

Експертен доклад

Избори в чужбина 2001 - 2011 г. :
изборни статистики и еволюция на законодателството, критики и
препоръки

д-р Стефан Манов и проф. д-р. Любомир Гаврилов *
НПО Френско-Български Форум

Съдържание

I. Изборна статистика за периода 2001 - 2011 г.

II . Коментари за тенденциите на Избори 2011 г. в чужбина.

III. Откриване на избирателни секции в чужбина - преглед на законодателството през годините.

IV. Становище на ПАСЕ за изборите на 23 и 30 октомври 2011г.

V. Предпоставки за подобряване на реда и условията за откриване на избирателни секции в чужбина

VI. Предложения за подобряване на реда и условията за откриване на избирателни секции в чужбина и промени в изборното законодателство

Приложение : извадка от стенограма от пленарното заседание на Народното събрание на 2 юни 2011г.

* авторите са инициатори и организатори на първата избирателна секция във Франция, открита в град без българско дипломатическо и консулско представителство - гр. Тулуза. Стефан Манов е бил секретар (2009г.) и председател на СИК (2011г.). Любомир Гаврилов е бил председател (2009г.) и член (2011г.) на СИК Тулуза. Автори са на редица статии и експертни доклади на изборна тематика, вот зад граница и институционално представителство на диаспората.

Дватамата са избрани за членове на Преходния обществен съвет на българите във Франция.

за контакти : stephan.manov@gmx.fr lubomir.gavrilov@free.fr
<http://izborenkodeks.wordpress.com/>

I. Изборна статистика за периода 2001 - 2011 г.

	НС	Президент 2001		НС	Президент 2006		НС	Президент 2011	
	2001	1ви тур	2-ри тур	2005	1ви тур	2-ри тур	2009	1ви тур	2-ри тур
Общ брой <u>секции</u> в чужбина	157	134	132	344	144	144	274	161	161
в т.ч. в Турция	43	23	23	75	43	43	123	41	41
Общ брой <u>градове</u> в чужбина, в които се гласува	117	112	110	240	102	102	155	146	146
в Турция	7	7	7	14	15	15	17	24	24
в ЕС, Северна Америка и Австралия	59	55	55	160	56	56	98	78	78
от които извън ДП	24	21	21	124	19	19	58	42	42
Гласували в страната и чужбина	4 568 191	2 850 291	3 784 033	3 747 793	2 856 731	2 757 441	4 323 581	3 593 886	3 334 169
Гласували в чужбина	64 822	11 974	16 032	77 020	47 009	70 670	156 195	50 457	47 883
в т.ч. в Турция	38 827	716	1 303	43 855	29 596	55 911	89 071	22 430	23 226

Данни за броя градове с избирателни секции за някои държави :

САЩ
2011 : 14
2009 : 18
2005 : 44

Великобритания
2011 : 3
2009 : 3
2005 : 11

Италия
2011 : 2
2009 : 3
2005 : 9

Франция
2011 : 4
2009 : 6
2005 : 3

Испания
2011 : 23
2009 : 19
2005 : 31

Германия
2011 : 3
2009 : 6
2005 : 7

II . Коментари за тенденциите на Избори 2011 г. в чужбина

- при оценка на възможностите за гласуване в чужбина трябва да се има предвид не общия брой разкрити секции, а броят населени места, в които има поне една разкрита секция (в някои градове може да има разкрити множество секции, понякога над 10-15). Именно географската дистанция се явява основна пречка при гласуването на многобройната, но силно разпръснатата българска диаспора живееща в Европа и Северна Америка.

- поредицата рестриктивни промени (вж. т. III) в законодателството уреждащо откриването на изборителни секции в чужбина през последните години, решенията на ЦИК по прилагането му, както и рестриктивната практика на МВнР, доведоха до едно постепенно отчуждаване на изборителите в страните от ЕС и Северна Америка и съществено намаляване на броя градове в тях, в които има открити изборителни секции, което обуслови и непропорционално високо спадане на изборителната активност на тези български граждани. Процесът е особено значим извън дипломатическите и консулски представителства (ДП).

И това, въпреки трайното нарастване на броя български граждани, живеещи в чужбина, особено след приемането на страната в ЕС.

