

Гледна точка

Авторите на статията „Към ново изборно законодателство? Анатомия на гласуването в чужбина” представят интересна и дискусийна позиция по един важен за българското общество въпрос – гласуването в чужбина.

Той е предмет на конституционно дело (№ 10/2009 г.), което бе образувано на 22.07.2009 г. и по което се чака решение. Става дума за оспорване на законността на избора на народни представители от политическа партия „Движение за права и свободи” в 04 МИР (многомандатен изборителен район) Велико Търново, 13 МИР Пазарджик, 17 МИР Пловдив, 19 МИР Русе, 22 МИР Смолян, 26 МИР София област, 27 МИР Стара Загора. Делото бе препратено по компетентност на Конституционния съд от главния прокурор на Република България искане по чл. 112 от Закона за избиране на народни представители, във връзка с чл. 12, ал. 1, т. 8 от Закона за КС, подадено от политическия лидер на политическа партия "Ред, Законност и Справедливост" и кандидати за народни представители от същата политическа партия. Предстои КС да се произнесе с решение.

Статията на проф. Любомир Гаврилов и д-р Стефан Манов е гледна точка на хора, които живеят и работят в чужбина. Тя със сигурност ще провокира и други мнения по въпроса. Списание „Общество и право” поставя началото на дискусия за това от каква промяна се нуждае регламентът за гласуване на намиращите се в чужбина българи – в частност, и в изборното законодателство – като цяло.

КЪМ НОВО ИЗБОРНО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО?

Анатомия на гласуването в чужбина

Проф. Любомир Гаврилов*
Д-р Стефан Манов**

На 2 септември 2009 г. Народното Събрание гласува създаването на временна анкетна комисия, която да провери сигналите за опорочаване на изборите за Народно събрание от 5 юли 2009 г. Резултатите от нейната работа логично би трябвало да дадат тласък за изработване на обещания по време на изборната кампания дългоочакван нов Закон за избиране на народни представители.

Целта на тази статия е да хвърли светлина върху гласуването на българите, живеещи извън България, и да предложи възможните стъпки към ново изборително законодателство, уреждащо провеждането на избори в чужбина. Това е и повод да засегнем една по-обширна и важна тема: *съхраняването на българската национална идентичност.*

В повечето случаи темата за гласуването в чужбина се разисква в общественото

* Любомир Гаврилов е професор по математика в Университет "Пол Сабатие" гр. Тулуза, председател на СИК-Тулуза (2009);

** Стефан Манов е доктор на химическите науки, завеждащ научен отдел във фирма Юмикор-Франция, секретар на СИК-Тулуза (2009)

Авторите са инициатори и организатори на първата изборна секция във Франция открита в град без българско дипломатическо представителство (гр. Тулуза). В нея гласуваха близо 300 избиратели.

пространство и в медиите практически единствено през призмата на "турските" гласове. Така в последните дни проблемът отново стана актуален след внесеното от народния представител Яни Янев искане за касиране на изборите в Турция. Фокусирайки се обаче само върху 93-те хиляди гласа, подадени за ДПС на последните избори, политици, журналисти и анализатори изпускат редица други интересни елементи и тенденции.

Нека припомним резултатите в чужбина от изборите за НС на 5 юли 2009.

Подадени в чужбина действителни гласове:

<i>Общо:</i>	153 500
<i>в т. ч. ДПС</i>	93 903
<i>Други партии</i>	59 597

Първият важен извод е нарастналата над два пъти (!) избирателна активност в сравнение с предходните избори за НС през 2005 година (75 254 действителни гласа). А съпоставено с проведените месец по-рано избори за европейски парламент, нарастването е над 4 пъти (отчитаме само броя на гласувалите в секциите в страните от ЕС).

Избирателната активност нараства практически еднакво както в Турция, така и в останалите страни.

Същевременно практически половината от секциите в чужбина се оказаха с контролиран вот: над 99% от избирателите в тях са гласували само за една партия – постижение, достойно за БКП през най-добрите и години.

