



Служба за демократични институции и права на човека

## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ

2 АПРИЛ 2023

Мисия за наблюдение на изборите на СДИПЧ  
Окончателен доклад



Варшава  
27 юли 2023

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ.....	1
II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ .....	4
III. КОНТЕКСТ.....	5
IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА .....	6
V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	8
VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ .....	11
VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ .....	13
VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ.....	15
IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ.....	16
X. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ.....	18
XI. МЕДИИ .....	21
A. МЕДИЙНА СРЕДА .....	21
B. ПРАВНА РАМКА ЗА МЕДИИТЕ .....	22
C. МЕДИЙНО ОТРАЗЯВАНЕ НА КАМПАНИЯТА .....	23
XII. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА .....	25
XIII. РАЗРЕШАВАНЕ НА ИЗБОРНИ СПОРОВЕ .....	26
XIV. ГРАЖДАНСКО И МЕЖДУНАРОДНО НАБЛЮДЕНИЕ .....	27
XV. ИЗБОРЕН ДЕН .....	28
A. ОТКРИВАНЕ И ГЛАСУВАНЕ.....	28
B. ПРЕБРОЯВАНЕ И ОБРАБОТКА НА ГЛАСОВЕТЕ .....	29
XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН.....	30
XVII. ПРЕПОРЪКИ.....	31
A. Основни Препоръки.....	31
B. Други Препоръки.....	32
ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ .....	35
ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В ММНИ.....	36
ОТНОСНО СДИПЧ .....	40

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**2 април 2023**

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

## **I. РЕЗЮМЕ**

По покана на правителството на Република България и в съответствие с правомощията си, Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (СДИПЧ) разположи Мисия за наблюдение на изборите (МНИ) за предсрочните избори за Народно събрание, проведени на 2 април 2023. В изборния ден към МНИ на СДИПЧ се присъедини делегацията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), за да сформират Международна Мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). Изборният процес беше оценен за съответствие с ангажиментите на ОССЕ, други международни стандарти за провеждане на демократични избори, както и с националното законодателство.

Становището за предварителни констатации и заключения от 3 април 2023 гласи: „Предсрочните парламентарни избори на 2 април бяха оспорвани и добре организирани от изборната администрация, а основните свободи се зачитаха. Правната рамка е адекватна за провеждането на демократични избори, но честите промени подкопават доверието и ефективността и създават предизвикателства за навременната подготовка на изборите. Противоречивите законодателни изменения, по-специално тези, с които се ограничава използването на машини за гласуване, породиха отново опасения за тайната и неприкосновеността на вота и за неправомерно влияние върху избирателите в социално уязвимите общности. Множеството участници в надпреварата имаха възможност да провеждат кампаниите си свободно, въпреки че цялостната атмосфера на предизборната кампания беше белязана от умора у избирателите и продължаващи твърдения за купуване на гласове и контролиран вот. Медийното отразяване беше разнообразно и обширно, което позволи на избирателите да чуят плуралистични становища, но въпреки това остана податливо на политически и корпоративни влияния, което ограничи критичното отразяване. Недостатъчното представителство на жени на политически длъжности и участие в предизборната кампания показва необходимостта от по-силен ангажимент за осигуряване на равенство между жените и мъжете в политиката. Изборният ден премина нормално и като цяло беше оценен положително от наблюдателите на Международната мисия за наблюдение на избори (ММНИ). Независимо от това беше отбелязана недостатъчна защита на тайната на вота, а машинният вот създаде предизвикателства за изборната администрация.“

Правната рамка като цяло предоставя подходяща основа за провеждане на демократични избори. Измененията в Изборния кодекс от декември 2022 г., които въведоха отново гласуването с хартиена бюлетина не получиха широк политически консенсус и бяха приети без задълбочени консултации със заинтересованите страни. Проведените дебати подчертаха партийните разделения по отношение на възприеманите предимства на различните методи на гласуване. Тези чести промени създават проблеми пред изборната администрация и подкопава разбирането на избирателите за изборните процедури. Като положителен факт може да се отчете, че броят на мандатите в изборните райони бяха преразпределени въз основа на последното преброяване, с което се подобри равнопоставеността на вота. Въпреки честите промени, предстои да бъдат разгледани редица правни разпоредби, които не съответстват на международните стандарти и на дългогодишни препоръки на СДИПЧ и Съвета на Европа.

---

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

Изборите бяха организирани съвместно от избирателните комисии, отговорни за подготовката, както и от министерства, местни власти и доставчици на технически услуги. Като цяло, изборната администрация организира техническите аспекти на изборите по адекватен начин и спази всички законоустановени срокове въпреки сгъстения график и промените в изборния процес. Централната избирателна комисия (ЦИК) провеждаше редовно заседания, открити за наблюдатели и предавани на живо, като записите също бяха публично достъпни, което допринесе за прозрачността. Редица отговорности, с които е натоварена ЦИК не са обезпечени с нужния административен и технически капацитет, което ограничава институционалната ефективност. Избирателните комисии от по-ниските нива бяха назначени в законовите срокове и като цяло им бяха предоставени нужните ресурси и логистична подкрепа. Същевременно обаче, членовете на комисиите не получиха стандартизирано обучение и големия брой замени на членовете на администрацията преди изборния ден ограничи стойността и въздействието на обученията.

Измененията от декември 2022 г. отново въведоха възможността за гласуване или с машини за гласуване със сензорни екрани или с хартиени бюлетини. Употребата на машините за гласуване беше сведено до принтиране на „бюлетини от машинно гласуване“, които се подават и броят по същия начин като хартиените бюлетини. Тези промени бяха критикувани от много от събеседниците на ММНИ за тяхното отрицателно въздействие върху процеса на броене и произтичащата от това загуба на предимства свързани с употребата на машините за гласуване като по-голямата точност при преброяването на гласовете и намаляване на недействителните гласове. Макар машините да бяха сертифицирани, както се изисква по закон, функционирането им с новите хартиени ролки нямаше как да бъде сертифицирано, тъй като хартиените ролки не бяха налични.

Гражданите на възраст над 18 години имат право на глас, но законът запазва прекомерните ограничения върху правото на глас на хората, лишени от свобода и на лицата под запрещение, в противовес на международните стандарти. Въз основа на пасивната система за регистриране на избирателите, преди всеки избор, общинските администрации съставят избирателните списъци на база на данни извлечени от постоянния регистър на населението. Всички избиратели с право на глас с постоянен адрес в България са включени в избирателните списъци. Избирателните списъци съдържаха над 6,5 милиона избиратели, които надхвърля броят на гражданите, които пребивават в България с право на глас, според данните на последното преброяване, като властите обясниха това разминаване с необявената емиграция. Макар повечето събеседници на ММНИ да изразиха увереност в точността на избирателните списъци, неактуалните записи на избирателите, които *де факто* пребивават извън страната поставят риск пред наличието на регистър със завишен брой избиратели. Същевременно лишаването от право на глас на избиратели, чиито жилища се смятат за нелегални, най-вече в ромските квартали, поставя под въпрос спазването на международните ангажименти.

Гражданите с право на глас, които са на поне 21 годишна възраст, имат право да се кандидатира да бъдат избирани като могат да бъдат излъчени в листи на регистрирани партии и коалиции или като независими. В процес, който като цяло беше приобщаващ, бяха регистрирани общо 4566 кандидати, заедно с двама независими от общо 652 кандидатски листи. Кандидатите можеше да бъдат издигани в два изборни района и 1035 кандидата бяха включени в две кандидатски листи. Около 30 процента от кандидатите бяха жени.

Участниците в изборите съумяха да проведат своите кампании свободно и без ограничения, а основните свободи на сдружаване и изразяване бяха като цяло зачетени. Партиите като цяло разчитаха на малки събития, с изключението на няколко мащабни събития, както и на личните срещи и социалните медии. Предизборната кампания се съсредоточи върху темите за растящите

цени, фискалните и социалните политики, евентуалното членство в еврозоната, въпроси свързани с равнопоставеността на половете, както и политики за паметта, свързани с паметника на Съветската армия. Дългогодишни опасения относно купуването на гласове и контролиран вот присъстваха в кампанията и бяха докладвани на ММНИ с твърдения относно връзките между определени бизнеси и местни власти, които склоняват или упражняват натиск над избирателите и оказват въздействие върху равнопоставеността на участниците и на възможността на избирателите да упражнят правото си на вот свободно.

Законът не съдържа никакви специални мерки за насърчаване на участието на жените и жените са недостатъчно представени в избираеми и назначаеми публични длъжности. С няколко видни изключения, видимостта на жените остана ниска и те бяха недостатъчно представени в телевизионните дебати. Няколко от събеседниците посочиха наличието на подвеждащи и нанасящи вреда наративи, разпространявани от страна на политически фигури относно термина „джендър“. Жените бяха добре представени в избирателните комисии. И в предишния парламент и в новоизбрания, жените представляваха 24 процента от народните представители.

Кампанията се финансира от публични и частни средства. Политическите партии, които получават държавна субсидия, може да я използват за финансиране на предизборната си кампания. Партиите и коалициите, които нямат право на държавна субсидия може да получат държавни средства за медийна реклама. По време на кампанията от участниците се изисква да декларират всички частни дарения, както и информация за сключените договори с медии и агенции за връзки с обществеността, като така се повишава прозрачността. Законът не поставя таван за индивидуалните дарения, което може да доведе до зависимост от частни интереси на заможни лица, но поставя таван на разходите за кампанията. Националната сметна палата проверява информацията, подадена от медийните източници и отчетите от участниците, но няма правомощия и ресурси да разследва недеklarирани разходи, което ограничава ефективността на нейните контролни функции. В навечерието на тези избори освобождаването на председателя на Сметната палата повдигна въпроси относно институционалната независимост на палатата.

Медийната среда е разнообразна и предоставя плурализъм на съдържанието, което до частично отразява политическата поларизация. Голяма част от медиите функционират в ограничен рекламен пазар, което прави много от тях финансово нестабилни и разчитащи на субсидии и държавна реклама, което ги поставя в риск от политическо и икономическо влияние. Стратегически дела по искове за клевета срещу медиите създават среда на страх и подкопават медийната свобода. Медиите отразиха изборите подробно като предоставиха пряк достъп на кандидатите и като цяло спазиха закона и позволиха на избирателите да чуят различни гледни точки. Същевременно обаче, стриктните правила за равнопоставеност на участниците, във всички възможни формати на отразяване на изборите ограничиха редакционното съдържание и посредническата роля на журналистите в обществените медии. В условията на по-добра редакционна свобода, частните медии предоставиха по-разнообразно отразяване, макар и извън прайм тайма. По време на кампанията Съветът за електронни медии осъществи мониторинг на 26 медии и изпрати сигнали за възможни нарушения до ЦИК, която постанови нарушения на кандидатите в 5 случая и при нито един от страна на медиите.

Липсва правна уредба за насърчаване на участието на хората, принадлежащи към малцинства в изборите. Платформите на политическите партии и коалиции като цяло не включваха никакви предложения за политики специално насочени към малцинствата. Представители на ромската общност информираха ММНИ, че рядко се провеждат предизборни събития в ромските общности и изразиха притеснения, че полицейските акции срещу купуването на гласове, провеждани най-вече в ромските квартали, често са възприемани като заплашителни.

Законът предоставя ускорена процедура за разглеждане на жалби по изборни въпроси. Същевременно обаче, искания за оспорване на изборните резултати за избори за Народно не могат да бъдат подавани от страна на участниците в изборния процес, в противовес на ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти. По време на кампанията ЦИК обсъждаше жалбите и сигналите в публични заседания и решенията бяха своевременно публикувани на интернет страницата. ЦИК и РИК поддържаха онлайн регистри на жалбите и сигналите, което повиши прозрачността. ЦИК и Върховният административен съд се произнасяха по изборните спорове навреме и решенията бяха обосновани. Налагането на санкции за изборни нарушения обаче е продължително, тъй като не се урежда по ускорената изборна процедура, а продължителният процес намалява ефективността на санкциите и подкопава носенето на отговорност.

Изборният ден протече гладко и процесът на гласуване беше оценен положително в 97 процента от наблюденията на ММНИ. Наблюдателите на ММНИ забелязаха, че в някои избирателни секции машините за гласуване не функционираха и се наложи издаването на допълнителни указания от страна на ЦИК как да се действа при погрешно отпечатани бюлетини от машинното гласуване. По-малко от половината от посетените избирателни секции бяха оценени като подходящи за самостоятелен достъп за избирателите с ограничена подвижност. Тайната на вота беше нарушена в значителен брой от наблюденията на ММНИ, както заради неподходящо разположение, така и заради разкриване на направения избор от гласоподавателя. Преброяването на гласовете беше оценено положително, но някои от важните процедури често бяха пропускани, а членовете на избирателните комисии срещаша трудности с попълване на протоколите, донякъде поради сложността поради двойния начин на гласуване. Обработката на гласовете беше като цяло добре организирана и ЦИК започна публикуването на предварителните резултати в 23:00 часа в изборната нощ, като така допринесе за прозрачността на процеса.

Докладът предлага редица препоръки с цел привеждането на изборите в България в пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и други международни задължения и стандарти за демократични избори. Основните препоръки се отнасят към необходимостта да се осигури стабилност на изборното законодателство, използването на машинното гласуване, насърчаване на представителството на жените, отговорност за неправомерно оказване на влияние върху избирателите, ефективност на контрола над финансирането на предизборната кампания, защита на медиите срещу неправомерни съдебни дела, както и за отчитане на резултатите от гласуването. СДИПЧ остава в готовност да подкрепи властите с цел подобрене на изборния процес и за изпълнение на препоръките, съдържащи се в този и предишни доклади.

## **II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ**

По покана на българските власти да наблюдава предсрочните парламентарни избори на 2 април 2023 г. и в съответствие с правомощията си, СДИПЧ разположи Мисия за наблюдение на изборите (МНИ) на 28 февруари. Мисията, ръководена от Тана де Зулуета включваше 11 експерти, базирани в София и 14 дългосрочни наблюдатели, разположени на различни места в страната от 8 март нататък. МНИ остана в България до 12 април, за да проследи развитията след изборния ден.

В изборния ден към МНИ на СДИПЧ се присъедини делегацията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) и сформира Международна Мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). Андрей Хунко (Германия) оглави делегацията на ПАСЕ. И двете институции, част от ММНИ подкрепят Декларацията относно принципите за международно наблюдение на изборите от 2005 г. В изборния ден бяха разположени 179 наблюдатели от 34 страни, включително 158

дългосрочни и краткосрочни наблюдатели на СДИПЧ и 21-членна делегация от ПАСЕ. Откриването на изборния ден беше наблюдавано в 69 избирателни секции, а гласуването беше наблюдавано в 699 избирателни секции в различни места в страната. Преброяването на гласовете бе наблюдавано в 66 избирателни секции, а обработването на гласовете във всички 31 Районни избирателни комисии (РИК).

ММНИ направи оценка на съответствието на изборния процес с ангажиментите на ОССЕ, други международни задължения и стандарти за провеждане на демократични избори, както и с националното законодателство. Този окончателен доклад се публикува след Становището за предварителни констатации и заключения, оповестено на прес-конференция в София на 3 април.<sup>2</sup>

МНИ на СДИПЧ изказва благодарност на Министерство на външните работи за поканата да наблюдава изборите, както и на Централната избирателна комисия (ЦИК) за нейната подкрепа. МНИ на СДИПЧ също така изказва своята признателност към другите институции, кандидати, политически партии, медии, организациите на гражданското общество, както и на международната общност в страната за тяхното сътрудничество.

### III. КОНТЕКСТ

На 2 февруари след няколко месеца преговори след проведените избори и връщането на трите мандата за сформирание на правителство от страна на коалицията „Граждани за европейско развитие на България“ и „Съюза на демократичните сили“ (ГЕРБ-СДС), „Продължаваме промяната“ (ПП), и Българската социалистическа партия (БСП) за България, президентът разпусна парламента и насрочи предсрочните парламентарни избори за 2 април 2023 г. Това бяха четвъртите по ред предсрочни парламентарни избори през последните две години. Многократната невъзможност от страна на избраните парламенти да излъчат стабилно правителство доведе до продължителни периоди на служебни правителства, назначени от президента.

