

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД**  
**30 август – 15 септември 2022 г.**

**19 септември 2022 г.**

**I. РЕЗЮМЕ**

- На 22 юни, само след осеммесечен мандат, правителството падна след вота за недоверие, а на 2 август, след три върнати мандата за сформиране на правителство, президентът Румен Радев разпусна парламента, назначи служебен кабинет и насрочи предсрочни парламентарни избори за 2 октомври. Това ще бъдат трети по ред предсрочни парламентарни избори от 2021 г. насам.
- Тези избори се провеждат при същата правна рамка, както предсрочните парламентарни избори през последните два пъти, като най-новите изменения в Изборния кодекс бяха въведени през май 2021 г. Редица отправени отдавна препоръки на БДИПЧ и Венецианската комисия остават неизпълнени, включително тези, които са свързани с регистрацията на кандидатите, оповестяването и одитирането на финансирането на кампанията, ефективното санкциониране на изборни нарушения, оспорването на резултатите от изборите и мерките за насърчаване на участието на жените и представители на малцинствата. Освен това в законодателството има несъответствия и двусмислени разпоредби.
- Парламентарните избори се организират от избирателни комисии на три нива под ръководството на Централната избирателна комисия (ЦИК). Няколко политически партии изразиха безпокойство относно липсата на представителство в ЦИК, тъй като последните ѝ членове са били назначени през май 2021 г., а настоящият ѝ състав не отразява изборите през ноември 2021 г. и отиващ си парламент. Досега органите, организиращи изборите, провеждат предизборната подготовка в рамките на законоустановените срокове. Програмата за обучение на лицата, натоварени с провеждането на изборите, все още не е започнала. ЦИК и Районните избирателни комисии (РИК) проведоха редовни заседания, отворени за наблюдатели и излъчвани на живо онлайн. Заседанията обаче често биват прекъсвани за непублични работни срещи с цел допълнително обсъждане на проекторешенията, а излъчваните на живо заседания понякога биват заглушавани без основателна причина.
- За тези избори ще се използват около 11 000 машини за електронно гласуване със сензорен екран в около 9400 избирателни секции в страната и около 290 в чужбина. ЦИК не обяви процедура за възлагане на обществена поръчка, с която да обезпечи технически осъществяването на електронното гласуване и съответната логистична подкрепа, посочвайки като причина за това изключително кратките срокове и логистичните трудности, а договорът беше сключен директно с предишния доставчик – частния изпълнител *Ciela Norma*.
- Към 22 август предварителните избирателни списъци включваха 6 661 774 гласоподавателя. В правото са запазени ограничения на универсалното право на глас за поставените под запрещение с окончателно съдебно решение лица или за лицата, излежаващи присъда лишаване от свобода, независимо от тежестта на престъплението. Гласоподавателите могат да проверят своите регистрационни данни в избирателните списъци, окачени в близост до техните избирателни секции и публикувани онлайн, и да изискат корекция до 24 септември.

- Първоначално ЦИК регистрира 24 политически партии и 7 коалиции. Впоследствие една политическа партия се оттегли от надпреварата, а регистрацията на една коалиция беше отменена от ЦИК заради недостигане на изискуемия брой подписи за подкрепа. На тези предсрочни парламентарни избори ще се явят общо 5334 кандидати в 867 регистрирани кандидатски листи, включително двама независими кандидати.
- Като цяло жените не са представени в достатъчна степен на както на избрани, така и на назначени длъжности. Представянето на жените в парламента, чийто мандат изтича, след изборите през ноември 2021 г., беше 23,8 процента. Три от 21 министри в служебния кабинет са жени. За кандидатските листи няма изисквания, свързани с половете. На тези избори ще се явят 1576 жени, а 208 от тях ще водят кандидатските листи. Осем от членовете на ЦИК, включително председателят, един заместник-председател и секретарят, са жени. Общо 250 от 439-те членове на РИК и 14 от 31-ата председатели на РИК са жени.
- Официалната предизборна кампания стартира на 2 септември. Като цяло кампанията засега е с ограничена видимост и в нея предимно се засягат проблеми, произтичащи от енергийните политики на правителството, инфлацията и засилващите се социалноикономически безпокойства, и корупцията. Участниците в значителна степен разчитат на социалните мрежи за популяризиране на посланията на своите кампании. В правната рамка се съдържат малко разпоредби за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси или служебно положение по време на кампанията. Повечето събеседници на Мисията за наблюдение на изборите (МНИ) на БДИПЧ отбелязаха, че продължава да съществува проблемът с купуването на гласове.
- Кампаниите се финансират със собствени средства на участниците, с държавни субсидии и с дарения от частни лица. За парламентарните избори разходите за предизборна кампания са ограничени до 3 000 000 лева за партия или коалиция и 200 000 лева за независим кандидат. В законодателството не са предвидени горни граници за даренията. За дарения и разходи под 1000 лева не се изисква банков превод. Националната сметна палата е натоварена със задачата да упражнява надзор върху финансирането на партиите и кампаниите, но не е задължена да разследва неотчетени приходи и разходи. Законодателството не изисква разходите за кампанията да се разкриват преди изборния ден.
- Медийният пейзаж е динамичен, като телевизията и онлайн медиите са основните източници на новини, а правната рамка за медиите гарантира свобода на словото. Случаите на продължително съдопроизводство срещу журналисти подчертават тяхната уязвимост. Няколко събеседници на МНИ на БДИПЧ отбелязаха отдавнашни проблеми, включително концентрация на собственост на медиите, симбиоза между някои медии и политически партии, които са довели до намаляване на плурализма и отслабват общественото доверие в работата на журналистите. В законодателството е предвидено балансирано отразяване и равно третиране на всички кандидати в медиите. ЦИК и политическите партии са подписали подробно споразумение с обществените медии за предоставяне на безплатно време в ефир и други видове програми, свързани с кампаниите.
- В Изборния кодекс е предвидено своевременното разрешаване на различни видове жалби и оспорвания, които могат да бъдат подавани от гласоподаватели, наблюдатели, политически партии, застъпници и представители на участниците в изборите. ЦИК и районните избирателни комисии водят публични регистри за жалби и оспорвания. Върховният административен съд досега е разгледал 17 жалби срещу решения на ЦИК.

