше грешки във визуализациите на бюлетините за предпочитанно гласуване в няколко избирателни района.<sup>141</sup> Във Велико Търново, където първо бяха установени проблеми, машинното гласуване беше преустановено във всички 313 избирателни секции, оборудвани с машини за гласуване. В Добрич машинното гласуване беше прекъснато във всички 247 избирателни секции, но беше възобновено няколко часа по-късно. РИК 26 в София съобщи на ЦИК за подобни грешки, но гласуването в този избирателен район не беше прекъсвано. Въпреки че ЦИК прие насоки за преброяване на предпочитанни гласове въз основа на истинския номер на съответния кандидат във всички такива случаи, тя не издаде никакво съобщение или решение, обясняващо различния начин на действие в трите избирателни района.<sup>142</sup> Според ЦИК, машинното гласуване е било прекъснато или спряно в още около 20 избирателни секции в цялата страна заради технически неизправности.

Няколкото наблюдавани преброявания на гласове бяха като цяло прозрачни. Членовете на СИК в голямата си част следваха процедурите, с някои несъответствия най-вече заради опити на СИК да ускорят процеса. Наблюдатели на СДИПЧ отбелязаха, че съставянето на протокола с резултатите е създавало затруднения в някои избирателни секции заради неговия обхват и сложност.

Повечето от посетените помещения за гласуване не бяха изцяло достъпни за хора с физически увреждания, включително някои от специално оборудваните за такива избиратели.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Граждански наблюдатели и медии информираха, че заради дълги опашки някои избиратели в Германия и в Обединеното кралство не са успели да гласуват. От ЦИК информираха Омни на СДИПЧ, че в две избирателни секции в Австрия бюлетините са свършили и са дадени инструкции да се разпечатят допълнителни бюлетини на място.

<sup>141</sup> В тези избирателни райони поредният номер на някои кандидати изобразен на екрана, не съответстваше на имената на кандидатите в списъка. Във Велико Търново първите трима кандидати в листата на ДБ бяха поставени погрешно. В Добрич един кандидат на „Изправи се! Мутри вън!“ не беше на правилната позиция; в друго име имаше правописни грешки, а в списъка на “Гражданите от протеста” се визуализираше допълнителна празна предпочитанна позиция. От РИК информираха Омни на СДИПЧ, че в столичния МИР 26 някои кандидати в листата на “Движение за промяна” са били на сгрешени позиции.

<sup>142</sup> Освен това, някои свързани с темата части от заседанието на ЦИК бяха със заглушени микрофони.

<sup>143</sup> Параграф 41.5 от [Документа на ОССЕ от Москва от 1991 г.](#) призовава държавите членки да “насърчават благоприятни условия за достъп на хора с увреждания до обществени сгради и услуги”. Член 29 от [КПХУ](#) изисква държавите-участнички да гарантират, че “процедурите за гласуване, помещенията и материалите са подходящи, достъпни и лесни за разбиране и използване.” Виж също [Заклучителните наблюдения относно първоначалния доклад от 2018 г.](#) за България на Комитета по правата на хората с увреждания.

Избирателите с увреждания имаха и възможността да заявят гласуване с придружител и гласуване с подвижна избирателна кутия.

## **В. ОБРАБОТКА И ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ**

Обработката на резултатите на ниво район беше проведена съвместно от РИК и ИО при, като цяло, добра организация. Според ИО около 7 553 протокола от СИК (60,5 процента от всички) е трябвало да бъдат поправени на ниво РИК, тъй като са съдържали грешки, предимно в резултатите от преференциалното гласуване. Сканираните протоколи на СИК бяха своевременно публикувани на интернет страницата на ЦИК след тяхната обработка. В някои изчислителни центрове за наблюдателите бяха определени зони без пълна видимост към въвеждането на данните, като по този начин беше ограничена прозрачността.