След предсрочните парламентарни избори, проведени на 2 октомври 2022 г. шест предишно представени политически партии и една нова партия бяха представени. От тях, ГЕРБ-СДС спечели 67 мандата, а ПП получи 53 мандата.<sup>3</sup> Сред най-обсъжданите решения на предходния парламент бяха приемането на промени в Изборния кодекс, с които се възвърна възможността за гласуване с хартиени бюлетини или с машини за гласуване, както и законът за разрешаване на предоставянето на оръжия на Украйна. Тези избори се проведеха в условията на инфлация и повишаване на цените, както и международен интерес към въпросите на корупцията и съдебната реформа.<sup>4</sup> Разочарованието на избирателите от политическата класа и натрупана умора от повтарящите се избори, както и липса на вяра, че с тези избори ще се разреши продължителната политическа криза се отрази на предизборната среда.

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

<sup>3</sup> В допълнение, „Движение за права и свободи“ (ДПС) получи 36, Възраждане 27, БСП За България 25, „Демократична България“ (ДБ) 20, а новата формация „Български възход“ (БВ) 12 мандата.

<sup>4</sup> Представители на [Европейския съюз](#) и [САЩ](#) направила официални изявления, с които насърчиха България да подобри съдебната си система и отчетността на главния прокурор. На 10 февруари правителството на САЩ [наложи санкции](#) на петима изявени бивши държавни служители и бизнесмени за актове на значителна корупция, като санкциите бяха наложени и на свързаните юридически лица. На 27 февруари службата на [Европейската прокуратура](#) извърши обиски и изземвания съвместно с българските власти в 11 града като разследва възможни измами по отношение системата на ЕС за търговия с емисии в български топлоелектрически централи.

Законодателството не съдържа конкретни мерки за насърчаване на участието на жените и жените остават недостатъчно представени на избираеми и назначаеми публични длъжности. В предишния парламент 58 от общо 240 народни представители бяха жени (24 процента). Само три от общо 20-членното служебно правителство, назначено след изборите през октомври 2022 г., бяха жени. От 28-те областни управители, две са жени, както и 37 от 228-те избираеми кметове. Същевременно, жените бяха добре представени сред изборната администрация, включително и в ЦИК.

#### IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

Провеждането на избори за Народно събрание е уредено основно в Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., както и от други закони и решенията на ЦИК.<sup>5</sup> Изборната правна рамка беше ревизирана редица пъти през последните години като са приети значителни изменения всяка година от 2019 г. насам. България е страна по основните международни и регионални инструменти, които се отнасят към провеждането на демократични избори.<sup>6</sup>

Правната рамка като цяло предоставя подходяща основа за провеждане на демократични избори. Въпреки честите промени, обаче, остават редица разпоредби, които са в несъответствие с международни стандарти и се отнасят до дългогодишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия, остават неразрешени. Някои от тях се отнасят до пълното лишаване от право на глас на лицата, изтърпяващи присъда лишаване от свобода, както и на лицата под запрещение, ограниченията на правата на тези с двойно гражданство, липсата на мерки за насърчаване на участието на жените и малцинствата и ограничените възможности за оспорване на изборните резултати.<sup>7</sup>

Измененията в Изборния кодекс от декември 2022 г. въведоха отново гласуването с хартиена бюлетина и ограничиха употребата на машините за гласуване до принтирането на „бюлетина от машинно гласуване“, които да бъдат подадени и преброени по същия начин като хартиените бюлетини. Тези изменения също така въведоха използването на паравани за гласуване вместо тъмна стаичка, както и видеонаблюдение и излъчване в реално време по време на броенето на гласовете. Измененията не получиха широк политически консенсус и бяха приети без задълбочени консултации със заинтересованите страни.<sup>8</sup> Проведените дебати подчертаха партийните разделения по отношение на възприеманите предимства на различните методи на

<sup>5</sup> Разпоредби от Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г., Законът за административните нарушения и наказания от 1969 г., Административнопроцесуалният кодекс от 2006 г, както и Наказателният кодекс от 1968 г. са приложими.

<sup>6</sup> Включително [Международния пакт за граждански и политически права от 1966 г.](#), [Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение жените от 1979 г.](#), [Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1965 г.](#), [Конвенцията срещу корупцията от 2003 г.](#), [Конвенцията за правата на хората с увреждания от 2006 г.](#) и [Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г.](#) България е член на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО) към Съвета на Европа от 1999 г., а на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) от 1992 г.

<sup>7</sup> Виж също [Съвместното становище на СДИПЧ и Венецианската комисия относно измененията на Изборния кодекс от 2017 г.](#)

<sup>8</sup> Парламентът прие измененията със 125 гласа „за“ и 101 „против“. Не бяха изискани становища от съответните министерства и други заинтересовани страни по време на законодателния процес, тъй като няма такова задължение за консултации, когато проектозаконът е иницииран от народни представители. Повече от 70 народни представители внесоха жалба в Конституционния съд срещу поправките.



гласуване.<sup>9</sup> Президентът наложи вето на поправките с мотивите, че с тях не се гарантира тайната на вота и по този начин реално се лишават избирателите от предимствата на машините за гласуване, но същото парламентарно мнозинство отхвърли ветото.

Законодателната процедура, която доведе до измененията през декември 2022 г. не беше в съответствие с дългогодишните препоръки на СДИПЧ и на Венецианската комисия към Съвета на Европа, които гласят, че изборното законодателство следва да се приема чрез публичен, всеобхватен и ефективен консултативен процес, който да улесни постигането на консенсус между основните заинтересовани страни.<sup>10</sup> Честите промени в начините на гласуване създават проблеми пред изборната администрация (виж раздел *Изборна администрация*) и подкопава разбирането на избирателните за изборните процедури.

*Съществени изменения в изборното законодателство следва да бъдат приети чрез всеобхватен и консултативен процес, достатъчно време преди следващите избори.*

240-те представители в Народното събрание се избират за четиригодишен мандат по пропорционална изборна система в 31 многомандатни изборни района (МИР), като 26 от тях съвпадат с административните области, а останалите пет в София и Пловдив се определят преди всеки парламентарен вот.<sup>11</sup> Броят на мандатите във всеки район се основава на данните от последното преброяване, но един район следва да има поне четири мандата. За тези избори мандатите бяха преразпределени между изборните райони на база на последното преброяване, като по този начин се подобри равнопоставеността на вота в съответствие с предходна препоръка на СДИПЧ.<sup>12</sup> Създаването на отделен изборен район за избирателите извън страната, предвидено в Изборния кодекс, беше отложено с измененията от декември 2022 г. до януари 2025 г.

Партиите и коалициите участват в разпределението на местата в Народното събрание, ако получат поне четири процента от действителните гласове на национално ниво и извън страната, а независимите кандидати следва да надхвърлят квотата, определена в съответния изборен район.<sup>13</sup> Кандидатите биват избрани по реда, определен в кандидатските листи, а избирателите могат да посочат една преференция.<sup>14</sup> В случаите, в които не е посочена преференция, гласът се отчита за водача на листата.

<sup>9</sup> ГЕРБ, ДПС и БСП се обявиха против машинното гласуване като се позоваха на рисковете пред сигурността и отрицателния ефект върху избирателната активност, докато ПП, ДБ и Възраждане възразиха срещу повторното въвеждане на хартиените бюлетини заради опасност от манипулации.

<sup>10</sup> Виж [Сборник от становища и доклади на Венецианската комисия относно правната стабилност на изборното законодателство](#).

<sup>11</sup> Президентът има правомощия по закон да определи наименованията, границите и номерирането на изборните райони не по-късно от 56 дни преди изборния ден. В съответствие със законовите изисквания, изборните райони за тези избори бяха определени с указ на президента от 31 януари 2023 г.

<sup>12</sup> На 2 февруари ЦИК определи новото разпределение на мандатите на база на данните от преброяването от октомври 2021 г. На основата на новото съотношение на населението към един мандат, това преразпределение доведе до обособяването на райони с подобни размери (не се отклоняват от средната стойност с повече от 12 процента), с изключение на област Видин, където отклонението е с близо 30 процента поради закономото изискване за минимум четири мандата на район. Конкретно, броят на мандатите в София се увеличи от 16 на 19, във Варна – от 15 на 16, и в Пловдив от 11 на 12, като същевременно намаляха в Русе от 8 на 7, Монтана от 5 на 4 и в Плевен от 9 на 8.

<sup>13</sup> Изборната квота за даден район се определя като общия брой на действителните гласове се раздели на съответния брой на мандатите.

<sup>14</sup> За да се спечели мандат от преференциалния вот, даден кандидат следва да получи поне седем процента от гласовете за дадения изборен район.

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборите бяха организирани съвместно от избирателните комисии, отговорни за подготовката, както и някои министерства, местни власти и доставчици на технически услуги.<sup>15</sup> Изборната администрация се състои от ЦИК, 31 РИК и близо 12 900 секционни избирателни комисии (СИК).<sup>16</sup> ЦИК е постоянно действащ орган, състоящ се от 15 члена, назначени за петгодишен мандат, а настоящият състав беше избран през май 2021 г.<sup>17</sup> Членовете на РИК и СИК, включително и ръководните позиции се назначават въз основа на номинации от политическите партии и коалиции, пропорционално на тяхното представителство в последния парламент. Макар ЦИК да не публикува данни за разпределението по пол в избирателните комисии, МНИ на СДИПЧ отбеляза, че жените бяха добре представени.<sup>18</sup>

Като цяло, изборната администрация управлява организационните и техническите аспекти на подготовката по адекватен начин и спазва всички законоустановени срокове въпреки съгъстения график и промените в изборния процес. Липсата на подходяща координация между Министерство на вътрешните работи (МВР) и ЦИК относно оборудването на избирателните секции с паравани за гласуване, които замениха тъмните стаички, прехвърли задачата за доставката им на местните администрации, които разполагаха с малко време и нямаха ясни технически указания. Закъснения при вземането на решения относно новите характеристики на машините за гласуване и ново въведеното видеонаблюдение на броенето оказаха негативно влияние върху подготовката на процеса, както и по отношение на разяснителната кампания и обучението на съставите на избирателните комисии.<sup>19</sup>

Различните събеседници изразиха различна степен на доверие в ЦИК като изтъкнаха противоречия при някои от взетите решения.<sup>20</sup> Някои от събеседниците на ММНИ изразиха

<sup>15</sup> Министерски съвет делегира координацията на подготовката на изборите на МВР в сътрудничество с други министерства като Министерство на правосъдието, Министерство на външните работи (МВнР) и Министерство на електронното управление (МЕУ). Местните власти осигуриха административна и техническа подкрепа за РИК и СИК и организираха съставянето на избирателните списъци; Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ при Министерство на регионалното развитие и благоустройството (ГРАО) провери подписите в подписките в подкрепа на явяването на кандидатите, както и допустимостта на всеки отделен кандидат; компанията с държавно контролно участие „Информационно обслужване“ частично провери допустимостта на кандидатите, организира обработката на изборните резултати и предостави на ЦИК техническа и информационна поддръжка; частната компания *Сиела Норма* поддържа функционирването на машините за гласуване.

<sup>16</sup> Те включваха и 302 подвижни избирателни секции, 216 СИК за специални избирателни секции в болнични заведения и социални институции, 19 секции в местата за задържане и 737 секции извън страната.

<sup>17</sup> Съставът на ЦИК отразява политическото представителство след парламентарните избори от април 2021 г. Преди тези избори една политическа партия, Възраждане, изрази несъгласие с липсата на представителство в ЦИК.

<sup>18</sup> Осем от 15-те члена на ЦИК са жени, включително председателката. Около 57 процента от съставите на РИК бяха жени като в 16 случая жени бяха и председателки на РИК (52 процента). Около две трети от членовете на секционните избирателни комисии бяха жени и в около 73 процента от случаите избирателните секции, посетени от наблюдателите на ММНИ в изборния ден бяха председателствани от жени.

<sup>19</sup> Инсталирането на окончателната версия на софтуера на машините за гласуване за избирателните секции в страната започна по-малко от седмица преди изборния ден с недостатъчно време за тестване. Методическите указания за членовете на комисии и за процедурите за броене на гласовете бяха одобрени съответно на 16 и на 18 март, което ограничи времето за обучение. ЦИК промени процедурите за гласуване на 31 март, с което изиска от СИК да дадат указания на избирателите да сгънат бюлетината от машините два пъти, за да гарантират тайната на вота.

<sup>20</sup> Заместник-председателят на ЦИК подаде оставка от ролята си на говорител на 20 февруари като израз на несъгласие с решението на ЦИК да не предвиди отделно вписване в протокола с изборните резултати от гласуването с машина и от гласуване с хартиена бюлетина. Това решение беше на по-късен етап отменено

опасения заради ограничения капацитет на ЦИК да упражнява нужния контрол за изпълнение на цялостната подготовка на изборния процес. ЦИК сподели с МНИ на СДИПЧ, че много от задълженията, предписани по закон като управлението на машинното гласуване и организирането на обществени поръчки, включително и за отпечатване на бюлетините, не са обезпечени с нужния административен и технически капацитет и тяхното изпълнение отнема от ресурсите за цялостното изпълнение на други отговорности като обучение и разяснителна кампания за избирателите.

*За да може да изпълни правомощията си и да се гарантира нейната независимост и ефективност, ЦИК следва да разполага с ресурси, които да съответстват на нейните законови задължения, които следва да бъдат съгласувани с нейната ръководна роля в изборния процес.*

ЦИК провеждаше редовни заседания, открити за наблюдатели и предавани на живо, като записите също бяха публично достъпни, което допринесе за прозрачността. В противовес на предишна препоръка на СДИПЧ, звукът на заседанията, предавани на живо, беше често заглушаван без предварително оповестяване на причините или подобни дискусии се провеждаха на закрити заседания, което ограничи достъпа до информация от обществен интерес.<sup>21</sup>

РИК и СИК се назначават за всеки избор от съответните висшестоящи комисии след проведени консултации с партиите и коалициите с право да номинират членове в рамките на изборния район или в съответната община.<sup>22</sup> Всички РИК и СИК бяха назначени в законоустановените срокове.<sup>23</sup> Не беше постигнат консенсус между местните политически представители относно състава на РИК 24 и РИК 31 и ЦИК назначи тези състави.<sup>24</sup> РИК и СИК бяха снабдени с необходимите ресурси и логистична подкрепа от местните власти с изключение на стандартизирани паравани за гласуване. Законът постановява срокове за замени на членове на СИК извън страната, докато за СИК в страната партиите и коалициите с право да номинират имат право да заменят техните членове по всяко време преди и по време на самия изборен ден, в разрез с предишни препоръки на СДИПЧ. Значителен брой от състава на СИК се отказа или бяха заменени в последните дни преди изборния ден, като по този начин се ограничи стойността и въздействието на проведените обучения. .

*За да се подобри стабилността и ефективността на изборната администрация, замените в съставите на секционните избирателни комисии е добре да се прекратят в разумен срок преди изборния ден. Следва да се обмисли създаването на регистър на служители с опит в изборната администрация, които да заместват тези, които напускат след крайния срок.*

---

от Административен съд – София град след обжалване от политическите партии ПП, ДБ и Левицата. На 4 март ЦИК прие нова форма за протокола с изборните резултати, където се отбелязват отделно резултатите от гласуването според метода на гласуване.

<sup>21</sup> Правилникът за организацията на дейността на ЦИК дава възможност за провеждане на частично закрити заседания само с цел защита на личните данни като се изисква публично оповестяване на причините.

<sup>22</sup> РИК имат съответно 13 или 17 члена в зависимост от броя на мандатите в дадения район; ЦИК имат между пет и девет члена в зависимост от броя на регистрираните избиратели. РИК бяха назначени преди 10 февруари като 31 процента от състава бяха без изборен опит. Сроковете за назначения на СИК бяха различни в зависимост от вида на избирателната секция, като СИК в страната бяха назначени преди 7 март.

<sup>23</sup> За СИК извън страната партиите и коалициите номинираха само 1900 от около 4000 члена; останалите бяха назначени от МВНР като включваха служители и пребиваващи български граждани в съответните страни. Промените от декември 2022 г. въведе изискване един държавен служител да бъде член на всяка СИК извън страната, което изисква командироването на 500 държавни служителя.

<sup>24</sup> Пет от решенията на ЦИК за назначаване на съставите на РИК бяха обжалвани от ПП, които твърдяха, че не е спазено разпределението на ръководните позиции. Всички пет жалби бяха отхвърлени от Върховния Административен съд (ВАС).

