



Служба за Демократични Институции и Права на Човека

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ
26 март 2017 г.

ОССЕ/СДИПЧ Ограничена мисия за наблюдение на изборите
Окончателен доклад



Варшава
30 юни 2017 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ	1
II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ	4
III. ОБСТАНОВКА И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ	4
IV. ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА	5
V. ПРАВНА РАМКА.....	5
VI. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	7
VII. НОВИ ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ	10
VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛЯ.....	11
IX. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИ.....	12
X. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ.....	15
XI. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ.....	17
XII. МЕДИИ	18
A. МЕДИЙНА СРЕДА	18
B. ПРАВНА РАМКА	19
C. ДАННИ ОТ МЕДИЙНОТО НАБЛЮДЕНИЕ	20
XIII. УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА.....	22
XIV. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ.....	23
XV. ЖАЛБИ И ВЪЗРАЖЕНИЯ	24
XVI. ИЗБОРЕН ДЕН.....	27
XVII. ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ И СЛЕДИЗБОРНИ РАЗВИТИЯ.....	28
XVIII. ПРЕПОРЪКИ	29
A. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРЪКИ	29
B. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ.....	30
АНЕКС 1: ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ	34
АНЕКС 2: СПИСЪК С НАБЛЮДАТЕЛИ НА МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ	36
ОТНОСНО ОССЕ/СДИПЧ	38

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПРЕДСРОЧНИ ИЗБОРИ ЗА НАРОДНО СЪБРАНИЕ
26 март 2017 г.

Окончателен доклад на Мисията за наблюдение на изборите на ОССЕ/СДИПЧ¹

I. РЕЗЮМЕ

По покана, отправена от властите на Република България, Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ) разположи Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ), която да наблюдава предсрочните избори за Народно събрание, проведени на 26 март. ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ направи оценка доколко изборният процес протича в съзвучие с ангажиментите на ОССЕ, както и с други международни задължения и стандарти за демократични избори, а също и с националното законодателство. В изборния ден делегация на Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) се присъедини към ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ, за да формират Международна мисия за наблюдение на изборите (ММНИ). И двете институции, участващи в тази ММНИ, са приели Декларацията за принципите на международното наблюдение на избори от 2005 г.

Становището за предварителните данни и заключения, публикувано от ММНИ на 27 март, заключи, че „Участниците в изборите достигаха до избирателите свободно в приглушена кампания, белязана от обществено разочарование от политиката и умора от провеждането на избори. Въпреки че законодателната рамка е преправяна няколко пъти след изборите от 2014 г., продължават да съществуват ограничения на избирателните права, на употребата на езици, различни от българския, на финансовото отчитане на предизборната кампания, на системата за жалби и възражения, както и при гласуването в чужбина. Като цяло, изборната администрация работи професионално и прозрачно, но въпреки това решенията ѝ не винаги бяха последователни. Изборният процес бе прозрачен, но по време на преброяванията в наблюдаваните ограничен брой избирателни секции се забелязаха процедурни недостатъци.“

В целостта си законодателната рамка благоприятства провеждането на демократични избори. Изборният кодекс от 2014 г. е изменян няколко пъти, като най-скорошната поправка е от март 2017 г. Поправките отговарят на някои от предоставените предходни препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), но други от препоръките остават без отговор, включително, наред сред други неща, и дългосрочно стоящите ограничения относно правото на глас и участие в изборите. Ограниченията на броя на избирателните секции в чужбина, в страни извън Европейския съюз, бе с дискриминиращ ефект. Въпреки направените предходни препоръки, определянето на избирателни райони и разпределянето на мандатите не гарантират напълно принципа на равнопоставеност на избирателните права.

Като цяло, изборната администрация проведе работата си по професионален и прозрачен начин, спазвайки повечето крайни срокове. Заседанията на Централната и Районните избирателни комисии (ЦИК и РИК) се излъчваха на живо и бяха отворени за обществеността и медиите. ЦИК не събра нужното квалифицирано мнозинство, за да приеме няколко решения, оставяйки някои въпроси от изборния процес без отговор. Обучителните материали на ЦИК бяха изцяло на български език, което е в разрез на международните ангажименти и стандарти.

¹ Английската версия на този доклад е единственият официален документ. На български език може да се намери неофициален превод.

Изборният кодекс предвижда използването на нови технологии за гласуване в избирателните секции. На основата на опита от предишните избори ЦИК зададе ограничение от 500 машини за гласуване, които да бъдат използвани на тези избори. След обжалване, ограничението бе анулирано и бе поставено изискване машините да бъдат ползвани във всички избирателни секции. ЦИК проведе тръжна процедура за закупуването на 12 500 машини и придружаващата ги цялостна поддръжка в рамките на кратък времеви срок. Нито един доставчик не можа да се вмести в изискванията и в резултат на това на тези избори не бяха използвани машини за гласуване. Също така, разделението на работата и координиращите механизми между институциите, касаещи електронното гласуване, не бяха формулирани от закона по изчерпателен начин.

Регистрацията на избирателите е пасивна и предварителни избирателни списъци се съставят на основата на данните от регистъра на населението. Общо 6 810 235 граждани бяха регистрирани да гласуват. На избирателите се осигуриха няколко механизма за проверка и коригиране на данните им. Заинтересованите страни изразиха доверие в достоверността на избирателните списъци. На базата на саморъчно попълнена декларация, избирателите в чужбина можеха да гласуват без предварителна регистрация, като в същото време не се заличаваха от избирателните списъци в страната. Липсата на задължителна предварителна регистрация за гласуващите в чужбина избиратели потенциално може да позволи многократно гласуване.

Регистрацията на кандидати бе изчерпателна, с регистрирани 11 политически партии, 9 коалиции и 9 независими кандидати, които се състезаваха за 240 места от 31 многомандатни избирателни района. Крайните срокове за регистрация на кандидати не винаги бяха съблюдавани или не бяха в съзвучие с останалите аспекти на изборния процес. Това се отрази, както на равнопоставеността на възможностите за агитация, така и на възможността на избирателите да направят напълно информиран избор.

Не съществуват специални законодателни мерки, които да подпомагат участието на жени и само няколко от политическите партии направиха усилия да окуражават жени-кандидати. Процентът на жени-депутати се увеличи на 24 %, в сравнение с 20-те % от предходното Народно събрание. Жените бяха добре представени в органите на изборната администрация, включително и на ръководните позиции.

Участниците провеждаха кампания свободно и основните права и свободи се зачитаха. Приглушената кампания бе белязана от обществено разочарование от политиката и умора от провеждането на избори. Предизборната кампания в някаква степен се повлия от неясни и ограничителни правни постановления, касаещи използването на агитационни материали. В разрез с международните стандарти, Изборният кодекс ограничава агитацията, която може да е само на български език. Това повлия на възможността на някои участници да общуват с електората. Някои партии използваха подстрекателска и ксенофобска реторика, която бе насочена предимно към ромските и турските общности. Властите, както и някои политически партии, твърдяха, че турските власти се месят в изборния процес. Бяха изразени опасения за дългосрочно стоящите въпроси с купуването на гласове и „контролирания“ вот; ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ бе уведомен за 20 разследвания, в резултат на които последваха няколко присъди.

Поправките на Изборния кодекс от 2016 г. засилиха финансово надзорната роля на Сметната палата и съкратиха крайните срокове за отчет. Въпреки това измененията не бяха достатъчни за да осигурят напълно прозрачността на финансирането на предизборните кампании. Само 16 участници отчетоха приходите си преди изборите, каквото е изискването по закон. Всички санкции за нарушения се налагат след изборите. Значителните държавни субсидии за по-големите партии изкривяваха правилата на играта по време на предизборната кампанията.

Чрез дебати, токшоу програми и платени реклами медиите предоставиха на кандидатите платформа, на която да представят своите възгледи, като участниците активно използваха незаплатеното време, предоставено им от обществените медии. Въпреки това, наличната информация за избирателите бе ограничена значително от редките отразявания на предизборната кампания от страна на електронните медии, ограниченото редакторско съдържание в печатните медии и липсата на политическа разследваща журналистика и аналитични репортажи, както и от решението на медиите да се фокусират върху главните участници в изборите. Рекламите срещу заплащане в печатните медии, и в по-малка степен в електронните, често не бяха обозначени като такива, което ги направи почти неразличими от редакторското отразяване, като по този начин заблуждаваше избирателите за естеството на съдържанието. ЦИК показва липса на последователност при разглеждането на свързани с медиите жалби и сигнали, като на моменти реагираше различно при сходни нарушения. И докато електронните медии се наблюдаваха от регулатора, печатните и интернет медиите не се наблюдаваха.

ЦИК акредитира 5 386 наблюдатели от 20 граждански наблюдателски организации и 5 международни организации. РИК акредитира над 35 000 застъпници и представители на участниците. Според поправките от 2016 г., граждански наблюдатели могат да бъдат номинирани от “организации, които могат да бъдат само сдружения, регистрирани в обществена полза и с предмет на дейност в областта на защитата на политическите права на гражданите“ и дадено лице може да участва в изборите само в една роля. Тълкувайки широко тези изисквания, ЦИК отказа акредитация на три организации, тъй като те имаха членове на Управителния съвет, които или са в изборната администрация, или са регистрирани като кандидати.

Изборният кодекс разписва своевременен процес за разрешаване на жалбите, но не осигурява правото на жалбоподателя да получи копие от решението или да бъде информиран за времето и мястото на заседанието, за да може да присъства. До изборния ден ЦИК получи 152 жалби и сигнали, които бяха разглеждани на публично достъпни заседания, но въпреки това някои сходни въпроси бяха разрешавани непоследователно. В 73 от случаите жалбите бяха просто обявени и отбелязани в протокола от заседанието, без да им се даде решение. РИК обработваше жалбите по сходен начин. В разрез с международните стандарти, законът не осигурява на участниците в изборите ефективни механизми за обжалване на изборните резултати. Системата за административни санкции на изборните нарушения е неефективна.

В ограничения брой избирателни секции, посетени от международните наблюдатели в деня на изборите, се наблюдаваше изборен процес, който е прозрачен, а процедурите като цяло се следваха. В повечето от посетените избирателни секции липсваше адекватен достъп за избиратели с увреждания, включително и при някои от секциите, към които такива избиратели са зачислени. Процедурни недостатъци се забелязаха по време на преброяването на преференциалните гласове и попълването на протоколите с резултати. Липсваше прозрачност на процеса на обработка на данни и ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ имаше ограничен достъп до някои от етапите му. Позитивна стъпка бе достъпът на наблюдатели до зоната за обработка на данни в ЦИК.

В изборния ден ЦИК публикува протоколите с резултати секция по секция, както и сумирани предварителни резултати, което увеличи прозрачността на процеса. Въпреки това, забавянето от три дни след деня на изборите на обявяването на окончателната избирателна активност, заедно с предварителните резултати, ограничи прозрачността и възможността за обществена проверка по време на сумирането на резултатите.

II. ВЪВЕДЕНИЕ И БЛАГОДАРНОСТИ

По покана, отправена от властите на Република България, Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (ОССЕ/СДИПЧ) разположи Ограничена мисия за наблюдение на изборите (ОМНИ), която да наблюдава предсрочните избори за Народно събрание, проведени на 26 март. ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ бе оглавена от Роман Якич и бе съставена от екип с ядро от 11 експерти, базирани в София, както и 8 дългосрочни наблюдатели, разположени из страната. Членовете на мисията бяха избрани от 16 държави членки на ОССЕ.

В съзвучие със стандартната методология на ОССЕ/СДИПЧ за ОМНИ, мисията се фокусира върху изборния процес в дългосрочна перспектива и не проведе изчерпателни или систематични наблюдения на процедурите в самия ден на изборите. Въпреки това членове на мисията посетиха ограничен брой избирателни секции и проследиха процеса на обработка на данни на избрани места. ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ проследи процедурите в изборния ден съвместно с делегация на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ). ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ остана в България до 6 април, за да проследи следизборните развития.

ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ оцени доколко изборният процес протича в съзвучие с ангажиментите на ОССЕ, както и с други международни задължения и стандарти за демократични избори, а също и с националното законодателство. Окончателният доклад следва Становището за предварителните данни и заключения, което бе разпространено на пресконференция в София на 27 март.²

ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ иска да изрази благодарност на властите за поканата за наблюдение на изборите, както и на Централната избирателна комисия (ЦИК), Министерство на външните работи и други държавни и местни власти за тяхната подкрепа и сътрудничество. ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ също така иска да изрази своята признателност за сътрудничеството на политическите партии, организациите от гражданското общество, представителите на медиите и на посолствата на държавите членки на ОССЕ, които са акредитирани в страната.

III. ОБСТАНОВКА И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Последните избори за Народно събрание, проведени на 5 октомври 2014 г., доведоха до представителство от 8 партии в Народното събрание. Беше сформирано правителство на малцинството, водено от Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ, 84 места), Реформаторски блок (РБ, 23 места) и Алтернатива за българско възраждане (АБВ, 11 места), а също и подкрепяно от Патриотичен фронт (19 места). Опозицията включваше Българската социалистическа партия (БСП, 39 места) и Атака (11 места).

Загубата на кандидата на ГЕРБ от подкрепяния от БСП Румен Радев на последните избори за президент, проведени на 6 ноември 2016 г., доведе до оставката на правителството, оглавявано от министър-председателя Бойко Борисов. Парламентарно представените партии не успяха да сформират ново правителство и на 24 януари 2017 г., президентът Радев разпусна Народното събрание (парламент), назначи служебно правителство и свика предсрочни избори на 26 март. Това бяха третите поредни предсрочни избори от 2009 г. насам.

² Виж предходните [доклади на ОССЕ/СДИПЧ относно България](#).