След завършване на обработката на резултатите на ниво район, ЦИК, в сътрудничество с ИО, извърши повторно въвеждане на данни въз основа на протоколите с резултати на СИК и сравни тези данни със записа от обработката в РИК. ЦИК публикува списък с 14 934 несъответствия, установени в 3 568 протокола на СИК (27,6 процента от общия брой) малко преди обявяването на резултатите. ЦИК информира Омни на СДИПЧ, че несъответствията са били заради неправилно записване на преференциалните резултати и те не са се отразили на разпределението на местата. В разрез с Изборния кодекс и добрите практики, ЦИК отказа достъп на наблюдателите до своя изчислителен център.<sup>144</sup>

*За да се подобри прозрачността на процеса, Централната избирателна комисия следва да осигури безпрепятствен достъп на наблюдателите до всички аспекти на изборния процес, включително въвеждането на данни в РИК и ЦИК.*

ЦИК обяви окончателните резултати на заседанието си на 8 април. Избирателната активност беше 50,61 процента. Около 24 процента от избирателите са подали гласа си чрез машините за гласуване. Броят недействителни бюлетини е равен на 2,6 процента от всички подадени гласове или 3,4 процента от гласовете, подадени с хартиена бюлетина. Според Изборния кодекс само хартиените бюлетини, които са маркирани с “X” или “V” със син химикал, са действителни. Прекалено стриктните критерии биха могли да доведат до обявяване за недействителни на гласове, при които волята на избирателя е ясна, което е в противоречие с международните добри практики.<sup>145</sup>

## **XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ДЕНЯ НА ИЗБОРИТЕ**

В резултат на изборите шест партии и коалиции получиха представителство в парламента. ГЕРБ получи най-голям брой места, без да има мнозинство за съставяне на правителство. Веднага след изборите ГЕРБ, БСП и ДПС отправиха предложения за сформирание на коалиционно правителство, които бяха отхвърлени от ИТН, ДБ и ИСМВ. Общо 21 народни представители бяха

---

<sup>144</sup> Параграф II.3.2 от [Кодекса на добрите практики](#) гласи, че „Както на националните, така и на международните наблюдатели трябва да бъде предоставена възможно най-голяма възможност да участват в осъществяването на наблюдение на избори.[...] Местата, където наблюдателите нямат право да присъстват, трябва да бъдат ясно посочени в закона.”

<sup>145</sup> Параграф I.3.2.2.4 от [Кодекса на добрите практики](#) препоръчва: “Най-добре е да се избягва третирането на твърде много бюлетини като недействителни или повредени. В случай на съмнение, следва да се направи опит за установяване на волята на избирателя.” В своя [обзорен доклад](#) след изборите през 2019 г. ЦИК установи пет основни причини за обявяването на бюлетини за недействителни; две от тях бяха свързани с твърде строгите критерии за действителност на бюлетината.



избрани с преференциално гласуване.<sup>146</sup> Делът на жените в Народното събрание намаля до 22,9 процента в сравнение с 24-те процента от предходния парламент.<sup>147</sup>

На 9 април, преди разпределението на мандатите, 14 кандидати, имащи право на мандат, сред които и министър-председателят, се оттеглиха от кандидатските листи.<sup>148</sup> Оттеглянето на кандидати по всяко време преди изборния ден и дори след изборите не е забранено от закона, като ЦИК отбеляза, че приема оттегляния, стига те да са били представени преди окончателното разпределение на мандатите.<sup>149</sup> Редица събеседници на СДИПЧ обаче изказаха твърдения, че някои оттегляния са били по инициатива на номиниращите политически партии, пораждайки опасения относно истинските намерения на тези кандидати да получат места в парламента.<sup>150</sup> Две жалби до ВАС срещу оттеглянията, за злоупотреба с пасивно избирателно право от страна на оттеглените депутати и за незачитане на волята на избирателите, бяха отхвърлени поради липса на правен интерес.<sup>151</sup>

*За да се осигури зачитане на волята на избирателите, кандидатите, които получават необходимия по закон брой гласове, следва да бъдат надлежно назначени на длъжност, а оттеглянето на избрани кандидати от мандатите им след изборите следва да се преразгледа.*

Отделно от това, няколко искания за разглеждане на конституционността на изборите бяха отхвърлени от ВАС.<sup>152</sup> При взимането на решение по делото за видеоизлъчване, ВАС изпрати до Съда на Европейския съюз за преюдициално запитване за тълкуване относно приложимостта на европейското законодателство за защита на данните към контекста на националните избори.