Въпреки, че законът изисква РИК да обучат членовете на комисиите от по-ниското ниво, членовете на РИК не получиха никакво стандартизирано обучение и участваха само в кратки информационни сесии, организирани от ЦИК в средата на март, което е сравнително на късен етап в изборния процес. Първото обучение за членове на СИК се проведе през последната седмица на март като бяха организирани заседания на живо и онлайн. Наблюдателите на МНИ на СДИПЧ споделиха, че тези обучителни сесии са отделили време основно на промените в процедурите на изборния ден, включително за попълване на протокола, все пак при обученията е наблюдавано разминаване в използваната методика на обучение, както и в качеството на сесиите, както относно съдържанието, така и в използваните подходи на преподаване и интерактивност.<sup>25</sup> В допълнение на това обучение беше организирано онлайн обучение за работа с машините за гласуване от *Сиела Норма*, както и за оперирането на устройствата за видеонаблюдението от страна на „Информационно обслужване“.<sup>26</sup> ЦИК публикува и онлайн симулатор на протокола, за да подпомогне членовете на СИК при попълване на протоколите с резултатите от гласуване. Наръчникът за обученията обаче не правеше препратка към този инструмент.

*С цел осигуряването на последователност в обучението по изборните процедури, ЦИК следва да разработи стандартна методика за подготовка, провеждане и оценка на обучението на членовете на избирателните комисии.*

От 1 март ЦИК започна своята разяснителна кампания за избирателите, която основно се проведе в електронните медии и онлайн и включваше жестомимичен превод, с което се подобри достъпа до хора със слухови увреждания. Кампанията включи възможностите за регистрация на избиратели, включително извън страната, използването на машини за гласуване и хартиена бюлетина и достъпност на изборите за хора с увреждания. ЦИК също така инициира и онлайн симулатор със сензорен екран на машината за гласуване и предостави при поискване на някои от участниците в изборите машини за гласуване около десет дни преди изборите.

По закон няколко от избирателните секции във всеки изборен район трябва да бъдат достъпни за избиратели със зрителни нарушения или ограничена подвижност. Въпреки усилията на местната администрация и от страна на организации на гражданското общество, някои от събеседниците на МНИ на СДИПЧ изтъкнаха дългогодишните трудности при осигуряване на физическа достъпност на секциите, ограничения брой на тези секции, както и недостатъчната информация относно тяхното местоположение. Трудноподвижните избиратели можеха да бъдат обслужени от подвижни избирателни секции, въпреки че бяха докладвани на МНИ на СДИПЧ отделни проблеми.<sup>27</sup> По-голяма част от информацията за избирателите и материалите за изборите, както и машините за гласуване не бяха адаптирани за избиратели със зрителни или

---

<sup>25</sup> Параграф 84 от [Кодекса на Венецианската комисия за добри практики по изборни въпроси](#) от 2002 г. (Обяснителен доклад) гласи, че „членовете на избирателните комисии следва да получат стандартизирано обучение на всички нива на изборната администрация. Това обучение трябва да бъде налично и за членовете на комисиите, назначени от политическите партии“.

<sup>26</sup> В някои населени места политическите партии организираха допълнителни обучения за членовете на СИК, които те са номинирали.

<sup>27</sup> В селските райони изискването да бъдат подадени поне 10 заявления от избиратели, за да се сформира подвижна избирателна секция може да създаде препятствия за тези, които имат нужда от тази услуга. Има данни, че местните власти в някои населени места са предприемали задълбочени проверки на медицинските документи, които се предоставят при заявление за подвижна урна.

когнитивни нарушения, което е в разрез с международните стандарти и установените добри практики.<sup>28</sup>

*Съответните държавни и местни органи следва, в сътрудничество с гражданското общество, да предприемат допълнителни мерки за осигуряване на самостоятелен достъп за хора с увреждания до всички етапи на изборния процес.*

## VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Измененията от декември 2022 г. отново въведоха възможността за гласуване или с машини за гласуване със сензорни екрани или с хартиени бюлетини във всички избирателни секции с поне 300 регистрирани избиратели в страната или в чужбина. Употребата на машините за гласуване беше сведено до принтиране на „бюлетини от машинно гласуване“, които се подават и броят по същия начин като хартиените бюлетини.<sup>29</sup> Много от събеседниците на ММНИ от държавни институции, политически партии и организации на гражданското общество критикуваха тези промени, както и отрицателното им въздействие върху процеса на преброяване на гласовете и произтичащата от това загуба на предимствата свързани с употребата на машини за гласуване като по-голямата точност при преброяване на гласовете и намаляване на недействителните гласове. Настоящият двойствен метод за гласуване води до неефективност, като например отпечатването на голям брой от бюлетини в допълнение към снабдяването с хартиените ролки за машините за гласуване.<sup>30</sup>

ЦИК е натоварена с контрола на машинното гласуване като с промените от декември 2022 г. се създаде възможност за сформирание на Звено за управление на машинното гласуване в рамките на ЦИК, в съответствие с предишна препоръка на СДИПЧ. Поради ограниченото време за подготовка обаче, както и за набирането на експерти, звеното не беше създадено. ЦИК ползва машините, които бяха закупени за предходни избори и сключи договор със същата частна компания, *Сиела Норма*, за предоставяне на софтуера, ИТ поддръжка, логистика и обучение на членовете на избирателните комисии.

Поради закъснения в подготовката и доставката на машините за гласуване и документацията от страна на ЦИК, процесът по удостоверяване на съответствието за шест произволно избрани устройства, който се извършва от Министерство на електронното управление (МЕУ) и други държавни структури, се проведе между 21 и 24 март.<sup>31</sup> Процесът беше осъществен съобразно актуализираната методика, след консултации с експерти и заинтересовани страни. Съгласно изискванията на закона, МЕУ предостави възможността за регистрираните представители на партии и граждански наблюдатели да прегледат изходния код на софтуера на машините за гласуване.<sup>32</sup> За първи път всички парламентарно представени партии взеха участие, но

<sup>28</sup> Макар законът да изисква системата за машинно гласуване да предоставя лесен и разбираем достъп, машините за гласуване не бяха снабдени с функции за достъпност, които биха дали възможност на избиратели с определени увреждания да гласуват тайно и самостоятелно. Виж член 9 и член 29 от [Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания](#) (КПХУ) от 2006 г.

<sup>29</sup> Машини за гласуване, по една в избирателна секция, бяха използвани в 9366 избирателни секции в страната и в 245 секции извън страната. Хартиени бюлетини бяха използвани във всички избирателни секции.

<sup>30</sup> Бяха изказани критики също и по отношение на неефективното използване на публични ресурси за организацията на изборите след скорошните значителни инвестиции в придобиването на машини за гласуване (над 40 милиона лева). 1 Евро е равно на приблизително 1,96 лева.

<sup>31</sup> Инсталирането на софтуера се осъществи между 24 и 30 март.

<sup>32</sup> ЦИК премахна изискванията за професионален опит и специфично образование, които бяха наложени преди за достъп до процеса на удостоверяване.

международните наблюдатели бяха изключени.<sup>33</sup> Окончателният доклад за оценка на съответствието, който установи пълно съответствие на устройствата с нужните технически спецификации, беше публикуван на 29 март, което даде ограничено време за оценка на констатациите преди изборния ден. Докладът обаче отбеляза, че функционирането на машините за гласуване с ролките хартия не може да бъде удостоверено, тъй като хартиените ролки не бяха предоставени.<sup>34</sup>

*Всяко въвеждане или промени в технологиите за гласуване трябва да бъде съпроводено с достатъчно време за предварително тестване, одит и сертифициране на оборудването и неговото функциониране. Съпътстващата документация трябва да бъде публично достъпна и изборните наблюдатели следва да имат достъп до всички етапи от въвеждането и използването на технологиите за гласуване.*

Както е предвидено в закона, обработката на резултатите от вота бе възложена на дружеството с основен собственик българската държава „Информационно обслужване“ (ИО).<sup>35</sup> На 17 март в ЦИК беше проведена кратка презентация на системата за управление на резултатите в присъствието на няколко представители на партии, наблюдатели и медиите. В отговор на въпрос от страна на представител на политическа партия ИО и ЦИК изказаха мнение, че няма нужда от механизъм по сертифициране на тази система, тъй като софтуерът обработва отворени данни и сигурността се гарантира чрез затворена мрежа, което ограничава прозрачността на процеса.<sup>36</sup>

*Би могло да се обмисли провеждането на независима проверка и сертифициране на системите, базирани на информационните и комуникационни технологии (ИКТ), за да се гарантира доверие в процеса.*

Както се изисква според измененията от декември 2022 г. преброяването на гласовете в редовните изборителни секции следваше да се проведе под видеонаблюдение, запис и предаване на живо. Законът не предвиди възможност за пилотно въвеждане на тази технология преди пълното ѝ внедряване. Министерски съвет възложи на МЕУ да разработи системата за видеонаблюдение и МЕУ подписа договор с ИО на 1 март за разработването на мобилно приложение и създаването на онлайн платформа за качване на видеата. На 8 март, след като се появи информация относно неясноти в изпълнението, МЕУ оповести, че наблюдението ще се осъществи с използването на мобилни телефони. ИО сключи договор с трите мобилни доставчика за предоставяне на мобилни телефони със стойки и мобилно покритие за около

<sup>33</sup> Според решението на ЦИК на МНИ на СДИПЧ беше отказан достъп до процеса на основание, че международните наблюдатели не са изрично посочени в съответните разпоредби на закона. Виж [Препоръка CM/REC \(2017\)5 на Комитета на министрите към страните членки за стандартите за електронно гласуване](#), Обяснителен меморандум, параграфи 96-99, които гласят, че достъпът на наблюдатели до съответните документи и срещи е от основно значение, включително и възможността да се установи дали системата за електронно гласуване е създадена и функционира съобразно принципите за провеждане на демократични избори.

<sup>34</sup> Беше използвана специализирана хартия с допълнителни защити, която беше доставена от подизпълнителя на Българската народна банка, но законът не разписва предварителен достъп до нея. След като получи извадка от машините за гласуване, МЕУ публикува становище, че няма как да осъществи сертифициране на хартиените ролки. На 31 март ЦИК обсъди искане от страна на *Сиела Норма* за тестване функционалността на машините с новите хартиени ролки, но тъй като ЦИК нямаше достъп до хартиените ролки, нямаше как това да бъде разрешено.

<sup>35</sup> Това включва въвеждането на данни, сканиране на протоколите с изборните резултати, качване на данните от резултатите, поправка на грешки, както и организиране на публикуването на резултатите.

<sup>36</sup> Виж параграфи 4, 7 и 8 от [Насоките на Съвета на Европа за използване на информационни и комуникационни технологии \(ИКТ\) в изборния процес](#) от 2022 г. .



12 000 устройства. Въвеждането на тази система доведе до значително увеличение на разходите за изборите без да има очевидна полза (виж също раздел *Изборен ден* по-долу).<sup>37</sup>

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛИТЕ

Гражданите на възраст над 18 години имат право на глас. Противно на международните стандарти, практиката на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) и предишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия, законът запазва прекомерните ограничения на правото на глас за тези, поставени под запрещение с окончателно съдебно решение, включително лицата с интелектуални и психо-социални увреждания, както и за хората, излежаващи присъда лишаване от свобода, независимо от тежестта на извършеното престъпление.<sup>38</sup> Конституционният съд изтъкна необходимостта от промени в Конституцията, за да се спазят международните задължения.<sup>39</sup>

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

Регистрацията на избиратели е пасивна. Преди всеки избор общинските администрации съставят избирателните списъци въз основа на данните извлечени от постоянния и актуализиран в реално време регистър на населението, който се поддържа от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) при Министерство на регионално развитие и благоустройството. Всички избиратели с право на глас и постоянен адрес в България се добавят автоматично към избирателните списъци. Към 16 февруари преди да бъдат на разположение за публична проверка, ЦИК обяви, че 6 651 182 избиратели имат право на глас, число, което значително надхвърля броят на гражданите на възраст с право на глас, които живеят в България според последното преброяване.<sup>40</sup> Събеседниците на МНИ на СДИПЧ обясниха това разминаване между регистрираните избиратели и приблизителния брой на гражданите с право на глас, които пребивават в страната с емиграцията на българските граждани, които не уведомяват местните администрации преди да напуснат страната. Окончателните избирателни списъци, които бяха предадени на СИК съдържаха 6 594 593 избиратели.<sup>41</sup>

Няколко от събеседниците на ММНИ изразиха опасения относно лишаване от правото на глас на имачи право на глас избиратели, които обитават жилища, считани за незаконни, най-вече в ромските общности, и които срещат административни затруднения при издаване или подновяване на техните лични карти, ситуация, която поставя под въпрос спазването на

<sup>37</sup> Беше обявено, че доставката на системата за видеонаблюдение – хардуер и софтуер струва около 6,6 милиона лева (около 3,3 милиона евро).

<sup>38</sup> Виж член 12 и 29 от [КПХУ](#). Виж също решенията на ЕСПЧ [Кулински и Събев срещу България](#), [Маринов срещу България](#) и [Димов и други срещу България](#).

<sup>39</sup> В отговор на искане за тълкуване на член 42, ал. 1 от Конституцията, съдът постанови на 18 октомври 2022, че прилагането на решенията на ЕСПЧ относно правото на глас на излежаващите присъда лишаване от свобода и лицата с умствени увреждания изисква промени в Конституцията. Все още не са предвидени такива изменения.

<sup>40</sup> Националният статистически институт информира МНИ на СДИПЧ, че населението на България над 18 години към 7 септември 2021 е 5 367 708.

<sup>41</sup> По информация на ЦИК след изборния ден избирателите, които са регистрирани извън страната са премахнати от предварителните избирателни списъци и гражданите, които навършват необходимата възраст за гласуване са добавени след първоначалното подаване на информация от ГРАО към ЦИК. В изборния ден, по данни на протоколите на СИК, 240 396 избиратели бяха добавени в списъците под чертата.

международните ангажименти.<sup>42</sup> Също така ЦИК по-рано съобщи за пречки пред регистрацията на избиратели с непълни или служебно заличени адреси и посочи, че тези проблеми все още не са отстранени.<sup>43</sup>

Предварителните избирателни списъци бяха налични за публична проверка онлайн и разпечатани на местата на избирателните секции между 20 февруари и 25 март и бяха принтирани в секциите, посетени от МНИ на СДИПЧ.<sup>44</sup> Избирателите можеха да заявят вписване в избирателните списъци по избирателен адрес до 18 март, а определени категории избиратели можеше да подадат заявление за гласуване на друго място и да гласуват в избирателна секция по свой избор. До 23 март общините публикуваха списъци със заличени избиратели и причините за тяхното заличаване.

Избирателните извън страната може да се регистрират предварително за гласуване в избирателна секция по свой избор или да гласуват без предварителна регистрация.<sup>45</sup> Бяха съставени специални избирателни списъци за тези, заявили гласуване с подвижна избирателна кутия, избирателите в болнични заведения и социални институции, както и тези в местата за задържане.<sup>46</sup> Някои категории избиратели може да бъдат добавяни в списъците в изборния ден без да подават предварително заявление.<sup>47</sup> Тези избиратели са включени в избирателните списъци по постоянен адрес като тяхната декларация е единствената гаранция срещу многократно гласуване.<sup>48</sup> Макар повечето събеседници на ММНИ да изразиха увереност в точността на избирателните списъци, неактуалните записи на тези, които *де факто* пребивават

---

<sup>42</sup> Изменения в Закона за адресната регистрация от 2011 г. и 2012 г., които съдържаха изискване за представяне на документи за собственост или ползване на имота, направиха невъзможно подновяването на изтекли документи за самоличност за гражданите, които не изпълняват тези условия. Според изследване на Българския Хелзинкски комитет над 110 000 български граждани в страната на възраст над 14 години нямат лична карта. Виж параграф 11 от [Обща бележка 25 на Комитета по правата на човека към ООН от 1996 г.](#) и [План за действие за подобряване на ситуацията на ромите и синтите в региона на ОССЕ.](#)

<sup>43</sup> Например, на 2 и 10 март ЦИК обсъди липсата на данни относно адресите на избирателите в няколко общини в областите Благоевград, Бургас, Перник и Варна.

<sup>44</sup> Избирателите можеха да проверят своите данни онлайн чрез сайтовете на общинските администрации и ГРАО.

<sup>45</sup> По данни на МВНР и ЦИК, до 9 март 47 389 избиратели от 77 страни бяха подали своите заявления за гласуване извън България. На 11 март ЦИК взе решение, че гласуването извън страната ще се проведе в 737 избирателни секции в 61 страни. Избирателите с български лични документи може да гласуват във всяка избирателна секция в чужбина. По данни на ЦИК 184 683 граждани гласуваха в избирателните секции в чужбина.