IV. ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

Депутатите от 240-местното Народно събрание са с мандат от четири години и се избират от 31 многомандатни избирателни района чрез пропорционална система, която включва възможност за една преференция.³ Ако избирателят не използва преференциалната възможност, преференцията се отчита в полза на кандидата в листата, поставен на първо място. За да спечели преференциално място, кандидатът трябва да бъде отбелязан от поне седем процента от избирателите, които гласуват за неговата/нейната кандидатска листа. Прагът за влизане в парламента за партиите и коалициите е четири процента от действителните гласове на национално ниво, а независимите кандидати трябва да преминават през квота от избирателния район.⁴

ЦИК е отговорна за определянето на избирателните райони и разпределя броя на мандатите за избирателен район спрямо размера на населението, установено от преброяването на населението от 2011 г., като избирателните райони са с минимум от четири мандата. Въпреки предходните препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), определянето на избирателните райони и разпределянето на мандатите не осигурява напълно принципа на равнопоставеност на избирателните права, който е гарантиран от член 10 на Конституцията и постулиран в параграф 7.3 от Копенхагенския документ за международната добра практика на ОССЕ от 1990 г.⁵

В съзвучие с предходните препоръки, границите на избирателните райони трябва да бъдат преразгледани съобразно ангажиментите на ОССЕ и международната добра практика, така че да се поддържа принципът на равнопоставеност на гласовете.

Избирателите извън страната могат да гласуват за партии и коалиции, но не и за независими кандидати. Такива ограничения са в разрез с параграф 7.5 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г.⁶

Принципът на равнопоставеност на възможностите на всички участници в изборите, включително и на независимите кандидати, трябва да бъде зачитан.

V. ПРАВНА РАМКА

Правната рамка се състои основно от Конституцията от 1991 г и Изборния кодекс от 2014 г., като включва и Закона за политическите партии от 2005 г., Закона за събранията, митингите и манифестациите от 2010 г., Закона за административни нарушения и наказания от 1969 г. и Наказателния кодекс от 1968 г. Правните постановления се допълват от решения на ЦИК.

³ На референдума от ноември 2016 г. 72 % от гласовете бяха в подкрепа на промяна на избирателната система към мажоритарна такава. Въпреки това обаче, референдумът не достигна нужната избирателна активност за да бъде задължителен.

⁴ Квотата от избирателния район е съотношението от броя на подадените валидни гласове, разделен на броя мандати от съответния избирателен район.

⁵ Броят на гражданите, нужни за един мандат, варира от националната средна стойност с 18 % във Видин и 11 % в Кюстендил. Раздел 2.2 от [Кодексът на добрата практика за изборните въпроси на Венецианската комисия](#) (Кодекс на добрата практика) от 2002 г. гласи, че освен в специални случаи, мандатите са равно разпределяни сред избирателните райони, с позволено отклонение от 10-15 %.

⁶ Параграф 7.5 от [Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г.](#) постановява че държавите членки „без дискриминация зачитат правото на гражданите да търсят политическа или обществена длъжност по индивидуален начин или чрез представители на политическите партии и организации“.

Правната рамка е като цяло благоприятстваща провеждането на демократични избори, въпреки че някои области биха имали полза от преразглеждане, като например разрешаването на агитация и разяснения за избирателите на езици, различни от българския, засилване на регулациите на финансирането на предизборните кампании, увеличаване на прозрачността на медийната собственост, разгръщане на възможностите за оспорване на резултатите от изборите, както и дългосрочно стоящите препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия, касаещи избирателните права.

Сегашният Изборен кодекс е изменян осем пъти, включително и през 2017 г.⁷ Въпреки че някои от промените са въведени по-малко от година преди предсрочните избори, заинтересованите страни изглеждаха добре запознати с правната рамка. Наред с това обаче, бяха изразени и предходно повдиганите опасения относно липсата на консенсус за определени постановления, както и относно процеса на законотворчество.⁸

Измененията на изборната законодателна рамка са многобройни – някои от тях са считани за незначителни, а други за съществени. Значимите промени включват ограничаване на броя на избирателните секции в чужбина, въвеждането на задължително гласуване, както и възможността за гласуване с „не подкрепям никого“. В допълнение на това, някои поправки отговарят на предходни препоръки на ОССЕ/СДИПЧ, като например осигуряването на достатъчно ресурси на ЦИК за провеждането на разяснителна кампания, както и въвеждането на критерии за акредитацията на граждански наблюдателски организации. Също така, Законът за политическите партии е изменен през май 2016 г., за да се забрани свободната употреба на административни ресурси от страна на политическите партии.⁹

Позитивно е, че измененията изискват от ЦИК да излъчва на живо заседанията и срещите си, както и че на комисията се предоставя правото да приема решения за прилагането на Изборния кодекс. Поправките също така постановяват, че когато Върховния административен съд (ВАС) разглежда обжалване на решение на ЦИК, което отхвърля жалба, съдът трябва да вземе решение по естеството на жалбата или да предостави на ЦИК обвързващи препоръки. Измененията също така предвиждат и правото на обжалване от партиен застъпник, въвеждането на административни наказания за служители на изборната администрация, които нарушават Изборния кодекс, а също и разясняват някои медийни регулации.

Две от измененията от 2016 г. бяха оспорени пред Конституционния съд от страна на омбудсмана. Първо, на 17 октомври омбудсманът обжалва ограничението за броя на избирателните секции в чужбина, който е 35 за държава. Следваща поправка от 28 октомври анулира това ограничение за държавите от Европейския съюз (ЕС). На 14 декември, обжалването бе оттеглено. Според международното право и добрата практика, останалото ограничение на избирателни секции за страните извън ЕС има дискриминиращ ефект, тъй като гражданите трябва да могат да гласуват при еднакви условия на права и достъп.¹⁰

⁷ След приемането му през март 2014 г., кодексът е изменян през април, юни и ноември 2014 г.; октомври 2015 г.; май, юли и октомври 2016 г.; както и март 2017 г.

⁸ Виж параграф 20 от [Съвместното становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия за Изборния кодекс на България от 2017 г.](#)

⁹ Поправката дефинира административните ресурси като помещения, транспорт, оборудване и друга (не)движима общинска или държавна собственост, а също и работа, положена от служителите.

¹⁰ Виж раздел I.1.1 от [Кодекса на добрата практика](#) на Венецианската комисия от 2002 г. и [Съда на Европейския съюз М.Г. Еман и О.Б. Севингер срещу Кмета и съветниците на Хага](#) от 2006 г.

Решенията за местоположението на избирателните секции в чужбина трябва да бъдат взимани прозрачно и да се основават на последователни критерии, които могат да включват броя на гражданите, които имат право на глас в дадено населено място или държава.

Второ, на 23 февруари съдът отсъди, че санкционирането на лица, които не са упражнили правото си на глас в два последователни избора е противоконституционно. По този начин гласуването продължава да бъде задължително, но не съществуват санкции, ако не бъде гласувано.

Липсва безпрепятствена среда за избирателите с увреждания. Изборният кодекс осигурява възможността те да изберат да гласуват чрез подвижна избирателна урна, като също така се позволява на избирателите с намалена подвижност или проблеми със зрението да гласуват, в която и да е избирателна секция, разрешава се и гласуването с придружител. Въпреки това, тези мерки не са достатъчни, за да осигурят участие на равна основа, особено при незрящите лица, които не могат да гласуват сами.¹¹

Могат да бъдат взети по-нататъшни мерки, които да подпомагат гласуването на хора със зрителни проблеми. Общата среда за избирателите с увреждания трябва да бъде подобрена и безпрепятствена.

VI. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Изборите се организираха от ЦИК, 31 Районни избирателни комисии (РИК) и 12 441 Секционни избирателни комисии (СИК), включително 371 СИК в чужбина.¹²

ЦИК е съставена от 22 члена и е единственият постоянен административен избирателен орган. Сегашният състав бе назначен с мандат от пет години през март 2014 г.. Жените са добре представени на всички нива на изборната администрация, включително на ръководни позиции. Председателят, заместник-председателят, секретарят и осем други члена на ЦИК са жени. Женски са и 57 % от членовете на РИК, включително 48 % от председателите, 57 % от заместник-председателите и 81 % от секретарите.

Политическите партии, които са представени в националния и европейския парламент могат да номинират членове на изборната администрация. Някоя партия или коалиция не може да има мнозинство в дадена комисия, като председател, заместник-председател и секретар не могат да бъдат от една и съща партия или коалиция.

¹¹ [Член 29 от Конвенцията за правата на хората с увреждания](#) постановява, че държавите трябва да осигурят възможност на хората с увреждания да участват на равна основа в политическия живот, като процедурите, помещенията и материалите за гласуване трябва да са подходящи, достъпни и лесни за разбиране и употреба.

¹² Избирателни секции за гласуване в чужбина се разкриха в 70 страни, най-много в Обединеното кралство (58), Испания (38), Турция (35), САЩ (35) и Гърция (21). Общият им брой се намали от 428 през 2014 г., предимно поради орязването на 101 секции в Турция. Избирателни секции в чужбина се разкриват в дипломатически мисии и консулства. В държавите членки на ЕС се разкриват избирателни секции извън дипломатическите мисии и консулства, ако не по-малко от 60 избиратели писмено декларират своето желание да гласуват. Същият принцип е приложим и за страните извън ЕС чрез решение на ЦИК, базирано на предложение на ръководещия дипломатическа мисия или консулство. Втора избирателна секция се разкрива, ако броят на регистрираните избиратели надвишава 500, но максималният брой секции за държава е 35.

Като цяло, ЦИК провеждаше работата си по професионален и прозрачен начин, спазвайки повечето от законовите срокове, като изключение бе регистрацията на кандидатски листи и съставянето на СИК в чужбина. ЦИК провеждаше редовни заседания, които бяха отворени за обществеността и медиите, и се излъчваха на живо чрез интернет страницата на комисията. Заседанията обикновено се провеждаха по колегиален начин и всички членове можеха да изразяват възгледите си. Проектите за дневен ред се публикуваха предварително.

ЦИК прие 410 решения и сходен брой „протоколни решения“.¹³ Като цяло, решенията се публикуваха своевременно на интернет страницата на комисията, каквото е и изискването по закон. Протоколните решения се публикуваха само като част от протоколите от заседанията, от което не личеше, че могат да бъдат обжалвани. Това ограничи тяхната достъпност и възможността за обжалване.

Може да бъде обмислено публикуването на всички решения на ЦИК, включително и протоколните решения, по начин, който осигурява възможност за ефективна правна защита.

ЦИК не винаги взимаше последователни решения по сходни въпроси, като в някои случаи процесът на взимане на решения не бе изчерпателен. В един случай, бе отказана регистрацията на гражданска организация за наблюдение на базата на необосновани причини. В друг случай ЦИК смени инструкциите си към СИК в чужбина два дни преди деня на изборите.¹⁴ Определен брой решения не бяха одобрени, тъй като не получиха подкрепа от изискваното мнозинство от две трети и *de facto* направените откази не бяха законово обосновани или мотивирани.¹⁵

*Както е препоръчвано и преди, решенията на ЦИК и РИК, включващи *de facto* откази от решение, трябва да бъдат обосновавани, за да има законова възможност за обжалване.*

ЦИК проведе по професионален начин разяснителната кампания за избирателите, използвайки плакати, печатни материали, както и видео и аудио клипове, но избирателите биха спечелили от по-изчерпателна и пълна информация.¹⁶ Материалите съдържаха обща и специфична информация за преференциалното гласуване, гласуването по домовете и санкции за криминалното купуване и продаване на гласове. Видео материалите включваха жестомимичен език. В разрез с международните стандарти и дългосрочно стоящите препоръки на

¹³ Решения, включващи наред сред друго, технически детайли за регистрацията на кандидати, указания към РИК и СИК, процедурни указания за гласуване в чужбина, регулации за наблюдението на изборите и разяснителни материали за избирателите. „Протоколните“ решения включваха публикуването на адресите на избирателните секции в чужбина, одобрение на формулярите за предаване на изборните книжа и резултати от СИК в чужбина.

¹⁴ Тези инструкции изглеждат дискриминиращи, тъй като задължават избирателите сами да попълват декларации вътре в секциите, че не са гласували и че няма да гласуват втори път, докато избирателите в страната могат да направят това и извън секциите. В същия ден една партия обжалва това решение, но жалбата не бе разгледана преди деня на изборите и бе оставена без разглеждане след това.

¹⁵ Решения на ЦИК и РИК, които не са подкрепени от две трети мнозинство са считани като „отказ“ от решение. Тези *de facto* решения, включваха наред сред друго и отказ за регистрация на Сдружение „България на гражданите“ като гражданска организация за наблюдение на изборите, предложението да бъдат изключени камерите в избирателните секции в дена на изборите, сигнал за агитационни материали във верига от аптеки и предложение да се изисква от политическите партии съгласието на тези аптеки, както и предложението да се изисква информация от РИК по сходни проблеми.

¹⁶ Основното видео не информира, че въздържането от гласуване не бива санкционирано, а видеото за гласуването по домовете не споменава, че лица с постоянни увреждания могат да гласуват във всяка една секция или район. Тази информация бе напечатана отделно.

ОССЕ/СДИПЧ, ЦИК издаде разяснителни материали и информация за избирателя само на български език.¹⁷

Разясненията за избирателя могат да бъдат разширени като обхват и продължителност и, когато това е нужно, трябва да бъде обмислена насоката на материали, които са на различен от българския език.

При избори за Народно събрание броят на членовете на РИК е или 13, или 17, в зависимост от разпределението на броя мандати в съответния район. След консултации между политическите партии, ЦИК назначи членове на РИК. Членове от 14 РИК бяха частично номинирани от страна на ЦИК, защото политическите партии не успяха да постигнат съгласие.

СИК са в състав от пет до девет члена, в зависимост от броя на избирателите. РИК назначи членовете на СИК в рамките на законовите срокове. Въпреки това, съставът на множество СИК се променяше, като това се случваше след обучението им и най-късно до ден преди изборите.¹⁸ Номинации от страна на партиите на членове без тяхното знание и съгласие, липсата на опитни членове, както и недостатъчното парично възнаграждение доведоха до промените. Късните размествания повлияха на подготовката на изборния ден, като заместващите членове не бяха обучени.¹⁹

Може да бъде обмислено въвеждането на приемлив краен срок за промяна на състава на СИК, което да позволи достатъчно време за обучение и подготовка.