На 7 април министър-председателят призова парламентарните партии, в случай че Народното събрание не успее да състави правителство, да насрочат нови парламентарни избори за Велико народно събрание с мандат да измени Конституцията. Въпреки това този призив не включваше конкретно предложение за конституционни изменения и беше отхвърлен от лидерите на всички парламентарни партии, както и от президента. След изборния ден правителството продължи да отпуска извъндерно финансиране за общини, училища и инфраструктурни проекти и помощи за

---

<sup>146</sup> От всички 19 народни представители, избрани с преференциално гласуване, 12 бяха от ГЕРБ, 5 от БСП и 2 от ДБ. ГЕРБ получи най-голям брой преференциални гласове (54 процента), а ИТН и ДПС имаха най-малко, което доведе до 157 смени на позиции в листите на шест партии. За пръв път от въвеждането на преференциалното гласуване тримата най-високо поставени кандидати в една листа (ГЕРБ) не бяха избрани.

<sup>147</sup> Общо 55 жени бяха избрани, в това число 25 от ГЕРБ, 10 ИТН, 6 БСП, 3 ДПС, 7 ДБ и 4 ИСМВ. От общо 19 народни представители, избрани с преференциално гласуване, 4 бяха жени (ГЕРБ 3 и ДБ 1).

<sup>148</sup> От 14-те избрани кандидати, които се оттеглиха, девет бяха от ДПС, включително двама кметове и един евродепутат, трима от ГЕРБ и двама от ИТН; пет бяха жени, включително четири от ДПС и една от ГЕРБ.

<sup>149</sup> При липса на законова разпоредба, през 2001 г. Конституционният съд [реши](#), че мандатът на народните представители започва да тече от деня на изборите. Членове 68 и 72 ограничават предсрочното прекратяване на мандата до случаите на назначаване в правителството, самооттегляне, престъпление, неизбираемост, несъвместимост и смърт. Въпреки че е [потвърдено](#) като формалност от Конституционния съд въз основа на необвързващия депутатски мандат и забраната на принудителния труд (чл. 48 и 67), потвърждение от Народното събрание на предсрочното самооттегляне на депутати се изисква от чл. 72 от Конституцията. Член 302 от Изборния кодекс определя методологията на ЦИК за определяне на нови кандидати, отговарящи на условията за заемане на места в случай на оттегляне на кандидати, но не уточнява ролята на ЦИК при приемането на оттеглянето на народни представители.

<sup>150</sup> Параграф 7.9 от [Документа на ОССЕ от Копенхаген от 1990 г.](#) изисква държавите „да гарантират, че кандидатите, които са получили необходимия брой гласове, изисквани от закона, са надлежно назначени на длъжност и им е разрешено я заемат докато мандатът им изтече или приключи по друг начин, който е уреден със закон в съответствие с демократичните парламентарни и конституционни процедури“.

<sup>151</sup> Жалбите бяха подадени във ВАС от гражданската организация “Боец” и от народни представители от ДБ.

<sup>152</sup> Искането за конституционен преглед за беше подадено от “Боец” и депутат от ДПС, ВМРО и БСП до всички субекти на конституционна жалба, по-специално президента, парламента, ВАС, Върховния касационен съд и главния прокурор. На 19 април ВАС отказа да инициира образуването на производството по конституционен преглед.

определени категории граждани;<sup>153</sup> както и допълнително финансиране за справяне с пандемията.<sup>154</sup>

По време на първото заседание на новото Народно събрание на 15 април президентът отправи призив за единство и изборна реформа. През седмицата след изборите някои политически партии и администрацията на президента започнаха дискусии за изборна реформа, включително промени в избирателната система и изборната администрация, въвеждане на гласуване по пощата в страната и в чужбина, разширено използване на машинно гласуване, промени по регистрацията на избирателите извън страната, по-нататъшно намаляване на общественото финансиране на политическите партии, както и промени в Конституцията, насочени към гарантиране на независимостта на съдебната власт и прокуратурата.<sup>155</sup>

## XVII. ПРЕПОРЪКИ

Настоящите препоръки, съдържащи се из целия текст, са предложени с цел допълнително да подпомогнат провеждането на избори в България и да подкрепят усилията за привеждане на процеса в пълно съзвучие с ангажиментите на ОССЕ и международните задължения и стандарти за демократични избори. Тези препоръки следва да бъдат разглеждани наред с предходните препоръки на СДИПЧ, които все още не са взети предвид. СДИПЧ е готова да съдейства на властите в България както за по-нататъшното подобрене на изборния процес, така и при разглеждането на препоръките, съдържащи се в този и в предходните доклади.<sup>156</sup>