Спрямо 2009г., градовете с изборни секции в страните от ЕС и Северна Америка намаляват с 21 % (78 през 2011г спрямо 98 през 2009г), като само за градовете без дипломатически и консулски представителства, спадът е с близо 30 % (42 града през 2011г. спрямо 58 през 2009г.). В САЩ градовете намаляват от 18 на 14, в Германия от 6 на 3, във Франция от 6 на 4 и т.н. Така за над 300 000 българи живеещи в Италия, Германия и Великобритания бяха открити едва 8 секции. За сравнение, на последните президентски избори в Русия, в България бяха открити 26 секции за около 15 000 руски граждани живеещи в страната.

От западноевропейските страни, единствено в Испания са открити секции в повече населени места отколкото през 2009г. (23 през 2011г. спрямо 19 през 2009г., но 31 през 2005г.).

Рестриктивните законодателни мерки и административна практика на МВнР не се отразяват на броя градове с изборителни секции в съседна Турция, където се бележи траен ръст през годините, за да се достигнат рекордните 24 града на избори 2011 (нарастване с 41% спрямо 2009г.).

Особено фрапантни са случаите с градове като Милано или Барселона (където почетен консул е Христо Стоичков), в които не бяха открити изборителни секции, въпреки че там на предни избори са гласували около и над 1000 души (2009г. 1086 в Милано и 945 в Барселона), както и градове, в които страната има почетни консулства и в които се гласува от години като Марсилия (близо 400 гласували през 2009г.), Хамбург, Магдебург, Дармщадт. Въпреки че в тези градове са събрани над 20 заявления и има почетни консулски представителства, и въпреки становището на Министъра на външните работи*, ЦИК тълкува рестриктивно ИК и приема, че те не отговарят на условията за откриване на изборителна секция.

* вж. писмо на Министъра на външните работи от 5.10.2011г., изх. № 55-00-33 до г-жа К. Медарова, председател на ЦИК, относно откриването на изборителни секции в градовете Марсилия, Лил, Хамбург, Дармщадт и Магдебург

III. Откриване на избирателни секции в чужбина - преглед на законодателството през годините.

• 2001 - избори за Народно събрание

Секции в чужбина се откриват при наличието на 20 заявления, без разлика в или извън дипломатически представителства. ЗИНП не посочва краен срок за подаване на заявления. Не е уточнена и формата на заявяване на желанието за откриване на избирателна секция. Практиката тогава е да се прави общ списък с имена.

ЗИНП : Чл. 41 ал. 8 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.

• 2001 - избори за Президент

Секции в чужбина се откриват по реда на ЗИНП (т.е. на 20 заявления), но специално за дипломатически представителства изискването е намалено на 10. Прецизират се атрибутите на заявлението. Срок отново не е посочен.

ЗИПВР : Чл. 10б. ал.2 Избирателните секции се образуват при условията и по реда на чл. 40 и 41 от Закона за избиране на народни представители. В дипломатическите и консулските представителства избирателните секции се образуват при наличието на не по-малко от 10 избиратели, изразили желанието си да гласуват чрез писмено заявление, съдържащо: името, мястото и датата на раждане, единния граждански номер, серията и номера на паспорта.

• 2005 - избори за Народно събрание

Секции в чужбина се откриват при наличието на 20 заявления, без разлика в или извън дипломатически представителства. Краен срок за подаване на заявления - 14 дни преди изборите

ЗИНП : 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).

Тази разпоредба намира място и в решението на тогавашната ЦИК по следния още по-ясен начин

<http://www.is-bg.net/cik2005/resolve.php?offset=10&sub=2>

"Заявлението трябва да бъде в писмена форма (саморъчно подписано и подадено лично) или чрез писмо, телеграма или по друг начин до посолството на Република България или консулската служба за съответната държава."

По същество, законодателството и практиката през 2005 г. са най-либералните от последните години и довеждат до най-високия брой открити секции през 20 годишната история на гласуване за български избори в чужбина. Дава се възможност желанието за гласуване да се заяви по всякакъв начин. Де факто няма изискване за саморъчен подпис - по дефиниция, в една телеграма не може да се постави саморъчен подпис.

Текстът на Решението на ЦИК, който прецизира прилагането на законодателната рамка очертана в чл. 41 ал. 8 от ЗИНП, възприема още по-либерална редакция, като подчертава възможността за подаване на заявленията и "по друг начин", например по мейла, което също става без саморъчен подпис.