## II. УВОД

По покана на органите на Република България и в съответствие със своите правомощия Бюрото на ОССЕ за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) изпрати мисия за наблюдение на изборите (МНИ) на 29 август.<sup>1</sup> МНИ, оглавявана от Нина Суомалайнен, се състои от основен екип от 11 членове, базиран в София, и 12 дългосрочни наблюдатели, разположени в цялата страна от 7 септември. Членовете на мисията са избрани от 16 участващи в ОССЕ държави. БДИПЧ поиска от участващите държави да командироваат 200 краткосрочни наблюдатели, които да наблюдават изборния ден.

## III. ОБЩИ СВЕДЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

На 2 август след три върнати мандата за сформирание на правителство и в съответствие с Конституцията президентът Румен Радев разпусна парламента, назначи служебен кабинет и насрочи предсрочни парламентарни избори за 2 октомври. Това ще бъдат третите по ред предсрочни парламентарни избори от 2021 г. насам. През девет от последните 17 месеца България бе управлявана от назначените служебни кабинети.

След предсрочните парламентарни избори през ноември 2021 г. представителство спечелиха седем политически партии и коалиции, с което политическият пейзаж допълнително се измени: нова коалиция „Продължаваме промяната“ (ПП), основана едва два месеца преди предходните избори от двама министри, участвали в служебния кабинет от май 2021 г.; Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ-СДС), Движение за права и свободи (ДПС), БСП за България (БСП), Има такъв народ (ИТН), Демократична България (ДБ) и *Възраждане*. След като спечели най-голям брой мандати, ПП сформира правителство начело с Кирил Петков и заедно с БСП, ИТН и ДБ.

През осемте месеца, през които управляващата коалиция с изтичащ мандат бе на власт, възникнаха напрежения, свързани най-вече с назначаването на висши длъжностни лица на държавни позиции и изпращането на оръжия на Украйна. В контекста на промяната от правителството на енергийните политики към по-слаба зависимост от Руската федерация ИТН се оттегли от правителството, посочвайки несъгласие относно преразгледания държавен бюджет и опита на ПП да премахне възраженията на България спрямо началото на преговорите за присъединяването на Северна Македония към Европейския съюз (ЕС).<sup>2</sup> На 22 юни правителството падна след вота на недоверие, внесен от ГЕРБ, която посочи неговата неадекватна финансова и икономическа политика. На 27 юни министър-председател Петков подаде оставка.

Предизборната обстановка се характеризира с разпокъсана политическа картина, засилващи се социалноикономически безпокойства и поляризиран дискурс относно енергийните политики и войната, предизвикана от нахлуването на Руската федерация в Украйна. Откакто бе назначен, служебният кабинет подмени няколко висши длъжностни лица в ключови държавни

---

<sup>1</sup> Вж. всички предишни [доклади](#) на БДИПЧ относно изборите в България.

<sup>2</sup> На 24 юни Народното събрание възложи на Министерския съвет при определени условия да одобри предложението за отмяна на вето на България върху началото на преговорите по присъединяването към ЕС на Северна Македония.

институции.<sup>3</sup> Един ден след назначаването си служебният министър-председател Гълъб Донев създаде „кризисен щаб в енергетиката“, а правителството предприе стъпки за възобновяване на преговорите с Газпром.<sup>4</sup>

Като цяло жените не са представени в достатъчна степен на избрани или назначени длъжности. Представянето на жените в парламента, чийто мандат изтича след изборите през ноември 2021 г., беше 57 от 240 (23,8 процента). Три от 21 министри в служебния кабинет са жени.<sup>5</sup> За кандидатските листи няма изисквания, свързани с половете. На тези избори ще се явят 1576 жени, а 208 от тях ще водят кандидатски листи.

#### IV. ПРАВНА РАМКА И ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА

Парламентарните избори са уредени главно от Конституцията от 1991 г., Изборния кодекс от 2014 г. и Закона за политическите партии от 2005 г., които се допълват с разпоредби на други свързани закони и с решения на Централната избирателна комисия (ЦИК).<sup>6</sup> България е страна по важни международни и регионални инструменти, свързани с провеждането на демократични избори.<sup>7</sup>

Откакто е приет, Изборният кодекс е претърпял редица изменения, като най-новите важни изменения са внесени през май 2021 г., включително относно намаляване на размера на ЦИК (от 20 на 15 членове), задължително машинно гласуване за избирателните секции с най-малко 300 гласоподавателя, корекции в процедурите за гласуване, преброяване и обработка, както и в създаването на избирателни секции в чужбина.<sup>8</sup> През 2022 г. БСП, ГЕРБ и *Възраждане* предложиха редица изменения, включително връщането към комбинирана система от хартиени бюлетини или машинно гласуване, видеонаблюдение по време на броенето на гласове, задължително преброяване на контролните разписки, разпечатвани от машините за гласуване, и промени в състава на изборната администрация. Парламентът обаче не взе предвид никое от законодателните предложения. В своя годишен доклад, публикуван на 2 юни 2022 г., ЦИК подчерта множество несъответствия в Изборния кодекс и други законодателни актове и предложи да се разрешат редица въпроси, включително нерегулираните аспекти на машинното

<sup>3</sup> Те включват по-голямата част от областните управители, няколко началника на районни полицейски управления и управителят на Главна дирекция „Национална полиция“, директорите на Националната агенция по приходите и Агенция „Митници“, председателят на Патентното ведомство, ръководството на българското газоразпределително дружество Булгаргаз и няколко членове на управителния съвет и директори на големи държавни компании, свързани с търговията и доставките на оръжия.

<sup>4</sup> Газпром е държавна енергийна корпорация, по-голямата част от капитала на която е собственост на руската държава.

<sup>5</sup> Страната не е ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, която през юли 2018 г. е определена като противоконституционна от Конституционния съд заради употребата на термина „пол“.