### A. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

1. За да се осигури последователна и стабилна рамка за изборния процес, следва законодателството да бъде преразгледано за привеждане до по-добро съответствие с ангажиментите на ОССЕ, международните стандарти и добри практики достатъчно рано преди следващия изборен период и при приобщаващ и прозрачен процес на консултации.
2. За да се гарантира равностойно поле за изява, може да се обмисли забрана по време на кампанията да се правят важни правителствени изявления, които са свързани със създаването на благоприятна нагласа към определена партия или кандидат или имат това за цел.

---

<sup>153</sup> В това число 6,6 млн. лв. за общините Гърмен, Велинград и Перник; 16 млн. лв. за държавни училища; 240 000 лв. за Рилския манастир; 204 200 лв. за управление на безопасността на пътната инфраструктура; 20 млн. лв. за обществения медиен оператор; 2,4 млн. лв. за стипендии за 72 общински училища и еднократни 195 лв. и 135 лв. на месец за едногодишни помощи за деца с изявени дарби.

<sup>154</sup> Включително 46,4 млн. лв. за ваксини и 1000 лв. на месец за медицински персонал, пряко ангажиран с лечението на КОВИД-19; 39 млн. лв. за топли ястия за подпомагане на 60 000 уязвими хора.

<sup>155</sup> От 25-те законопроекта, внесени на първата сесия на новия парламент, седем бяха свързани с изборите. Предложенията на [ГЕРБ-СДС](#) включваха провеждане на парламентарни избори при мажоритарна система на два тура в 234 едномандатни избирателни района в страната и 6 ЕИР в чужбина; [предложения](#) на народни представители от ИТН за намаляване на общественото финансиране до 1 лв. на глас и включване на такава разпоредба в Закона за политическите партии; [ДБ-О внесе изменения на Конституцията](#), включително директен достъп на гражданите до Конституционния съд и промени в механизма за назначения в съдебната система, както и изменения в Закона за гражданска регистрация, предлагащи регистрация на някои граждани, живеещи в чужбина в област София; допълнителни пакети от изменения на Изборния кодекс бяха внесени и от депутати от Изправи се! Мутри вън!, ИТН, както и два от депутати от ИТН.

<sup>156</sup> В параграф 25 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#), държавите-членки на ОССЕ се ангажираха “своевременно да предприемат последващи действия по оценката на СДИПЧ на изборите и препоръките за тях”. Последващите действия по предходни препоръки се оценява от Омни на СДИПЧ както следва: препоръка 27 от окончателния доклад за парламентарните избори през 2014 г. и 33 от окончателния доклад за парламентарните избори през 2017 г. са изцяло изпълнени. Препоръки 1, 5, 11, 15, 21 от окончателния доклад за парламентарните избори през 2014 г. и препоръки 7, 15, 25, 27, 28, 35, 40 от окончателния доклад за парламентарните избори през 2017 г. са частично изпълнени. Виж също [Базата данни с изборни препоръки на СДИПЧ](#).

3. Българските граждани с двойно гражданство не трябва да бъдат лишени от възможността да се кандидатираат.
4. За подобряване на прозрачността на финансирането на предизборната кампания, следва да се обмисли оповестяване на източниците на дарения за партийни средства, както и оповестяване на разходите за кампанията преди деня на изборите.
5. Безпристрастността на обществените електронни медии следва да бъде укрепена чрез осигуряване на финансиране при ясни и обективни критерии.
6. Рамката за разрешаване на изборни спорове следва да бъде преразгледана с оглед разширяване на правния статут, за да се гарантира правото на избирателите, чиито права са били нарушени, да подават жалби и да потърсят правна защита. Законът следва да бъде изменен, за да се даде възможност за пряко оспорване на изборните резултати.

## **В. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ**

### **Избирателна система и правна рамка**

7. Определянето на границите на избирателните райони следва да гарантира пропорционално представителство на вота, да е базирано на ясни и обективни критерии и да се осъществява в съответствие с международните стандарти и добри практики.

### **Изборна администрация**

8. За да се осигури стабилност и цялостно обучение на Секционните избирателни комисии, би могло назначените за техни членове да бъдат по-добре защитени от произволни смени от страна на съответните номиниращи партии за разумно дълъг период преди деня на изборите.