• 2006 - избори за президент

През 2006 г., въпреки че няма парламентарни избори, са променени едновременно и Закона за избор на народни представители (ЗИНП) и Закона за избор на президент и вицепрезидент (ЗИПВР). За двата вида избори е повишено изискването за броя заявления за откриване на секции извън ДП от 20 на 100. Добавена е обаче възможност за откриване на секции по преценка посланиците т.е. с по-малко или дори без заявления. Презумпцията е, че там където се гласува традиционно, не е необходимо събиране на заявления.

Специално за президентските избори, за секциите в ДП е разписано изискване от 100 подадени заявления (за избори за НС то е 20), но възможността секции да се откриват и по преценка на посланиците де факто го обезсмисля.

Чл. 10б. ал.2 (Изм. - ДВ, бр. 63 от 2006 г.) Избирателните секции се образуват при условията и по реда на чл. 40 и 41 от Закона за избиране на народни представители. В дипломатическите и консулските представителства избирателните секции се образуват при наличието на не по-малко от 100 избиратели, изразили желанието си да гласуват чрез писмено заявление, съдържащо: името, мястото и датата на раждане, единния граждански номер, серията и номера на паспорта.

виж и решение на ЦИК <http://www.cikipvr.org/?cat=-1&sub=38>

" 5. Избирателна секция може да се образува и по преценка на ръководителите на дипломатическото или консулското представителство, като в този случай те изпращат чрез Министерството на външните работи до ЦИК за ИПВР писмената си мотивировка за това и в срока по т. 2. "

• ЗИНП 2009 (избори за Народно събрание)

Секции в чужбина се откриват :

- автоматично във всички посолства, заявления не са необходими
- в другите населени места при наличието на 100 заявления; краен срок 20 дни преди изборите
- трета възможност : по преценка на посланиците т.е. без изискване на минимален брой заявления

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.

По данни на авторите, благодарение на възможността предоставена от чл. 41 ал.8 т. 3 са открити секции в над 20 града в Западна Европа и САЩ.

• Изборен кодекс 2011г.

Секции в чужбина се откриват при наличието на :

- 20 заявления за дипломатическите и консулски представителства
- 100 заявления в другите населени места, без изключения.

Възможността за откриване на секции по преценка на посланика е премахната. Крайният срок за подаване на заявления е увеличен на 25 дни преди датата на изборите.

Чл. 74 ал. (4) Избирателните секции по ал. 1 се образуват:

1. в населените места, където има дипломатическо или консулско представителство - при наличие на не по-малко от 20 избиратели, заявили желание да гласуват не по-късно от 25 дни преди изборния ден;
2. извън т. 1 - при наличие на съгласие от приемащата държава и за не по-малко от 100 избиратели, заявили желание да гласуват не по-късно от 25 дни преди изборния ден; при произвеждане на избори за членове на Европейския парламент от Република България такива секции се образуват само в държави - членки на Европейския съюз.

Изборният кодекс въведе по същество най-рестриктивните условия за гласуване в чужбина от последните 20 години :

1. Потвърдена беше практиката на фактическа активна регистрация за изборите на живеещите в чужбина чрез предварително подаване на заявления за гласуване.

2. Завишен беше минималния броя необходими заявления за откриване на секция - от 20 на 100, въпреки декларациите на вносителите на кодекса в медиите, че в проекта е залегнало числото 20.

3. Беше премахната възможността избирателни секции да бъдат откривани по преценка на посланиците, което позволяваше, там където има установени български общности и се знае, че се гласува от години, да се откриват секции по облекчен начин.

4. Променен беше и крайния срок за подаване на заявления - от 20 дни преди датата на изборите, той беше увеличен на 25 в Изборния кодекс.

5. Не на последно място, въпреки декларациите вкл. и на председателя на правната комисия от трибуната на НС, че подаването на заявления ще става по облекчен начин, "електронно, дистанционно, по интернет, за секунди", ЦИК силно затрудни изпращането на заявления по електронен път, решавайки то да става само в сканиран вид по и-мейл и задължително в пдф-формат, което изисква притежаването на сканиращи устройства и специфичен платен софтуер за преобразуване на сканирания образ в пдф.