<sup>6</sup> Друго приложимо законодателство включва Наказателния кодекс от 1968 г., Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г. и Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г.

<sup>7</sup> Включително [Международния пакт за граждански и политически права](#) от 1966 г., [Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените](#) от 1979 г., [Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация](#) от 1965 г., [Конвенцията срещу корупцията](#) от 2003 г., [Конвенцията за правата на хората с увреждания](#) от 2006 г. и [Европейската конвенция за правата на човека](#) от 1950 г.

<sup>8</sup> Няколко изменения, по-специално свързани с избирателните райони извън страната и правомощията на ЦИК, ще влязат в сила след официалното обявяване на резултатите от преброяването на населението през 2021 г.

гласуване и държавните субсидии за медийни услуги.<sup>9</sup> Тези избори се провеждат при същата правна рамка, както и при последните два предсрочни парламентарни избора през 2021 г.

Редица отправени отдавна препоръки на БДИПЧ и Венецианската комисия остават неизпълнени, включително тези, които са свързани с регистрацията на кандидатите, оповестяването и одитирането на финансирането на кампанията, ефективното санкциониране на изборни нарушения, оспорването на резултатите от изборите и мерките за насърчаване на участието на жените и представители на малцинствата. Освен това в законодателството има редица несъответствия и двусмислени разпоредби.

Народното събрание е съставено от 240 народни представители, избирани за четиригодишен мандат по пропорционалната система в 31 многомандатни избирателни района (МИР).<sup>10</sup> 26 МИР от тях отговарят на административните области, докато три МИР в София и два в Пловдив се определят от президента преди всяко провеждане на избори, като за това не са определени законови критерии.<sup>11</sup> Броят на мандатите във всеки МИР, който не може да бъде по-малък от четири, се основава на последното преброяване на населението. Разпределянето на мандатите за тези избори остана непроменено и се основава на резултатите от преброяването на населението през 2011 г., тъй като окончателните данни от преброяването и през 2021 г. все още не са публикувани.<sup>12</sup> Страните и коалициите трябва да преминат четирипроцентовия праг на действителните гласове, дадени в цялата страна, за да имат право да участват в разпределянето на депутатските места. Независимите кандидати трябва да преминат определената изборна квота за съответния избирателен район.<sup>13</sup> Гласоподавателите отбелязват преференция за един кандидат в отворените кандидатски листи; ако не е отбелязан преференциален избор, гласът отива за водача на съответната листа.

## V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Парламентарните избори се организират от избирателни комисии на три нива, които обхващат ЦИК, 31 районни избирателни комисии (РИК) и около 13 000 секционни избирателни комисии (СИК).<sup>14</sup> Членовете на избирателните комисии, включително на ръководни позиции, се назначават след излъчване от политическите организации пропорционално на представянето им

<sup>9</sup> Вж. годишния доклад на ЦИК за 2021 г. (на български език).

<sup>10</sup> С измененията от май 2021 г. беше предвидена подмяна на пропорционалната система с различна избирателна система след изборите през юли 2021 г., но не беше посочена каква система ще бъде използвана. През юли 2021 г. Конституционният съд обяви тази разпоредба за противоконституционна поради липсата на яснота в нея и това, че на практика е неприложима. Избирателната система остава същата.

<sup>11</sup> По закон имената, границите и номерата на избирателните райони се определят от президента не по-късно от 56 дни преди изборния ден. Определянето на избирателните райони за тези избори беше направено с Указ на президента от 5 август 2022 г.

<sup>12</sup> Преброяването на населението, което беше насрочено за началото на 2021 г., беше забавено поради COVID-19 и се проведе между 7 септември и 10 октомври 2021 г. Националният статистически институт обяви, че окончателните данни от него ще бъдат публикувани скоро след изборите на 2 октомври.

<sup>13</sup> Тази квота беше определена като броя действителни гласове, разделен по броя мандати в даден МИР.

<sup>14</sup> За организиране на гласоподаването ще бъдат назначени СИК в 11 845 избирателни секции. Ще се сформират допълнителни СИК за провеждане на мобилно гласуване и за специални избирателни секции, организирани в болници, други социални заведения и места за задържане под стража на лица на досъдебното производство. Гласуване извън страната ще се проведе в около 755 избирателни секции. Избирателните секции в чужбина ще бъдат сформирани в дипломатически представителства и на допълнителни места, където през последните години са гласували не по-малко от 100 гласоподаватели на които и да е избори, в допълнение към места, в които са изразили желание да гласуват най-малко 40 гласоподавателя.

в парламента. Членовете на ЦИК бяха назначени през май 2021 г. Макар че съставът на ЦИК отразява представянето на политическите партии след парламентарните избори през април 2021 г., съставът на РИК и СИК се основава на разпределението на местата в изборния през ноември 2021 г. и отиващ си парламент. Две политически партии изразиха безпокойство относно липсата на тяхно представяне в ЦИК.

ЦИК е постоянно действащ орган, съставен от 15 членове, назначени за петгодишен мандат. Осем от членовете на ЦИК, включително председателят, един заместник-председател и секретарят, са жени. За технически и организационни въпроси ЦИК се подпомага от правителството и различни държавни и местни органи.

СИК и РИК се назначават за всяко провеждане на избори от съответните комисии на по-високо ниво след консултации сред участващите партии и коалиции относно техния състав в избирателния район или общината.<sup>15</sup> Не беше постигнат консенсус сред местните политически партии в 26 от 31-та области, поради което съответните РИК бяха назначени директно с решения на ЦИК. Тринадесет от тези решения на ЦИК бяха обжалвани от ПП на основание, че разпределението на лидерските позиции не е съобразено с необходимото съотношение. Всички жалби бяха отхвърлени от Върховния административен съд, с което съставът на комисиите остана непроменен. Всички РИК бяха определени в рамките на крайния срок 12 август.<sup>16</sup> Общо 250 от 439-те членове на РИК и 14 от 31-ата председатели на РИК са жени.