ЦИК проведоха обучение на членове на РИК и СИК в чужбина и публикуваха онлайн учебните материали за служителите в секциите. Тренировъчните обучения на ЦИК, наблюдавани от Омни на ОССЕ/СДИПЧ, бяха с добра посещаемост и като цяло проведени професионално, но темите се отразяваха различно между отделните сесии и липсваше обратна връзка. РИК обучаваха лично членовете на СИК и наблюдаваните от Омни на ОССЕ/СДИПЧ обучения бяха като цяло информативни и достатъчни, въпреки че варираха като продължителност, учебни методи и използвани материали. Въпреки че ЦИК е задължена по закон да осигурява стандартизираното изпълнение на Изборния кодекс, комисията предостави непоследователни разяснения на някои от процедурите в секциите.²⁰

Може да бъде разгледано разширяване на възможностите на ЦИК да разработва стандартизирани учебни модули за обученията на РИК и СИК, както и възможността да предоставя последователна и удобна за ползване информация.

¹⁷ Параграф 12 от [Общ коментар 25 на Комитета за права на човека на Обединените нации от 1996 г.](#) до член 25 от [Международния пакт за граждански и политически права \(МПГПП\)](#) гласи, че „информация и материали относно гласуването трябва да бъдат достъпни на малцинствени езици“. Параграф 32.5 от [Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г.](#) гласи, че „лицата, принадлежащи към националните малцинства имат правото [...] да разпространяват, да разменят и да имат достъп до информация на техния майчин език“; параграф 35 гласи, че „Държавите членки ще зачитат правото на лицата, принадлежащи към националните малцинства, ефективно да участва в обществените дела (...).“

¹⁸ Например в районите на Разград и Плевен – до 30 %, а в Пловдивския регион – до 35 %.

¹⁹ Раздел II.3.1.g от Кодекса на добрата практика гласи, че „членове на избирателните комисии трябва да получат стандартизирано обучение“.

²⁰ Например Изборният кодекс предвижда, че бюлетините ще бъдат вадени от урните една по една, докато учебното видео показва членове на СИК, които изпразват цялата урна върху масата. Кодексът предвижда един член на СИК да разчита преференциалните гласове, а двама членове да ги записват едновременно, а видеото инструктира, че вторият човек, който записва преференциите, е просто препоръчителен.

VII. НОВИ ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Изборният кодекс предвижда използването на нови технологии за гласуване в контролирана среда и по-конкретно – директно записващи електронни машини за гласуване.²¹ Измененията от 2016 г. изискват от ЦИК през 2018 г. да извършва пилотно дистанционно електронно (интернет) гласуване, като на комисията е прехвърлена цялата отговорност, свързана с електронното гласуване, включително доставката, тестването, одита и сертифицирането.

На 27 януари, основавайки се на практиката от предходните избори, ЦИК реши за тези избори да се ограничи употребата на до 500 машини за гласуване със сензорен екран. ЦИК обоснова своето решение с текст в Изборния кодекс, че може да установява условията и процедурите на машинното гласуване чрез консултации с Министерски съвет. След жалба от страна на коалиция Нова република, на 1 февруари ВАС отхвърли решението на ЦИК и постанови, че машини за гласуване трябва да бъдат използвани във всички избирателни секции.

На 3 февруари ЦИК промени своето решение. Между 14 и 22 февруари комисията проведе в кратък срок тръжна процедура за доставката на 12 500 машини за гласуване. Само един доставчик подаде оферта, която не спазваше обстояйните изисквания.²² В резултат на това, на 27 февруари ЦИК реши, че за изборите през 2017 г. няма да бъдат използвани машини за гласуване.

За да позволи навременната подготовка и изпълнение на електронното гласуване, законодателната рамка трябва да бъде изменена и доставката на цялото необходимо оборудване и поддръжка трябва да бъдат завършени много по-рано от изборите. За да се гарантира сигурността и почтеността на системата, трябва да бъдат обмислени, както законови текстове, така и време за задоволително тестване, сертификация и верификация, а също и обучение на избирателя.

ЦИК отбеляза, че заради ограничените ресурси и техническа експертиза, бъдещото изпълнение на електронното гласуване ще бъде в голяма степен зависимо от доставчика. Също така, разпределението на работата и координационните механизми между институциите, които касаят електронното гласуване, не са в достатъчна степен определени от закона.

Техническата експертиза и възможности на ЦИК да ръководи изпълнението на новите технологии за гласуване трябва да бъде увеличена. Нужно е ясно разпределение на отговорностите между доставчика, регулаторните органи и изборната администрация, за да се увеличи отчетността и ефективността, като общата отговорност бъде дадена на изборните органи.

²¹ Машинното гласуване се изпробва пилотно на изборите за Европейски парламент през май 2014 г. (100 машини за гласуване), на предсрочните избори за Народно събрание през 2014 г. (300 машини) и на местните избори през 2015 г. (50 машини). Резултатите, генерирани от машините, не бяха официални. За изборите за президент през 2016 г. машинно гласуване бе проведено в 500 избирателни секции като резултатите бяха обвързващи. В този случай експерименталното броене на гласове от машините бе проведено в пет избирателни секции.

²² Доставчикът не можа да спази срока до 10 март за да осигури нужното обучение и техническа поддръжка на всички комисии, както преди, така и в самия ден на изборите.

VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ИЗБИРАТЕЛЯ

Граждани, които са навършили 18 години имат правото да гласуват, с изключение на лишените от свобода и лицата поставени под запрещение, чрез решение на съда. Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ) счита общото лишаване от изборни права за лишените от свобода за нарушение на Европейската конвенция за правата на човека.²³ Забраната, заедно с отнемането на изборителни права на лицата поставени под запрещение са в разрез с ангажиментите на ОССЕ и други международни стандарти.²⁴

Както вече е препоръчвано, ограниченията на изборителните права на лишените от свобода, както и тези на хората с психически увреждания, трябва да бъдат преразгледани.

Регистрацията на избирателя е пасивна. Законът не постановява постоянен регистър на избирателите, което е в разрез с международната добра практика.²⁵ На основата на данните от Националния регистър на населението, Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" към Министерство на регионалното развитие и благоустройство (ГРАО) предоставя на ЦИК списък на гражданите с изборителни права.

Въз основа на постоянния адрес на избирателите ГРАО е отговорна за напечатването на изборителните списъци по общини 40 дни преди изборите. Предварителните списъци включваха 6 857 229 избиратели. Бяха осигурени няколко възможности за проверка на списъците; списъците бяха изложени за проверка онлайн, както и при местните администрации и изборителни комисии, като избирателите можеха да изискват коригиране на техните данни до седем дни преди деня на изборите. Избирателите също можеха да сменят адресите за гласуване според тяхното временно местожителство до две седмици преди изборите. Бяха съставени специални списъци за избирателите в болнични заведения, места за лишаване от свобода, хосписи и други социални институции, което бе базирано на информацията, предоставена от ръководителите на тези институции.

ГРАО заличи от изборителните списъци по постоянен адрес и включи в „списък на заличените лица“ данните на 143 537 избиратели, които са сменили местоположението на гласуване, лицата под запрещение или излежавашите затворнически присъди. Списъкът бе публикуван за обществена проверка на интернет страниците на общините 10 дни преди деня на изборите.²⁶ Членове на ЦИК и РИК, кандидати и граждански наблюдатели можеха да изискат удостоверения за гласуване на друго място и да гласуват в изборния ден във всяка една секция в рамките на съответния изборителен район.

²³ В свое решение [Кулински срещу България, ЕСПЧ](#) счита, че забраната за гласуване на лишените от свобода нарушава Член 3 от [Протокол No.1 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи](#).

²⁴ Параграф 7.3 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. постановява, че държавите членки ще „гарантират универсалните и равни изборителни права на пълнолетните граждани“; параграф 24 предвижда, че ограничения на правата и свободите трябва да е „строго пропорционално с целта на закона.“ Параграф 14 от [Общ коментар 25 на Комитета за права на човека на Обединените нации от 1996 г.](#) до член 25 от [Международния пакт за граждански и политически права \(МПГПП\)](#) постановяват, че основанията за лишаването от изборителни права трябва да бъде „обективно и обосновано“. [Член 12 от Конвенцията за правата на хората с увреждания](#) задължава държавите да „приемат, че лицата с увреждания се радват на същия правен статут във всички аспекти на живота наравно с останалите“.

²⁵ Раздел I.1.2.i от Кодекса на добрата практика гласи, че изборителните регистри трябва да бъдат постоянни.

²⁶ Определени категории избиратели могат да гласуват извън техния район, без да бъдат заличавани от редовните изборителни списъци: членове на СИК и полицейски служители могат да гласуват в изборителната секция, към която са зачислени да служат; студенти и хора с увреждания могат да гласуват във всяка една секция в рамките на техния изборителен район.

Окончателният избирателен списък съдържаше 6 810 235 избиратели. Гражданите можеха да се регистрират за гласуване в чужбина, но това условие не бе задължително. Това положение създава риск за многократно гласуване, тъй като тези, които гласуват в чужбина без предварителна регистрация са също така включени и в избирателните списъци в страната.²⁷ От 117 668 души, които гласуваха в чужбина, 45 017 са регистрираните преди деня на изборите.²⁸

В изборния ден СИК можеха да добавят в допълнителни списъци избиратели, които не са включени в редовните списъци (като например студенти, избиратели с увреждания или такива, които не могат да бъдат открити в списъците, но могат да докажат местожителство в района). Това обаче не е предмет на правен надзор, което е в противоречие с международната добра практика.²⁹

Ако регистрацията на избиратели в деня на изборите продължи да съществува, може да бъде обмислено въвеждането на съдебен контрол.

Въпреки, че заинтересованите страни изразиха цялостно доверие в точността на избирателните списъци, законът предвижда ограничени механизми срещу многократно включване в избирателни списъци. ГРАО трябва да проверява за всякакви нарушения, включително и за многократно гласуване, избирателните списъци, списъка със заличени лица и списъците на хора с придружител, както и саморъчно попълнените декларации. Не съществува законов краен срок за проверката.

Може да бъде обмислено въвеждането на обоснован краен срок за проверка за всякакви нарушения, включително и многократно гласуване, както и на изборните книжа. Своевременното публикуване на резултатите от тази проверка би увеличило общественото доверие в процеса.

IX. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИ

Граждани, навършили 21-годишна възраст, имащи право на глас и не притежаващи друго гражданство, имат правото да се явяват на изборите като кандидати.³⁰ Ограниченията спрямо избирателните права на кандидати, притежаващи двойно гражданство, е в противоречие с правната практика на ЕСПЧ.³¹

Кандидати, които притежават двойно гражданство не трябва да бъдат възпрепятствани да се явяват като участници.

²⁷ Виж [Доклада на Венецианската комисия относно избирателните списъци и избирателите в чужбина за България, Молдова и Тунис от 2015 г.](#)

²⁸ Повечето от заявленията идваха от Турция (19 014), Обединеното Кралство (5 259) и Испания (3 009). Този брой представлява 86 % увеличение спрямо изборите за Народно събрание през 2014 г.

²⁹ Раздел 1.2.iv от [Кодекса на добрата практика](#) постановява, че регистрацията при избори не трябва да се извършва в избирателните секции в деня на изборите без да е налична административна процедура, която да е предмет на съдебен контрол или правна процедура. В деня на изборите 72 305 (или 1.1 %) избиратели бяха добавени в допълнителните избирателни списъци.

³⁰ Лица, на които им е забранено да бъдат членове на политически партии (например военни, полицаи и служители на разузнавателните служби, дипломати, съдии и прокурори) могат да участват на изборите като независими кандидати.

³¹ Виж отсъждането [Танасе срещу Молдова](#), 27 април 2010 г., където ЕСПЧ заявява, че ограниченията върху избирателните права на лицата с двойно гражданство са непропорционална мярка и в този смисъл в разрез с член 3 от протокол 1 на ЕСПЧ.

Регистрацията на кандидати е двуетапен процес. Първо, ЦИК регистрира политическите партии или коалиции, а РИК регистрира инициативните комитети на независимите кандидати. Второ, РИК регистрира кандидатски листи и независими кандидати. Даден кандидат може да участва от името на партия или коалиция в не повече от два избирателни района и в един за независимите кандидати.

За да участват в изборите партиите и коалициите трябва да подадат до ЦИК регистрационни документи, депозит от 2 500 лв. и подкрепяща ги подписка от поне 2 500 избиратели.³² Комитет, номиниращ независим кандидат, трябва да депозира 100 лв. и подкрепяща подписка от не по-малко от един процент от избирателите в съответния избирателен район, която обаче да не е по-малка от 1 000 избиратели.³³

В противоречие с международната добра практика и предходни препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия, избирателите могат да се подписват в подкрепа само на един бъдещ кандидат. Това може да ограничи политическия плурализъм, а също и да окаже ефект върху личното пространство на избирателите, тъй като властите имат възможност да проверят политическата им принадлежност.³⁴

Както е препоръчвано и преди, може да бъде преразгледано ограничението избирател да може да подкрепя само един кандидат.

Регистрацията на кандидати се проведе от 8 до 26 февруари.³⁵ Крайните срокове за регистрация не са в съзвучие с останалите етапи на изборния процес. Регистрацията приключи два дни преди откриването на предизборната кампания, което е в противоречие с международната добра практика.³⁶ Крайните срокове не бяха зачитани и от държавните институции, които участват в удостоверяването на кандидатските листи.³⁷ На 27 февруари ЦИК заличи регистрацията на четирима кандидати поради двойно гражданство и на други седем заради това, че не изпълняват възрастовите изисквания. След крайния срок за регистрация партиите и коалициите не могат да заменят кандидати, които са счестени за неприемливи. Това оказва влияние на равнопоставеността на възможностите за агитация.

Крайните срокове за регистрация на кандидати трябва да бъдат синхронизирани с останалите етапи на изборния процес, за да се гарантира равнопоставеност на възможностите за агитация.

³² 1 български лев е 0.51 евро.