<sup>46</sup> Трудноподвижните избиратели, които не могат да напускат дома си могат да подадат заявление до местната администрация за подвижна избирателна секция. Тези избирателни секции се сформират от РИК, ако поне 10 избирателя са подали заявление в съответната община. ЦИК информира МНИ на СДИПЧ, че общо 12 553 избиратели са били обслужени от 302 подвижни избирателни секции и 12 596 избиратели упражниха правото си на глас в 216 избирателни секции в болници, лечебни и социални центрове. Допълнително, 1456 избиратели са гласували в 19 секции, сформирани в местата за задържане. Според Съюза на инвалидите в България около 670 000 лица получават социални помощи лицата поради инвалидност и около 32 000 лица над 18 годишна възраст имат нужда от придружител поради тяхното увреждане.

<sup>47</sup> Членовете на СИК и охраната могат да гласуват в секциите, където работят; студентите може да гласуват в общината, където учат, а хората с увреждания може да гласуват във всяка адаптирана избирателна секция без да подадат предварително заявление. Избирателите, които не бяха в избирателните секции на съответния адрес можеше да бъдат добавени, ако представят документи за местожителство, издадени от съответната община. На 14 март МВР публикува информационен бюлетин за избирателите, в който указва процедурата за получаване на документ за самоличност за изборния ден в случай на загуба или повреда.

<sup>48</sup> Тези избиратели трябва да подпишат декларация, че не са гласували и няма да гласуват в друга избирателна секция. По закон ГРАО следва да провери всички избирателни списъци за многократно гласуване след изборния ден. ГРАО информира МНИ на СДИПЧ, че след изборите от 2 октомври 2022, са идентифицирани около 30 граждани, които са гласували повече от веднъж.



извън страната поставят риск пред наличието на регистър на избирателите със завишен брой избиратели.

*Съответните власти следва да обмислят възможността за одит на системата за регистрация на избирателите с цел премахване на всички грешни или дублиращи се записи. Следва да се обмисли и приемането на подходящи правни разпоредби за гражданите, които пребивават на незаконни адреси и за избирателите извън страната.*

## VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Гражданите с право на глас, които са на поне 21 годишна възраст, имат право да се кандидатира да бъдат избрани. В противоречие със съдебната практика на ЕСПЧ, гражданите с двойно гражданство нямат право да бъдат избрани.<sup>49</sup> Кандидатите могат да бъдат издигани в листите на регистрирани партии и коалиции или да се кандидатира като независими в даден изборен район с подкрепата на инициативни комитети.<sup>50</sup>

Регистрацията на участниците в изборите се осъществи на два етапа. Първо, между 9 и 20 февруари ЦИК получи документите за регистрация на политическите партии, коалиции и инициативни комитети.<sup>51</sup> ЦИК отказа регистрацията на две политически партии и една коалиция заради нередности в представените подписки или поради недостатъчен брой събрани подписи. Според изискванията на закона, на избирателите беше предоставена възможност да проверят дали са участвали с подписа си в подкрепа на някоя от партиите и коалициите.<sup>52</sup> В противовес на предишни препоръки на СДИПЧ и на международните добри практики, избирателите можеха да подкрепят с подписа си само един от участниците в изборите.<sup>53</sup> ЦИК първоначално регистрира 16 политически партии и седем коалиции.<sup>54</sup>

На втория етап кандидатските листи се регистрираха от РИК в срок до 288 февруари и бяха проверени от ГРАО на централно ниво.<sup>55</sup> Няколко от кандидатите бяха заличени, защото не отговаряха на законовите изисквания.<sup>56</sup> На 1 март ЦИК организира теглене на жребия за определяне на поредните номера за 21 участници – 14 партии и 7 коалиции в бюлетината. Процесът на регистрация като цяло беше приобщаващ като бяха регистрирани 4566 кандидати,

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

<sup>50</sup> За издигането на независим кандидат е необходимо регистрирането на инициативен комитет от три до седем избирателя.

<sup>51</sup> За да се регистрират политическите партии и коалиции трябваше да предоставят минимум 2500 подписа от избиратели и депозит от 2500 лева. Инициативните комитети трябваше да представят подписи в подкрепа от поне един процент от регистрираните избиратели в съответния изборен район, но не повече от 1000, както и депозит от 100 лева.

<sup>52</sup> При получаване на сигнали от страна на граждани за злоупотреба с техните данни при подписките, ЦИК препращаше към Комисията за защита на личните данни за по-нататъшно разследване.

<sup>53</sup> Виж параграф 196 от [Насоките на СДИПЧ и Венецианската комисия за уредба на политическите партии от 2020 г.](#)

<sup>54</sup> След това една политическа партия оттегли регистрацията си, а друга партия не регистрира нито един кандидат в нито един изборен район.

<sup>55</sup> В случай на оттегляне или отхвърляне на регистрацията на някой от кандидатите, номиниращата партия или коалиция можеше да подаде нови имена до РИК в срок до 2 март.

<sup>56</sup> Един кандидат беше заличен заради друго гражданство, а четири заради неспазване на възрастовите условия. В два от случаите кандидатите бяха издигнати в повече от два района и тяхната последна регистрация беше отменена.

заедно с двама независими от общо 652 кандидатски листи, които оспорваха тези избори. Кандидатите можеше да бъдат издигнати в два изборни района като 1035 кандидата участваха от две листи. Около 30 процента от кандидатите бяха жени.<sup>57</sup>

## IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалната кампания започна на 3 март и приключи 24 часа преди началото на изборния ден.<sup>58</sup> Участниците в изборите съумяха да проведат своите кампании свободно и без ограничения, а основните свободи на сдружаване и изразяване бяха като цяло зачетени. Предизборната кампания беше умерена, със значително присъствие онлайн и като цяло беше възприета като продължение на продължилите почти две години кампанийни дейности. Тонът на кампанията беше като цяло спокоен, но бяха отбелязани случаи на расистка, ксенофобска и анти-ромска риторика, на които властите реагираха.<sup>59</sup>

Част от събеседниците посочиха подвеждащи и нанасящи вреда наративи, разпространявани от страна на политически фигури относно употребата на термина „джендър“, които забавиха или блокираха приемането на подобрена правна рамка срещу домашното насилие.<sup>60</sup> От малкото на брой представители на гражданското общество, които работят за насърчаване на равнопоставеността на половете в политиката някои споделиха, че са били обект на атаки в социалните медии и са се страхували за безопасността си. Видимостта на жените кандидатки остана ниска, с изключение на няколко видни фигури. Преди откриването на предизборната кампания една от водещите кандидатки на ПП-ДБ стана мишена на обидна песен, свързана с лидера на „Има такъв народ“ (ИТН), което показва нагледно някои от предизвикателствата, с които жените кандидатки се сблъскват.<sup>61</sup> Четири от партиите и коалициите, участници в тези

<sup>57</sup> Жени бяха издигнати за водачи в 20 процента от кандидатските листи. Сред парламентарно представените партии и коалиции жени бяха издигнати на първите три позиции сред 30 процента от кандидатските листи на ДПС, 27 процента на ГЕРБ-СДС, 26 процента на БСП и на БВ, 19 процента в листите на Възраждане и 18 процента в листите на коалицията ПП-ДБ.

<sup>58</sup> Денят за размисъл се отнася за деня преди изборите и за изборния ден, както и за публикуването на изборни резултати от социологически проучвания.

<sup>59</sup> ЦИК постанови няколко нарушения на закона, които „накърняват добрите нрави“ в случаи с анти-семитски и анти-ромски послания и призови за насилие срещу определени политици и групи хора от страна на кандидат на „Народна партия Истината и само истината“ и „Български Национален съюз – Нова демокрация“. В своя Фейсбук публикация лидерът на Възраждане обвини кандидат от ПП и директор на неправителствена организация, и двамата от еврейски произход, че са анти-българи. Организация за правата на ЛБТИ хората информира МНИ на СДИПЧ, че е трябвало да отменят семинар, организиран съвместно със Съюза на българските съдии след като лидерът на Възраждане сподели програмата за събитието във Фейсбук публикация с коментар, че е отвратен.

<sup>60</sup> Предишният парламент отхвърли проектозакон, който съдържа изменения в Закона за защита от домашно насилие, върху които се работи от 2020 г. Много от събеседниците на МНИ на СДИПЧ възприеха този факт като продължение на дебата за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, която беше обявена за противоконституционна от Конституционния съд през 2018 г. заради използването на термина „джендър“. Комисарят по правата на човека към Съвета на Европа [призова](#) властите да подобрят правната и институционална защита на жертвите на насилие срещу жени и домашно насилие през 2022.

<sup>61</sup> Според доклад от 2022 г. на НПО „Фондация Екатерина Каравелова“ освен подредбата на листите, предизвикателство са и традиционните роли на половете [...], липсата на разпознаване на проблемите на жените и подкрепа в политическите партии и системни фактори като икономически неравенства. [...]. Пряката дискриминация и сложната система от невидими бариери пречат на жените да бъдат избирани за кандидати и да получат своя дял политическо влияние.“ МНИ на СДИПЧ беше информирана от Комисията за защита от дискриминация, че е образувала производство срещу обидната песен.

избори, споменават в техните платформи някои от въпросите, които засягат жените избирателки.<sup>62</sup>

*Необходимо е въвеждането на специални временни мерки за насърчаване на представителството на жените на изборни позиции. Сред тях може да бъдат законодателни изисквания жените да бъдат поставяни на избираеми позиции, оценки относно равнопоставеността на половете, обучения и програми за изграждане на капацитет, както и стимули за медиите и политическите партии да насърчават и подобрят равнопоставеността между половете.*

В рамките на оспорвана кампания партиите основно агитираха онлайн и разчитаха на лични срещи и малки събития с изключение на няколко мащабни събития организирани от ГЕРБ. Предизборната кампания се съсредоточи върху темите за растящите цени, фискалните и социалните политики, евентуалното членство в еврозоната, въпроси свързани с равнопоставеността на половете, както и политики за паметта, свързани с паметника на Съветската армия. Три партии включиха и призови за провеждане на референдуми в техните кампании.<sup>63</sup> Правната рамка съдържа някои разпоредби за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси по време на предизборната кампания, но те не се отнасят до участието в кампанията на хора на високопоставени длъжности, които не са кандидати.<sup>64</sup> Бяха наблюдавани няколко случая на участие на кметове в кампанията от МНИ на СДИПЧ.<sup>65</sup>

*За да се осигурят равни условия за участие и равенство на възможностите, е необходимо правната рамка да регулира поведението на всички длъжностни лица по време на кампанията и да предвижда разпоредби, които да предотвратяват злоупотребата с държавни средства, която е равностойна на сплашване на избирателите. Необходимо е и налагането на навременни и ефективни санкции.*

<sup>62</sup> ГЕРБ и ПП-ДБ имаха текстове по темата за домашното насилие, Национално движение за стабилност и възход обърнаха внимание на съвместяването на семейния и личния живот, а Консервативно обединение на десницата споменава за финансова подкрепа за бременни жени.

<sup>63</sup> БСП събираше обществена подкрепа за референдуми срещу „въвеждане на джендър идеологията в училищата“, а Възраждане събираше подписи за запазване на българската валута вместо приемането на еврото. ИТН отправи призив за референдум за смяна на държавното управление с президентска република.

<sup>64</sup> Виж [Съвместните насоки на СДИПЧ и Венецианската комисия за предотвратяване и справяне със злоупотребата с административни ресурси по време на изборни процеси от 2016 г.](#), които гласят, че „правната рамка следва да осигури ефективен механизъм, който да забранява на длъжностни лица да се облагодетелстват несправедливо от техните постове чрез организиране на официални публични събития с предизборни цели, включително и благотворителни събития и събития, които облагодетелстват или поставят в неблагоприятно положение която и да е политическа партия или кандидат... Където е нужно, властите може да направят ясни изявления и да дадат писмени насоки, че няма да се толерират оказването на натиск върху държавни служители и че нито един служител или гражданин не трябва да се притеснява за своето препитание или достъп до социални услуги в зависимост от подкрепата или липсата на такава за дадена политическа партия или кандидат.“

<sup>65</sup> Събеседници на МНИ на СДИПЧ изказаха твърдение, че кметът на Костенец е организирал предизборни срещи на ГЕРБ с директори и учители в училища, пенсионерски клубове и форуми на жените. Във Видин, събеседник от БСП твърдеше, че в управляваните от ГЕРБ общини в района общинските администрации оказват натиск над своите служители и над жители в селата, които са бенефициенти по програмите „Топъл обяд“ и „Личен асистент“ да гласуват за ГЕРБ. В Благоевград беше подадена жалба към РИК относно съмнения за оказване на натиск върху избиратели от страна на кмета на ДПС в Якоруда с твърдението, че е използвал гласуването с подвижна избирателна кутия и социалната програма „Топъл обяд“ за оказване на влияние върху избирателите. Кметът на Кърджали организира предизборни срещи на ДПС с избиратели. Активист на ПП-ДБ в община Брегово информира МНИ на СДИПЧ, че поради зависимостта на гражданите от местните кметове на ГЕРБ, избирателите се страхуват да се включат в предизборни събития на други партии.

По време на кампанията се появиха опасения, които бяха докладвани на ММНИ относно купуването на гласове и контролирания вот. Редица събеседници на МНИ на СДИПЧ, включително представители на МВР изразиха загриженост относно свързаността между бизнеса и местна власт, които склоняват или упражняват натиск над избирателите и водят до практики на купуване на гласове, които са в противовес на ангажиментите на ОССЕ и международните стандарти.<sup>66</sup> МВР откри гореща линия за докладване на изборни нарушения и проведе различни акции. Част от събеседниците на МНИ на СДИПЧ посочиха, че акциите бяха проведени основно в ромските квартали и са имали и сплашващ ефект сред тези членове на тези общности.

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

Общо 19 от всички 21 партии и коалиции създадоха официални Фейсбук страници.<sup>67</sup> Като цяло, лидерите на партии имаха повече последователи в сравнение със съответните партии и коалиции. Кампанията онлайн и традиционната кампания се съсредоточи върху едни и същи теми. Тонът на кампанията онлайн често беше обвинителен, а в някои случаи и агресивен. Темите, които привлякоха най-голям интерес бяха за равнопоставеността на половете, възможното премахване на паметника на Съветската армия в София, както и членството в еврозоната.

## **X. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ**

Финансирането на предизборната кампания е уредено основно в Изборния кодекс от 2014 г. и в Закона за политическите партии от 2005 г. Третият и четвъртият кръгове на оценка от страна на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО) към Съвета на Европа по отношение на прозрачността на финансиране на политическите партии и превенция на корупцията сред длъжностни лица, включително народни представители, подчертаха, че повечето от препоръките са в голяма степен изпълнени.<sup>68</sup> Същевременно, част от препоръките на СДИПЧ остават неизпълнени, включително относно докладването на разходите преди изборния ден и ограничения обхват на надзора от страна на Сметната палата.

Политическите партии и коалиции, които получиха съответно поне един процент и четири процента от действителните гласове на национално ниво при предишните избори имат право на

<sup>66</sup> В параграф 7.6 от [Документа от Копенхаген от 1990 г.](#) страните членки се ангажират да „предоставят възможности на [партиите] да се съревновават една с друга въз основа на равно третиране от закона и от институциите. Параграф 7.7 постановява, че „провеждането на политическата кампания следва да бъде в свободна и честна среда, в която нито административна намеса, насилие или заплахи ограничава партиите или кандидатите свободно да представят своите гледни точки и умения, нито се възпрепятстват избирателите от възможността да учат и да обсъждат или от това да упражнят правото си на глас свободно и без страх от възмездие.“

<sup>67</sup> МНИ на СДИПЧ проведе мониторинг на 21 публични Фейсбук страници на политически партии и коалиции, които според социологическите проучвания имаха изгледи да влязат в парламента, съответните лидери, както и на президента и на Съвета на министрите.

<sup>68</sup> Последният доклад на ГРЕКО за съответствието относно [Третия кръг на оценка](#), публикуват през февруари 2016 г. констатира, че от общо 16 препоръки, 13 са изпълнени, а три са частично изпълнени. В [Четвъртия кръг на оценка](#) относно превенция на корупцията сред народни представители, съдии и прокурори (от декември 2019 г. ), българските власти са изпълнили задоволително 16 и частично 3 от общо 19. Първоначалният доклад от [Петия кръг на оценка](#) беше публикуван на 19 януари 2023 г.