### **Технологии за гласуване**

9. За да се гарантира ефективността на процеса на машинно гласуване, ролята на изборната администрация в упражняването на контрол над неговото осъществяване, включително проверка на надеждността на съответния софтуер и точността на всички компоненти, може да бъде засилена.
10. За да се гарантира отчетността на гласуването с устройства за директно записване, законът следва да предвиди ясни правила и срокове за извършване на преброяване на контролните разписки от машинното гласуване в статистически значим брой избирателни секции, избрани на случаен принцип.

### **Регистрация на избирателите**

11. За да се избегне възможността за регистриране повече от веднъж, може да се обмисли премахването на възможността избирателите да се регистрират в деня на изборите. Следва да има административна процедура, подлежаща на съдебен контрол, която да позволява регистрацията на избирател, който не е бил регистриран.

### **Регистрация на кандидатите**

12. Крайните срокове за регистрацията на партии и кандидати могат да бъдат коригирани, за да се осигури равна възможност на всички участниците в изборите да поправят своите заявления и да се предотврати застъпване с периода на предизборната кампания.

### **Предизборна кампания**

13. За да се гарантира изцяло свободата на изразяване, следва да бъдат преразгледани законодателните разпоредби забраняващи агитационни материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите.
14. Могат да се обмислят допълнителни стимули за осигуряване на по-благоприятни условия кандидати и от двата пола да участват в изборите. Политическите партии биха могли да обмислят начини за по-нататъшно подобряване на балансираното представителство на жените и мъжете и да поставят жени на избираеми позиции в кандидатските листи.

### **Финансиране на предизборната кампания**

15. В съзвучие с международните стандарти и добри практики, би могло да се обмисли въвеждането на разумни ограничения върху позволената сума на даренията и ефективни предпазни мерки срещу заобикаляне на забраните по отношение на източниците на дарения.
16. За да се осигури ефективен надзор върху финансирането на кампанията, мандатът и ресурсите на Сметната палата следва да бъдат засилени, за да може тя да осъществява ефективно наблюдение, да разследва нередности във финансирането на кампаниите, да установява недеklarирани приходи и разходи и да налага възпиращи санкции.

### **Медии**

17. За да се подобри свободата на изразяване, клеветата и набеждаването следва да бъдат декриминализирани.
18. За да се даде възможност за ефективен медиен надзор, на регулаторния орган за електронните медии може да бъдат предоставени правомощия за налагане на санкции, като неговите решения да подлежат на съдебен контрол.

### **Участие на малцинствата**

19. За насърчаване на ефективно политическо участие и представителство на хората, принадлежащи към малцинствата, следва да се обмисли въвеждането на законодателни мерки за предоставяне на информация за избирателите и други изборни материали на малцинствени езици, което би подобрило разбирането на изборния процес.

### **Жалби и оспорвания**

20. За да се осигури ефективна и своевременна правна защита от независим и безпристрастен съд, би могло да се обмисли разширяване на юрисдикцията на съдилищата при решаване на спорове, свързани с избори, по ускорена процедура.

### Изборен ден

21. За да се подобри прозрачността на процеса, Централната изборителна комисия следва да осигури безпрепятствен достъп на наблюдатели до всички аспекти на изборния процес, включително въвеждането на данни в Районните изборителни комисии и в Централната Изборителна Комисия.
22. За да се осигури зачитане на волята на изборителите кандидатите, които получават необходимия по закон брой гласове, следва да бъдат надлежно назначени на длъжност, а оттеглянето на избрани кандидати от мандатите им след изборите следва да се преразгледа.