³³ Партии и кандидати, които получат повече от един процент от действителните гласове на национално ниво и инициативни комитети, чиито кандидати получат поне една четвърт от изборната квота, могат да получат обратно своя депозит.

³⁴ Параграф 3 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. постулира, че държавите членки „зачитат важността на плурализма, що се касае до политическите организации“. Параграф 77 от [Ръководството за регулация на политическите партии на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия от 2011 г.](#) гласи, че „за да се увеличи плурализма и свободата на сдружаване, законодателството не трябва да ограничава гражданите да се подписват... в подкрепа само на една партия.“

³⁵ Партии и коалиции се регистрираха от ЦИК до 8 февруари. Участниците регистрираха своите кандидатски листи и независими кандидати пред РИК до 21 февруари. Проверката на кандидатските листи бе до 26 февруари.

³⁶ Раздел 1.3.v от Кодекса на добрата практика постулира, че до старта на кампанията кандидатите трябва да бъдат удостоверени, тъй като късното удостоверяване е в ущърб на тези партии и кандидати.

³⁷ ЦИК получи от Министерството на правосъдието повечето от данните за приемливостта на кандидатите да участват поради текущи затворнически присъди едва на 1 март, а един от докладите бе получен на 13 март. На 9 март, както е според законовия срок, властите публикуваха списък със 78 кандидати, принадлежащи към бившата държавна сигурност.

ЦИК регистрира по изчерпателен начин 11 партии и 9 коалиции. РИК регистрира 4 700 кандидати, включително 9 независими, в 614 листи (средно по 20 участника за място). Състезаващите се на изборите можеха да коригират своите документи за участие в рамките на три дни от подаването им, но не по-късно от крайния срок за регистрация.

След проверка на подписките в подкрепа, ЦИК отхвърли подадените документи на пет партии.³⁸ Четири отказа бяха обжалвани пред ВАС, който потвърди решенията на ЦИК.

Изборният кодекс не предоставя краен срок на кандидатите да се откажат от участие. В разрез с параграф 7.9 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г., чрез подаване на заявление до РИК от съответния кандидат, партиите могат да го оттеглят от листите си на всеки етап от процеса, включително и след деня на изборите. В допълнение на това, в Изборния кодекс лисва процедура за оттеглянето на кандидати. На 11 март ЦИК прие „протоколно решение“, гласящо че РИК трябва да информира областните управители (които са упълномощени да напечатат кандидатските листи, които съдържат информация за кандидатите, и да разпределят определени номера към тях, които да бъдат използвани при подаването на преференциални гласове) за оттеглянето, на който и да било от кандидатите. След разпечатването на тези листи РИК трябваше да информира СИК за всяко оттегляне, а СИК трябваше ръчно да зачеркне имената на оттеглилите се кандидати.

Може да бъде обмислено въвеждането на краен срок за оттеглянето на кандидат, който да е в синхрон с крайния срок за напечатването на кандидатските листи.

Не съществуват специални законови мерки, които да поощряват участието на жени и само няколко партии имат вътрешна политика, засилваща балансираното представителство.³⁹ От кандидатите, включително двама независими, 31 % бяха жени. Двама от 20 участника (или 5 от 43 участващи партии) се предвождаха от жени. Жени оглавиха 132 (22 %) от кандидатските листи.

Както вече е препоръчвано, може да бъде разгледано въвеждането на временни специални законови мерки за окуражаване на жени кандидати. Политическите партии могат да обмислят номинирането на балансиран брой кандидати от всеки пол.

³⁸ ГРАО провери подписките в подкрепа и докладва на ЦИК. Обединение на българските националисти, Национално движение Единство и Български национален съюз не бяха регистрирани, наред сред друго и заради това, че не са осигурили подписите в електронен или друг подходящ формат, както и за страници от подписката, които не са номерирани. Обединение на българските националисти, Български съюз за пряка демокрация и Съюз на свободните демократи бяха първоначално регистрирани, но след това заличени, след като проверката на ГРАО установи недостатъчен брой на действителни подписи.

³⁹ Параграф 40.4 от [Московския документ на ОССЕ от 1991 г.](#) ангажира държавите членки „да постигнат не само de jure, но и de facto равнопоставеност на възможностите между мъжете и жените и да подкрепят ефективни мерки за тази цел.“ Виж също член 4 от [1979 Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените \(КПФДЖ\) от 1979 г.](#), която гласи, че приемането „на временни специални мерки, целящи да ускорят de facto равнопоставеността между мъжете и жените няма да бъде считана за дискриминация“.

Х. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Периодът на официалната предизборна кампания започна на 24 февруари и приключи в полунощ на 24 март. Участниците в изборите можеха свободно и без големи ограничения да провеждат кампания, като основните права и свободи се зачитаха.

Изборният кодекс забранява използването на агитационни материали, „които накърняват добрите нрави“, но не дефинира този термин, което може да бъде вмешателство в свободата на изразяване. В допълнение на това, ЦИК и ВАС на моменти тълкуваха по широк начин значението на термина.⁴⁰ С поправките от май 2016 г. се забранява използването за агитация на религиозни символи, герба и знамето на България или чужда държава, както и агитацията от страна на религиозни служители. Такива непропорционални ограничения са предизвикателство за свободата на изразяване и са в разрез с ангажимента на ОССЕ и международните стандарти.⁴¹

Правната рамка трябва да бъде преразгледана, за да бъде избегната намесата в свободата на изразяване и субективните интерпретации на властите по време на предизборна кампания.

Предизборната кампания бе като цяло приглушена. Много от заинтересованите страни отбелязаха пред ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ, че предизборната атмосфера и среда са повлияни от разочарованието на избирателите от политиката и политическата система, както и от умора от многократното провеждане на избори. Участниците в изборите провеждаха дейностите си по резервиран начин, като само 10 проведоха активна кампания, използвайки предимно традиционните медии и социалните мрежи, интернет, плакати, листовки и лични срещи.⁴² Посланията на кампанията се фокусираха върху образование, социално благополучие, национална идентичност, и в по-малка степен върху борба с корупцията и икономиката. С някои открояващи се изключения, видимостта на жените кандидати бе ниска.

Тонът на кампанията бе помрачен от употребата на расистка, ксенофобска, антиромска и антитурска реторика.⁴³ Такива практики са в разрез с ангажимента на ОССЕ и международните

⁴⁰ Член 183.4 от Изборния кодекс забранява използването на „агитационни материали... които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите.“ ЦИК интерпретира този член и реши, че Изборният кодекс е нарушен в няколко случая: от присъствието на турския посланик в предизборен клип; от показването на цензурирани голи снимки на кандидат по време на кампанията (снимките са публикувани първоначално преди години); от намеци за сексуалната ориентация на кандидат; и от разпространението на книги за предполагаемото участие на кандидати във финансови престъпления. ЦИК използва този термин за забраната на разпространението на две реклами на ДОСТ.

⁴¹ Виж параграф 9.1 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. Виж също член 19.2 от МПГПП, който гласи, че „всеки има правото на свобода на изразяване; това право включва свободата да търси, приема и предава информация и идеи от всякакво естество, независимо от границите, устно, писмено, или напечатано, под формата на изкуство, или чрез друго избрано средство“, както и член 10 от ЕСПЧ. ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ забеляза използването на националния флаг по време на две предизборни събития; на 3 март в София национални и чужди знамена се появиха в предизборно събитие на Обединените патриоти (ОП). На 13 март в Плевен национални знамена бяха разпространявани по време на събрание на БСП.

⁴² Това включваше БСП, ГЕРБ, ОП, РБ, ДПС, *Воля*, АБВ – Движение 21 (АБВ), Да, България (ДБ), Нова република (НР) и Демократи за отговорност, свобода и толерантност (ДОСТ).

⁴³ На 3 март в София ОП използваха крайно остър подстрекателски език, за да опишат действията на турското малцинство, ДПС и ДОСТ. На 5 и 12 март по време на заплатено от ГЕРБ интервю по Канал 3, ромската общност бе описана по негативен начин. На 13 март в заплатен от *Воля* клип по БНТ се призова българските граждани да елиминират ромските гласове. На 16 март ОП използваха силно подстрекателски език срещу ромите по време на дебат по БНТ.

стандарти.⁴⁴ Комисията за защита от дискриминация, която е специален орган, отговорен за предотвратяването на дискриминацията, информира Омни на ОССЕ/СДИПЧ, че не е получила жалби, свързани с предизборната кампания и не е предприела мерки по своя инициатива.

По време на предизборна кампания, съответните специализирани държавни институции трябва да предприемат всички необходими мерки, за да се борят с всякакви проявления на расизъм и нетолерантна реторика.

Омни на ОССЕ/СДИПЧ бе уведомен за 178 жалби, получени от РИК във връзка с нарушения на изборните разпоредби; 5 за използването на знамена и 19 за използването на турски език.

Всички от разговоряните с Омни на ОССЕ/СДИПЧ събеседници повдигаха дългосрочно стоящите проблеми с купуването на гласове и „контролирания“ вот в икономически и социално уязвимите общности, които са предимно ромски. На 5 март министър-председателят заяви, че правителството е информирано за случаи на незаконна агитация и той е инструктирал държавните институции да им се противопоставят:

По време на изборния период прокуратурата образува 865 производства. От тях, по време на написването на този доклад, 691 са отхвърлени, а 92 са в досъдебна фаза, като 85 са по обвинения за купуването на гласове. Тези производства доведоха до няколко ареста, повдигане на обвинения и присъди, включително на един председател на СИК.⁴⁵

Както вече е препоръчвано, трябва да бъдат полагани постоянни усилия от страна на органите, прилагащи закона, за да се подвеждат под отговорност тези, които са въввлечени в купуването на гласове. Гражданите трябва да бъдат окуражавани да съобщават и да предоставят доказателства за купуване на гласове или натиск от какъвто и да е порядък.

Влиянието и ролята на турските власти на тези избори бе широко дискутирана по време на предизборната кампания. Българските власти твърдяха, че турските власти се месят в изборния процес. С приближаването на деня на изборите изявленията и от българските, и от турските власти станаха все по-конфронтиращи се.⁴⁶ На 6 март българските медии съобщиха, че министърът на труда и социалните грижи на Турция е подкрепил ДОСТ. На 9 март ЦИК забрани телевизионен клип на ДОСТ, в който за кратко се появява турския посланик. На 14 март ОП, РБ и НР призоваха за затварянето на избирателни секции в чужбина. Правителството заяви, че е „взело мерки, за предотвратяването на турска намеса“ и срещу предполагаемото превозване на избиратели с автобуси. На 21 и 24 март ОП блокира главните пътища на

⁴⁴ Параграф 40 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. гласи, че „Държавите членки ясно и недвусмислено осъждат тоталитаризма, расовата и етническа омраза, антисемитизма, ксенофобията и дискриминацията срещу всеки...в този контекст, те също разпознават специфичните проблеми на ромите...те декларират своето твърдо намерение да засилят усилията за борба с тези феномени във всичките им форми.“ Виж също и член 6 от [Рамковата конвенция за защита на националните малцинства \(РКЗНМ\)](#) и член 7 на [Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация \(МКПФРД\)](#).

⁴⁵ На 26 март пет лица бяха осъдени на затвор за купуването на гласове, включително председател на СИК и общински съветник, които получиха съответно пет и седем месеца затвор.

⁴⁶ На 17 март президентът Радев заяви, че „България иска да развива силни добросъседски отношения с Турция, но в същото време намесата на Турция в нашите избори е факт и е абсолютно неприемлива“. В същия ден министър-председателят заяви, че „Турция се меси в изборния процес в България“. На 23 март президентът на Турция заяви, че оказването на натиск върху турците в България е неприемливо. Президентът на България отговори, че той „отказва уроци по демокрация от Турция“.

границата, за да предотвратят идването на избиратели от Турция. На 30 март прокуратурата започна разследване на блокадата.

ХІ. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Участниците в изборите финансираха предизборните си кампании с обществени, частни и лични средства. Партии и коалиции, които са получили повече от един процент от гласовете от предходните избори за Народно събрание имат правото на годишно финансиране, пропорционално на получените гласове.⁴⁷ Партии, които участват във всички избирателни райони, но нямат право на държавно финансиране, получават 40 000 лв. за заплатена политическа реклама, а независимите кандидати 5 000 лв.⁴⁸ Някои от разговорялите с Омни на ОССЕ/СДИПЧ събеседници изразиха опасения, че такъв размер на държавно финансиране е твърде висок и води до неравнопоставеност по време на предизборна кампания.⁴⁹

Може да бъде разгледано коригирането на държавните субсидии, което да осигури по-равностойно поле за изява по време на предизборна кампания. В допълнение на това, финансирането на политическа реклама срещу заплащане, предоставено на непарламентарно представените партии и независими кандидати, може да бъде преразгледано, за да се осигури равнопоставеност.

Изборният кодекс задава годишен таван от 10 000 лв. за лични дарения и забранява финансирането от юридически и анонимни лица, чужди граждани и държави, както и религиозни институции. Разходите за предизборна кампания са ограничени до 3 000 000 лв. за партия или коалиция и 200 000 лв. за независим кандидат.

Участниците в изборите трябва да отчетат пред Сметната палата произхода на даренията пет дни след започването на кампанията. Участниците, също така, трябва да отчетат получените дарения на седмична основа. Според регистърът на Сметната палата само 16 от 29 участници в изборите спазиха това изискване.⁵⁰ Сметната палата информира Омни на ОССЕ/СДИПЧ, че всички нарушения на отчетните изисквания ще бъдат санкционирани, след като се направи одит.

⁴⁷ Към 2014 г., един получен глас се равнява на 11 лв. ГЕРБ получават годишно 12 145 950 лв., следвани от БСП – 5 730 286 лв.; ДПС – 5 513 486 лв.; РБ – 3 304 152; ПФ – 2 709 515 лв.; България без цензура – 2 118 226 лв.; Атака – 1 679 778 лв.; АБВ – 1 543 298 лв.; Движение 21 – 444 398 лв.; и Глас Народен – 422 831 лв.