Досега органите, организиращи изборите, провеждат подготовката в рамките на законоустановените срокове. ЦИК и Районните избирателни комисии (РИК) провеждаха редовни заседания, отворени за наблюдатели и излъчвани на живо онлайн, като също беше осигурен публичен достъп до записите. ЦИК обаче продължи да заглушава излъчванията на живо на своите заседания, без да посочва основателна причина – практика, която вече е била критикувана от БДИПЧ. Заседанията на ЦИК често биват прекъсвани за непублични работни срещи с цел обсъждане на проекторешенията. В съответствие със закона решенията и протоколите от заседанията са своевременно публикувани. В момента се провежда техническа подготовка за изборите. ЦИК стартира първоначална информационна кампания за гласоподавателите на уебсайтовете на изборната администрация и в електронните медии, акцентът в която беше използването на устройствата за гласуване, гласуването извън страната, възможностите за регистрация на избирателите и достъпността на секциите за гласоподавателите с увреждания. Програмата за обучение на лицата, натоварени с провеждането на изборите, все още не е започнала.

## VI. ТЕХНОЛОГИИ ЗА ГЛАСУВАНЕ

Според Изборния кодекс във всички избирателни секции в страната и в чужбина с минимум 300 регистрирани гласоподаватели трябва да се използват машини за електронно гласуване със сензорен екран. Хартиени бюлетини ще се използват единствено в избирателни секции с по-малко от 300 регистрирани гласоподаватели, в специални избирателни секции и в случай на повреда на машината.<sup>17</sup> За тези избори ще се използват около 11 000 машини за гласуване в

<sup>15</sup> РИК са или с 13, или със 17 членове в зависимост от броя мандати, избрани в съответния избирателен район; в СИК има от 5 до 9 членове в зависимост от броя регистрирани гласоподаватели.

<sup>16</sup> Крайните срокове за определяне на СИК варират в зависимост от вида избирателна секция, като повечето СИК ще бъдат определени до 6 септември.

<sup>17</sup> Машините за гласуване издават хартиена разписка с избора на гласоподавателя, което дава възможност за контролно ръчно преброяване на тези разписки.

около 9400 избирателни секции в страната и около 290 в чужбина.<sup>18</sup> ЦИК обяви, че на регионалните администрации ще бъдат разпределени около 400 машини за гласуване с демо версия на софтуера, за да могат гласоподавателите да се запознаят с метода на гласуване. Със същата цел ще бъдат предоставени допълнителни машини на участниците в изборите.

По закон ЦИК е задължена да определи условията за машинното гласуване и да осъществява надзор над провеждането му. ЦИК не обяви процедура за възлагане на обществена поръчка, с която да обезпечи технически осигуряването на машините за гласуване и съответната логистична подкрепа, посочвайки като причина за това изключително кратките срокове и логистичните трудности, а договорът беше сключен директно с предишния доставчик – частния изпълнител *Ciela Norma*.

Министерството на електронното управление, Българският институт за стандартизация и Българският институт по метрология ще сертифицират съответствието на машините за гласуване с правните изисквания и техническите спецификации, като използват ограничена извадка от няколко устройства. Този процес ще се извърши в съответствие с актуализираната методология, приета на 1 септември след консултации с експерти, представители на политически партии и организации на гражданското общество. В Изборния кодекс е предвидено, че по време на процеса на сертифициране представителите на партиите, наблюдателите и експертите на Българската академия на науките могат да имат достъп до машините, тяхната документация и изходен код. Според Изборния кодекс резултатът от обработката на данните се възлага на държавното предприятие Информационно обслужване, но в кодекса не е предвидено разкриване на информацията относно компонентите на системата за предаване на резултатите, нито процес на сертифициране за този етап от управлението на данните от изборите.

## **VII. РЕГИСТРАЦИЯ НА ГЛАСОПОДАВАТЕЛИ**

Гражданите, навършили 18 години, имат право да гласуват. В законодателството са запазени ограничения върху универсалното право на глас за поставените под запрещение с окончателно съдебно решение лица или лицата, излежаващи присъда лишаване от свобода, независимо от тежестта на престъплението. Всички имащи право на глас с постоянен адрес, регистрирани в България, са включени автоматично в списъка на гласоподавателите в съответната секция. Избирателните списъци се съставят от общинските администрации преди всяко провеждане на избори въз основа на данни, извлечени от Националния регистър на населението, поддържан от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Към 22 август предварителните избирателни списъци включваха 6 661 774 гласоподавателя.

Предварителните избирателни списъци се публикуват не по-късно от 40 дни преди изборния ден. От 22 август гласоподавателите могат да проверяват своите регистрационни данни в избирателните списъци, окачени в близост до съответните избирателни секции или публикувани онлайн чрез уебсайтовете на общинските администрации или уебстраницата на ГРАО. До 21 септември общините трябва също така да публикуват списъци на всички граждани, премахнати от избирателните списъци, като посочат причината за това. Гласоподавателите могат да изискват корекции и изменения в избирателните списъци до 24 септември.

---

<sup>18</sup> Избирателните секции с над 350 регистрирани гласоподавателя ще разполагат с две машини за гласуване.

До 14 дни преди изборния ден гласоподавателите имат правото да поискат да бъдат включени в избирателните списъци по настоящ адрес, докато определени категории гласоподаватели могат да подадат заявление за издаване на удостоверение за гласуване на друго място, за да гласуват в която и да е друга избирателна секция по техен избор.<sup>19</sup> За гласоподавателите, поискали мобилно гласуване, или тези, които ще гласуват в специални избирателни секции в здравни или социални институции и места за задържане под стража на лица в досъдебното производство, както и за гласоподавателите в чужбина, се съставят специални избирателни списъци.<sup>20</sup> Освен това към избирателния списък в изборния ден може да се добавят определени категории гласоподаватели, без да се подава предварително заявление.<sup>21</sup>

## VIII. РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИ

Гражданите, навършили 21 години, които имат право да гласуват, имат право и да се кандидират да бъдат избирани, при условие че не притежават друго гражданство. Кандидатите за народни представители може да бъдат номинирани в списъците на регистрираните политически партии или коалиции, или да се кандидират самостоятелно в един избирателен район с подкрепата на инициативни комитети.<sup>22</sup> Лицата, на които е забранено да се присъединяват към политическа партия, като например военнослужещи, служители на разузнавателни служби, полицаи, дипломати, съдии и прокурори, може да участват в изборите като независими кандидати.