Въпреки че големият победител в чужбина е ДПС, любопитно е да се посочи и разпределението на гласовете на партиите извън тези за ДПС:

<i>ГЕРБ</i>	33426 (56,08 %)
<i>Синята коалиция</i>	9058 (15,20 %)
<i>Атака</i>	6258 (10,50 %)
<i>БСП</i>	3882 (6,51 %)
<i>РЗС</i>	1585 (2,66 %)

Изразено в мандати, по приблизителни оценки гласовете в чужбина са допринесли за около 5 мандата за ДПС, близо 2 мандата за ГЕРБ и 0,5 мандат за Синята коалиция (СК).

Анализът на нарастналата два пъти избирателна активност в страните извън Турция трябва да се направи взимайки предвид не толокова броя на разкритите избирателни секции, колкото броя градове, в които е имало поне една избирателна секция. Защото именно географската дистанция се явява основна пречка при гласуването на силно разпръстнатата българска диаспора¹ в страните извън Турция.

През 2009 г. бяха разкрити общо 274 секционни избирателни комисии (СИК) (в т. ч. 123 в Турция), спрямо 344 СИК (в т. ч. 75 в Турция) на изборите през 2005 г. **И с невъоръжено око се виждат силно намалелите възможности за българската диаспора извън Турция да упражни правото си на глас.** Това ограничаване е всъщност още по-драматично, ако се сравни броят на градовете, в които има открита поне една секция. Извън Турция през 2005 година се е гласувало в 226 града, докато през 2009 г. секции са открити само в 138 града (!). Числата за Турция са съответно 14 и 16 (нарастване само с два града).

Особено впечатляващо бе ограничаването на възможностите за гласуване в САЩ, където огромната българска диаспора можа да гласува тази година само в 18 града спрямо 44 през 2005 г., във Великобритания 11 към 3 (!) и т. н.

Да припомним, че броят на българите, живеещи в чужбина, се оценява на 1-1,5 милиона, срещу 200-250 хиляди на тези в Турция.

¹ От гр. *diaspora* – всяка част от растение, която се отделя естествено от него и служи за размножаването му (спора, семе, плод и пр.): разсейване, разпръскване; в социологията – обособена от родната си страна национална или етническа група, обитаваша друга държава или държави; землячество, емигрантска общност.

Става дума за **скандално ограничаване на конституционните права на огромна част от българското население**. Наистина, Конституцията на Република България в **чл. 26 ал. 1** постановява, че гражданите на Република България, където и да се намират, се ползват от всички конституционни права, както и че изборите се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право (чл. 10).

КАК СЕ СТИГНА ДОТАМ?

Ето как Законът за избиране на народни представители (ЗИНП) от 2005 г. урежда гласуването в чужбина:

Чл. 41, ал. 8 (Изм. - ДВ, бр. 32 от 2005 г.) *Ръководителите на български дипломатически представителства в чужбина образуват избирателни секции при наличие на не по-малко от 20 избиратели, заявили лично желанието си да гласуват не по-късно от 14 дни преди изборния ден, в писмена форма (саморъчно подписано заявление, подадено лично или чрез писмо, телеграма или по друг начин, до посолството на Република България или консулската служба за съответната държава)...*

Същия ЗИНП от 2009 г. вече гласи

Чл. 41, ал. 8 (Изм. - ДВ, бр. 32 от 2005 г., в сила от 12.04.2005 г., изм. - ДВ, бр. 63 от 2006 г.) *Ръководителите на дипломатическите и консулските представителства в чужбина образуват избирателни секции:*

1. в населените места, където има дипломатическо или консулско представителство;

2. (доп. - ДВ, бр. 31 от 2009 г., в сила от 24.04.2009 г.) в населените места извън т. 1 - при наличие на не по-малко от 100 избиратели, заявили лично желанието си да гласуват не по-късно от 20 дни преди изборния ден в писмена форма чрез саморъчно подписано заявление - подадено лично, чрез писмо или в електронна форма до посолството на Република България или консулската служба за съответната държава;...

3. по тяхна преценка.