държавна годишна субсидия, която може да бъде използвана и за целите на предизборната кампания.<sup>69</sup> Партиите и коалициите, които нямаха право на държавна субсидия и които регистрираха кандидатски листи във всички изборни райони получиха финансиране в размер на 40 000 лева за медийна реклама, а независимите кандидати получиха по 5000 лева.<sup>70</sup> Предизборната кампания може да бъде финансирана със собствени средства на партията или кандидата, както и парични дарения и дарения в натура от частни лица.<sup>71</sup> Даренията в размер над една минимална заплата (780 лева) трябва да бъдат придружени от декларация за произход на декларираните средства. Законът не поставя таван за индивидуалните дарения, което увеличава рисковете от попадане в зависимост от частни интереси на заможни лица. Даренията от чуждестранни лица, религиозни институции, анонимни или чуждестранни източници, както и от юридически лица са забранени. Таванът на разходите за предизборната кампания е определен на 3 милиона лева за партиите и коалициите и на 200 000 лева за независимите кандидати.

Сметната палата е натоварена да упражнява контрол върху финансирането на партии и на предизборната кампания. По време на кампанията участниците в изборите трябва редовно да декларират към Сметната палата всички дарения в седемдневен срок от тяхното получаване, както и данните за сключените договори с медии и с агенции за връзки с обществеността.<sup>72</sup> Тези данни бяха публикувани навреме от страна на Сметната палата. Средствата за масова информация следваше да публикуват онлайн всички договори с кандидатите, за повишаване на прозрачността, и да подадат тази информация до Сметната палата в рамките на 30 дни след изборния ден.<sup>73</sup> В рамките на същия период, участниците в изборите следва да подадат отчети към Сметната палата за приходите и разходите от кампанията, които трябва да бъдат публикувани до 15 дни и подлежат на одит от Сметната палата в рамките на шест месеца след подаването им. Законът не урежда разходите, направени от трети страни от името на участниците в изборите.<sup>74</sup> Провеждането на кампания в социалните медии и отчитането ѝ не е уредено в закона.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Според Закона за държавния бюджет, за 2023 г. размерът на държавната субсидия е 8 лева на глас. За първите три месеца на 2023 г. четири политически партии и пет коалиции имаха право да получат общо 4 651 796 лева.

<sup>70</sup> В рамките на тези избори десет политически партии и двама независими кандидата имаха право да получат тези медийни пакети. Кандидатите сами избираха къде да рекламират, но договорите бяха одобрени от ЦИК, която превежда средствата директно към съответните медии.

<sup>71</sup> През април 2021 г. възможността юридически лица да даряват за предизборна кампания, въведена през 2019 г., беше обявена за противоконституционна от Конституционния съд.

<sup>72</sup> По данни на публичния регистър на Сметната палата към 18 април девет партии и коалиции и един независим кандидат са декларирали дарения (като една партия само в натура), на обща стойност 1 366 570 лева, като най-високи приходи са декларирали от ПП (над 990 196 лева), следвани от Левицата (137 230 лева), Възраждане (92 470 лева) и „Български възход“ (86 101 лева). Най-голям брой договори, сключени с медийни доставчици бяха декларирани от ГЕРБ-СДС (297), следвани от БСП (112), Левицата (109), Възраждане (77) и „Български възход“ (70). Въз основа на публично оповестената информация, НПО Институт за развитие на публичната среда оценява общата стойност на сключените договори между медиите и партиите към 30 март на 2 395 882 лева.

<sup>73</sup> Тъй като изискванията за деклариране не се отнасят към социалните медии и интернет платформите за търсене, рекламирането в тези платформи, дори да бъде декларирано, не може да бъде проверено.

<sup>74</sup> Параграф 256 на [Насоките на СДИПЧ и Венецианската комисия за регулиране на политическите партии от 2020 г.](#) препоръчва „Следва да важат подобни правила за дарения и разходи към третите страни, както и към политическите партии, за да се избегнат ситуации, при които третите страни (посредници) може да бъдат използвани за заобикаляне на правилата за финансиране на кампанията“.

<sup>75</sup> Според публикуваните данни ПП-ДБ похарчиха най-много средства за кампания във Фейсбук, което възлиза на повече от половината от всички разходи за политически реклами. Библиотеката с реклами на Мета разкрива, че общите разходи за политическа реклама в рамките на един месец кампания възлизат на около 316 000 евро без да се включват разходите на стойност по-малка от 100 евро.



Сметната палата преглежда и сравнява подадената информация от страна на медиите и тази от докладите на участниците в изборите, както и одитите на отчетните документи за неразрешени дарения и други нарушения. Същевременно, обаче, тя няма правомощия и разследващ капацитет да установи реалните размери на разходите в кампанията, което ограничава ефективността на контролните ѝ функции.<sup>76</sup> Уволнението на председателя на Сметната палата малко преди тези избори повдигна въпроси относно институционалната независимост на палатата.<sup>77</sup>

Решенията на Сметната палата за установяване на нарушения на правилата за финансиране на предизборната кампания не са публични, което ограничава прозрачността.<sup>78</sup> Максималният размер на глобата, която Сметната палата може да наложи е 15 000 лева, което може да не се възприеме като ефективен възпиращ фактор за добре финансираните политически партии. Крайните срокове, в които Сметната палата налага санкции са дълги, а процесът за принудително събиране на глоби бе описан от редица събеседници на МНИ на СДИПЧ като отнемащ дълго време и неефективен.<sup>79</sup> Тези недостатъци намалиха ефективността и възпиращия ефект на санкциите, които може да бъдат наложени, в разрез с международните стандарти.<sup>80</sup>

*За да се гарантира ефективен надзор на финансирането на предизборната кампания, правомощията и обезпечеността на Сметната палата следва да бъдат разширени като се включи мониторинг на финансирането на кампаниите и разследване на възможни нарушения като например недеklarирани приходи и разходи. Когато в резултат на това се установят нарушения, следва да се приложат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за всяко нарушение.*

<sup>76</sup> Член 14.б от [Препоръка Rec\(2003\)4](#) от Комитета на министрите на Съвета на Европа относно общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании гласи, че „Независимият мониторинг следва да включва надзор върху профилите на политическите партии и разходите за предизборна кампания, както и тяхното представяне и публикуване“. Виж също Препоръка хiii от [Третия кръг на оценка](#) на ГРЕКО: „да се осигури подходящ и последователен надзор върху финансирането на предизборните кампании на политическите партии, кандидати и други участници в кампанията под ясната отговорност и водеща роля на Националната сметна палата“. Виж също Параграф 268 от [Насоките на СДИПЧ и Венецианската комисия за регулиране на политическите партии от 2020 г.](#)

<sup>77</sup> На 20 януари председателят на Сметната палата беше освободен от Парламента с гласовете на ГЕРБ-СДС, ДПС, БСП и БВ. Решението беше обжалвано в Конституционния съд от 71 народни представители, които твърдяха, че това решение противоречи на върховенството на закона и независимостта на Сметната палата. На 22 юни Съдът се съгласи с жалбоподателите и обяви решението на парламента за противоконституционно.

<sup>78</sup> Сметната палата има срок от шест месеца да завърши одита на предоставената информация от партиите в техния окончателен отчет. Все пак няма краен срок за публикуването на доклада от този одит. Последният одит, публикуван от Сметната палата се отнася за изборите от ноември 2021 г. Параграф 263 Насоките на СДИПЧ и Венецианската комисия за регулиране на политическите партии от 2020 г. гласи, че „прозрачността при отчитането изисква навременно публикуване на финансовите отчети на партиите“. Според данни на Сметната палата, са образувани производства по 15 случая за вероятни административни нарушения за периода януари-юни 2023 г., за сравнение със само 2 случая през 2022 г.

<sup>79</sup> Макар, че няма конкретни крайни срокове за нарушенията за финансирането на предизборната кампания, Законът за административните нарушения и наказания предвижда между три месеца и две години за започване на производства за административни наказания.

<sup>80</sup> Член 16 от [Препоръка Rec\(2003\)4](#) на Съвета на Европа гласи, че „Държавите следва да изискват ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения относно финансирането на политическите партии и предизборните кампании“.

## XI. МЕДИИ

### A. МЕДИЙНА СРЕДА

Медийната среда е разнообразна и предоставя плурализъм на съдържанието, което отразява политическата поларизация. Голяма част от медиите функционират в ограничен рекламен пазар, което прави много от тях финансово нестабилни и разчитащи на субсидии и държавна реклама, което ги поставя в риск от политическо и икономическо влияние.<sup>81</sup> Ограниченията на устойчивостта на медиите, според събеседници на ММНИ, може да доведе до автоцензура при критично отразяване на бизнеса и политическите партии. Телевизията доминира на медийния пазар и остава основният източник на новини, докато онлайн медиите взеха превес над печатните медии. Социалните мрежи предоставят дигитално публично пространство за политическите партии и кандидати да се ангажират с избирателите.<sup>82</sup> Въпреки подобренията в регулаторната и общата медийна среда, продължават да битуват дългогодишни опасения за медийния сектор, включително недостатъчната прозрачност на медийната собственост, разпределението на държавната реклама, концентрация на медиите, както и липсата на гаранции за защита на медиите от политическа намеса.<sup>83</sup>

Обществените медии – Българска национална телевизия (*БНТ*) и Българско национално радио (*БНР*) са сред доставчиците, които се ползват с най-голямо доверие. Техният модел на финансиране, който се основава на остарели критерии като например брой часове на излъчване, излагат размера на финансиране на несигурност и преценка от страна на Народното събрание. Това, според някои от събеседниците на ММНИ не осигурява нито достатъчно средства за изпълнение на обществената функция, нито за предпазване от влияние от правителството и от страна на политическите партии. Промените в регулацията на медиите с цел ревизиране на модела на финансиране все още не са приложени, въпреки че бяха широко обсъждани и са обект на предишни препоръки в докладите на СДИПЧ. Две медийни групи (*bTV* и *Nova*) в голяма степен доминират медийния пазар и имат най-големи дялове от аудиторията.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Преглед на [медийния пазар](#) от Агенция Медиен клуб показва, че общият рекламен пазар за 2022 г. възлиза на 291,4 милиона евро или с 63 процента по-малко в сравнение с 2021 г. (782,2 милиона евро).

<sup>82</sup> Според данните на [Флаш Евробарометър](#) от 2022 г., телевизията е най-използваният източник за новини в България. По данни на [Internet World Stats](#) (Световна интернет статистика) от 2022 г. в България интернет навлиза сред 67.9 процента, а Фейсбук сред 67 процента.

<sup>83</sup> Предишните препоръки на СДИПЧ по тези въпроси остават неразрешени. [Докладът на ЕС](#) от 2022 г. относно актуалното положение във връзка с върховенството на закона в България гласи, че „Липсата на ясна регулаторна рамка за гарантиране на прозрачност при разпределението на държавната реклама продължава да буди безпокойство въпреки че бяха приети мерки за повишаване на прозрачността. Що се отнася до прозрачността на собствеността на медиите, в момента се обсъжда по-ефективното прилагане на задълженията относно собствеността на медиите“. Въпреки това България подобри своето място в [Индекса за свобода на пресата](#) на Репортери без граници за 2022 г. на 91 от 112 през 2021 г. [Годишното изследване на свободата на словото](#) (2022 г.), проведено от Алфа рисърч по поръчка на Асоциацията на европейските журналисти в България (АЕЖ) гласи, че „През 2022 г. се наблюдава ръст на позитивните нагласи в сектора“, като 19.6 процента от респондентите оценяват свободата на словото през 2022 г. като добра или много добра в сравнение с 8.9 процента през 2020 г. и 4.5 процента през 2017 г.

<sup>84</sup> Според доклада на [Института на Ройтерс за дигитални новини](#) от 2022 г. обществените оператори (*БНР* и *БНТ*) са източниците на информация, ползващи се с най-голямо доверие, следвани от *Дарик*, *Новините на Nova TV* и *bTV Новините*. Същият доклад обаче посочва ниското доверие в новинарското съдържание (35 процента) с повече хора, които казват, че не се доверяват, отколкото, че се доверяват на новините, което се дължи основно на дълбоко поляризираната медийна среда. [Проучване](#) на медийните предпочитания по време на предизборните кампании, проведено от Съвета за електронни медии (СЕМ) посочва, че през 2022 г. се наблюдава значително намален интерес към новини за изборите, което навежда на предполагаема изборна умора.

Въпреки, че не се наказва с лишаване от свобода, клеветата все още се счита за криминално деяние, което противоречи на международните стандарти.<sup>85</sup> Нападенията над журналисти намаляха през последните години, но липсата на навременно и ефективно разследване беше критикувано.<sup>86</sup> На 8 март частна онлайн медия беше съдена от застрахователна компания за 1 милион лева по искове за клевета. Националните и международните асоциации на журналисти определиха този иск като правен тормоз срещу критично медийно съдържание, като това може да има отрицателен ефект върху други журналистически разследвания по въпроси от обществен интерес.<sup>87</sup> Обвинения срещу медии, които водят до непропорционални глоби създават среда на страх и подкопават медийната свобода. На 31 март, последният ден от предизборната кампания, репортерка на *БНТ* беше обидена и принудена да напусне предизборно събитие на партия „Възраждане“.<sup>88</sup>

*За да се гарантира свободата на словото, следва да се приемат законодателни мерки в защита на журналистите и работещите в медиите от неправомерни съдебни производства по искове за клевета, включително ранно отхвърляне на явно необосновани искове, присъждане на съдебни разноски, обезщетение за вреди и пропорционални и възпиращи санкции за страната, която е иницирала неправомерното съдебно производство.*

## **В. ПРАВНА РАМКА ЗА МЕДИИТЕ**

Законодателството предоставя гаранции за защита на свободата на словото и медиите и като цяло съответства на международните стандарти. Конституцията защитава свободата на словото и свободата на изразяване, както и на правото да се търси, получава и разпространява информация, както и свободата на медиите от цензура. Законът за радио и телевизия (ЗРТ), който с измененията от 2020 г. съответства с регулаторната рамка на Директивата на ЕС 2010/13, и наред с другото установява задачи и задължения на Съвета за електронни медии (СЕМ), медийният регулатор, който е отговорен за лицензирането, регистрацията и контрола на

<sup>85</sup> Виж [Препоръка на Съвета на Европа CM/Res\(2016\) за защита на журналистиката и безопасността на журналистите и други, работещи в медиите, Резолюция 1577 \(2007\) на ПАСЕ За декриминализиране на клеветата](#), както и параграф 47 от [Обща бележка 34](#) от 2011 г. на Комитета за права на човека на ООН, към член 19 от МПГПП и [Декларацията на ОССЕ от Бишкек от 2003 г.](#)

<sup>86</sup> На 15 февруари 2021 г. Представителят на ОССЕ за свобода на медиите [отбеляза](#) отказа на кабинета на главния прокурор за пълно разследване на докладвания случай на побой от полицията през септември 2020 г. над журналиста на свободна практика Димитър Кенаров. Параграф 23 от [Обща бележка 34 към МПГПП](#) от 2011 г. призовава атаките над журналист да бъдат „задълбочено разследвани в кратки срокове и с преследване на извършителите.

<sup>87</sup> [Асоциацията на европейските журналисти в България \(АЕЖ\)](#) бързо осъди случая с Медиапул като класически пример за „дело шамар“ – SLAPP (strategic lawsuits against public participation – стратегически дела срещу публичното участие), както и инцидентът с репортерката на БНТ, като отбеляза, че „опитите за унижаване и заплахите към журналисти са абсолютно недопустими“. През април 2022 г. Европейската комисия публикува предложение за [anti-SLAPP Directive](#) (директива срещу делата шамари), която има за цел да предостави „защита срещу явно необоснованите и неправомерни съдебни производства по граждански дела с трансгранични последици, които са заведени срещу физически и юридически лица, по-специално журналисти и защитници на правата на човека поради тяхното публично участие“.

<sup>88</sup> В допълнение на тези два случая, [Платформата на Съвета на Европа за безопасност на журналистите](#) отчете още един сигнал през 2023 г.: на 7 февруари активисти на партия „Възраждане“ заплашиха журналист на *Дойче веле*, който отразява събирането на подписи от тяхна страна за референдум срещу еврозоната, а полицията я принуди да изтрие снимките, които е направила; в отговор към Съвета на Европа от 6 април българските власти съобщават, че полицията е издала писмена заповед, която ограничава правото на журналистката да публикува лични данни на отделни граждани.