⁴⁸ Параграф 179 от [Ръководството за регулация на политическите партии на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия](#) гласи, че държавна помощ, както финансова, така и в натура, трябва да бъде предоставена на базата на равнопоставеност на възможностите за всички партии и кандидати.

⁴⁹ Участниците отчетоха следните финансови разходи за медии: ГЕРБ – 688 894 лв.; РБ – 569 889 лв.; БСП – 495 462 лв.; НР – 269 479 лв.; АБВ – 210 884 лв.; ОП – 186 592 лв.; ДПС – 184 454 лв.; ДОСТ – 66 991 лв.; ДБ – 48 070 лв.; Воля – 36 912 лв.; Движение напред България – 32 550 лв.; Движение за радикална промяна „Българска пролет“ (ДРП БП) – 12 060 лв.; и независимият Георги Кадиев – 4 100 лв. Параграф 130 от [Ръководството за регулация на политическите партии гласи, че](#) „Там където регистрираните политически партии получават държавна помощ, като например предоставянето на ефир в обществените медии, трябва да има система на подпомагане на независимите кандидати, за да се осигури еднаквото им третиране при разпределението на държавните ресурси.“

⁵⁰ Към 4 март само 16 участници декларираха общо 1 951 322 лв. от 2 101 донора и лични средства: БСП – 608 344 лв.; РБ – 517 371 лв.; АБВ – 369 222 лв.; Воля – 169 692 лв.; ДБ – 156 527 лв.; ДОСТ – 52 580 лв.; ОП – 42 000 лв.; НР – 30 281 лв.; Георги Кадиев – 12 765 лв.; Партия на Зелените – 10 242 лв.; ДРП БП – 5 932 лв.; Движение напред България – 1 050 лв.; Димитър Игнатов – 750 лв.; и Златко Здравков – 200 лв. ГЕРБ и ДПС декларираха единствено дарения в натура. Бяха декларирани общо 809 дарения в натура.

Измененията от май 2016 г. въвеждат краен срок от 30 работни дни след изборния ден за отчет на разходите за предизборна кампания от страна на участниците в изборите, а на Сметната палата е предоставен надзорен мандат за финансирането на кампанията и отчетните доклади до шест месец след изборния ден в случаите, когато са дарени и похарчени повече от 1 000 лв.⁵¹ Прозрачността и отчетността на предизборното финансиране бяха ограничени, тъй като участниците нямат задължение преди изборния ден да подадат отчети на разходите, а Сметната палата да направи одит или да публикува доклади. Това повлия негативно и върху достъпа до информация на избирателите.⁵²

За да се подобри отчетността и прозрачността, законът може да бъде изменен и да изисква от участниците в изборите да отчетат междинно финансовите си разходи по време на предизборната кампания, а също и да позволи на Сметната палата да сверява приходите и разходите за кампания, да публикува заключения и да налага санкции въз основа на финансовите отчети, включително и чрез своевременни междинни доклади преди изборния ден.

ХІІ. МЕДИИ

А. МЕДИЙНА СРЕДА

Плуралистичната медийна среда функционира в условия на свиващ се рекламен пазар и е повлияна от комерсиални и корпоративни интереси. Редакторската политика на частните медии е белязана от краткосрочни маркетингови цели, като се избягват противоречиви теми, за да се запазят добри отношения с обществените и с частните потенциални рекламодатели.

Някои от разговарялите с ОМНИ ОССЕ/СДИПЧ събеседници изразиха опасения относно липсата на прозрачност при разпределението на обществени средства за реклама, което се възприема като награда за благоприятни редакторски политики. Липсата на ефективна саморегулация, както и на разследващо и аналитично отразяване, ограничава устойчивостта на независимите медии.

Законовата рамка изисква разкриването на собствениците на електронни и печатни медии, но публикуваната информация обикновено посочва междинна компания, а не същинския собственик.⁵³ Липсата на прозрачност води до обвинения за концентрация на медиите и разпространителската мрежа, както и за контрол от страна на изявени лица от бизнеса.

Трябва да бъдат взети мерки, които да осигурят пълна прозрачност на медийната собственост, като се позволи и изиска от отговорните институции отчетливо да идентифицират крайния собственик на всяка медия. Информацията за медийната собственост и източниците на финансиране трябва да бъдат обществено достъпни.

⁵¹ Параграф 200 от [Ръководство за регулацията на политическите партии](#) гласи, че „... в опит да бъде подкрепена прозрачността е добра практика такива финансови отчети да бъдат своевременно достъпни в интернет“.

⁵² Параграф 194 [Ръководството за регулацията на политическите партии](#) гласи, че “Прозрачността е също така важна, защото обществеността има правото да бъде информирана. Избирателите трябва да имат уместна информация за финансовата подкрепа, предоставена на политическите партии, за да могат да държат партиите под отговорност.“

⁵³ В [Съвместно становище](#) за медиите и изборите от 2009 г., изработено наред сред други и от специалния докладчик на Обединените нации за свободата на изразяване и представителя на ОССЕ за свободата на медиите (ПСнМ), прозрачността на медийната собственост бе дефинирана като един от принципите за развитието на плуралистичен медиен сектор.

Медийният пазар е доминиран от телевизията, като бТВ и *Нова* играят водеща роля.⁵⁴ Според Съвета за Електронни медии (СЕМ), който е медийният регулатор на електронните медии, към 11 януари са регистрирани 35 обществени и 160 частни електронни медии. Обществените Българско национално радио (БНР) и Българска национална телевизия (БНТ) са законово задължени да осигурят плурализъм на гледните точки в новините и публицистичните предавания. Други обществени медии, включително ВТК, собственост на Министерство на отбраната и *Алфа*, собственост на *Атака*, са законово задължени да осигуряват защита на националния интерес и общочовешките права на всички граждани. Печатните медии постепенно губят пазарния си дял, а бързо развиващите се онлайн медии продължават да не са устойчиви поради недоразвятия рекламен онлайн пазар.

В. ПРАВНА РАМКА

Конституцията защитава свободата на словото и на печата. Въпреки че затворът за клеветата и набедяване бе премахнат през 1999 г., и двете нарушения продължават да са криминални деяния и могат да доведат до глоби до 15 000 лв.⁵⁵ Практиката на Комисията по финансов надзор (КФН) да глобява тежко медии въз основа на пазарни манипулации и отказ да бъдат разкрити източници на информация, бе критикувана от ПСнМ на ОССЕ за това, че не е в съзвучие с Директивата за пазарни злоупотреби на ЕС.⁵⁶

Изборният кодекс изисква единствено от *БНТ* и *БНР* да отразяват предизборната кампания, базирайки се на принципите на равнопоставеността и обективността. Не съществуват специфични изисквания за отразяване на кампанията от обществените и частните медии, но участниците в изборите, които смятат че с техните права е злоупотребено или че доброто им име е накърнено, имат правото на отговор, който да бъде публикуван без каквито и да е редакции или коментари. Въпреки това, този отговор трябва да бъде изискан в рамките на 24 часа – което според някои партии, с които ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ се среща, е твърде кратка времева рамка.

Всяка медия може да предоставя място за политически реклами срещу заплащане при еднакви условия. Тази реклама трябва да спазва изискванията за агитационни материали, да бъде отделена от редовните реклами и да бъде ясно обозначено, че е срещу заплащане.⁵⁷ Цените на рекламите срещу заплащане трябва да са еднакви, да бъдат публикувани не по-късно от 40 дни преди изборите и да не надвишават средните цени на пазара от последните 6 месеца преди старта на предизборната кампания. Според Сметната палата 241 медии са публикували своите тарифи за политическа реклама. От тях 139 са направили това след края на законовия срок, но това не е довело до някаква реакция или санкция. Нито Сметната палата, нито ЦИК са правили проверка на тарифите за политическа реклама срещу заплащане в сравнение със средните пазарни цени.

⁵⁴ През 2015 г. бТВ и Нова получават над 85 % от всички похарчени средства за телевизионна реклама.

⁵⁵ В Съвместната [декларация](#) от 2002 г. за свободата на изразяване, изработена от специалния докладчик на Обединените нации за свободата на мнението и изразяването и ПСнМ се призовава за замяна на криминализиращите закони за накърняване на доброто име и замяната им с подходящо гражданско законодателство.

⁵⁶ През януари 2015 г. КФН глоби Икономедиа груп с 160 000 лв. и *Алтико* груп със 100 000 лв. за отразяванията на банковата криза от 2014 г. във вестниците *Капитал* и *Дневник*, както и портала [zovnews.com](#). Допълнителни глоби за 10 000 лв. бяха наложени на медии, за това че не разкриват източниците си на информация. Виж [прес съобщението](#) на ПСнМ на ОССЕ от 4 февруари 2015 г.

⁵⁷ Изисква се на поне 10 % от всеки агитационен материал да бъде обозначено, че купуването и продаването на гласове е престъпление.

Може да бъде обмислено въвеждането на механизъм за проверка на своевременното публикуване на ценовите листи и тяхното съответствие със законовите изисквания.

За да осигури съответствие с изборното законодателство, ЦИК е делегирал на СЕМ задачата да бъде извършено наблюдение на 22 телевизии и 19 радиостанции по време на предизборната кампания. СЕМ няма власт да санкционира медиите за нарушения, свързани с изборите, а трябва да представя изводите си пред ЦИК. Съветът докладва 25 сигнала, на основата на които ЦИК предприе административни процедури за нарушения в 10 случая. Наблюдение на печатните и онлайн медии не бе извършено от нито една официална институция.

Изборният кодекс изисква от медиите, които публикуват резултати от социологически проучвания, да указват кой е поръчал, финансирал и извършил проучването. Въпреки това обаче, няма задължение да бъде описана методологията (представителност на извадката, възможната статистическа грешка и периода на проучването), както препоръчва Съвета на Европа.⁵⁸

За да бъдат предоставени достатъчно детайли на обществеността относно социологическите проучвания, може да бъде разгледано разширяване на правно изискваната придружаваща информация, като например включване на – приложената методология, представителността на извадката, възможната статистическата грешка и периода на проучването.

ЦИК показва липса на последователност, когато реагираше на нарушения, свързани с публикуването на социологически проучвания. Комисията прие за нарушения определен брой сигнали, подадени от гражданската група за наблюдение на изборите Гражданска инициатива за свободни и демократични избори (ГИСДИ), но не наложи никакви санкции.⁵⁹ В същото време, тя инициира процедури за административни наказания срещу *Нова* и *Алфа*, базирайки се на сигналите на СЕМ. ГИСДИ, също така, подаде и седем сигнала до РИК, като пет от тях доведоха до образуването на процедури за правонарушения. Четири от решенията на РИК бяха обжалвани пред ЦИК, която отхвърли сигналите, заявявайки, че ГИСДИ не е легитимна страна, която може да подава сигнали. ЦИК инициира правонарушителни процедури въз основа на 12 сигнала от граждани за публикуването в онлайн медии на социологически проучвания по време на периода за размисъл, но реши да не реагира на 5 сигнала от СЕМ за сходни нарушения от страна на електронните медии.

С. ДАННИ ОТ МЕДИЙНОТО НАБЛЮДЕНИЕ

ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ извърши медийно наблюдение на четири телевизионни канала и на пет вестника.⁶⁰ Чрез дебати, токшоу програми и платени реклами медиите предоставиха на кандидатите платформа, на която да представят своите възгледи, като участниците в изборите активно използваха незаплатеното време, предоставено им от обществените медии. Въпреки

⁵⁸ [Препоръка CM/Rec \(2007 г.\) 15](#) на Съвета на Европа изисква държавите да направят така, че медиите, които представят резултати от социологически проучвания, трябва също да предоставят на обществеността и достатъчно информация, включваща методологията, представителността на извадката, възможната статистическа грешка и датата/периода на провеждане, за да може да бъде направена преценка за стойността на проучването.

⁵⁹ ЦИК реагира на 4 от 37 сигнала на гражданската група за наблюдение на изборите ГИСДИ, като изпрати писма, информиращи БТВ (два пъти), [PolitikaPlovdiv.com](#) and [ClubZ.bg](#) за наличието на нарушения и потенциалните санкции.

⁶⁰ По време на официалния период на предизборната кампания ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ направи качествен и количествен мониторинг на най-гледаното време на телевизионните канали БНТ1, БТВ, *Нова* и Канал 3, както и на ежедневниците *24 часа*, *Капитал-Daily*, *Телеграф*, *Труд* и *Стандарт*.

това, наличната информацията за избирателите бе ограничена значително от редките отразявания на предизборната кампания от страна на електронните медии, ограниченото редакторско съдържание в печатните медии и липсата на политическа разследваща журналистика и аналитични репортажи. Рекламите срещу заплащане в печатните медии, и в по-малка степен в електронните, често бяха почти неразличими от редакторското отразяване, като по този начин избирателите се заблуждаваха относно естеството на съдържанието.

Като цяло БНТ и БНР се придържаха към законовите си задължения.⁶¹ Разпределението на времето в множеството от програмите им бе базирано на принципа на равнопоставеност. Въпреки това, те се въздържаха от редакторско отразяване на предизборната кампания. Резултатите от наблюдението на медиите от страна на Омни на ОССЕ/СДИПЧ сочат, че през периода на мониторинга на най-гледаното новинарско време на БНТ, телевизията посвети по-малко от четири минути за всички участници в изборите взети заедно. Вместо това, за изборите и предизборната кампания, БНТ създаде в най-гледаното време програмата „България гласува 2017“, но по нея се излъчваха само материали, които са срещу заплащане.

Трябва да бъде обмислено преразглеждане на правната рамка, което да поощри обществените медии да осигурят обективно редакторско отразяване на предизборната кампания, тъй като тази информация би помогнала на избирателите да направят по-информиран избор.