Малката, но съществена е разликата в изискването за броя на избирателите, заявили писмено желанието си да гласуват: 20 през 2005 г., но 100 през 2009 г. За компенсация законодателят е решил, че секция се открива и «по преценка на Консула» (чл. 41, ал. 8, т. 3) вероятно с презумцията, че там, където има добре представени български общности, българското дипломатическо представителство има достатъчно основания и може да реши да разкрие секция. Но ... ето как тълкува ЗИНП Централната избирателна комисия (ЦИК) в свое **Решение № НС-18 от 10 май 2009 г.:**

....
5. В чужбина избирателни секции се образуват от ръководителите на дипломатическите и консулските представителства до 15 юни 2009 г. (19 дни преди изборния ден):

а) в населени места, където има дипломатическо или консулско представителство (чл. 41, ал. 8, т. 1 от ЗИНП);

б) при получено съгласие от приемащата държава в населени места, извън тези по буква "а", при наличие на не по-малко от 100 избиратели, заявили лично желанието си да гласуват (чл. 41, ал. 8, т. 2 от ЗИНП).

С други думи, възможността за откриване на секция « по преценка на Консула » отпада. Ясно е, че никой консул не би си позволил да действа срещу волята на ЦИК. В чий интерес бе всичко това? В интерес на онези големи компактни български общности, за които

събирането и подписването на въпросните заявления можеше да стане за няколко дни « по чехли » вечер, след работа. Така нашите 100 хиляди сънародници в Турция за две седмици събраха 44 174 заявления, докато 1 милион българи в останалата част на света само 13 172. Да отбележим, че при по-стриктно спазване на ЗИНП МВнР би могло да открие повече от 400 секции само в Турция.

Днес, от дистанцията на времето и анализирайки резултите от изборите през юли, е очевидно, че интерес за ограничаване на избирателните права на българите в чужбина е имала и БСП.

Горните манипулации останаха почти напълно незабелязани² за опозицията и в Народното събрание (НС) и в ЦИК, въпреки многобройните сигнали, подадени от българската общност зад граница.³ Показателен факт е, че всяка районна избирателна комисия (РИК) имаше назначен отговорник в ЦИК ... с изключение на 32 РИК (чужбина)!⁴

В резултат на разразилия се скандал и силен медиен натиск, на 18 юни 2009 г. (три дни след крайния срок за подаване на заявления) ЦИК се обърна на 180 градуса и прие следното **Решение № НС-178 от 18.06.2009 г.:**... „В населените места, в които няма дипломатическо или консулско представителство, има подадени по-малко от 100 заявления от български граждани, заявили желание да гласуват, има съгласие от приемащата страна и има значима българска диаспора, ръководителите на дипломатическите и консулските представителства образуват секция по своя преценка (чл. 41, ал. 8, т. 3 от ЗИНП).“

Както се казва – след дъжд качулка.

Логичният извод е необходимостта от **отпадане на изискването за 100 заявления за откриване на избирателна секция (чл. 41, ал. 8, т. 2 от ЗИНП, 2009 г.)**. Разбира се, това няма да е достатъчно.

Българската диаспора е поставена в парадоксалната ситуация да има различни права в зависимост от държавата, в която живее: в Турция властите гледат с особено добро око на откриването на изборни секции, докато държави като Гърция, Германия, Канада не ги разрешават (извън дипломатическите мисии). Това категорично ограничава конституционните права на българите, живеещи в тези страни.

Впрочем, противоречеше на конституцията и гласуването с две бюлетини в България (по пропорционалната и мажоритарната система) и само с една в чужбина (по пропорционалната система). Шест от дванадесет конституционни съдии заеха тази позиция, но липсата на абсолютно мнозинство в КС не позволи ЗИНП да бъде обявен за противоконституционен.

Въпреки впечатляващото ограничаване на възможностите за гласуване на диаспората ни извън Турция през миналия юли, бяхме свидетели на исторически висока избирателна активност. Имайки предвид, че два пъти повече избиратели са гласували в почти два пъти по-малко градове, в които имаше открити избирателни секции, **реалните намерения за вот на българите в чужбина са нарастнали над четири пъти.**

Очевидно е, че българите, живеещи в чужбина, се чувстват свързани и ангажирани с демократичното развитие на страната. Избирателите се мобилизираха и реагираха на опитите за ограничаване на техните конституционни права, но и на манипулирането на избирателното законодателство в "12 без 5" (въвеждане на мажоритарния вот, промяна на начина на разпределение на мандатите в пропорционалния вот) в търсене на служебна победа за тройната коалиция.