доставчиците на медийни услуги. През юни 2022 г. СЕМ не успя да назначи нов генерален директор на *БНТ*, а новата процедура за избор все още не е завършена поради обжалване в съда.<sup>89</sup>

Изборният кодекс съдържа разпоредби за електронните медии по време на предизборната кампания като разписва подробни правила за платено време и безплатна политическа реклама. Измененията от месец май 2021 г. затвърдиха принципа на „равно участие“ на участниците в политическата кампания в ефира на обществените медии. Според изискванията на закона бяха подписани споразумения за отразяване на изборите от *БНТ* и *БНР* с политическите партии, които бяха одобрени от ЦИК на 1 март. Тези споразумения, макар и в съответствие със закона, строго определят всички форми на отразяване на кампанията, включително времетраене, график, ред на явяване, водещите и темите, което ограничи редакционната свобода на *БНТ* и *БНР* в отразяването на предизборната кампания. В противовес на това, частните канали и онлайн медиите имат по-висока степен на редакционна свобода.

*За насърчаване на редакционната свобода на обществените медии следва да се обмисли преразглеждането на стриктните правила за равнопоставеност на участието или ограничаване на неговото прилагане само до специални предизборни предавания като по този начин се даде по-голяма редакционна независимост на обществените медии при отразяване на предизборната кампания в редовните новини и информационни програми.*

### **С. МЕДИЙНО ОТРАЗЯВАНЕ НА КАМПАНИЯТА**

Медиите отразиха изборите подробно като предоставиха пряк достъп на кандидатите и така позволиха на избирателите да чуят различните гледни точки. Отразяването от страна на медиите беше като цяло в съответствие със закона, но стриктните правила за равнопоставеност на участието ограничи редакционното съдържание и посредническата роля на обществените оператори, които бяха използвани от политическите партии като средство за разпространение на техните предизборни послания.

*БНТ* и *БНР* предостави на всички участници в изборите безплатно и платено ефирно време, в съответствие с изборните разпоредби.<sup>90</sup> В часовете, когато се осъществи мониторинг *БНТ* излъчи над 20 часа предаване на кандидатите - безплатно (73 процента) и платено ефирно време (27 процента). *БНТ* и *БНР* организираха 42 дебата на национално и регионално ниво, в които се включиха 159 кандидата, но основните партии рядко участваха.<sup>91</sup> Освен това, изтъкнатите политически лидери в повечето случаи отказваха да се изправят един срещу друг като по този начин лишиха избирателите от възможността да ги видят да участват в дебат.<sup>92</sup> *БНТ* и *БНР* не отразиха никакви предизборни събития в техните новинарски емисии, които по-скоро се съсредоточиха върху представители на правителството и на президента в техните официални

<sup>89</sup> От петте члена на СЕМ двама са назначени от президента и трима от парламента за шестгодишен мандат. Медийният регулатор се финансира от държавния бюджет. Много от събеседниците на ММНИ обаче отбелязаха нуждата за преразглеждане на модела на финансиране, за да се предоставят достатъчно средства на медийния регулатор за изпълнение на задълженията си.

<sup>90</sup> МНИ на СДИПЧ извърши мониторинг между 3 март и 2 април на политическото отразяване от трите телевизионни канала (*БНТ*, *bTV* и *Nova TV*), ежедневно между 16:00 и 23:00 часа), две радиостанции (*БНР* и *Дарик*), ежедневно между 07:00-09:00 часа и 17:00-19:00 часа. В допълнение, мониторингът наблюдава предизборните дебати в сутрешните и следобедни блокове.

<sup>91</sup> С изключение на Възраждане, които се включиха в 21 дебата, основните опоненти от ГЕРБ-СДС и ПП-ДБ участваха съответно в осем и четири дебата, излъчени по *БНТ* и *БНР*.

<sup>92</sup> Въпреки това, на 24 март вечерното предаване по *БНТ Панорама* организира дебат с шест изтъкнати кандидата, като трима от тях са партийни лидери (Асен Василев, ПП-ДБ; Костадин Костадинов, Възраждане; и Стефан Янев, БВ).

функции. При редовни правителства, обаче, подобно подробно отразяване на членове на кабинета би довело до системно предимство на управляващите.<sup>93</sup> Редовните информационни и публицистични предавания на *БНТ* и *БНР* попаднаха под същите строги правила, установени с подписаните споразумения с партиите.<sup>94</sup> Макар да беше ясно обозначено като платено съдържание, *БНТ* и *БНР* отразиха интервюта и репортажи от кампанията като по този начин включиха журналистите в подготовката на материали за кампанията на политическите партии, което представлява омаловажаване на журналистическата професия, практика, която не се насърчава от международните професионални норми.<sup>95</sup>

*За да се предпази журналистическата професия и да се насърчи нейната роля на коректив и да се избегне объркване между журналистиката и политическата реклама, обществените медии следва да обмислят как да избягват използването на журналисти в разработването на платени агитационни материали за участниците в изборите като например платени интервюта и платени репортажи за предизборната кампания.*

Частните медии, които бяха наблюдавани, показаха по-високо ниво на гъвкавост в отразяването на изборите. *Nova TV* и *bTV* предоставиха широко отразяване на политическите претенденти в различни формати като дебати и интервюта с представители на парламентарно представените партии и водещите политически опоненти, макар и да се излъчваха извън прайм тайма.<sup>96</sup> Новинарските емисии на *Nova TV*, *bTV* и *Дарик* рядко отразяваха събития от предизборната кампания, но като цяло отразяването по политически теми беше неутрално с основно включване от парламентарно представените партии.<sup>97</sup> Всички оператори, които бяха наблюдавани, отразяваха подробно изборната подготовка и разяснителната кампания за избирателите. Тъй като политическите партии решаваха кои да са техните представители по време на дебатите, жените кандидатки като цяло бяха недостатъчно представени, което подчертава неравенството на половете в политическия живот.<sup>98</sup>

По време на предизборната кампания СЕМ извърши мониторинг на 26 оператора (13 обществени доставчика на медийни услуги и 13 частни доставчика на медийни услуги) и изпрати 16 сигнала с потенциални нарушения към ЦИК най-вече за неправилно публикуване на социологически допитвания, непълна информация при платената реклама, както и изказвания от кандидатите, които противоречат на добрия тон на кампанията. ЦИК установи нарушения в пет от случаите, като нито един не беше от страна на медиен доставчик. В деня за размисъл СЕМ изпрати допълнително 13 сигнала до ЦИК, като девет от тях бяха срещу медийни издания заради публикуване на резултати от социологически допитвания преди края на изборния ден, в

<sup>93</sup> *БНТ* и *БНР* отдели най-много време от техния прайм тайм за отразяване на правителството (съответно 56 и 59 процента) и на президента (26 и 10 процента).

<sup>94</sup> Предаванията *Панорама* и *Референдум* бяха включени в споразуменията между *БНТ* и политическите партии.

<sup>95</sup> Виж параграф 13 от [Глобалната Харта за етика на журналистите](#) на Международната федерация на журналистите (IFJ) и параграф 3.4 от [Етичния кодекс](#) на българските медии.

<sup>96</sup> *Nova TV* излъчи около 8 дебати и 29 интервюта, *bTV* около 9 дебати и 61 интервюта. Само едно от тези предавания, обаче, беше в прайм тайма: на 25 март *bTV* излъчи дебат с изтъкнати представители на пет партии (ГЕРБ, ПП-ДБ, БСП, ДПС и Възраждане).

<sup>97</sup> *bTV*, *Nova TV* и *Дарик* отделиха съответно 86 процента, 77 процента и 91 процента от тяхното новинарско отразяване на седем парламентарно представени партии.

<sup>98</sup> От всички участници в дебатите, излъчени по *БНТ* и *БНР* само процента бяха жени. От друга страна, жените кандидатки се радваха на малко по-добро отразяване в частните телевизии в обсега на мониторинга (*bTV*, 21 процента; *Nova TV*, 17 процента).

противоречие със закона.<sup>99</sup> Съответните глоби за нарушенията, определени от ЦИК не бяха оповестени публично по време на кампанията, което подкопава навременните и ефективни правни средства за защита.

## XII. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

Конституцията гарантира правото на самоопределение, но не споменава национални малцинства.<sup>100</sup> Липсва правна уредба за насърчаване на участието на малцинствата в изборите. Законът забранява провеждането на предизборна кампания на друг език освен български в противоречие с предишни препоръки на СДИПЧ и Венецианската комисия и с Европейската конвенция за правата на човека.<sup>101</sup>

Платформите на политическите партии и коалиции като цяло не включваха никакви предложения за политики специално насочени към малцинствата.<sup>102</sup> Политическите партии съобщиха на МНИ на СДИПЧ, че са издигнали няколко кандидата от ромски произход на избираеми позиции. Представители на гражданското общество и на ромите, които се срещнаха със СДИПЧ заявиха, че рядко се провеждат предизборни събития в ромските общности.<sup>103</sup> Според представители на ромската общност един кандидат от ромски произход е избран за народен представител от листата на ДПС. Същевременно обаче МНИ на СДИПЧ разбра за чести случаи на предразсъдъци, които съществуват срещу ромите.<sup>104</sup> Няколко ромски организации и други събеседници изразиха опасения, че по време на предизборната кампания полицейските акции се провеждат основно в ромските квартали, понякога с употребата на обиден език срещу представителите на тези общности, които често възприемат тези акции като заплашителни.

*Съответните власти, в партньорство с ромски организации, следва да подкрепят провеждането на разяснителна предизборна кампания сред ромските общности, за да*

<sup>99</sup> Според СЕМ следните медийни издания публикуваха резултати от социологически проучвания в периода за размисъл: *Икономедиа*, *Клуб Зебра*, *ПИК бродкастинг*, *Dir.bg*, *Дарик радио*, *bTV Media Group*, *Nova Broadcasting Group*, *БНТ*, *Focus Media*.

<sup>100</sup> Лицата от малцинствен произход съставляват около 15 процента от населението на страната като етническите турци и ромите са най-многобройните групи които формират съответно около 8,4 и 4,4 процента от населението според данните от преброяването от 2021 г.

<sup>101</sup> На 2 май ЕСПЧ отсъди, че абсолютната забрана от страна на България срещу употребата на неофициални езици по време на предизборната кампания в съчетание със заплахата от административни санкции ограничава непропорционално гаранциите за свобода на изразяване, гарантирани от Европейската конвенция (виж [Местан срещу България](#), жалба No. 24108/15). В допълнение, редица решения на ЕСПЧ относно свободите за сдружаване на македонското малцинство все още не са изпълнени. През декември 2022 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа призова компетентните власти да „не отказват регистрация на сдружение, което има за цел да постигне „признаване на македонско малцинство в България“ въз основа на мотиви, които противоречат на съдебната практика на Европейския съд по тези дела.“ Виж решенията на ЕСПЧ [Македонски клуб за етническа толерантност в България и Радонов срещу България](#), жалба No. 67197/13 и [Василев и Дружество на репресираните македонци в България, жертви на комунистическия терор срещу България](#), жалба No. 23702/15).

<sup>102</sup> Платформата на „Български национален съюз – Нова демокрация“ съдържа дискриминационни бележки срещу ромите, а Възраждане и „Консервативно обединение на десницата“ споменават в техните платформи, че са против политики, които са основани на малцинствени или етнически принципи.

<sup>103</sup> Като положително развитие се отбелязва, че движението Ромска постоянна конференция организира инициативата „Роми за честни избори“, която планира национален обществен диалог с политически партии, а „Амалипе“ организира дебати с кандидати за народни представители. Ромската НПО „Лидер“ разположи 267 граждански наблюдатели.

<sup>104</sup> Виж също [Доклад на Комисаря по правата на човека към Съвета на Европа от 2019 г. Докладът за България на Европейската комисия за борба с расизма и нетолерантността от 2022 г.](#) споменава за противоречивите реакции от страна на властите през последните години срещу езика на омразата.

насърчат значимо и приобщаващо политическо участие. Следва да се приемат законодателни стимули за приемане на вътрешнопартийни мерки, които да насърчават участието на малцинствата сред ръководството на партиите и като кандидати.

### XIII. РАЗРЕШАВАНЕ НА ИЗБОРНИ СПОРОВЕ

Жалби срещу административните актове или решения може да бъдат подавани към избирателните комисии само от тези жалбоподатели, които може да обосноват техния правен интерес. Всеки гражданин може да подаде сигнали за изборни нарушения.<sup>105</sup> Законът предоставя ускорена процедура за разглеждане на жалби по изборни въпроси с крайни срокове от три дни до един час в изборния ден, което е в съответствие с добрите изборни практики. Същевременно обаче са налице несъответствия в разпоредбите, които уреждат сроковете за произнасяне на ЦИК относно жалби и сигнали.<sup>106</sup> Искания за оспорване на изборните резултати за избори за Народно събрание може да бъдат подадени само към Конституционния съд от една пета от народните представители, президента, Министерски съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд (ВАС) и от главния прокурор, което оставя участниците в изборите без ефективна правна защита в противовес на ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.<sup>107</sup>

*Законът следва да бъде изменен, за да позволи пряко оспорване на изборните резултати.*

При обсъждане на жалби и сигнали ЦИК приложи закона последователно и в законоустановените срокове. По време на кампанията ЦИК обсъждаше жалбите и сигналите в публични заседания и решенията бяха своевременно публикувани на интернет страницата. ЦИК и РИК поддържаха онлайн регистри на жалбите и сигналите, което повиши прозрачността. Около 140 жалби и сигнали бяха подадени към РИК, най-вече относно провеждането на кампанията и за съставите на СИК. ЦИК публикува решения по 29 жалби, сигнали и обжалвания срещу решения на РИК.<sup>108</sup> ЦИК също получи четири сигнала от СЕМ за реч на омразата като започна административни процедури за налагане на санкции.

ВАС се произнесе по 12 жалби преди изборния ден и по една след изборния ден, като повечето бяха подадени от ПП срещу решенията за съставите на РИК. ВАС потвърди решенията на ЦИК в 11 от случаите и ги отхвърли в 2 от тях. ВАС предостави адекватна правна защита и добре обосновани решения, с препратки към съдебната практика. По жалба от страна на Левицата, ПП и ДБ, Административният съд – София град отмени решението на ЦИК, което изискваше СИК да вписват в протоколите с резултатите броя на хартиените бюлетини и тези от машините за гласуване заедно. ЦИК съответно измени решението си.

Изборният кодекс дава възможност на избирателните комисии да наказват изборните нарушения като установят тези нарушения и постановят глоби. Размерът на глобите се определя от

<sup>105</sup> Жалби и сигнали може да бъдат подавани към ЦИК и към РИК. Решенията на РИК може да бъдат обжалвани към ЦИК и областните административни съдилища или към Върховния административен съд като последна инстанция. Решенията на РИК, които са потвърдени от ЦИК може да бъдат обжалвани в областните административни съдилища по общата административна процедура.

<sup>106</sup> Член 57.1.26 от Изборния кодекс дава 24 часа за обсъждането на жалби и сигнали. От друга страна, член 73, който се отнася до решенията на избирателните комисии постановява, че ЦИК има три дни..

<sup>107</sup> Член 2.3 от [МПШП](#) гласи, че „всички лица, чиито права или свободи са накърнени следва да имат ефективна правна защита...“; виж още параграф 5.10 от [Документа от Копенхаген от 1990 г.](#)

<sup>108</sup> От тези, 17 бяха оставени без разглеждане, най-вече относно твърдения за незаконна агитация, гласуване с подвижна секция, съставите на СИК.

председателя на ЦИК или от областните управители по данни на РИК.<sup>109</sup> Издаването на глоби за изборни нарушения отнема дълго време, тъй като не е част от бързата изборна процедура и продължителният процес намалява ефективността на санкциите.<sup>110</sup>

*Правната рамка следва да предвижда ефективен механизъм и правна защита за да се гарантира спазването на изборното законодателство, като например ясни санкции за конкретни изборни нарушения и налагане на глоби в рамките на подходящи съкратени срокове.*

Беше създадено Междуведомствено звено от кабинета на главния прокурор и Държавна агенция „Национална сигурност“, което обедини усилията на двете институции за противодействие и реакция на криминални деяния в периода на изборите.<sup>111</sup> Според кабинета на главния прокурор са получени 859 сигнала и са образувани 140 досъдебни производства. МВР получи 789 сигнала и образува 143 производства като издаде 2100 предупреждения най-вече срещу купуване на гласове.