Регистрацията на участниците в изборите се извършва на два етапа. До 17 август ЦИК получи заявления за регистрация на политически партии и коалиции. Те бяха придружени от минимум 2500 подписа на гласоподаватели с право на глас в тяхна подкрепа и депозит от 2500 лева.<sup>23</sup> До 22 август съответните РИК регистрираха инициативните комитети след подаване на подписите в подкрепа на най-малко един процент от регистрираните гласоподаватели в избирателния район, но не повече от 1000 подписа, и депозит от 100 лева. Гласоподавателите имаха възможност да поставят своя подпис в подкрепа само на един участник в изборите. Избирателните списъци можеха да бъдат регистрирани при РИК до 30 август. Документите за регистрация и избирателните списъци бяха проверени от съответните избирателни комисии и

<sup>19</sup> Последната възможност е на разположение за регистрирани кандидати, членове на ЦИК и РИК, и акредитирани наблюдатели.

<sup>20</sup> Подвижната избирателна кутия се предлага на гласоподаватели с трайни увреждания след представяне на документи в доказателство на това. Гласоподавателите могат да подадат заявление за мобилно гласуване до 5 дни преди изборния ден. Заявления за гласуване в специални избирателни секции може да се подават до 48 часа преди изборния ден. Гласоподавателите, които желаят да гласуват в чужбина, биха могли да подадат заявление за включване в избирателни списъци в чужбина до 6 септември; не е задължителна обаче предварителната регистрация за гласуване в дадена избирателна секция в чужбина. Според ЦИК са подадени около 50 900 заявления от гласоподаватели в чужбина.

<sup>21</sup> Членовете на СИК и лицата от охраната на секцията могат да гласуват в секцията, за която отговарят; студентите имат право да гласуват в общината, където е учебното им заведение, а лицата с увреждания могат да гласуват във всяка удобна за тях избирателна секция, без да е необходимо да подават предварително заявление. Гласоподаватели, чиито данни не бъдат намерени в избирателния списък по постоянен адрес, могат да бъдат добавени в списъка в изборния ден, при условие че представят документ за местопребиваване, издаден от съответната община. Избиратели с български документи за самоличност могат да гласуват в която и да е от избирателните секции, сформирани в чужбина.

<sup>22</sup> Инициативен комитет се създава от трима до седем гласоподавателя с право на глас с цел излъчване на независим кандидат в съответен избирателен район.

<sup>23</sup> 1 евро се равнява приблизително на 1,95 български лева (BGN). Депозитите се възстановяват на политическите партии и коалициите, получили най-малко един процент от действителните гласове, и на независимите кандидати, получили действителни гласове от най-малко една четвърт от квотата за избирателния район.



ГРАО. В рамките на сроковете за регистрация бъдещите претенденти имаха възможността да отстранят евентуалните установени недостатъци в срок от три дни или да заменят кандидатите, за които е установено, че не отговарят на изискванията за номиниране.

В рамките на законоустановения срок 17 август първоначално ЦИК регистрира 24 политически партии и 7 коалиции.<sup>24</sup> Впоследствие една политическа партия се оттегли от участие в изборите, а регистрацията на една коалиция беше отменена от ЦИК заради недостигане на изисквания брой подписи за подкрепа след проверка от ГРАО.<sup>25</sup> На тези предсрочни парламентарни избори ще се явят общо 5334 кандидати в 867 регистрирани кандидатски листи, включително двама независими кандидати.<sup>26</sup>

## IX. ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Официалната кампания започна на 2 септември – 30 дни преди изборния ден – и ще приключи в полунощ на 30 септември.<sup>27</sup> Във всички материали от кампанията трябва да се посочва издателят и те трябва да съдържат изявлението, че купуването и продаването на гласове е престъпление. За да разреши съществуващите отдавна безпокойства, свързани с купуването на гласове, министърът на вътрешните работи обяви, че въз основа на натрупания опит ще бъдат вложени по-големи ресурси в борбата срещу купуването на гласове. Повечето събеседници на МНИ на БДИПЧ отбелязаха, че макар и използването на машини за гласуване да смекчава определени рискове, купуването на гласове си остава неразрешен проблем.<sup>28</sup> В правната рамка се съдържат малко разпоредби за предотвратяване на злоупотребата с административни ресурси или служебно положение по време на кампанията.<sup>29</sup>

През първите дни на кампанията повечето участници организираха поредица от присъствени откриващи събития, повечето от които извън столицата.<sup>30</sup> Първите дни на кампанията съвпаднаха с наводненията в части от страната, а също и с отбелязването на националния празник Ден на съединението на България, поради което дейностите от кампанията бяха

---

<sup>24</sup> Една партия не регистрира кандидатска листа в никой от избирателните райони, но остана официално регистрирана.

<sup>25</sup> На 10 август, след обжалване от страна на ДБ на решението на ЦИК, с което се изискваше документите за регистрация на кандидатите да бъдат ръчно подписани, Върховният административен съд определи, че те биха могли да се подават и с електронен подпис.

<sup>26</sup> Кандидат може да присъства в до два списъка, а в тези избори това са направили 1297 кандидати. След процеса на проверка седем кандидати бяха премахнати от избирателните списъци поради друго гражданство, а двама – за неспазване на изискването за възраст. В девет случая кандидати бяха номинирани в повече от два избирателни района, поради което регистрацията им беше анулирана в избирателните райони след втората регистрация.

<sup>27</sup> В деня на изборите и в деня преди тях важи ден за размисъл, който обхваща и публикуването на социологически проучвания, свързани с резултатите от изборите, включително и онлайн.