6. Административната практика на МВнР по събиране на заявленията беше също изключително рестриктивна. По признание на самото МВнР (брифинг 11 октомври 2011г.), заявления не са отчитани, ако не са били изпратени едно по едно, всяко в отделен и-мейл или писмо и др. под. ограничителни тълкувания на изискванията на закона, в разрез с неговия дух и смисъл.

IV. Становище на ПАСЕ за изборите на 23 и 30 октомври 2011г

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа изпрати ограничена мисия наблюдатели на президентските избори през миналия октомври, ръководена от г-н Брайан Бинли, британски депутат. В заключителния доклад на ПАСЕ* се формулират редица препоръки към България. По отношение гласуването в чужбина докладът е категоричен :

57. Arrangements for out-of-country voting should also be significantly improved to ensure genuinely universal suffrage.

Същият текст във френския вариант на доклада :

57. Les modalités du vote à l'étranger devraient aussi être grandement améliorées pour vraiment garantir le suffrage universel .

Превод на български от автора:

57. Редът и условията за гласуване в чужбина трябва съществено да се подобрят за да гарантират наистина всеобщо избирателно право.

* <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12796.htm>

V. Предпоставки за подобряване на реда и условията за откриване на избирателни секции в чужбина

При организирането на изборите в чужбина трябва да се имат предвид следните три законови предпоставки и житейски съображения :

1.

Конституционната уредба (чл. 26 ал. 1) предвижда равни права за българските граждани, без значение от тяхното местоживееие в т.ч.и в чужбина. Избирателното право, закрепено в чл. 10 от Конституцията, е най-важното политическо право на гражданите, както припомня Конституционният съд на Р. България в своето Решение №12 от 13.12.2011г. по к.д. №11 / 2011г. по искане за касиране на президентските избори.

2.

Водещ принцип в работата на държавните институции като Централна избирателна комисия, Министерство на външните работи, дипломатически представителства и др., трябва да бъде **целта на закона**. Всички подзаконови актове, решения на ЦИК, циркулярни писма на МВнР, наредби, методически указания и др., както и **административна практика на всички нива**, трябва да се водят най-напред от **духа и смисъла**, който законодателят е заложил в текстовете на Изборния кодекс.

Нека припомним какво декларира вносителят на Изборния кодекс от трибуната на НС* (вж. и Приложение), приемайки текстовете уреждащи процедурата по подаване на заявления за откриване на избирателни секции в чужбина :

" ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: За първи път облекчихме процедурата – по интернет, електронно, дистанционно. Тези български граждани, които живеят в чужбина трябва да направят едно-единствено усилие: да седнат на компютъра, да попълнят бланката и в рамките на секунди да я изпратят до съответното дипломатическо или консулско представителство...

Това не е активна регистрация, а заявление къде желае да гласува и къде му е удобно.

Забележете, колеги, не само че облекчаваме българите в чужбина ... Сега ги облекчаваме, като казваме, че седейки на работното място или от вкъщи, **електронно, дистанционно по интернет** могат да пуснат това заявление.....

ЧЕТИН КАЗАК: Ако оставите само така – по електронен път чрез имейл или попълване онлайн на някакъв формуляр, всеки ще може да подава електронно заявление от името на 100, на 200, на 300 човека. Тази теза не издържа, госпожо Фидосова.

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: **Напротив, нали искаме да гласуват в чужбина.** "

След като е ясна **целта на закона - облекчаване на откриването на избирателни секции в чужбина и насърчаване на избирателната активност**, какви би трябвало да са практическите последствия ?

* Из стенограмата от пленарното заседание на Народното събрание на 2 юни 2011г. <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ID/2610>

Ключов момент безспорно е "електронната форма" на подаване на заявление като реално улесняване на избирателя.

Стенограмата от заседанието на НС от 2 юни 2011г. (вж. и Приложение) не оставя съмнение, че под "електронна форма" законодателят разбира **отсъствието на хартиен носител**, като дори посочва какъв да е способът на подаването - **по интернет**.

В този смисъл, електронни форми са:

- попълване и подаване на "он-лайн" формуляр по интернет, на специално създаден за целта сайт.

- електронно попълнен формуляр (без междинен хартиен носител), подаден по е-мейл.