² Синята Коалиция излезе с декларация в подкрепа на българската диаспора чак на 16 юни.

³ Първата публикация по темата излиза в съобщение на Информационна агенция „Фокус“ от 5 юни, след като Инициативният комитет за български избори в гр. Тулуза, Франция, информира агенцията за „пропускане“ на ЦИК.

⁴ В интерес на истината е да споменем, че доц. Васил Цанов, член на ЦИК, се бе ангажирал доброволно и активно с каузата на живеещите в чужбина българи.

СЕГА НАКЪДЕ?

Принципно две са възможните алтернативи за гласуването в чужбина.

- **Първата** се състои в *ограничаването на правото на гласуване в чужбина* чрез въвеждането на правило за уседналост. Само постоянно живеещите в България могат да гласуват;

- **Втората** се състои в *разширяването на правото на гласуване*, като се даде равна възможност на всички българи в чужбина да гласуват, независимо от държавата, в която живеят.

По наше мнение, недопустимо и пагубно за България би било ограничаването на политическите права на нашите сънародници в чужбина.

На първо място, България има нужда от тези хиляди млади хора, студенти, временни работници, специалисти. Връщането на поне част от тях трябва да е стратегическа задача за всяко българско правителство и елемент от националната демографската политика.

Не по малко важно е, че в голямата си част нашата диаспора живее в добре развити демокрации със силно гражданско общество. Именно гражданското общество е онзи коректив на властта, който така липсва на една млада демокрация като българската.

Да споменем също огромната икономическа роля на диаспората. За 2004-2005 г., например, БНБ оценява, че в страната са постъпили средногодишно близо по два милиарда евро (почти една десета от БВП!), заработени от български граждани в чужбина.

И ако някои политици, анализатори и журналисти виждат зад гласуването в чужбина да надзърта плашилото на 90-те хиляди компактни гласа на българските турци в Турция, то решаването на този „проблем“ ще стане не като всячески се ограничава правото на българите в чужбина да гласуват (тогава процъфтява автобусния изборен туризъм), а точно обратното - когато се създадат условия всички българи по света да могат да гласуват.

България следва да изработи нова действена политика спрямо българската диаспора - в посока на поддържане на българското самочувствие и самосъзнание⁵, **включително чрез приобщаването ѝ към българския политически живот.**

В тази посока предлагаме следните промени в изборителното законодателство, подкрепяни и от анализа на изборните практики в редица европейски страни и по света, който правим по-нататък в тази статия:

- **сформиране на три Многомандатни Избирателни Райони (МИР) за чужбина, от които българските избиратели живеещи извън страната излъчват 12 народни представители.**

Предлагаме следното разпределение на мандатите по континенти, което отчита географското разпределение на българските общности :

- МИР Америка и Океания - 4 депутата;
- МИР Европа и Африка - 6 депутата;
- МИР Азия (в който влиза Турция) - 2 депутата.

- **премахване на конституционната забрана за българи с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители (чл. 65, ал. 1)**

и не на последно място

- **създаване на условия за дистанционно гласуване (Интернет) за всички български граждани – в чужбина и в България.**

Гласуването по Интернет следва да се уточни в отделен закон. Наистина, става дума за технически труден, но реално изпълним проект, стига правителството да подходи с необходимата решимост. В световен мащаб, примерите за електронно гласуване са многобройни, технологията е вече разработена и изпитана.

- Вероятно най-напредналата страна в електронното гласуване е **Естония**, където по Интернет може да се гласува от години. Така се провеждат всички

⁵ Препращаме читателя към цитираната в края на текста статия от Проф. Д-р ик.н. Гарабед Минасян.