**АНЕКС I: ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗБОРИТЕ<sup>157</sup>**

Партия/Коалиция	Действителни гласове	Процент от гласовете	Места	Процент от местата
ГЕРБ-СДС	837 707	26,18	75	31,25
Има такъв народ	565 014	17,66	51	21,25
БСП (Българска социалистическа партия) за България	480 146	15,01	43	17,92
Движение за права и свободи	336 306	10,51	30	12,5
Демократична България - Обединение (Да, България; Демократи за силна България, Зелено движение)	302 280	9,45	27	11,25
Изправи се! Мутри Вън!	150 940	4,72	14	5,83
ВМРО - Българско национално движение	116 434	3,64	0	0
БНО	94 515	2,95	0	0
Възраждане	78 414	2,45	0	0
Патриотична коалиция - Воля и НФСБ	75 926	2,37	0	0
Републиканци за България	42 057	1,31	0	0
Движение на непартийните кандидати	16 868	0,53	0	0
Атака	15 659	0,49	0	0
Алтернатива за българско възраждане	14 798	0,46	0	0
Възраждане на Отечеството	13 182	0,41	0	0
Консервативно обединение на десницата	9 415	0,29	0	0
Глас народен	8 308	0,26	0	0
Партия на Зелените	5 554	0,17	0	0
Ние, гражданите (Коалиция "За теб, България", Българска демократична общност)	4 788	0,15	0	0
Българска прогресивна линия	3 751	0,12	0	0
МИР	3 653	0,11	0	0
Движение ЗАЕДНО за промяна (Българска Социалдемократия - Евролевица, Европейска сигурност и интеграция, Родолюбие 2000)	3 485	0,11	0	0
Общество за нова България	3 438	0,11	0	0
Пряка демокрация	3 408	0,11	0	0
Български съюз за директна демокрация	3 342	0,10	0	0
Българско национално обединение	2 901	0,09	0	0

Окончателен доклад на Ограничената мисия за наблюдение на изборите на СДИПЧ

Граждани от протеста	2 356	0,07	0	0
Правото	2 165	0,07	0	0
Благоденствие-обединение-градивност	1 586	0,05	0	0
Нация	897	0,03	0	0
<b>ОБЩО</b>	<b>3 199 293</b>		<b>240</b>	<b>100</b>

<i>Независими кандидати</i>		<i>Процент за избирателния район</i>
Давид Леон Леви (РИК 24)	259	0,16
Пламен Владимиров Масарлиев (РИК 1)	169	0,07
Не подкрепям никого	47 749	1,49
<b>Общо подадени действителни гласове</b>	<b>3 247 470</b>	

Брой избиратели в избирателните списъци	6 789 605
Брой избиратели добавени в списъците в деня на изборите ( <i>изчислено като разликата между броя избиратели в избирателните списъци след и преди деня на изборите</i> )	201 233
Брой гласували избиратели според положените подписи	3 334 283
Брой бюлетини намерени в избирателните кутии и подадени чрез машинно гласуване	3 334 233
Брой недействителни гласове	86 527
Брой подадени гласове от машинното гласуване	789 923
Брой гласове намерени в избирателните кутии	2 544 270

## АНЕКС II: СПИСЪК С НАБЛЮДАТЕЛИТЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗБОРИТЕ

### Парламентарна асамблея на ОССЕ

Артур Герасимов	Специален координатор	Украйна
Паскал Ализар	Ръководител на делегацията на ПА	Франция
Хенрике Брандстотер		Австрия
Андреас Миник		Австрия
Харалд Трок		Австрия
Хуберт Фукс		Австрия
Карла Марикова		Чешка република
Зденек Ондрачек		Чешка република
Ян Хорник		Чешка република
Ян Залудик		Чешка република
Катрина Косарикова		Чешка република
Павел Плзак		Чешка република
Силвия Андрисова		Чешка република
Андреас Бейкър		Дания
Лаерке Хулсрой		Дания
Андре Гатолин		Франция
Александра Тусен		Франция
Фабрис Юго		Франция
Стефани Колчанов		Франция
Николоз Самхарадзе		Грузия
Паоло Гримолди		Италия
Масимилиано Ферари		Италия
Франческо Моламе		Италия
Игор Янушев		Северна Македония
Биляна Огненовска		Северна Македония
Моника Зайкова		Северна Македония
Халил Снопче		Северна Македония
Анжелика Иванищева		Руска федерация
Дария Боярская		Руска федерация
Весна Маркович		Сърбия
Душица Стойкович		Сърбия
Велько Рачкович		Сърбия
Димитрий Тодорич		Сърбия
Хосе Асенси		Испания
Марта Росик и Салтор		Испания
Маргарета Седерфелт		Швеция
Ясмин Позлио		Швеция
Гюрсел Текин		Турция
Селами Алтинок		Турция
Хатидже Ер Ас		Турция
Еджем Даник Гьокче		Турция
Павло Фролов		Украйна
Вадим Халайчук		Украйна
Ярослав Юрчишин		Украйна