Конкретната процедура по подаване на заявления за гласуване в чужбина, която ЦИК е натоварена на приеме и която се прилага в следствие от МВнР, трябва, като всяка мярка, да бъде разгледана през призмата на два въпроса : **преследва ли легитимна цел и пропорционална ли е разписаната мярка на преследваната цел ?**

Разбира се, в условията на електронна, а и изобщо на дистанционна форма на подаване на заявлението (по писмо например), **възниква и въпросът за "саморъчно подписаното" заявление и по-общо, до каква степен е необходимо да се провери самоличността на заявителя - потенциален избирател .**

За да се даде отговор на тези въпроси, е необходимо процесът на подаване на заявления за гласуване в чужбина да се ситуира в контекста на цялостната процедура по разкриване на избирателни секции в чужбина и провеждане на изборите в тях.

Всъщност, каква е целта на тези заявления ?

Новоприетият Изборен кодекс, както впрочем и предхождащото го законодателство, дава възможност на българските граждани в чужбина да гласуват на президентски и парламентарни избори.

Поради отсъствието на регистри на постоянно живеещите български граждани в чужбина, не е възможно предварително да бъдат изготвени избирателни списъци, нито да се откриват автоматично избирателни секции, каквато е практиката в страната.

Поради това, Изборният кодекс предвижда българските граждани, желаещи да гласуват на определено място в чужбина, да заявят предварително това (чл. 44 ал. 2 от ИК). Както уточнява законодателят в парламентарния дебат, **тази мярка не е замислена да бъде "активна регистрация" за упражняване на избирателното право, тъй като не цели да ограничи възможността за гласуване само до групата избиратели, предварително заявили желание за това.** И наистина, чл. 44 ал. 3 посочва, че всеки друг избирател явил се в избирателната секция в изборния ден може да бъде вписан в избирателния списък и да гласува.

Очевидно е, че **изискването за предварително заявяване на намерение за гласуване е единствено с цел постигане на ефективна организация на изборния процес в чужбина** ("къде му е удобно" да гласува на избирателя), в частност изборната администрация да бъде уведомена в кои населени места има български избиратели за да може да предприеме необходимите организационно-технически мерки за провеждането на изборите там - откриване на избирателни секции, сформирание на

секционни изборителни комисии, отпечатване на необходимия брой бюлетини и т.н. (вж. Глава втора Раздел Шести от ИК, чл. 74 и редица др. от ИК)

Константна е законодателната и изборна практика от последните години, заявяването на намерение за гласуване да се извършва не само лично, в сградата на българското дипломатическо или консулско представителство, когато служителят на посолството може да провери личните документи на заявителя, но и дистанционно - в по-далечното минало по пощата или факса, а от парламентарните избори през 2009 и по електронен път (чл. 41 ал. 8 т. 2 от Закон за избиране на народни представители, отм. *).

Очевидно е, че при дистанционно заявяване, било то по пощата, по факса или по електронен път (ако не се използва електронен подпис), е невъзможно да се установи по категоричен начин самоличността на заявителя. Наличието на саморъчен подпис върху хартиеното заявление не е доказателство за самоличността на заявителя, неговата автентичност не е гарантирана, той лесно може да се подправи, а на сканирано изображение лесно може да се монтира чужд подпис. (Всъщност, другите елементи, които изборителят указва в подаденото заявление - три имена, ЕГН, постоянен адрес в страната и адрес в чужбина, на практика представляват значително по-трудни за подправяне данни и гарантират по-висока степен на защита от полагането на саморъчен подпис). Логичният извод е, че законодателят е преценил, че **търсената цел на предварително подаване на заявление, а именно организационно-техническата подготовка на изборителните секции в чужбина, не изисква по-висока степен на сигурност или защита от фалшификации от това заявителят да укаже някои свои лични данни.**

Нека уточним, разбира се, че при самото провеждане на изборите, изборителната комисия не само проверява самоличността на изборителя, но и вписва в изборителния списък данните от документа му за самоличност и ЕГН, дори той да е бил подал предварително заявление и да е вписан в списъка (чл. 195 и чл. 197 от ИК, т. 20 и 31 от Решение №41-ПВР на ЦИК). Именно тази процедура дава необходимите гаранции за това, че упражнителят правото си на глас е наистина представило се пред комисията лице и за верността на информацията в изборителните списъци.