<sup>28</sup> Освен това прокуратурата и Държавна агенция „Национална сигурност“ създадоха Национално междуведомствено звено, чиято задача е да координира усилията на двете институции, за да се гарантира законосъобразното провеждане на изборите и бързата и адекватна реакция на престъпленията по време на изборната кампания.

<sup>29</sup> Изборният кодекс забранява използването на държавен и общински обществен транспорт, както и провеждане на предизборна кампания в държавни и общински агенции и институции, а също и в дружества с повече от 50 процента държавно или общинско участие. Освен това Законът за политическите партии забранява безплатното използване от партиите на държавни и общински ресурси.

<sup>30</sup> Министърът на здравеопазването има правомощието да налага краткосрочни противоепидемични мерки, които имат отношение и към изборния процес.

ограничени.<sup>31</sup> Като цяло досега се използват оскъдно традиционните агитационни материали и на обществените места в повечето части на страната видимостта на кампанията е ограничена. Участниците в значителна степен разчитат на социалните мрежи за популяризиране на посланията на своите кампании.<sup>32</sup>

Досега кампанията беше съсредоточена предимно върху разделението между участниците в изборите относно енергийните политики, инфлацията и растящите социалноикономически безпокойства, и корупцията.<sup>33</sup> Президентът и служебният кабинет са разпознаваеми в предизборната среда с критични изявления относно решенията на предишното правителство.<sup>34</sup> През първата седмица на кампанията Министерството на икономиката публикува две изявления относно предполагаеми нарушения на двама бивши високопоставени държавни служители, свързани с БСП.<sup>35</sup> Тонът на кампанията често е конфликтен, допълнително политизиращ проблемите, свързани с цените на газа и петрола, и случаи на обвинения в корупция.

## Х. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНАТА КАМПАНИЯ

Финансирането на политическите партии и на предизборните кампании е уредено в Изборния кодекс от 2014 г., Закона за политическите партии от 2005 г. и Закона за Националната сметна палата от 2015 г. Политическите партии и коалициите, които са получили съответно най-малко един и четири процента от общите действителни гласове на предходните избори, имат право на годишна държавна субсидия. За настоящата година четири политически партии и четири коалиции имат право на държавна субсидия, пропорционална на получените действителни гласове.<sup>36</sup> Политическите партии и независимите кандидати, които нямат право на годишна държавна субсидия, получават субсидия съответно в размер на 40 000 лева и 5000 лева за медийно отразяване.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> По време на празненствата по случай Деня на съединението на България на 6 септември президентът изнесе реч в Пловдив. Присъствието на руския посланик на събитието даде отзвук в предизборната среда, който беше силно отразен в медиите, като ДБ и Съюзът на демократичните сили изразиха публично несъгласието си.

<sup>32</sup> От основните претенденти пет партии и четирима лидери на партии водят активна рекламна кампания във Facebook, която е ключова платформа, чиито реклами достигат до 60 процента от пълнолетното население на България; две партии имат добре установена мрежа от регионални групи във Facebook, които споделят централно подготвени послания за популяризиране на кампанията. В Изборния кодекс социалните мрежи (Facebook, Twitter и други) и личните блогове не са определени като медийни услуги.

<sup>33</sup> От юни насам в София от време на време се провеждат различни по размер протести в подкрепа на правителството на г-н Петков, срещу потенциалното продължаване на доставките на газ от Русия и енергийните политики на служебния кабинет.

<sup>34</sup> На 2 септември президентът заяви, че „шокиращата“ нова цена на газа е резултат от подписаните през юли договори за газ.

<sup>35</sup> Едното прессъобщение е свързано с потенциалния конфликт на интереси на началника на администрацията на бившия заместник министър-председател и министър на икономиката, който е и председател на БСП. Министерството публикува също прессъобщение, посочвайки един от водещите кандидати на БСП, във връзка с предполагаемите нарушения на предишното управление на държавно дружество.

<sup>36</sup> А именно съответно ДПС, Възраждане, ВМРО, ИТН и БСП, ГЕРБ-СДС, ПП, БСП и ДБ. Годишната субсидия се изплаща на четири равни вноски, а сумата за действителен глас се определя всяка година в Закона за държавния бюджет. За 2022 г. държавната субсидия възлизаше на 8 лева за всеки получен глас през предсрочните парламентарни избори от ноември 2021 г.

<sup>37</sup> Съгласно решението на ЦИК от 31 август 2022 г. 17 политически партии, три коалиции и двама независими кандидати са имали правото на този така наречен „медийен пакет“. За да отговарят на условията за медийния пакет, политическите партии и коалициите трябва да имат регистрирани избирателни списъци във всички избирателни райони. Освен това медийни пакети се предоставят пропорционално на коалициите, ако някоя от партиите, сформиращи коалицията, няма право на годишна държавна субсидия.

Кампанията може да се финансира със собствени средства на партията или кандидата, и с дарения от частни лица.<sup>38</sup> Анонимните дарения и даренията от чуждестранни източници или религиозни институции са забранени със закон. Даренията или собствените средства на участниците, които надхвърлят една минимална месечна заплата, трябва да бъдат придружени с декларация за произход на средствата.<sup>39</sup> В законодателството не са предвидени горни граници за даренията. Транзакциите в размер над 1000 лева трябва да се извършват чрез банков превод, а по закон участниците са задължени да поддържат специална сметка за финансиране на предизборната кампания. За парламентарните избори разходите за предизборна кампания са ограничени до 3 000 000 лева за партия или коалиция и 200 000 лева за независим кандидат.