Частните бТВ, *Нова* и Канал 3 демонстрираха сходен подход, като посветиха на предизборната кампания само между 3-5 % от най-гледаното си новинарско време. В ограниченото политическо и изборно отразяване, бТВ и *Нова* посветиха повече време на ГЕРБ (20% и 26%), БСП (17% и 23 %), ДОСТ (12% и 11%) и в по-малка степен на ДПС, ОП и РБ (между 8 и 11 % за всяка една от тях) Повечето участници в изборите се отразяваха по неутрален начин, с изключение на ДОСТ, която се отразяваше по-негативно. Канал 3 посвети повечето от своето свързано с изборите новинарско отразяване на РБ (22 %), ГЕРБ (20 %), БСП (19 %) и ОП (15%). И въпреки че по-голяма част от отразяването бе позитивно или неутрално, БСП, РБ и ДБ се отразяваха по-критично. *БНТ1* осигури на всички участници в изборите място в дебатите и ток шоу програмите, а частните радио и телевизии канеха само основните участници, като най-много време бе предоставено на ГЕРБ, БСП и ОП.

Заради високите цени, стигащи до 10 635 лв. за 30-секунден клип, за периода на медийното наблюдение, по бТВ и *Нова* бяха отчетени 90 минути за политическа реклама срещу заплащане. В контраст на това, Канал 3 излъчи над 36 часа реклами срещу заплащане.

Редакторското отразяване в печатните медии бе по-разнообразно. Вестниците *Телеграф* и в по-малка степен *Труд* силно критикуваха ДБ. *24 часа* бяха благосклонни към ГЕРБ. *Стандарт* предостави сравнимо количество неутрално отразяване на ГЕРБ и БСП и бе предимно критичен към ДОСТ. *Капитал-Daily* предостави на ГЕРБ и БСП еднакво количество балансирано и критично отразяване.

⁶¹ БНТ и БНР трябваше да предоставят на всяка партия и коалиция по 40 секунди в началото и в края на предизборната кампания, както и да отделят поне четири часа за дебати. Регионалните обществени телевизионни канали и радиостанции бяха задължени да организират поне един час с дебати. Решението на БНТ да има един дебат само с парламентарно представените партии, както и решението на БНР да бъде домакин само на един дебат с политически партии, които на предходните избори са получили повече от 0.5 % от гласовете, бе оспорено пред ВАС от страна на две партии. ВАС не разгледа жалбите по естество, заявявайки че одобрените от ЦИК медийни споразумения не могат да бъдат обжалвани.

Броевете на *Телеграф* от 13 и 20 март се разпространяваха с безплатни книги, в които имаше твърдения за връзки между кандидатите на Нова република и ДБ и организираната престъпност. Отговаряйки на две жалби, ЦИК заключи, че книгите не са агитационни материали, тъй като не призовават „за“ или „против“ определена партия или кандидат. Въпреки това, ЦИК забрани по-нататъшното разпространение на книгите, заключавайки, че те накарват „доброто име на кандидатите“. След обжалване ВАС потвърди първото решение на ЦИК и отмени второто, като потвърди и в двата случая, че книгите уронват „доброто име“ на участниците.

Медийното наблюдение на ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ показва, че мнозинството от рекламата срещу заплащане в печатните медии бе почти неразличима от редовните статии, като по този начин потенциално объркваше избирателите за естеството на съдържанието. Наблюдението отбеляза 8 национални и 20 регионални печатни медии, които не обозначават ясно съдържанието срещу заплащане. ЦИК инициира единствено административни процедури срещу Канал 3 и *България 24* и вестниците *Труд* и *24 часа* за това, че не са обозначили по подходящ начин съдържание, което е срещу заплащане; двата вестника само частично подобриха това обозначение. И докато ЦИК реагира на някои случаи на докладвани нарушения, изчерпателен мониторинг на печатните и онлайн медии не бе извършен от нито една официална институция.

ЦИК трябва да предприеме активен подход и да реагира на докладваните нарушения, направени от печатните и онлайн медии.

Изборният кодекс задължава всички медии да публикуват на интернет страниците си обща информация (име на партия и стойност на договора) за рекламите срещу заплащане, които са закупени от участниците в изборите, но не ги задължава да публикуват график, който оказва време и продължителност (за радиата и телевизиите) или дата и място на публикуване (за печатните медии) на всяка агитация срещу заплащане. Наблюдението на ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ показва, че националните медии спазват това изискване, въпреки че при някои от тях това не бе правено своевременно. Това ограничи прозрачността на разходите за предизборната кампания.

За да се подпомогнат регулаторните органи и гражданското общество в разпознаването на политическата реклама срещу заплащане и за да се извърши изчерпателно наблюдение на разходите за предизборна кампания, медиите могат да предоставят детайлна информация за договорите си с участниците в изборите, включително и график, указващ в детайли времето и продължителността (за електронните медии) или датата на публикуване и мястото на публикацията (за печатните медии) на всички предизборни реклами.

XIII. УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

Според преброяването на населението от 2011 г. турците са най-голямата малцинствена група, представляваща 8.8 % от населението, следвани от ромите, които са 4.9% от населението.⁶² Неофициални оценки, направени от местни граждански организации и международни неправителствени организации определят броят на ромите на около 10 %. Конституцията забранява дискриминация на етническа или религиозна основа и предоставя правото на самоопределение. Законът забранява създаването на политически партии на „етническа, расова

⁶² Други малцинства включват руснаци, арменци, власи (аромъни), каракачани, македонци, евреи, румънци, украинци и други, които взети заедно са под един процент от населението.

или религиозна основа⁶³, което е в противоречие с международните задължения и добра практика.⁶³

ДПС и ДОСТ са възприемани като представляващи интересите на турската общност. И двете партии номинираха етнически турци за кандидати. В контраст на това, ромската общност продължава да бъде предимно изключена от политическия живот, като на тези избори тя бе представлявана главно от Движение за равнопоставен обществен модел (ДРОМ). Омни на ОССЕ/СДИПЧ бе уведомена за 120 кандидати роми в кандидатските листи на ДРОМ, ДПС, ДОСТ, БСП и ГЕРБ.

Разговаряните с Омни на ОССЕ/СДИПЧ представители на ромите изразиха опасения, че общностите им са засегнати от висока неграмотност и социално изключване. Те също така отбелязаха, че основните политически сили не се интересуват от ромските въпроси и че популистка агитация представя ромите в негативна светлина.

Изборният кодекс ограничава агитацията само до български език, което е в разрез с международните стандарти.⁶⁴ ДПС и ДОСТ подчертаха, че това влияе на тяхната възможност да общуват с електората. Омни на ОССЕ/СДИПЧ бе уведомен за поне 19 жалби срещу използването на турски език в предизборни събития от кампанията.⁶⁵

Както е препоръчвано и преди, за да се подпомогне ефективното участие в обществените дела на граждани, които се самоопределят като принадлежащи към националните малцинства, трябва да бъде разрешена агитацията на майчиния им език.

XIV. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ

Изборният кодекс предвижда гражданско и международно наблюдение на изборите. В допълнение на това, участниците имат правото да номинират пред изборителните комисии свои представители и застъпници. Наблюдатели, представители на партии и застъпници имат правото да проследяват всички етапи на изборния процес.

ЦИК акредитира 20 граждански организации с 5 386 наблюдатели и 5 международни организации. РИК акредитира над 35 000 представители на партии и застъпници. ГИСДИ проведе дългосрочно наблюдение, а в деня на изборите разположи 900 краткосрочни наблюдатели.

⁶³ Параграф 2. 2.4 от Кодекса на добрата практика гласи, че на националните малцинства трябва да им бъде разрешено да основават политически партии. Свободата на събрание включва свобода да се учредяват политически партии, базирани на общностна идентичност – виж член 7 от [РКЗНМ](#); Член 2 от [Декларацията на ООН за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни или езикови малцинства](#) гласи, че „лица, принадлежащи към малцинства имат правото да учредяват и поддържат свои собствени сдружения“.

⁶⁴ Параграф 32.5 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#) гласи че лицата, принадлежащи към националните малцинства имат правото „да имат достъп, да могат да разпространяват и да разменят информация на майчиния си език“ Виж също член 9.1 от [РКЗНМ](#), член 27 от [МПГПП](#), и параграф 12 от [Общ коментар 25 на Комитета на ООН по правата на човека от 1996 г.](#) до член 25 от [МПГПП](#).

⁶⁵ Например, на 9 март РБ подаде жалба до РИК, затова че ДПС провежда на турски език предизборно събитие в Добрич. На 9 март във Варна местното полицейско управление подаде сигнал до РИК срещу ДОСТ за агитация на турски език в село Аспарухово. ЦИК забрани един предизборен клип, тъй като той съдържа надписи на турски език.

Според поправките от 2016 г. граждански наблюдатели могат да бъдат номинирани от “организации, които могат да бъдат само сдружения, регистрирани в обществена полза и с предмет на дейност в областта на защитата на политическите права на гражданите“. Измененията също така постановяват, че дадено лице може да участва в изборите само в една роля (като кандидат, застъпник, наблюдател или представител на изборната администрация). Регистрацията на наблюдатели бе негативно повлияна от отказа на ЦИК да регистрира четири организации: три на базата на широка интерпретация на ограничението, че лица могат да участват в изборите само в една роля, и една поради това, че ЦИК не може да събере мнозинство от две трети.⁶⁶ ЦИК, също така, съкрати с два дни крайния срок за подаване на заявления.⁶⁷

ЦИК трябва да преразгледа ограничителната си интерпретация и непоследователното прилагане на правилата за регистрация на граждански наблюдатели. Законът трябва да бъде преразгледан, за да определя ясни критерии, процедури и срокове за акредитация на граждански наблюдатели, включително като предостави на ЦИК достатъчно време да обработи заявленията.

XV. ЖАЛБИ И ВЪЗРАЖЕНИЯ

Изборният кодекс предписва своевременното разглеждане на различни видове жалби, които могат да бъдат от граждански наблюдатели, представители на участниците в изборите и партийните застъпници. Жалби от други лица са позволени, ако обжалващият докаже, че неговите/нейните права са директно засегнати. Обжалвания и сигнали за потенциални изборни нарушения могат да бъдат подавани до ЦИК и РИК.⁶⁸ Решенията на дадена изборителна комисия могат да бъдат обжалвани пред по-високостояща комисия и пред ВАС като последна инстанция, с изключение на актове за административни нарушения, които са изпращани до областния управител. В разрез с международните стандарти и правната практика на ЕСПЧ, законът не осигурява на участниците в изборите ефективен механизъм за обжалване на резултатите от изборите.⁶⁹

Както бе препоръчвано и преди, законът трябва да осигурява на участниците в изборите ефективен механизъм за обжалване на резултатите от изборите, както на национално ниво, така и на ниво изборителен район.

⁶⁶ Например, член на борда на Сдружение за правата на жените бе също и член на РИК. От Сдружение на младежки земеделски съюз бе изискано заличаване на регистрацията, тъй като членове на борда са също и кандидати. Двама члена на борда на Граждански съвет за справедливост бяха съответно кандидат и член на СИК.

⁶⁷ Докато Изборният кодекс постулира регистрацията на наблюдатели до ден преди деня на изборите, ЦИК реши да приема заявления до три дни преди деня на изборите.

⁶⁸ Жалба може да бъде подадена срещу административни актове/решения. Сигнал може да бъде подаден срещу всякакво друго нарушение.

⁶⁹ Изборните резултати могат да бъдат обжалвани пред Конституционния съд единствено от Президента, Министерски съвет, Върховния касационен съд, ВАС, Главния Прокурор или поне една пета от депутатите. В [Петков и други срещу България](#) ЕСПЧ намери тези средства за недостатъчни за рамките на значението на член 13 от Европейската конвенция за правата на човека. Параграф 5.10 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. гласи, че „всеки ще има ефективни средства за правна компенсация срещу административни решения, така че да се гарантира зачитане на основните права и да се осигури правна справедливост“.

В противоречие с международната добра практика, освен при съдебните заседания, законът не осигурява правото на жалбоподателя да присъства, да бъде информиран за мястото и времето на заседанието или да получава копие от решението.⁷⁰

Може да бъде обмислено преразглеждането на закона, така че да се гарантират правата, на жалбоподателя и на ответната страна, да бъдат информирани за времето на заседанията, да бъдат изслушвани пред изборната комисия и да получават копие от решението, включително и от „протоколните решения“.

Изборният кодекс предписва на изборните комисии задължението да разглеждат жалбите и сигналите и да поддържат публичен електронен регистър с тях. Въпреки това, ЦИК прие инструкции, които позволиха на комисииите да не взимат решения по някои сигнали.⁷¹

Законът не определя крайни срокове за публикуването на сигнали и обжалвания. ЦИК публикува сигнали в публичния регистър с определено закъснение по време на периода преди предизборната кампания, и своевременно – по време на предизборния период. Според Изборният кодекс решенията на ЦИК трябва да бъдат публикувани незабавно и на практика повечето от решенията се публикуваха в деня на приемането им.

Заседанията на комисията се излъчваха на живо. Тъй като проектите за дневен ред не включваха кои жалби и по кое време ще бъдат разглеждани, прозрачността на процеса на разглеждане на жалбите и правото на ефективна защита бяха засегнати. В допълнение на това, много сигнали се вписаха в протоколите от заседанията, без да бъде публикуван отделен документ в регистъра с жалби. По този начин, обжалващите изпитваха трудности да проследят разглеждането на жалбата или да бъдат информирани в случай на прието решение.

До деня на изборите ЦИК получи 152 жалби и сигнали, повечето от които за нарушения на правилата за публикуване на социологически проучвания, за използваните езици за агитация, за медии, които не обозначават съдържанието срещу заплащане, както и други нарушения на правилата за предизборна кампания. ЦИК откри нарушения в 25 случая, отхвърли 9, анулира 9 решения на РИК, остави 11 без разглеждане заради процедурни основания и взе 13 „решения чрез отхвърляне“. Останалите жалби бяха обявени на заседанията и отбелязани в протокола от заседанието, без да бъде прието някакво решение.