От проведения дебат в Народното събрание, става ясно, че волята на законодателя е заявленията да могат да се подават при максимално опростена **процедура, изключваща използването на електронен подпис**, който единствен може да гарантира самоличността на заявителя при дистанционна форма на подаване (вж. стенограмата в Приложение)

Изводът е, че доколкото целта на процедурата по набиране на заявления не е да осигури защита от фалшификации и безупречност в изборния ден (когато съответната СИК проверява, че явилото се лице има право да гласува и го вписва в изборителния списък, без значение на подаденото предварително заявление), а само организационно-техническа подготовка на изборите в чужбина, то **непропорционално на търсената цел е да се изисква абсолютна сигурност на процедурата и абсолютна гаранция за самоличността на заявителя.** Впрочем, ако законодателят беше търсил това, то би въвел изискване за нотариално заверено заявление или електронен подпис, които единствено гарантират автентичността на волята на заявителя.

* http://www.cik2009.bg/documents/zakon_ns_2009.pdf

От гореизложеното, се налага изводът, че **подаването на заявление за гласуване трябва да може да възприема и форми, които не съдържат непременно саморъчен подпис**, стига да съдържа ЕГН и трите имена, чиято комбинация е всъщност уникална и подлежи на проверка.

Така, отчитайки духът на закона, се дава приоритет на целта му - облекчаване на процедурата по откриване на избирателни секции в чужбина и в крайна сметка, повишаване на избирателната активност и защита на основното политическо право на българските граждани - изборното.

Впрочем, един такъв прочит на изборното законодателство за надделяващо значение на целта на закона над буквата, намира опора и в досегашната практика на ЦИК и Решения на Конституционния съд.

На парламентарните избори през 2005г. (вж раздел III по-горе), при практически идентичен текст на действалия тогава ЗИНП с настоящия ИК относно извикването на "саморъчно подписано заявление", ЦИК приема либерален текст, допускайки подаване на заявления по телеграма или "по друг начин" (напр. по и-мейл), очевидно способен, при които няма как да се постави саморъчен подпис.

В практиката от последните избори през октомври 2011г., **отчитайки смисъла и целта на закона, ЦИК наруши буквата на Изборния кодекс, удължавайки изборния ден до 21ч. в разрез с изрично разписания текст в кодекса.** Това очевидно нарушение на буквата на закона е отбелязано от Конституционния съд в неговото Решение №12/13.12.2011г. по к.д. №11 от 2011г.^{*}, но съдът преценява, че доминиращото в случая е, че то съответства на целта на закона, а именно да гарантира основното политическо право на гражданите - изборното и не създава условия за опорочаване на изборния резултат.

Друго такова решение на изборната администрация, при което е нарушена буквата на ИК, но е спазен духа на закона, далеч по-малко известно на широката публика, е свързано с изискването на чл. 44 ал. 4 от избирателните списъци в страната да бъдат заличени лицата, подали заявление за гласуване в чужбина, без право да бъдат дописвани в изборния ден, ако се явят да гласуват по постоянен адрес. Докато на първи тур на 23 октомври 2011г. това е факт, за втори тур, на 30 октомври 2011г., тези лица (около 36 00 души) са върнати в списъците. Вероятно причината е, че на първи тур постъпват редица сигнали в ЦИК за грешки и за хора неправомерно лишени от избирателно право. В медиите например е публикувана информацията^{**}, че Красимир Велчев, председател на ПГ на ГЕРБ е бил възпрепятстван да гласува на Iви тур поради подадено заявления за гласуване в САЩ.

От друга страна, редица други случаи от последните години показват, че недобросъвестни лица и организации разполагат със списъци от лични данни в т.ч. ЕГН-та и ги използват за политически цели. Няма как иначе да се обясни факта, че за последните избори, политическите партии, сред които такива, за които никой не е чувал, само за броени седмици успяха да "съберат" над 2 млн. подписа и ЕГН-та за регистрация в ЦИК за местните и президентски избори. Или пък случая с подписката на партия РЗС за свикване на Велико народно събрание. Проверката само на част от

^{*} <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/WithoutFrame.aspx?ID=1582>

^{**} www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/10/23/1185440_predsedateliat_na_grupata_na_gerb_ne_moja_da_glasuva/

подписката показва, че в нея са се "подписали" нищо не подозиращи граждани или българи отдавна живеещи извън страната.

Тези случаи са илюстрация, че процедурата по подаване на заявления няма как да бъде безгрешна и опитите тя да се усложни с допълнителни изисквания, вместо да постигне по-голяма сигурност, всъщност затруднява единствено добросъвестните български граждани в чужбина.