Лицата, които са идентифицирани като потенциални извършители на изборни нарушения получиха предупредителни протоколи, които те трябваше да подпишат. Макар някои от събеседниците на МНИ на СДИПЧ да похвалиха тези превантивни мерки, други отбелязаха, че полицейските акции често имаха сплашващ ефект върху избирателите и кандидатите и тези акции не бяха насочени към организаторите на купуването на гласове. Правоприлагащите органи споделиха пред МНИ на СДИПЧ, че събирането на доказателства за купуването на гласове остава предизвикателство и повечето случаи не минават след досъдебната фаза.<sup>112</sup>

#### **XIV. ГРАЖДАНСКО И МЕЖДУНАРОДНО НАБЛЮДЕНИЕ**

Изборният кодекс предвижда гражданско и международно наблюдение на целия изборен процес. Регистрираните кандидати имат право да назначават техни представители да проследяват изборния процес на всички нива на изборната администрация и да излъчат техни застъпници в избирателните секции. В периода между 22 февруари и 1 април ЦИК регистрира общо 1181 избиратели от 19 неправителствени организации, като 15 от тях бяха регистрирани и за избирателни секции извън страната, както и около 204 международни наблюдатели. За съжаление, на МНИ на СДИПЧ беше отказан достъп до наблюдение на някои аспекти от подготовката на изборния процес, като например отпечатването на избирателните списъци от ГРАО и удостоверяване на софтуера на машините за гласуване в МЕУ с мотива, че международните наблюдатели не са изрично споменати в съответните разпоредби на закона.

<sup>109</sup> По закон председателят на ЦИК е отговорен за постановяването на глоби за нарушения относно агитацията, включително и в медиите. Областните управители са натоварени с издаването на актове за постановяване на глоби във всички други случаи.

<sup>110</sup> Например, в Пазарджик въпреки административните процедури, започнати от РИК и потвърдени от ЦИК, които указват на кмета да премахне плакатите, където тя се появява с кандидат, плакатът не беше премахнат и никакви глоби не бяха наложени. Според закона, ЦИК следваше да постанови наказателен акт на кмета и да изиска плащане на глоба за нарушението и ако това не беше удовлетворено, нарушението се прехвърля към Национална агенция по приходите. Наказанието изтича след две години.

<sup>111</sup> МВР не взе участие в това звено, тъй като счита, че Изборният кодекс не съдържа изрично задължение за това. МВР и главният прокурор си сътрудничиха на областно и общинско ниво.

<sup>112</sup> Годишните статистически данни предоставени от кабинета на главния прокурор на МНИ на СДИПЧ показват, че през 2022 г. са заведени 83 дела за купуване на гласове, по които са осъдени 23 души. От тях 20 нарушители получиха условни присъди, а трима са осъдени на лишаване от свобода.

## XV. ИЗБОРЕН ДЕН

### A. ОТКРИВАНЕ И ГЛАСУВАНЕ

Изборният ден протече гладко и като цяло гласуването беше добре организирано. Наблюдателите на ММНИ оцениха положително откриването на изборния ден във всички наблюдавани секции, с изключение на 3. Повечето от наблюдаваните избирателни секции отвориха навреме или скоро след това. Беше забелязано забавяне при откриване на изборния ден в няколко секции, което се дължеше на недостатъчните познания на СИК за процедурите, включително и за инсталирането на машините за гласуване.

Процесът на гласуване беше оценен положително в 97 процента от наблюденията и като цяло беше спокоен и плавен. Политически застъпници присъстваха в 35 процента от посетените от ММНИ избирателни секции, а гражданските наблюдатели бяха забелязани в 5 процента от избирателните секции. Процедурите за идентификация на избирателите, подписване на избирателния списък и подпечатването на бюлетините бяха спасени почти винаги, а избирателите, които предпочетоха да използват машини за гласуване познаваха този метод на гласуване. В отделни случаи членовете на СИК насърчаваха избирателите да ползват определен метод на гласуване; бяха подадени няколко жалби до РИК за подобно поведение.

Макар в повечето посетени от ММНИ избирателни секции нямаше проблеми с машинното гласуване, но беше докладвано, че в 4 процента от наблюденията машините не функционират. В рамките на деня ЦИК трябваше да издаде допълнителни указания към СИК как да действат в случаи, при които бюлетините от машинно гласуване излизаха празни или бяха принтирани твърде късо, което направи избора на избирателите нечетлив.<sup>113</sup>

Разположението на избирателните секции беше оценено като подходящо за избиратели с намалена подвижност в 71 от наблюденията на ММНИ, но по-малко от половината посетени секции (39 процента) бяха оценени като подходящи за самостоятелен достъп за тези избиратели.

Като отрицателно наблюдение беше отбелязано, че в 7 процента от наблюдаваните случаи от страна на ММНИ тайната на вота беше нарушена. Това се дължеше основно на неподходящото разположение на самата избирателна секция (в 6 процента от случаите) или заради това, че избирателите не отбелязваха своя вот тайно или не съгваха правилно техните бюлетини.<sup>114</sup> Тези наблюдения бяха направени в контекста на липсващ дизайн и единно прилагане на изискванията за паравани за гласуване, които замениха тъмните стаички след промените от декември 2022 г. (виж раздел *Изборна администрация*). Това, че кутиите за гласуване бяха напълно прозрачни, а не полупрозрачни, също така означаваше, че отбелязаният вот на бюлетините можеше да бъде видян в някои случаи от членовете на СИК. Също така, наблюдателите на ММНИ докладваха случаи, при които различни хора следяха и отбелязваха избирателите (в 2 процента от наблюденията), както и присъствието на лица, които нямат право да са в избирателните секции

<sup>113</sup> Функционирането на машините за гласуване с отделно доставените хартиени ролки не беше тествано преди изборния ден (виж раздела *Технологии за гласуване*). СИК бяха инструктирани да разрешат в такива случаи избирателите да гласуват с друга бюлетина, а в края на деня да попълнят декларация и да прикачат „нередовните“ бюлетини от машинното гласуване. На 3 април ЦИК обяви, че общо 122 машини за гласуване са били повредени, като 102 от тях на самия изборен ден. Представител на *Смартматик* информира МНИ на СДИПЧ, че известен брой машини са били повредени или заради употребата на външна памет от предходните избори или заради проблеми с хартиените ролки, например когато сърцевината на ролката е повредена при транспортирането.

<sup>114</sup> След препоръка от Обществения съвет към ЦИК, на 31 март ЦИК препоръча на СИК да изисква от избирателите да съгват бюлетината от машината два пъти, за да запазят тайната на вота.

(в около 3 процента от наблюденията). Бяха докладвани и 5 случая, при които имаше индикации за купуване на гласове извън избирателните секции.<sup>115</sup>

*Централната избирателна комисия и правителството следва да разработят и да предоставят на местните власти и на избирателните комисии единни указания, а при нужда, и ресурси, за да се гарантира, че параваните за гласуването, разположението на машините за гласуване, дизайнът на избирателните кутии и другите компоненти от избирателната секция са поставени по начин, който да гарантира тайната на вота.*

## **В. ПРЕБРОЯВАНЕ И ОБРАБОТКА НА ГЛАСОВЕТЕ**

Във всички 64 избирателни секции, където ММНИ наблюдава процеса на броене на гласовете затвори се навреме или с малко закъснение. Преброяването на гласовете беше оценено като цяло положително. В някои избирателни секции обаче, наблюдателите на ММНИ забелязаха, че важни процедури бяха пропуснати или не бяха следвани в указания ред. В 11 случая броят на гласувалите избиратели не беше установен преди да бъдат отворени избирателните кутии и в 9 наблюдения неизползваните и сгрешените бюлетини не бяха опаковани преди да започне броенето на гласовете. В 20 от наблюденията ММНИ отбеляза, че членовете на СИК срещаха трудности при засичане на контролите и правилно попълване на данните в протоколите като някои от тези трудности се дължаха на процедурни грешки от страна на СИК, както и на сложността при отчитане на бюлетините от машинното гласуване и това с хартиени бюлетини. Не бяха публикувани копия от протоколите на СИК на публично място, каквито са изискванията на закона, в повече от половината наблюдавани случаи, което ограничава прозрачността.

ММНИ наблюдава обработката на резултатите във всички 31 РИК и като цяло оцени процеса като подреден и добре организиран. Струпването на хора се отрази отрицателно на процеса и беше докладвано в пет случая, а в една РИК наблюдателите на ММНИ не бяха допуснати в близост да проследят процеса. В 35 от наблюденията РИК откриха несъответствия в протоколите на СИК, които трябваше да бъдат коригирани преди въвеждането на данните, което е индикация за недостатъчна подготвеност и умения за отчитане сред много от СИК. ЦИК започна публикуване на предварителните резултати на специално разработена страница в 23:00 часа в изборната нощ, като така допринесе за прозрачността на изборните резултати. Предварителните данни за избирателната активност от 40.633 процента бяха обявени на 3 април.

*Процедурите за установяване и отчитане на изборните резултати следва да бъдат подобрени, за да се отстранят неточности в протоколите. Процедурите за броене и обучението на членовете на избирателните комисии биха могли да включат подходящи помощни средства, като например електронен протокол за резултатите.*

Според информацията, която МЕУ предостави на МНИ на СДИПЧ, малко над половината от устройствата за видеонаблюдение са предавали на живо процеса на броене без прекъсвания.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Според обявената информация от МВР, по време на изборния ден са получени 151 сигнала и са образувани 9 досъдебни производства за изборни нарушения.

<sup>116</sup> Според МЕУ общо 11 608 устройства са били доставени, като от тях 11 383 са били активирани на 1 април и са тествани успешно. От общо 8969 устройства, които са имали добро мрежово покритие за предаване на живо на броенето на гласовете, 6500 са работили без прекъсване. В рамките на 36 часа от началото на броенето на гласовете, са регистрирани 116 000 индивидуални посещения на създадената платформа. Интернет потребители са гледали видеата средно за 11 минути.



## XVI. РАЗВИТИЯ СЛЕД ИЗБОРНИЯ ДЕН

След изборите ЦИК разгледа 12 обжалвания относно изборния процес, като те бяха или отхвърлени или се потвърдиха решенията на РИК. РИК публикуваха информация за 19 жалби, като повечето се отнасяха до поведението на членовете на СИК, попълването на протоколите и твърдения за нередности в процедурите за гласуване и броене.

ВАС уважи жалбата на министъра на регионалното развитие срещу решението на ЦИК относно разследването на ГРАО за случаи на незаконно гласуване. Според ВАС, отговорността е на ЦИК и не на ГРАО да провери и да подаде сигнал към прокуратурата за случаи на нарушения на Изборния кодекс.

ЦИК обяви окончателните изборни резултати и разпределението на мандатите между кандидатите на 6 април. Броят на неизползваните бюлетини надхвърли 5 милиона (2,6 милиона граждани гласуваха). Приблизително 41 процента от гласовете бяха подадени на хартия като недействителните гласове достигнаха близо 4 процента от гласовете.

В противовес на международните добри практик ЦИК няма законово право да коригира несъответствия в докладваните изборни резултати.<sup>117</sup> Въз основа на анализа, осъществен от ЦИК, бяха открити около 14 700 грешки в 2757 от общо 12 916 получени протоколи от СИК. ЦИК отбеляза, че голяма част от тези несъответствия се отнасяха до дребни грешки при преброяването на преференциалните гласове, но също така поиска от РИК да обяснят защо са приели протоколи на СИК с тези разминавания.

*За да гарантира последователност и прозрачност при обработката на резултатите, следва да се установят ясни процедури за отстраняване на грешки и несъответствия в изборните протоколи, както и критерии за повторно преброяване на бюлетините.*

Избраните кандидати бяха официално обявени от ЦИК на 8 април. Седем партии, които бяха представени в предходния парламент и една, която имаше представителство през 2021 спечелиха места в новия парламент (включвайки две коалиции).<sup>118</sup> Седем политически партии и коалиции, които изпълниха изискването за един процент от гласовете (четири за коалиции) получиха държавно финансиране. Представителството на жените в новия парламент остана същото като при предишното Народно събрание с 58 жени от общо 240 народни представители. Новият парламент беше открит на 12 април.

Конституционната процедура за сформирание на правителство включва консултации на президента с парламентарните групи и след това последователно предоставяне на мандати на кандидатите за министър-председатели, издигнати от най-голямата, втората по големина и трета парламентарна група по избор на президента. Ако и трите опита за съставяне на правителство се провалят, президентът разпуска парламента и насрочва предсрочни избори за Народно събрание в срок от два месеца от разпускането на парламента. Въпреки че липсва законоустановен краен

<sup>117</sup> Параграф II.3.3.i от [Кодекса на Венецианската комисия за добри практики по изборни въпроси](#) от 2002 г. гласи, че „[в]случаите, когато апелативният орган е по-висшестояща избирателна комисия, той следва да може да действа служебно (ex officio) да поправя или да отменя решения, които са взети от по-ниското ниво избирателни комисии“.

<sup>118</sup> ГЕРБ-СДС спечелиха 69 мандата, следвани от ПП-ДБ с 64, Възраждане с 37, ДПС с 36, БСП с 23, а ИТН отново спечели представителство в НС с 11 мандата. Повече от 4 процента от гласовете бяха подадени срещу всички като около 21 000 повече избиратели избраха опцията „Не подкрепям никого“ в сравнение с изборите от октомври 2022 г. и с около 73 000 повече избиратели, в сравнение с изборите от ноември 2021 г. .



срок за консултациите при президента, след като е връчен мандат, всяка една от парламентарните групи има само седем дни за сформирването на правителство. Този относително кратък период може да е недостатъчен за провеждането на сложни преговори по различни политики.<sup>119</sup>

## XVII. ПРЕПОРЪКИ

Препоръките, които се съдържат в доклада, са предложени с цел да се продължи подобряването на провеждането на изборите в България и да подкрепят усилията за привеждането им в пълно съответствие с ангажиментите на ОССЕ и други международни договори и стандарти за провеждане на демократични избори. Тези препоръки е добре да се разглеждат паралелно с предишни препоръки на СДИПЧ, които България все още не е изпълнила.<sup>120</sup> СДИПЧ остава в готовност да подкрепи властите в България за по-нататъшно подобрене на изборния процес и за изпълнение на препоръките от този и предходни доклади.

### A. Основни Препоръки

1. Съществени изменения в изборното законодателство следва да бъдат приети чрез всеобхватен и консултативен процес, достатъчно време преди следващите избори.
2. Всяко въвеждане или промени в технологиите за гласуване трябва да бъде съпроводено с достатъчно време за предварително тестване, одит и сертифициране на оборудването и неговото функциониране. Съпътстващата документация трябва да бъде публично достъпна и изборните наблюдатели следва да имат достъп до всички етапи от въвеждането и използването на технологиите за гласуване.
3. Необходимо е въвеждането на специални временни мерки за насърчаване на представителството на жените на изборни позиции. Сред тях може да бъдат законодателни изисквания жените да бъдат поставяни на избираеми позиции, оценки относно равнопоставеността на половете, обучения и програми за изграждане на капацитет, както и стимули за медиите и политическите партии да насърчават и подобрят равнопоставеността между половете.

<sup>119</sup> В своето [Съвместно становище относно проекта за Изборен кодекс на Армения от 2016 г.](#), СДИПЧ и Венецианската комисия отбелязват, че „създаването на коалиция изисква сложни преговори“ и препоръчва удължаване на предвидените кратки срокове (3 дни) за формиране на коалиция в проекто-Кодекса (параграф 30).

<sup>120</sup> Според параграф 25 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#) страните членки на ОССЕ се ангажират „да изпълнят своевременно действия следващи от оценката и препоръките на СДИПЧ“. Проследяването на предходните препоръки е оценено от МНИ на СДИПЧ по следния начин: препоръки 7 и 10 от [Окончателния доклад за изборите за Народно събрание от април 2021 г.](#) на СДИПЧ (Окончателен доклад от април 2021 г.), препоръки 3 и 8 от [Окончателния доклад за предсрочните избори за Народно събрание от юли 2021 г.](#) на СДИПЧ (Окончателен доклад от юли 2021 г.), препоръки 2 и 9 от [Окончателния доклад за изборите за президент и вицепрезидент и за предсрочните избори за Народно събрание от ноември 2021 г.](#) на СДИПЧ (Окончателен доклад от ноември 2021 г.), и препоръка 8 от [Окончателния доклад от предсрочните избори за Народно събрание от октомври 2022 г.](#) на СДИПЧ (Окончателен доклад от октомври 2022 г.) са напълно изпълнени. Препоръки 21 и 22 от [Окончателния доклад от април 2021 г.](#), препоръка 16 от [Окончателния доклад от юли 2021 г.](#) и препоръка 5 от [Окончателния доклад от ноември 2021 г.](#) са изпълнени до голяма степен. Препоръки 1, 2, 5, 9, 11, 14 и 20 от [Окончателния доклад от април 2021 г.](#), препоръки 2, 6, 9, 10, 11, 21 и 25 от [Окончателния доклад от юли 2021 г.](#) и препоръки 10, 11, 12, 13, 20, 21, 25 и 26 от [Окончателния доклад от ноември 2021 г.](#) и препоръки 2 и 4 от [Окончателния доклад от октомври 2022 г.](#) са частично изпълнени. Вижте също [базата данни на СДИПЧ с препоръки за изборния процес](#).