национални избори. Да гласуват електронно могат както живеещите в страната, така и диаспората;

- *кантон Женева* и *кантон Нюшател* (Швейцария) са въвели Интернет гласуване за местни избори и референдуми;

- на последните избори през май 2009 г. *френската диаспора в Африка* и *Америка* (над 340 000 избиратели) гласува по Интернет; на следващите избори електронно ще може да се гласува навсякъде в чужбина;

- 30 000 филипински граждани, живеещи в *Синганур*, гласуват по електронен начин на последните парламентарни избори във Филипините – експеримент, който ще позволи разгръщане на електронния вот навсякъде в чужбина;

- във *Флорида* (САЩ), окръг Окалуса, организира Интернет гласуване за живеещите в чужбина избиратели на последните президентски избори;

- редица са примерите на използване на технологията за електронен вот на регионални и местни избори, референдуми, допитвания и т. н. в *Австралия, Великобритания, Испания, Финландия, Мексико, Аржентина*.⁶

Навсякъде, където е въведено, **Интернет гласуването се оценява като начин за повишаване на избирателната активност и модернизирание на демократичния процес.**

Залогът е много голям: само в България изборната активност би могла да нарасне механично с 10 процента (групата на най-младите е първата която би се възползвала). От друга страна, с въвеждането на гласуване по Интернет гласувалите в чужбина могат лесно да достигнат 400 000. Да напомним, че на последните избори за Европейски парламент 329 гласа разлика между НДСВ и СК бяха цената на един депутатски мандат. Политическите партии в България следва да направят своите изводи.

Очевидно е, че **гласуването по Интернет е необходимо, но не и достатъчно условие** за да се мобилизират стотиците хиляди потенциални гласа на българи, пръснати по света.

Необходимо е и българските политически сили да формулират съответните политически послания в посока на българската диаспора, да отправят политически сигнали за да предизвикат интереса и и да намерят място в политическите програми и дебат за темите, които я вълнуват.⁷

Това е именно нормалният порядък на нещата в една демокрация - не избирателят трябва да докаже своя интерес към политическия процес, за да заслужи правото да гласува, а политическите сили с програмите си се стремят да мобилизират избирателя и да го привлекат към своя политически проект. С две думи – избирателят е обектът на ухажване, не обратното.

Обвиненията в липсата на интерес и активност у нашата диаспора и коментарите за слабата ѝ избирателна активност, каквито се чуват от някои анализатори, политици и дори държавни служители и с които те се опитват да оправдаят нежеланието и даже съпротивата си за откриване на избирателни секции в чужбина, са неоснователни.

Виждаме че когато една политическа сила (ДПС) има нужда от гласове, тя намира начин да мобилизира своя задграничен електорат. Какво пречи и на останалите политически партии да черпят от резервоара на гласове в чужбина?

Създаването на избирателни райони за чужбина не е изолирана практика в Европа.

Редица са страните, които предвиждат депутатски мандати за чужбина. Вероятно **Франция е най-интересният пример в това отношение.**

По данни на френското МВНР в чужбина живеят около 2,3 млн. французи, от които близо 1,4 млн. са записани в избирателни списъци. Населението в страната е 62 млн. души (65 млн. с отвъдморските департаменти и територии, които гласуват както в европейска Франция). Френската конституция изрично е разписала (чл. 24), че френските граждани, живеещи в чужбина, са представени в парламента. Френският парламент е двукамарен - Сенат (горна камара) и Национална асамблея (долна камара). Сенаторите се избират непряко,

⁶ http://www.scytl.com/categoria_ing_10.htm

⁷ На последните парламентарни избори, освен ДПС, само една от значимите политически сили с шанс да влязат в парламента, Синята коалиция, беше включила в програмата си текстове за българите в чужбина.

от т. нар. "големи избиратели", народните представители - пряко, по мажоритарна система.

Диаспората избира Асамблея на французите от чужбина, която излъчва 12 сенатора от 343-те в Сената. Французите, живеещи извън страната, гласуват и пряко за 11 народни представители (от общо 577 в Националната асамблея) от избирателни райони в чужбина, по континенти.

Посочените числа показват, че макар и французите от чужбина да представляват една относително малка част от цялото население на Франция (около 1/30), то френското общество (и политически сили!) оценява като фундаментално за френската демокрация те да имат свое директно представителство в парламента (около 1/30 от сенаторите и около 1/50 от народните представители).