Всъщност, след 20 години избори в чужбина, единственият надежден ориентир за необходимостта от откриване на избирателна секция в дадено населено място извън страната, е броят на гласувалите там граждани на предходни избори. Именно тази "памет" липсва днес в изборното законодателство и практика. За съжаление, с последните промени в ИК, беше премахната и малката възможност за съобразяване с изборната история на дадено населено място, а именно възможността за откриване на секции по преценка на посланика.

3.

Житейска реалност е фактът, че **организацията на изборите в чужбина** и по-специално в населените места без дипломатически и консулски представителства, **не може да се осъществи без подкрепата на българските организации, медии, интернет общности и инициативни граждани в чужбина.**

Българските организации по места са ключов фактор за доброто провеждане на изборите зад граница. Те участват активно през целия комплексен процес на подготовка и провеждане на изборите. Това участие започва далеч преди изборния ден и включва :

- предварителен етап на информация на българите в съответното населено място за насрочването на изборите и за изискванията за откриване на секция ;
- в периода на набиране на заявления за откриване на секция, разясняване на избирателните права и материална подкрепа за изпращането на заявленията ;
- осигуряването на зала за изборния ден и необходимата материална база (урна, тъмна стаичка, информационни табла и др.), в тясно сътрудничество с местната администрация ;
- в процеса на сформирание на изборните комисии, те предлагат на дипломатическите представителства по държави кандидати за членове на СИК, измежду активните и отговорни представители на емигрантската общност по места ;
- осигуряване на логистика за изборния ден в т.ч. и изискваните от ИК скенер и мобилен интернет за оформяне и предаване на изборните книжа.

Публична тайна е например, че 100 заявления за откриване на секция е практически невъзможно да се съберат "спонтанно" и индивидуално, а става дума за самоорганизация на българите по места в т.ч. и чрез интернет.

И това добре се знае от българските дипломати.

В този смисъл, странно и непонятно е, че цялата тази дейност по подготовката и провеждането на изборите в чужбина, която апропо пести и огромни средства на държавата, остава напълно "скрита" в законодателството и няма никакво официално

признание. Контактите между българските организации и посолствата по страни се осъществяват неформално, на "честна дума".

В този смисъл, време е да се сложи край на това своеобразно двустранно лицемерие.

От една страна държавата сама "организира" изборите в чужбина, но реално няма нито техническа, нито финансова възможност да го направи, без помощта на българските организации в чужбина. Това логично води до неизменно намаляване през годините на броя на градове в чужбина с изборни секции (освен в Турция) и като следствие, ограничаване на изборните права в чужбина.

От друга, се упрекуват българите в чужбина в незаинтересованост от изборния процес, липса на желание и организация, като в същото време именно Изборният кодекс разглежда гражданите в чужбина като отделни лица, които нямат право да си взаимодействат при подготовка на изборите и респ. техните организации не могат да са, поне официално, част от процеса.

Впрочем, това състояние на нещата води не само до процедурни абсурди като изискването на МВНР, 100-те заявления за откриване на секция, да се изпращат едно по едно, в отделни файлове, за да се спазил бил Изборния кодекс (?!). То е източник на редица затруднения в работата на изборната администрация, като станалото пословично неадекватно разпределяне на членове по СИК в чужбина на последните избори, наложило само броени дни след това ЦИК да прегласува всички състави на СИК*.

VI. Предложения за подобряване на реда и условията за откриване на избирателни секции в чужбина

A. В рамките на съществуващото законодателство

Съществено подобряване на условията за гласуване в чужбина може да се постигне веднага и то без промяна на действащото законодателство, стига отговорните български институции правилно да отчетат духа на текстовете на Изборния кодекс (вж. точка V-2)

Предлагаме следните **наложителни мерки**, които да бъдат въведени на предстоящите парламентарни избори през 2013 г.:

1. В процеса на подготовка на изборите в чужбина, ЦИК да осъществи **информационна кампания по българските сателитни телевизионни канали и интернет медии** за реда и условията за откриване на избирателни секции.

2. В инструкциите на ЦИК да бъде ясно разписан и спазван **необходимия брой заявления - 20**, за откриване на избирателна секция в градовете с български дипломатическите и консулски представителства **в т.ч. и в почетните консулски**

* вж. Решения на ЦИК № 1148-ПВР от 11.10. 2011 г. и № 1220-ПВР от 18.10.2011

представителства, съгласно юридическото тълкуване на Дирекция "Правна" на МВнР*.