Надзорът над финансирането на политическите партии и на предизборната кампания се упражнява от Сметната палата (СП). По закон участниците са задължени редовно да оповестяват пред СП своите доходи и договорите, сключени с медиите преди изборите, но нямат задължението да отчитат разходите по кампанията преди изборите.<sup>40</sup> Считано към 13 септември в публичния регистър на уебсайта на СП се съдържаше информацията относно даренията, рекламите и агенциите за връзки с обществеността за по-малко от половината от участниците. В рамките на 30 дни след изборите участниците трябва да подадат до СП подробен отчет за приходите и разходите от предизборната кампания, който ще бъде публикуван в рамките на 15 дни след подаване и одитиран в рамките на шест месеца. След това СП е задължена да свери отчетената информация с финансовата документация.<sup>41</sup>

## XI. МЕДИИ

Медийният пейзаж е динамичен. Телевизията и онлайн медиите са основните източници на новини, следвани от социалните медии, най-вече Facebook и TikTok. Според една четвърт от българите публикуваната в социалните мрежи информация е надеждна, поради което няколко събеседници на ММН на БДИПЧ подчертаха рисковете от дезинформация за предизборната кампания.<sup>42</sup> Свободата на словото е гарантирана в конституцията, а националните закони са приведени в съответствие с ключови международни стандарти за защита на свободата на медиите. Неотдавнашните случаи на проточили се граждански и наказателни дела срещу независими разследващи медии с искано обезщетение до 1 милион лева са доказателство за уязвимостта на журналистите към тормоз чрез съдилищата.<sup>43</sup> Събеседниците на МНИ на БДИПЧ отбелязаха отдавнашни проблеми, включително концентрация на собственост на

<sup>38</sup> През април 2021 г. Конституционният съд отмени възможността юридически лица да правят дарения за предизборни кампании, което подчерта необходимостта от гарантиране на политически плюрализъм и равни възможности за участниците.

<sup>39</sup> Месечната минимална заплата, определена от Министерския съвет, беше 710 лева за първата половина на 2022 г.

<sup>40</sup> Участниците трябва да отчетат пред СП произхода на даренията, получени по време на официалния период на предизборната кампания, в рамките на седем дни от получаването им.

<sup>41</sup> СП има правото да изисква информация от базите данни на Националната агенция по приходите, Националния осигурителен институт и други компетентни органи. В изпълнение на своите функции за надзор НП издаде 30 санкции по линия на Изборния кодекс и 9 санкции по линия на Закона за политическите партии за различни административни нарушения, установени за 2021 календарна година.

<sup>42</sup> Проучвания на Ройтерс и Евробарометър.

<sup>43</sup> Случаи, познати като [SLAPP](#) („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“), са посочвани от медийни пазители и много събеседници на ММН на БДИПЧ като повод за безпокойство. През последните няколко години са завеждани съдебни дела по най-малко шест SLAPP случая. Виж и главата за България в [Доклада за върховенството на закона за 2022 г.](#) на Европейската комисия.

медиите, симбиоза между някои медии и политически партии, които продължават да водят до намаляване на плурализма и отслабване на общественото доверие в работата на журналистите.<sup>44</sup>

Два холдинга (*bTV Group* и *Nova Broadcasting Group*) доминират над националния пазар на офлайн и онлайн медиите, като заедно имат дял от повече от две трети от публиката и приходите от търговска дейност. Третите по популярност медийни дружества са държавното Българско национално радио и Българската национална телевизия (БНТ), които са и сред медиите, ползващи се с най-голямо доверие.<sup>45</sup> От юли 2022 г. БНТ се ръководи от и.д. генерален директор, който не беше преизбран след изтичането на мандата му. Според някои събеседници на МНИ на БДИПЧ това положение създава несигурност и обезсърчава аналитичното отразяване, както и журналистическия контрол над участниците в изборите. Печатните медии до голяма степен са се превърнали в онлайн медии, докато разследващата журналистика, базираща се на данни, макар и да достига до по-малка аудитория, поддържа плуралистичен, основаващ се на факти дебат, и призовава към политическа отчетност.

В Изборния кодекс е предвидено балансирано отразяване и равно третиране на всички кандидати в ефирните, печатните и онлайн медиите, както и гаранция за безплатно време в ефир в обществените медии. На 2 септември ЦИК и политическите партии са подписали подробно и нормативно споразумение с обществените медии за предоставяне на безплатно време в ефир и други видове програми, свързани с кампаниите. Като се има предвид големият брой партии, явяващи се на изборите, редица медийни експерти публично поставиха под въпрос смисъла на дебатите в най-гледаното време в обществените медии, в които участват единствено кандидати с почти никаква обществена подкрепа.

По закон редакционната продукция и платените материали трябва да бъдат ясно разделени и отбелязвани. В съответствие със законодателството основните медийни дружества са публикували своя ценоразпис за различните формати на платената кампания. Те включват кратки рекламни материали, платени репортажи и участие в дневни дискусии предавания. Новинарските уебсайтове също предлагат платена политическа публичност, както и пакети със отстъпка. Съветът за електронни медии (СЕМ) има задачата да наблюдава медийното покритие и да сигнализира ЦИК за нарушения на закона.

С началото на кампанията МНИ на БДИПЧ започна количествено и качествено наблюдение на извадка от ефирни медии и качествен мониторинг на няколко онлайн медии.<sup>46</sup> Наблюденията досега показват, че всички медии са създали специални телевизионни и радиопредавания, подкасти и онлайн новинарски блокове, посветени на изборите. Освен това в страниците им във Facebook, всяка от които с до 0,5 милиона активни последователи, систематично се публикуват водещи новини.

---

<sup>44</sup> *bTV group* (собственост на чешката инвестиционна група PPF) и *NOVA group* (собственост на сръбското дружество United Group), освен телевизионни канали, притежават по няколко много популярни радиостанции и новинарски уебсайтове. От 2020 г. насам са се провели няколко публични протеста с призив за подаване на оставка на генералния директор на БНТ поради намесата му в редакционните решения относно политически предавания. Няколко по-малки медии са собственост на политически партии, лидери на партии или лица, свързани с тях.

<sup>45</sup> Според [Digital News Report](#) 2022 г. от Института на Ройтерс.

<sup>46</sup> МНИ на БДИПЧ наблюдава най-гледаните часове на БНТ и БНР, както и на частните телевизионни оператори *Nova TV*, *bTV* и *Дарик радио*.