Да напомним, че българите в чужбина са над 1/6 от населението.

Португалия е друг подобен пример. От 230 депутата 4-ма се излъчват от диаспората в два МИР - двама в Европа и двама за останалия свят. Португалската диаспора се смята за една от най-многобройните в света спрямо населението живеещи в страната. Интересно е да се отбележи, че на последните парламентарни избори на 27 септември тази година именно гласовете от чужбина се оказаха ключови за създаването на правителството на малцинството на Жозе Сократиш.

КАКВА Е ПРАКТИКАТА НА БАЛКАНИТЕ?

Наскоро **Македония** (население около 2 млн. души и диаспора, която предстои да бъде уточнена, но вероятно право на глас имат не по-малко от 200 хиляди) прие промяна на избирателното си законодателство създавайки три избирателни района в чужбина, от които ще бъдат излъчени трима депутати, съответно по един в Европа, Америка и Австралия. Общ брой депутати 123.

Изключително интересно е сравнението на изборните практики в **Сърбия** и **Хърватска**: две близки държави с различно отношение към избирателите в чужбина.

В **Сърбия** изборното законодателство, що се отнася до гласуването в чужбина, е подобно на българското – гласовете на диаспората се преливат към гласовете в страната; откриването на секции в чужбина става при наличие на определен брой подадени заявления. Да отбележим обаче, че последното става по облекчен начин - по електронната поща. В Сърбия съществува отдавна и Министерство на диаспората, което провежда кампании за мобилизиране на сърбите живеещи в чужбина да гласуват. По негови оценки, в чужбина живеят около 500 000 сърби с право на глас. На последните избори през 2008 г. обаче избирателната активност е изключително ниска, под 4% - записани 51 000, гласували 18 000. И това въпреки значимостта на изборите през 2008 г., когато страната беше пред исторически избор - да избере европейския път или не. Тогава победата на европейско-ориентираните партии беше много трудна.

От друга страна **Хърватска** - 4 млн. души избиратели в страната и 400 хиляди - в чужбина (1/10), предвижда 5 депутатски мандата за диаспората от общо 162 - т. е. 1/30, в 1 МИР за целия свят. Избирателната активност в страната на последните избори през 2007 г. е 60%, на диаспората 23% (92 000 гласували). Видно е, че наличието на депутати, представляващи хърватите, живеещи зад граница, води до засилен интерес от страна на избирателите и значително по-висока избирателна активност у живеещите в чужбина. Географските пречки на физическото гласуване в избирателни секции и отсъствието на електронен вот вероятно обясняват, че все пак тя е по-ниска от тази в страната.

Създаването на избирателни райони (МИР) в чужбина също така би решило и противоречивия казус с гласуването на нашите сънародници в Турция. Занапред те биха имали гарантирано представяне в Народното събрание, без това да ощетява избирателите в България или чужбина.

Макар и на пръв поглед незначителен проблем, **конституционната забрана за**

българи с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители е силен политически символ. Оставяйки настрана факта, че по наши проучвания никоя европейска конституция не налага такова ограничение, подобна забрана днес звучи напълно необяснимо и даже ретроградно, имайки предвид, че граждани на чужди държави (от ЕС) днес могат да са български евродепутати или още кметове и общински съветници. В този смисъл поправката на чл. 65, ал. 1 от Конституцията на Република България е важна стъпка в цялостния законодателен пакет уреждащ участието на българската диаспора в политическия процес в страната.

Изработването на ново изборно законодателство е част от много по-обширния и фундаментален въпрос: *„Как да съхраним българската национална идентичност, независимо от демографския срив и масовата емиграция?“*

Това е задача с много неизвестни, а защо не и с много отговори. В каква посока ще тръгнем, зависи от всички нас. Необходимо е българската държава ясно да определи своето отношение и национална стратегия към един и половина милиона български граждани в чужбина.⁸ Това изисква национален дебат и политически консенсус, който настоящото Народно събрание дължи на избирателите си.

⁸ Не бива това да се смесва с изработването на национална стратегия към етническите българи в Банат, Бесарабия, Македония, Западните покрайнини и другаде, което не обсъждаме в настоящата статия.