### Парламентарна Асамблея на Съвета на Европа

Алфред Хеер	Ръководител на делегацията	Швейцария
Владимир Варданян		Армения
Микаел Мелкумян		Армения
Райнхолд Лопатка		Австрия
Чемавон Чабазян		Франция



**Окончателен доклад на Ограничената мисия за наблюдение на изборите на СДИПЧ**

---

Гаел Мартин-Микалеф	Франция
Фабиен Гутефард	Франция
Лорънс Трастур-Иснарт	Франция
Улрих Оме	Германия
Кристиан Петри	Германия
Ричард Барет	Ирландия
Роберто Рампи	Италия
Алберто Рибола	Италия
Александър Стокебьо	Норвегия
Яцек Протасевич	Полша
Александър Почей	Полша
Деймиън Котие	Швейцария
Пиер-Ален Фридес	Швейцария
Юнус Емре	Турция
Евгения Кравчук	Украйна

**Дългосрочни наблюдатели**

**Основен екип на ОМНИ на СДИПЧ**

Корийн Йонкер	Ръководител на мисията	Нидерландия
Елена Ковальова		Беларус
Драган Желич		Хърватия
Елисавет Караяниду		Гърция
Марсел Надж		Унгария
Валериу Миджа		Молдова
Яне Карески		Северна Македония
Роман Райлиан		Румъния
Ранко Вукчевич		Сърбия
Кайл Бауърс		Съединени американски щати
Егор Тилпунов		Украйна
Крис Тейлър		Обединено кралство

**Дългосрочни наблюдатели на ОМНИ на СДИПЧ**

Димитер Гьодеде	Албания
Алеш Якубец	Чешка република
Патрик Тауфар	Чешка република
Бенедикт Контамин	Франция
Ирмели Виено	Финландия
Валери Адамс	Германия
Керстин Брьоринг	Германия
Мате Матейс	Унгария
Роман Русу	Молдова
Йелена Килибарда	Черна гора
Милош Стоядинович	Сърбия
Мехмет Угур Екинджи	Турция

## ОТНОСНО СДИПЧ

Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) е основната институция на ОССЕ за подпомагане на държавите членки "да гарантират пълното зачитане на правата на човека и основните свободи, да се придържат към върховенството на закона, да поощряват принципите на демокрация и (...) да изграждат, укрепват и защитават демократичните институции, както и да насърчават толерантността в цялото общество" (Документ от срещата на върха в Хелзинки от 1992 г.). Това се обозначава като „човешкото измерение“ на ОССЕ.

СДИПЧ, 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 бе 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 **наблюдението на избори**. Всяка година тя координира и организира разполагането на хиляди наблюдатели, които да оценяват дали изборите от региона на ОССЕ са проведени в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, други международни стандарти за демократични избори и националните законодателства. Нейната уникална методология осигурява задълбочено вникване в изборния процес в неговата цялост. Посредством проекти за помощ СДИПЧ оказва подкрепа на страните членки да подобряват своите изборни системи.

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

СДИПЧ също подпомага държавите членки в изпълнението на техните задължения да насърчават и закрилят **правата на човека и основните свободи** в съответствие с ангажиментите на човешкото измерение на ОССЕ. Това е постигано чрез работа с редица партньори, за да се насърчава сътрудничеството, да се изгради капацитет и осигури експертиза по тематични области, включително правата на човека в борбата с тероризма, защитата на човешките права на хората жертви на трафик, обучение и тренинг относно правата на човека, мониторинг и отчитане на правата на човека, и човешките права и сигурност на жените.

В областите на **толерантността и не-дискриминацията**, СДИПЧ предоставя подкрепа на страните членки за засилването на тяхната реакция срещу престъпления на омразата и случаи на расизъм, ксенофобия, антисемитизъм и други форми на нетолерантност. Дейностите на СДИПЧ, свързани с толерантността и отсъствието на дискриминация, са фокусирани в следните области: законодателство; обучение по прилагане на закона; мониторинг; докладване и проследяване на реакции към престъпления и инциденти, мотивирани от омраза; както и образователни дейности за поощряване 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 социални връзки сред ромските и синтските общности, и окуражава участието на представители на ромите и синтите в органите, формиращи политики.

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

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