4. Твърденията за заплахи, принуда и купуване на гласове следва да бъдат разследвани своевременно и ефективно, а извършителите да бъдат подведени под отговорност. Съответните власти трябва да проведат разяснителна кампания сред избирателите за техните права и за наличните предпазни мерки за насърчаване на докладването и предоставянето на доказателства за натиск, склоняване или друга незаконна намеса.
5. За да се гарантира ефективен надзор на финансирането на предизборната кампания, правомощията и обезпечеността на Сметната палата следва да бъдат разширени като се включи мониторинг на финансирането на кампаниите и разследване на възможни нарушения като например недекларирани приходи и разходи. Когато в резултат на това се установят нарушения, следва да се приложат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за всяко нарушение.
6. За да се гарантира свободата на словото, следва да се приемат законодателни мерки в защита на журналистите и работещите в медиите от неправомерни съдебни производства по искове за клевета, включително ранно отхвърляне на явно необосновани искове, присъждане на съдебни разноски, обезщетение за вреди и пропорционални и възпиращи санкции за страната, която е инициирала неправомерното съдебно производство.
7. Процедурите за установяване и отчитане на изборните резултати следва да бъдат подобрили, за да се отстранят неточности в протоколите. Процедурите за броене и обучението на членовете на избирателните комисии биха могли да включат подходящи помощни средства, като например електронен протокол за резултатите

## **В. Други ПРЕПОРЪКИ**

### **Изборна администрация**

8. За да може да изпълни правомощията си и да се гарантира нейната независимост и ефективност, ЦИК следва да разполага с ресурси, които да съответстват на нейните законови задължения, които следва да бъдат съгласувани с нейната ръководна роля в изборния процес.
9. За да се подобри стабилността и ефективността на изборната администрация, замените в съставите на секционните избирателни комисии е добре да се прекратят в разумен срок преди изборния ден. Следва да се обмисли създаването на регистър на служители с опит в изборната администрация, които да заместват тези, които напускат след крайния срок.
10. С цел осигуряването на последователност в обучението по изборните процедури, ЦИК следва да разработи стандартна методика за подготовка, провеждане и оценка на обучението на членовете на избирателните комисии.
11. Съответните държавни и местни органи следва, в сътрудничество с гражданското общество, да предприемат допълнителни мерки за осигуряване на самостоятелен достъп за хора с увреждания до всички етапи на изборния процес.

### **Технологии за гласуване**

12. Би могло да се обмисли провеждането на независима проверка и сертифициране на системите, базирани на информационните и комуникационни технологии (ИКТ), за да се гарантира доверие в процеса.

### **Регистрация на избирателите**

13. Ограниченията на правото на глас въз основа на умствени и психо-социални увреждания, както и пълното лишаване от право на глас на излежаващите присъда лишаване от свобода, следва да бъдат премахнати.
14. Съответните власти следва да обмислят възможността за одит на системата за регистрация на избирателите с цел премахване на всички грешни или дублиращи се записи. Следва да се обмисли и приемането на подходящи правни разпоредби за гражданите, които пребивават на незаконни адреси и за избирателите извън страната.

### **Предизборна кампания**

15. За да се осигурят равни условия за участие и равенство на възможностите, е необходимо правната рамка да регулира поведението на всички длъжностни лица по време на кампанията и да предвижда разпоредби, които да предотвратяват злоупотребата с държавни средства, която е равностилна на сплашване на избирателите. Необходимо е и налагането на навременни и ефективни санкции.

### **Медии**

16. За насърчаване на редакционната свобода на обществените медии следва да се обмисли преразглеждането на стриктните правила за равнопоставеност на участието или ограничаване на неговото прилагане само до специални предизборни предавания като по този начин се даде по-голяма редакционна независимост на обществените медии при отразяване на предизборната кампания в редовните новини и информационни програми.
17. За да се предпази журналистическата професия и да се насърчи нейната роля на коректив и да се избегне объркване между журналистиката и политическата реклама, обществените медии следва да обмислят как да избягват използването на журналисти в разработването на платени агитационни материали за участниците в изборите като например платени интервюта и платени репортажи за предизборната кампания.

### **Участие на малцинствата**

18. Съответните власти, в партньорство с ромски организации, следва да подкрепят провеждането на разяснителна предизборна кампания сред ромските общности, за да насърчат значимо и приобщаващо политическо участие. Следва да се приемат законодателни стимули за приемане на вътрешнопартийни мерки, които да насърчават участието на малцинствата сред ръководството на партиите и като кандидати.

### **Разрешаване на изборни спорове**

19. Законът следва да бъде изменен, за да позволи пряко оспорване на изборните резултати.
20. Правната рамка следва да предвижда ефективен механизъм и правна защита за да се гарантира спазването на изборното законодателство, като например ясни санкции за конкретни изборни нарушения и налагане на глоби в рамките на подходящи съкратени срокове.

### **Изборен ден**

21. Централната избирателна комисия и правителството следва да разработят и да предоставят на местните власти и на избирателните комисии единни указания, а при нужда, и ресурси, за да се гарантира, че параваните за гласуването, разположението на машините за гласуване, дизайнът на избирателните кутии и другите компоненти от избирателната секция са поставени по начин, който да гарантира тайната на вота.

### **Развития след изборния ден**

22. За да гарантира последователност и прозрачност при обработката на резултатите, следва да се установят ясни процедури за отстраняване на грешки и несъответствия в изборните протоколи, както и критерии за повторно преброяване на бюлетините.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ<sup>121</sup>**

Партия/коалиция/независим кандидат	Подадени гласове	Процент от гласовете	Мандати
БСП за България (БСП)	225 914	8.93	23
Граждани за европейско развитие на България – Съюз на демократичните сили (ГЕРБ-СДС)	669 924	26.49	69
Възраждане	358 174	14.16	37
Има Такъв Народ (ИТН)	103 971	4.11	11
Народна партия Истината и само истината	7776	0.31	0
Коалиция Неутрална България	10 505	0.42	0
Българско Национално Обединение	2328	0.09	0
Заедно	8755	0.35	0
Български Национален Съюз - НД	1753	0.07	0
Национално Движение за Стабилност и Възход	6764	0.27	0
Консервативно обединение на десницата	7739	0.31	0
Продължаваме Промяната – Демократична България (ПП-ДБ)	621 069	24.56	64
Движение за права и свободи (ДПС)	347 700	13.75	36
Левицата!	56 481	2.23	0
Български Възход	77 420	3.06	0
Морал, инициативност, родолюбие - МИР	3894	0.15	0
Българска Социалдемокрация - Евролевица	2633	0.10	0
Български Съюз за Директна Демокрация	2517	0.10	0
Глас Народен	5560	0.22	0
Социалистическа партия Български път	730	0.03	0
Вън от ЕС и НАТО	6598	0.26	0
Веселин Найденов Марешки – независим (МИР 3)	638	-	0
Милен Ганев Милев – независим (МИР 11)	286	-	0
„Не подкрепям никого“	109 095		

Общ брой избиратели в избирателните списъци преди изборния ден	6 622 013
Общ брой на избирателите, гласували в изборния ден	2 682 338
Общ брой избиратели, вписани в допълнителните страници на избирателните списъци (под чертата)	240 396
Общ брой на подадените гласове	2 683 606
Брой на подадените гласове с машинно гласуване	1 557 037
Брой на подадените гласове с хартиена бюлетина	1 126 785
Брой на недействителните гласове (подадени с хартиена бюлетина)	44 617
Брой на действителните гласове	2 638 024

<sup>121</sup> Въз основа на [данните от окончателните резултати, публикувани от ЦИК](#).

## ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСЪК НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ В ММНИ

### Основен екип експерти на СДИПЧ

де Зулуета	Тана	Италия	Ръководител
Вашчанка	Васил	Беларус	
Имамович	Мишо	Босна и Херцеговина	
Рантанен	Мауно	Финландия	
Нок	Ксавие	Франция	
Заркуа	Софио	Грузия	
Миладзо	Джузепе	Италия	
Рамадани	Гент	Норвегия	
Станойев	Ивана	Сърбия	
Стефанович	Йелена	Сърбия	
Мора	Роза	Испания	
Овездурдиев	Руслан	Туркменистан	

### Дългосрочни наблюдатели на СДИПЧ

Джодеде	Димитър	Албания
Блатакова	Олга	Чешка република
Якубец	Алеш	Чешка република
Бенц	Александър	Франция
Ласер-Фи	Вероник	Франция
Хьотгер	Кати	Германия
Шпайдел	Юрген	Германия
Рустад	Асгейр	Норвегия
Хеюм	Николас	Швеция
Линдберг	Карл	Швеция
Естерман	Йохана	Швейцария
Джамбонини	Моника	Швейцария
Дриго	Даниел	САЩ
Вилхем	Деги	САЩ

### Краткосрочни наблюдатели на СДИПЧ

Бейа	Сокол	Албания
Табаку	Гевио	Албания
Хасечич	Кемал	Босна и Херцеговина
Секулич	Саня	Босна и Херцеговина
Ейне Чи	Омид	Канада
Балаш	Джеймс	Канада
Федай	Оле-Роман	Канада
Хосейн	Лори-Ан	Канада
Джефри	Меган	Канада
Кабуйе	Ричард	Канада
Кагаон	Лоуела	Канада
Норти	Джанет	Канада

Пени	Никол	Канада
Уелш	Джак	Канада
Гайар	Дараб	Чешка република
Шотола	Ян	Чешка република
Столина	Хани	Чешка република
Вихова	Вероника	Чешка република
Зарубова	Марцела	Чешка република
Алберт	Анели	Естония
Дерюмо	Клеман	Франция
Гале	Лора	Франция
Каладжу	Линда	Франция
Лалман	Жан-Шарл	Франция
Льо Ел	Паскал	Франция
Мазал	Амброаз	Франция
Борнхьофт	Петра	Германия
Боше	Изабела Брегита	Германия
Д-р Диц	Андреас	Германия
Dr. Герщл	Сибил	Германия
Енсле	Патриция	Германия
Хафенщайнер	Юлиан	Германия
Кемпкен	Даниел	Германия
Кньоелшпис	Карин	Германия
Кортлендер	Йохан	Германия
Лингентал	Едел-Райнер	Германия
Мюлер	Криста	Германия
Роглер-Мохел	Хилдегард	Германия
Шатц	Щефан Йохан	Германия
Зеегер	Роланд	Германия
Зетили	Лука	Германия
Смале	Бенямин	Германия
Смолка-Гунсам	Сабине	Германия
Щьокле	Евелин	Германия
Вернер	Роберт	Германия
Виланд	Бианка	Германия
Бакос	Габор	Унгария
Бактай	Ерик	Унгария
Д-р Черхати	Естер	Унгария
Чупич	Ана	Черна гора
Ещуис	Петер Хенк	Нидерландия
Мартенс	Мариа Елизабет	Нидерландия
ван ден Хойвел	Естер	Нидерландия
Веркерк	Маартен	Нидерландия
Алимани	Фирийалие	Северна Македония
Димитриоски	Златко	Северна Македония
Дам	Томас	Норвегия
Хоф	Кристин Таралдсруд	Норвегия
Лунд	Торил	Норвегия
Люсенг	Мариан	Норвегия
Ранхейм	Ролф Кристиан	Норвегия
Ройне	Елдрид	Норвегия

Чолович	Иво	Сърбия
Николич	Миа	Сърбия
Мистрик	Карол	Словакия
Кортиняс-Гунтин	Антонио	Испания
де Естебан Родриго	Мария Елена	Испания
де Мигел Гарсиа	Роберто	Испания
де Орбе Антон-Пачеко	Марина	Испания
Макуа Санчес	Луис	Испания
Морено де Козар Ландал	Иван	Испания
Рабаде Родригез	Олга Мария	Испания
Васкес Фонтао	Борха	Испания
Карлберг Бенгтсон	Ивон Маргарета	Швеция
Седерблад	Линда Сабина Хелен	Швеция
Генеби	Нина	Швеция
Греен	Моника	Швеция
Хамаршльод	Ерик Ялмар Кнутсон	Швеция
Милзен	Емма Карин Виктория	Швеция
Нареског	Ханс	Швеция
Нордин	Бьорн Фредрик	Швеция
Персон	Ерик Магнус Ингемар	Швеция
Римстен	Ева	Швеция
Рогалска Хедлунд	Анна	Швеция
Толберг	Бо Понтус	Швеция
Врамен	Марко	Швеция
Д'Еспозито	Даниеле	Швейцария
Кутан	Фиоренца	Швейцария
Миндер	Мартин	Швейцария
Риголио	Джанлука	Швейцария
Барила	Антъни	САЩ
Бек	Кристофър	САЩ
Бърк	Браян	САЩ
Даунс	Робърт	САЩ
Фауел	Бланш	САЩ
Гангуиш II	Ричард	САЩ
Хелвиг	Робърт	САЩ
Кенеди	Марша	САЩ
Корнблум	Нелен	САЩ
Левин	Карен	САЩ
Мартц	Майкъл	САЩ
Макдона	Джоузеф	САЩ
Макдона	Джералд	САЩ
Маклафлин	Кимбърли	САЩ
Макмилън	Хана	САЩ
Монти	Гарет	САЩ
О'Конър	Тара	САЩ
О'Рурк	Ирис	САЩ
Пойман	Рут	САЩ
Профит	Джинет	САЩ
Куисънбъри	Райли	САЩ
Ричардс	Жаклин	САЩ
Скрогин	Дебора	САЩ



Софрадзия	Харис	САЩ
Таксел	Шапари	САЩ
Торнтън	Кейлъб	САЩ
Уолш	Тереза	САЩ
Уайнър	Лорън	САЩ
Йънг	Стивън	САЩ
Зулфикар	Намра	САЩ

**Краткосрочни наблюдатели, набрани от местните представителства**

Хааген Йенсен	Кристиан	Дания
Крафт	Емма	Дания
О'Грейди	Айлинг	Ирландия
Алчинов	Драган	Северна Македония
Вандеруол	Патриша	САЩ

**Парламентарна асамблея на Съвета на Европа**

Пабел	Катарина	Австрия	Депутат
Ефстатию	Константинос	Кипър	Депутат
Афолдер	Силви	Франция	Секретариат
Клапо	Мирей	Франция	Депутат
Дидие	Мари	Франция	Депутат
Гой-Шавон	Силви	Франция	Депутат
Роле-Кауфман	Карин	Франция	Секретариат
Хунко	Андрей	Германия	Депутат
Янсен	Михаел	Германия	Депутат
Вайел	Харалд	Германия	Депутат
Протасиевич	Яцек	Полша	Депутат
Шейна	Анджей	Полша	Депутат
Чегоньо	Педро	Португалия	Депутат
Булай	Юлиян	Румъния	Депутат
Никулеску-Цъгърлаш	Кристиан-Аугустин	Румъния	Депутат
Джованьоли	Джерардо	Сан Марино	Депутат
Милошевич	Йелена	Сърбия	Депутат
Мартинес Феро	Валентина	Испания	Депутат
Хеер	Алфред	Швейцария	Депутат
Бленкантра	Дейвид	Обединено кралство	Депутат
Бленкантра	Тара	Обединено кралство	Депутат
Устинова	Олександра	Украйна	Депутат

## ОТНОСНО СДИПЧ

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

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

СДИПЧ е водещата организация в Европа в областта на **наблюдението на избори**. Всяка година тя координира и организира разполагането на хиляди наблюдатели, които да оценят дали изборите в региона на ОССЕ се провеждат в съответствие с ангажиментите на ОССЕ, други международни задължения и стандарти за провеждане на демократични избори, както и в съответствие с националното законодателство. Нейната уникална методология осигурява задълбочено изследване на изборния процес в неговата цялост. Посредством проекти за подпомагане, СДИПЧ оказва подкрепа на страните членки да подобрят своите изборителни системи.

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

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

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

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

Всички дейности на СДИПЧ се провеждат в добра координация и сътрудничество с държавите членки на ОССЕ, институциите на ОССЕ и операциите на терен, както и с други международни организации. Повече информация може да бъде намерена на интернет страницата на СДИПЧ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).