Разглеждането на жалбите от страна на ЦИК не бе последователно: комисията взимаше решения по жалби, свързани с медиите, които идват от медийния регулатор, но не и на тези, подадени от ГИСДИ; решенията за носенето на отговорност за медийните нарушения (напр. за редактор, за водещ или за директор на телевизионен канал) варираха и нямаха специфично обосноваване; за някои фактически нарушения ЦИК или не постигна мнозинство от две трети, или върна жалбата до РИК

За да подобри процеса по разглеждането на изборните обжалвания, Изборният кодекс може ясно да постулира, че избирателните комисии трябва да вземат решения по всички жалби в публични заседания, както и да предоставят писмени, напълно аргументирани решения. Избирателните комисии трябва да разглеждат жалбите по начин, предписан от закона и да

⁷⁰ Параграф II.3.3.h от Кодекса на добрата практика постулира, че правото на подателите на изслушване, което включва и двете страни, трябва да бъде защитено.

⁷¹ Според Решение 3526 на ЦИК относно разглеждането на жалби, комисията може да не се произнася по жалба/сигнал, ако те не включват нарушение на Изборния кодекс или нарушението не изисква от комисията да предприема някакво действие.

прилагат закона по-последователно; ЦИК може да установи стандартни оперативни процедури за процеса на жалбите и обжалванията по всички нива на изборната администрация.

ВАС получи 49 жалби, включително 18 за решения на жалби взети от ЦИК и 31 за други решения на комисията. Съдът разгледа всички жалби на публични заседания като жалбоподателите можеха да представят позициите си, както и допълнителни доказателства. Съдът потвърди 22 решения и частично или напълно отхвърли 8 решения на ЦИК. 19 обжалвания останаха без разглеждане по процедурни причини. Две жалби, подадена в петък 24 март, останаха без разглеждане до деня на изборите – тъй като съдът не работи през уикендите, и след деня на изборите – когато ВАС обяви липсата на правен интерес от страна на жалбоподателите, тъй като изборите са приключили. Поради това тези жалбоподатели останаха без ефективна правна защита.⁷²

Към 4 април регистрите на РИК показваха 425 жалби и сигнали, повечето от които свързани с нарушения на правилата за агитация, като например поставянето на агитационни материали, правила за агитация, касаещи езика, използването на знамето, както и няколко относно състава на СИК. РИК взе решения по 400 случая по начин сходен с този на ЦИК.

Системата за административни санкции на изборни нарушения не е ефективна. Тя се регулира от Изборния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания, които не винаги са хармонизирани и не всички замесени страни имаха представа за правните разлики.⁷³

ЦИК взе 47 решения, последвани от актове за административни нарушения, които първо трябва да бъдат връчени на нарушителя и после подадени до областния управител на София. Някои от разговоряните с Омни на ОССЕ/СДИПЧ събеседници изразиха своите опасения, че представител на изпълнителната власт взима решения по нарушения, свързани с изборите.⁷⁴ Осем акта достигнаха до областния управител преди деня на изборите.⁷⁵ Областният управител имаше три дни да издаде наказателно постановление, което можеше да бъде обжалвано пред регионалните съдилища чрез наказателна процедура и предадено по-нататък към административен съд; крайно решение трябваше да бъде взето в рамките на 21 дни. Областният управител обаче, не издаде нито едно постановление в законовия срок и преди

⁷² ДОСТ подаде жалба за късните промени в указанията до СИК относно саморъчно попълваните декларации, които трябва да бъдат подавани единствено в изборителните секции в чужбина. *Атака* обжалва решения на РИК Пловдив и ЦИК за предполагаемо нарушение билбордовете им на правилата за използване на знаме.

⁷³ Законът за административните нарушения и наказания (Законът) предвижда, че акт за нарушение се съставя и предоставя на нарушителя в момента на нарушението, докато изборителните комисии имат три дни за разглеждане и приемане на решение за административно нарушение. Кодексът предвижда три дни, в които областния управител да издаде наказателен указ, докато Законът предвижда един месец. Законът също така постулира, че възраженията спрямо административни нарушения трябва да бъдат обработени според наказателното и административно законодателство.

⁷⁴ Параграф 7.7 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. гласи, че държавите членки ще „осигурят, че законът и обществената политика работят, за да позволят политическата агитация да бъде извършвана в честна и свободна атмосфера, в която нито административни действия, нито насилие и сплашване възпрепятстват партиите и кандидатите от свободно представяне на своите възгледи и способности, или пък не възпрепятстват изборителите да научават или обсъждат въпросните възгледи и способности, или да подават своя глас свободно и без страх от наказание“.

⁷⁵ На практика връчването отнема няколко месеца. По време на написването на този доклад, администрацията на областния управител на София още не бе получила актове за административни нарушения от изборите за президент през 2016 г.

изборния ден. Липсата на своевременно разглеждане оставя нарушенията и нередностите без бърз и навременен отговор, което може да компрометира спазването на избирателните права.⁷⁶

Осем решения на ЦИК, касаещи административни нарушения, бяха обжалвани пред ВАС. В три случая ВАС потвърди правото на ЦИК да забрани разпространението на агитационни материали, а два случая бяха отхвърлени. В същото време ВАС не се произнесе по всички осем обжалвания като се обоснова, че до този момент не е издаден наказателен указ от областния управител.

За да гарантира ефективна и своевременна правна защита при изборните нарушения, правната рамка трябва ясно да предвиди и гарантира, че всички жалби са разгледани до деня на изборите и решенията им са публични.

XVI. ИЗБОРЕН ДЕН

В съзвучие със стандартната методология за Омни на ОССЕ/СДИПЧ, мисията не предприе изчерпателни или систематични наблюдения на процедурите в дена на изборите. Въпреки това членове на мисията проследиха в ограничен брой избирателни секции отварянето, гласуването и преброяването на гласове, както и обработката на данни в някои избирателни райони.

В посетения от международните наблюдатели избирателни секции, процесът на гласуване бе прозрачен, като членовете на СИК основно следваха процедурите за гласуване, с изключение на сгъването на бюлетините, което може да окаже влияние върху тайната на вота. Изискването към СИК да слага втори печат на бюлетината, след като избирателя е гласувал, може да заплаши тайната на вота и е в разрез с международната добра практика.⁷⁷

Може да бъде разгледано премахване на процедурата на СИК да подпечатва бюлетината след като е била дадена на избирателя, за да се елиминира потенциална възможност за нарушаване тайната на вота.

Дизайнът на бюлетината не включва имената на кандидатите за гласуването с преференция, а в посетения избирателни секции кандидатските листи не бяха поставени вътре в стаите за гласуване. Това ограничи информираността на избирателите за наличните възможности за гласуване с преференция.

Може да бъде обмислена промяна на формата и дизайна на бюлетината, така че при гласуването с преференция да бъдат включени имената на кандидатите.

По време на ограничения брой наблюдавани преброявания на гласовете се забелязаха някои процедурни недостатъци, особено що се касае до преброяването на преференциалните гласове и попълването на протоколите с резултати, което често бе заради целта на СИК да ускори процеса. Изглежда, че тези недостатъци не оказаха отражение върху изготвянето на резултатите.

⁷⁶ Параграф 5.10 от Копенхагенския документ на ОССЕ от 1990 г. гласи, че „всеки ще има ефективни средства за правна защита от административни решения, за да се гарантира зачитането на основните права и да се осигури правна справедливост.“ Виж също Раздел II.3.3 от Кодекса на добрата практика.

⁷⁷ Параграф 3.2.2 точка 35 от [Кодекса на добрата практика](#) препоръчва, че „Избирателят трябва да вземе своята бюлетина и от този момент нататък никой друг не я докосва“.

Там където бе наблюдавана, обработката на данните бе добре организирана, но бавна заради множеството грешки в протоколите с резултати на СИК, които в повечето случаи бяха свързани с преференциалното гласуване. Наблюдателите на ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ бяха помолени да останат в обозначените за наблюдатели места, което не позволи добра видимост и смислено наблюдение на всички етапи на обработката на данни.

Както е препоръчвано и преди, трябва да бъдат направени допълнителните усилия, които да позволят на наблюдателите да проследяват напълно процеса на обработка на данни, което би увеличило прозрачността.

ЦИК работи ефективно в деня на изборите. Комисията отчете получаването и бързото разрешаване на 134 жалби и сигнали за нарушения на предизборните правила, публикуване на социологически проучвания, попълването на саморъчно попълваните декларации вътре в избирателните секции и използването на езици различни от български от страна на членове на СИК в чужбина. Повечето от подадените до РИК жалби в деня на изборите бяха свързани с обвинения в купуване на гласове и опити да се повлияе на избиратели, нарушения на правилата за деня на размисъл и несъответствия в протоколите. Като цяло РИК разгледа бързо и ефективно жалбите в деня на изборите.

Както Изборният кодекс изисква, ЦИК публикува на интернет страницата си копия от протоколите с резултати секция по секция, което увеличи прозрачността на процеса. Предварителните резултати се сумираха при въвеждането им в електронната система от РИК и публикувани на интернет страницата на ЦИК. Позитивна крачка бе, че наблюдателите имаха достъп до зоната за обработка на данни в ЦИК. Въпреки това, забавянето от три дни след деня на изборите на обявяването на окончателната избирателна активност едновременно с предварителните резултати, ограничи прозрачността и възможността за обществена проверка по време на сумирането на резултатите.

XVII. ОБЯВЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ И СЛЕДИЗБОРНИ РАЗВИТИЯ

ЦИК обяви официалните резултати от изборите след като обработи протоколите с резултати от СИК. Тези резултати се сравняваха с информацията от протоколите с обработени данни на РИК, като несъответствията и фактическите грешки се решаваха индивидуално за всеки отделен случай.⁷⁸ Официалните изборни резултати бяха обявени според обновената информация в базата данни и публикувани по избирателни секции.

Според официалните резултати 3 682 151 избиратели са участвали в изборите, включително 117 668 избиратели, които са подали гласа си в чужбина. Броят на недействителни бюлетини е 169 009 или 4,6 % от подадените гласове.⁷⁹

Както е препоръчвано и преди, ЦИК трябва да анализира и да разгледа причината за високия брой на недействителни бюлетини.

Общ брой от 1 238 402 подадени гласове с преференция се счетоха за действителни и 56 от 240 депутати бяха избрани на основата на преференциалното гласуване. Броят на невалидните

⁷⁸ Грешките в протоколите се свързваха предимно с бюлетини, които не са намерени в урната, недействителни гласове, общия брой действителни гласове и общия брой действителни гласове за листите.

⁷⁹ Най-високите проценти на недействителни гласове са в РИК 13 (Пазарджик) – 6.8 %; РИК 17 (Пловдив-област) – 6.4% и РИК 21 (Сливен) – 6.3 %.

преференциални възможности в бюлетините не бе сумиран или направен публично достъпен от изборната администрация.

Делът на жените в Народното събрание се увеличи до 24 % в сравнение с 20-те % от предходния парламент. Новото Народно събрание включва депутати, представляващи различни етнически общности.⁸⁰

Преди обявяването на официалните резултати, трима кандидати поискаха от ЦИК да бъдат заличени от кандидатските листи, а седем избрани кандидати уведомиха, че няма да заемат местата си. На 29 и 31 март ЦИК одобри тези заявления без ясна правна база, основавайки се на предходна практика. (виж раздела *Регистрация на кандидати*).

ДОСТ оспори резултатите от изборите пред главния прокурор и обоснова жалбата чрез различни нарушения, включително блокадата на турската граница и късно направеното изискване да се попълват саморъчно декларации вътре в избирателните секции в чужбина. Главният прокурор реши да не предава жалбата по-нататък към Конституционния съд

XVIII. ПРЕПОРЪКИ

Настоящите препоръки, съдържащи се из целия текст, са предложени с цел да подпомогнат провеждането на избори в Република България и да подкрепят усилията за привеждането на процеса в пълно в съзвучие с ангажиментите на ОССЕ и международните задължения и стандарти за демократични избори. Тези препоръки трябва да бъдат разглеждани наред с предходните препоръки на ОССЕ/СДИПЧ, и по-конкретно с тези от окончателния доклад за предсрочните избори за Народно събрание през 2014 г., на които все още не е даден отговор. ОССЕ/СДИПЧ е готова да окаже помощ на властите, както за по-нататъшното подобрене на изборния процес, така и при разглеждането на препоръките, съдържащи се в този и в предходните доклади.⁸¹

A. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРЪКИ

1. Както вече е препоръчвано, ограниченията на избирателните права на лишените от свобода, както и тези на хората с психически увреждания, трябва да бъдат преразгледани.
2. Принципът на равнопоставеност на възможностите на всички участници в изборите, включително и на независимите кандидати, трябва да бъде зачитан.
3. Кандидати, които притежават двойно гражданство не трябва да бъдат възпрепятствани да се явяват като участници.
4. Разясненията за избирателя могат да бъдат разширени като обхват и продължителност и, когато това е нужно, трябва да бъде обмислена направата на материали, които са на различен от българския език.
5. Правната рамка трябва да бъде преразгледана, за да бъде избегната намесата в свободата на изразяване и субективните интерпретации на властите по време на предизборна кампания.

⁸⁰ Например, избрани за депутати от ДПС са 14 турци 4 помаци.

⁸¹ Според Параграф 24 от [Истанбулския документ на ОССЕ от 1999 г.](#), държавите членки се ангажират с „бързи проследяващи действия на оценката на изборите и препоръките на СДИПЧ“.

6. Както е препоръчвано и преди, за да се подпомогне ефективното участие в обществените дела на граждани, които се самоопределят като принадлежащи към националните малцинства, трябва да бъде разрешена агитацията на майчиния им език.
7. За да подобри процеса по разглеждането на изборните обжалвания, Изборният кодекс може ясно да постулира, че избирателните комисии трябва да вземат решения по всички жалби в публични заседания, както и да предоставят писмени, напълно аргументирани решения. Избирателните комисии трябва да разглеждат жалбите по начин, предписан от закона и да прилагат закона по-последователно; ЦИК може да установи стандартни оперативни процедури за процеса на жалбите и обжалванията по всички нива на изборната администрация.

В. ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ

Правна рамка

8. Решенията за местоположението на избирателните секции в чужбина трябва да бъдат взимани прозрачно и да се основават на последователни критерии, които могат да включват броя на гражданите, които имат право на глас в дадено населено място или държава.
9. Могат да бъдат взети по-нататъшни мерки, които да подпомагат гласуването на хора със зрителни проблеми. Общата среда за избирателите с увреждания трябва да бъде подобрена и безпрепятствена.