## ХІІ. УЧАСТИЕ НА МАЛЦИНСТВОТА

Конституцията гарантира правото на самоопределяне, но не съдържа определение за национални малцинства. Макар да забранява дискриминацията въз основа на етническа или религиозна принадлежност, Конституцията не разрешава сформиранието на политически партии на „етническа, расова или религиозна“ основа. В предишни мисии на БДИПЧ е отбелязвано, че няма правни разпоредби, които да насърчават участието на малцинствата в изборите.

Малцинствата представляват около 15 процента от населението на страната, като етническите турци и роми са най-многобройните групи, съставляващи съответно 8,8 и 4,9 процента от населението.<sup>47</sup> Според закона обаче предизборните кампании може да се провеждат само на български език.<sup>48</sup> Движението за права и свободи (ДПС), която заемаше 34 места в отиващия си парламент и спечели в 19 общини на последните местни избори, се счита за представляваща интересите на турските и мюсюлманските общности. От 2009 г. насам в парламентарни избори не са избирани роми.

## ХІІІ. ЖАЛБИ И ОСПОРВАНИЯ

В Изборния кодекс е предвидено своевременното разрешаване на различни видове жалби и оспорвания, които могат да бъдат подавани от гласоподаватели, наблюдатели, политически партии, застъпници и представители на участниците в изборите.<sup>49</sup> До избирателните комисии могат да бъдат подавани жалби срещу административни актове или решения от субекти, които могат да обосноват своя правен интерес, докато сигнали за потенциални нарушения могат да се подават от всички.<sup>50</sup> Жалби, подадени от субекти, които не могат да обосноват своя правен интерес, не се разглеждат. Решенията на избирателните комисии могат да се обжалват пред комисии на по-високо равнище, а в зависимост от естеството на жалбата – пред местните административни съдилища или Върховния административен съд (ВАС) като последна инстанция.<sup>51</sup> В законодателството не е предвидена възможност за оспорване на протоколите от резултатите от изборите на каквото и да е равнище от избирателните комисии. Според Конституцията и Изборния кодекс резултатите от изборите може да бъдат оспорвани след официалното им обявяване от ЦИК само пред Конституционния съд от ограничен брой институции или ако бъдат сезирани, или по тяхна собствена инициатива.<sup>52</sup> Конституционният съд има срок от два месеца, за да разгледа въпроса и да вземе решение.

---

<sup>47</sup> Според информация, основана на преброяването на населението през 2011 г.; Други малцинства включват арменци, евреи, каракачани, македонци, румънци, руснаци, власи (аромани), украинци и други, които общо съставляват един процент от населението.

<sup>48</sup> В член IX от [Рамковата конвенция за защита на националните малцинства](#) от 1995 г. на Съвета на Европа е предвидено, че „правото на свобода на изразяване на всяко лице, което принадлежи към национално малцинство, включва свободата да отстоява своето мнение и да получава и да разпространява информация и идеи на малцинствения език без намеса от публичните органи“.

<sup>49</sup> В закона са предвидени ускорени процедури за вземане на решения с кратки срокове, вариращи от три дни до един час в изборния ден.

<sup>50</sup> Когато дадена жалба или сигнал не се отнася до нарушение на Изборния кодекс или ако естеството на нарушението не налага предприемане на действие от страна на ЦИК, комисията издава „протоколни решения“ като част от протокола от заседанието.

<sup>51</sup> Жалбите срещу някои решения и действия на ЦИК, включително уредбата на някои изборни процедури, както и тези, които потвърждават отхвърлянето на жалби от страна на РИК, се разглеждат от местните административни съдилища.

<sup>52</sup> В рамките на 15-дневен срок след обявяване на изборните резултати изборите може да бъдат оспорени пред Конституционния съд от една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.

ЦИК и РИК водят публични регистри за жалби и оспорвания. До 15 септември, шест жалби и оспорвания са регистрирани в ЦИК, и според регистъра е бил разгледан един сигнал за нарушения на изборния процес, докато редица други бяха препратени на компетентните органи по време на заседанията на ЦИК.. ВАС досега е разгледал 17 жалби срещу решения на ЦИК. Отхвърлени са като неоснователни тринадесет жалби, внесени от ПП срещу решения на ЦИК, свързани със сформирани на състава на РИК, уважена е една жалба, внесена от ДБ относно електронния подпис, с което е отменено решението на ЦИК, и е отхвърлена друга жалба от ДБ относно изходния код на машините за гласуване. Освен това бяха отхвърлени жалба относно обреза на бюлетина и друга жалба срещу регистрацията на Коалиция БСП за България.

#### **XIV. ГРАЖДАНСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ НАБЛЮДАТЕЛИ**

В Изборния кодекс е предвидено гражданско и международно наблюдение на целия изборен процес както в страната, така и в чужбина. До деня преди изборния ден неправителствени организации, регистрирани за осъществяване на дейност в обществена полза с цел защита на политическите права, може да подават заявления за акредитация от ЦИК на толкова наблюдатели, колкото са сформирани изборителни секции.<sup>53</sup> Освен това регистрираните претенденти също имат правото да назначават свои застъпници, които да следят изборния процес на всички нива на изборната администрация, и представители, които да наблюдават в изборителните секции. Към 13 септември ЦИК регистрира общо 278 наблюдатели от организации на гражданското общество и две международни мисии за наблюдение.

#### **XV. ДЕЙНОСТИ НА МНИ НА БДИПЧ**

МНИ на БДИПЧ започна работа на 30 август. Ръководителят на МНИ на БДИПЧ се срещна с президента, Министерството на външните работи, членове на ЦИК, политически партии и членове на дипломатическата общност. Освен това МНИ на БДИПЧ установи контакти с гражданското общество, представители на медиите, държавни агенции и други заинтересовани страни в изборителния процес.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) възнамерява да командирова делегация за наблюдение на изборния ден.

***Версията на английски език на настоящия доклад е единственият официален документ.  
Наличен е неофициален превод на български език.***

---

<sup>53</sup> Според правото една наблюдаваща организация може да има максимум двама наблюдатели в изборителна секция, като в един момент в изборителната секция може да има само по един наблюдател.