Избирателна система

10. В съзвучие с предходните препоръки, границите на избирателните райони трябва да бъдат преразгледани съобразно ангажиментите на ОССЕ и международната добра практика, така че да се поддържа принципът на равнопоставеност на гласовете.

Изборна администрация

11. Може да бъде обмислено ясното публикуване на всички протоколни решения, с обозначение, че могат да бъдат обжалвани.
12. Както е препоръчвано и преди, решенията на ЦИК и РИК, включващи *de facto* откази от решение, трябва да бъдат обосновавани, за да има законова възможност за обжалване.
13. Може да бъде обмислено въвеждането на приемлив краен срок за промяна на състава на СИК, което да позволи достатъчно време за обучение и подготовка.
14. Може да бъде разгледано разширяване на възможностите на ЦИК да разработва стандартизирани обучителни модули за обученията на РИК и СИК, както и възможността да предоставя последователна и удобна за ползване информация.

Нови технологии за гласуване

15. За да позволи навременната подготовка и изпълнение на електронното гласуване, законодателната рамка трябва да бъде изменена и доставката на цялото необходимо оборудване и поддръжка трябва да бъдат завършени много по-рано от изборите. За да се гарантира сигурността и почтеността на системата, трябва да бъдат обмислени, както

законови текстове, така и време за задоволително тестване, сертификация и верификация, а също и обучение на избирателя.

16. Техническата експертиза и възможности на ЦИК да ръководи изпълнението на новите технологии за гласуване трябва да бъде увеличена. Нужно е ясно разпределение на отговорностите между доставчика, регулаторните органи и изборната администрация, за да се увеличи отчетността и ефективността, като общата отговорност бъде дадена на изборните органи.

Регистрация на избирателя

17. Ако регистрацията на избиратели в деня на изборите продължи да съществува, може да бъде обмислено въвеждането на съдебен контрол.
18. Може да бъде обмислено въвеждането на обоснован краен срок за проверка за всякакви нарушения, включително и многократно гласуване, както и на изборните книжа. Своевременното публикуване на резултатите от тази проверка би увеличило общественото доверие в процеса.

Регистрация на кандидати

19. Както е препоръчвано и преди, може да бъде преразгледано ограничението избирател да може да подкрепя само един кандидат.
20. Крайните срокове за регистрация на кандидати трябва да бъдат синхронизирани с останалите етапи на изборния процес, за да се гарантира равнопоставеност на възможностите за агитация.
21. Може да бъде обмислено въвеждането на краен срок за оттеглянето на кандидат, който да е в синхрон с крайния срок за напечатването на кандидатските листи.
22. Както вече е препоръчвано, може да бъде разгледано въвеждането на временни специални законови мерки за окуражаване на жени кандидати. Политическите партии могат да обмислят номинирането на балансиран брой кандидати от всеки пол.

Предизборна кампания

23. По време на предизборна кампания, съответните специализирани държавни институции трябва да предприемат всички необходими мерки, за да се борят с всякакви проявления на расизъм и нетолерантна реторика.
24. Както вече е препоръчвано, трябва да бъдат полагани постоянни усилия от страна на органите, прилагачи закона, за да се подвеждат под отговорност тези, които са въввлечени в купуването на гласове. Гражданите трябва да бъдат окуражавани да съобщават и да предоставят доказателства за купуване на гласове или натиск от какъвто и да е порядък.

Финансиране на предизборната кампания

25. Може да бъде разгледано коригирането на държавните субсидии, което да осигури по-равностойно поле за изява по време на предизборна кампания. В допълнение на това, финансирането на политическа реклама срещу заплащане, предоставено на

непарламентарно представените партии и независими кандидати, може да бъде преразгледано, за да се осигури равнопоставеност.

26. За да се подобри отчетността и прозрачността, законът може да бъде изменен и да изисква от участниците в изборите да отчетат междинно финансовите си разходи по време на предизборната кампания, а също и да позволи на Сметната палата да сверява приходите и разходите за кампания, да публикува заключения и да налага санкции въз основа на финансовите отчети, включително и чрез своевременни междинни доклади преди изборния ден.

Медии

27. Трябва да бъдат взети мерки, които да осигурят пълна прозрачност на медийната собственост, като се позволи и изиска от отговорните институции отчетливо да идентифицират крайния собственик на всяка медия. Информацията за медийната собственост и източниците на финансиране трябва да бъдат обществено достъпни.
28. Може да бъде обмислено въвеждането на механизъм за проверка за своевременното публикуване на ценовите листи и тяхното съответствие със законовите изисквания
29. ЦИК трябва да предприеме активен подход и да реагира на докладваните нарушения, направени от печатните и онлайн медии.
30. За да бъдат предоставени достатъчно детайли на обществеността относно социологическите проучвания, може да бъде разгледано разширяване на правно изискваната придружаваща информация, като например включване на – приложената методология, представителността на извадката, възможната статистическата грешка и периода на проучването.
31. Трябва да бъде обмислено преразглеждане на правната рамка, което да поощри обществените медии да осигурят обективно редакторско отразяване на предизборната кампания, тъй като тази информация би помогнала на избирателите да направят по-информирани избор.
32. За да се подпомогнат регулаторните органи и гражданското общество в разпознаването на политическата реклама срещу заплащане и за да се извърши изчерпателно наблюдение на разходите за предизборна кампания, медиите могат да предоставят детайлна информация за договорите си с участниците в изборите, включително и график, указващ в детайли времето и продължителността (за електронните медии) или датата на публикуване и мястото на публикацията (за печатните медии) на всички предизборни реклами.

Граждански и международни наблюдатели

33. ЦИК трябва да преразгледа ограничителната си интерпретация и непоследователното прилагане на правилата за регистрация на граждански наблюдатели. Законът трябва да бъде преразгледан, за да определя ясни критерии, процедури и срокове за акредитация на граждански наблюдатели, включително като предостави на ЦИК достатъчно време да обработи заявленията.

Жалби и възражения

34. Както бе препоръчвано и преди, законът трябва да осигурява на участниците в изборите ефективен механизъм за обжалване на резултатите от изборите, както на национално ниво, така и на ниво избирателен район.
35. Може да бъде обмислено преразглеждането на закона, така че да се гарантират правата, на жалбоподателя и на ответната страна, да бъдат информирани за времето на заседанията, да бъдат изслушвани пред изборната комисия и да получават копие от решението, включително и от „протоколните решения“.
36. За да гарантира ефективна и своевременна правна защита при изборните нарушения, правната рамка трябва ясно да предвиди и гарантира, че всички жалби са разгледани до деня на изборите и решенията им са публични.

Изборен ден

37. Може да бъде разгледано премахване на процедурата на СИК да подпечатва бюлетината след като е била дадена на избирателя, за да се елиминира потенциална възможност за нарушаване тайната на вота.
38. Може да бъде обмислена промяна на формата и дизайна на бюлетината, така че при гласуването с преференция да бъдат включени имената на кандидатите.
39. Както е препоръчвано и преди, трябва да бъдат направени допълнителните усилия, които да позволят на наблюдателите да проследяват напълно процеса на обработка на данни, което би увеличило прозрачността.
40. Както е препоръчвано и преди, ЦИК трябва да анализира и да разгледа причината за високия брой на недействителни бюлетини.

АНЕКС 1: ОКОНЧАТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ

Партия/ Коалиция	Действителни гласове	Процент от гласовете	Места	Процент от местата
Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ)	1 147 292	33.54	95	39.58
Българска социалисти партия за България (БСП)	955 490	27.93	80	33.33
Обединени патриоти (ОП) – НФСБ Атака, ВМРО	318 513	9.31	27	11.25
Движение за права и свободи (ДПС)	315 976	9.24	26	10.83
Воля	145 637	4.26	12	5
Реформаторски блок – Глас Народен (РБ)	107 407	3.14	0	0
Движение Да България (ДБ) – Зелените, ДЕОС	101 177	2.96	0	0
Демократи за отговорност, свобода и толерантност - ДОСТ	100 479	2.94	0	0
Нова Република – ДСБ, Съюз за Пловдив, БДО	86 984	2.54	0	0
Коалиция АБВ – Движение 21	54 412	1.59	0	0
Възраждане	37 896	1.11	0	0
Партия на зелените	10 159	0.30	0	0
Движение за радикална промяна Българска пролет	9 232	0.27	0	0
Движение Напред България	6 644	0.19	0	0
Коалиция на Недоволните - БСД Евролевица, Българска Социалдемократическа партия, Християн-Социален Съюз	5 945	0.17	0	0
Движението за равноправен обществен модел (ДРОМ)	4 989	0.15	0	0
Българско национално обединение (БНО)	3 921	0.11	0	0
Български демократичен център	3 130	0.09	0	0

(БДЦ)				
Кой - Българската левица и Зелена партия	2 916	0.09	0	0
Национална републиканска партия (НРП)	2 325	0.07	0	0
Общо	3 420 524	100.00	240	100.00

<i>Независими кандидати</i>		<i>Процент в избирателния район</i>
Соня Спасова Маркова (РИК 1)	292	0.19
Красимир Иванчев Жейнов (РИК 3)	374	0.18
Росица Пенчева Йорданова (РИК 3)	295	0.14
Златко Спасов Здравков (РИК 11)	85	0.12
Димитър Огнянов Игнатов (РИК 15)	537	0.43
Румен Желязков Домбашов (РИК 22)	227	0.38
Георги Стоянов Кадиев (РИК 23)	2 270	1
Димитър Кирилов Байрактаров (РИК 25)	463	0.25
Иван Стоянов Матев (РИК 27)	573	0.36
Не подкрепям никого	87 850	2.5
Общ брой на действителните гласове	3 513 490	

Брой на избирателите според избирателните списъци	6 838 235
Брой на избирателите, вписани в допълнителните страници	166 123
Брой на гласувалите избиратели според подписите	3 682 151
Брой на намерените бюлетини в избирателните кутии	3 682 493
Брой на недействителните гласове	169 009

АНЕКС 2: СПИСЪК С НАБЛЮДАТЕЛИ НА МЕЖДУНАРОДНАТА МИСИЯ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Парламентарна Асамблея на Съвета на Европа

Мари-Кристин	ДАЛОЗ	Франция
Никол	ДУРАНТОН	Франция
Ронан	МУЛЕН	Ирландия
Хосе	СЕПЕДА	Испания
Ан-Ивон	ЛЕ ДАЙН	Франция
Идалия	СЕРАО	Португалия
Гордън	МАРАС	Хърватска
Димитри	ЦКИТИШВИЛИ	Грузия
Рената	ДЕСКОСКА	Бивша югославска република Македония
Нино	ГОГУАДЗЕ	Грузия
Джон	ХАУЕЛ	Обединено Кралство
Олена	СОТНИК	Украйна
Март	ВАН ДЕ ВЕН	Холандия
Алфред	ХЕЕР	Швейцария
Матиаш	ХАНЗЕК	Словения
Ейрик	ХОЛМЙОВИК	Норвегия
Шемавон	ШАХБАЗИАН	Франция
Даниел	ГАСТЛ	Франция
Гаел	МАРТИН-МИЦАЛЕФ	Франция

ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ Ядро от експерти

Роман	ЯКИЧ	Словения	Ръководител на мисия
Раул	МЮРЕСАН	Румъния	Заместник-ръководител на мисия
Димаш	АЛЖАНОВ	Казахстан	Политически анализатор
Енира	БРОНИТСКАЯ	Беларус	Правен анализатор
Ангела	ГХИЛАСКУ	Молдова	Финансов служител
Маша	ЯНУШЕВИЧ	Сърбия	Изборен експерт

Юрга	ЛУКАСТАЙТЕ-РОЕЛИНГ	Латвия	Координатор на дългосрочните наблюдатели
Руслан	ОВЕЗДУРДИЕВ	Туркменистан	Логистичен експерт
Юри	ОЗЕРОВ	Руска федерация	Служител финанси и договори
Уилям	РОМАНС	Обединено кралство	Експерт по националните малцинства
Ивана	СТАНОЙЕВ	Сърбия	Връзка с парламентаристи
Егор	ТИЛПУНОВ	Украйна	Медиен анализатор

ОМНИ на ОССЕ/СДИПЧ Дългосрочни наблюдатели

Газменд	АГАЙ	Албания
Ан-Ленор	БЕНОИСТ	Франция
Хана	ЕФРЕМЕНКО	Беларус
Барбара Силва	ЕГЕР МАЛДОНАДО	Швейцария
Зоран	ИЛИЕВСКИ	Бивша югославска република Македония
Габриел	КОЕШАУ	Германия
Андреа	МОКАНУ	Румъния
Михаел	ВИЕРСИНГ	Германия

ОТНОСНО ОССЕ/СДИПЧ

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

ОССЕ/СДИПЧ е базирана във Варшава, Полша. Организацията е създадена на Парижката среща на върха през 1990 г. като Служба за свободни избори, която започна дейността си през май 1991 г. Една година по-късно името на Службата бе променено, за да отрази разширения мандат, включващ права на човека и демократизация. Днес тя е работодател на персонал от над 130 души.

СДИПЧ е водещата организация в Европа в областта на **наблюдение на избори**. Всяка година тя координира и организира разполагането на хиляди наблюдатели, които да оценяват дали изборите от региона на ОССЕ са в унисон със Задълженията на ОССЕ, други международни стандарти за демократични избори и националните законодателства. Нейната уникална методология осигурява задълбочено вникване в изборния процес в неговата цялост. Посредством проекти за помощ ОССЕ/СДИПЧ оказва подкрепа на страните членки да подобряват своите изборни системи.

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

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

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

ОССЕ/СДИПЧ предоставя съвети на страните членки относно техните политики спрямо **ромите и синтите**. Тя спомага за изграждането на капацитет за решаване на проблеми и създаването на социални връзки сред ромските и синтските общности, и окуражава участието на представители на ромите и синтите в органите, формиращи политики.

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

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