3. В ЦИК да бъде определен член/членове отговорници за избирателен район "Чужбина", така както има за всички избирателни райони в страната.

4. **Да бъде създаден от МВнР или ЦИК специален интернет сайт**, на който да могат да се подават **заявленията за гласуване в електронна форма, чрез он-лайн формуляр** и респ. без необходимост от саморъчен подпис. (виж по-горе практиката на Избори 2005г. и аргументацията в точка V-2)

Автоматизацията на процеса по получаване и отчитане на заявленията през интернет сайт без съмнение ще облекчат работата на администрацията по създаване на базата данни от заявители (избягва се ръчното набиране на данните от заявленията по оформяне на избирателните списъци), намалява рисковете от грешки, позволява по-лесна проверка и в крайна сметка ще доведе до икономия на средства

5. Заявления да могат да се подават **по и-мейл**, в прикачен формуляр или директно в свободна форма, стига заявителят да е посочил изискваните от закона данни, без необходимост от саморъчен подпис.

Приемат се няколко заявления в една и-мейл "пратка", стига всяко заявление да има изискваните от закона атрибути

6. Подадените заявления, било то он-лайн, по и-мейл или по писмо, да се отчитат незабавно от администрацията и **тяхната бройка по градове да се посочва на актуализирана ежедневно база данни с он-лайн карта на света, публикувана на специалния интернет сайт.**

7. При подаването на сканирани заявления, да бъдат приемани всички популярни и достъпни формати за изображение като JPEG, TIFF, GIF и т.н., а не само PDF.

8. В случая на електронно подадено заявление (он-лайн или по и-мейла), сървърът да изпраща автоматичен отговор, че съобщението е получено.

Администрацията обработваща постъпващите заявления **отговаря незабавно и аргументирано** до всеки заявител, чието заявление е сметнато за невалидно, посочвайки конкретните причини за това.

9. За облекчаване работата на избирателните комисии, ЦИК трябва да възприеме модел на **изборните книжа за чужбина във формат А4** (възможност за сканиране).

10. Организацията на изборите извън дипломатическите и консулски представителства да се осъществява в **тясно сътрудничество с българските дружества и неправителствени организации в чужбина**. Те могат да съдействат както за набирането на заявления за откриване на избирателни секции в дадено населено място, така и осигуряват, напълно безплатно, логистична подкрепа по организацията на изборите - връзка с местната администрация, наемане на зала,

* вж. писмо на Министъра на външните работи от 5.10.2011г., изх. № 55-00-33 до г-жа К. Медарова, председател на ЦИК, относно откриването на избирателни секции в градовете Марсилия, Лил, Хамбург, Дармщадт и Магдебург

осигуряване на задължителната за някои държави застраховка гражданска отговорност, изборна техника (урна, тъмна стаичка, скенер, мобилен интернет...) и т.н.

Това фактическо положение трябва да намери отражение в инструкциите на ЦИК и МВнР. Така, ръководителите на дипломатическите представителства да се обръщат за съдействие към тях незабавно след насрочване на датата на изборите.

При отсъствие на предложения за членове на СИК от политическите партии, избирателни комисиите да се назначават отчитайки предложенията на българските дружества и неправителствени организации по места.

Всички тези мерки, които са **в рамките на действащото законодателство и зависят единствено от изборната администрация и МВнР**, ще доведат не само до по-добра организация на гласуването в чужбина, но и ще облекчат работата на администрацията и ще намалят разходите по провеждане на изборите в чужбина.

Б. чрез промяна на законодателството, в краткосрочен план

В краткосрочен план, в рамките на течащия в Народното събрание процес по промени на Изборния кодекс във връзка с препоръките на ОССЕ и ПАСЕ, изборното законодателство да се промени, така че **реално да се улесни откриването на избирателни секции в чужбина**. Секции да се откриват :

- автоматично във всички дипломатически и консулски представителства в т.ч. и в градовете с почетни консулства, без изискване на минимален брой заявления на желаещи да гласуват

- автоматично във всички градове, в които на предходни избори са гласували поне 100 избиратели, без изискване на мин. брой заявления

- в други градове при подадени 40 заявления

- и в други случаи, по преценка на ръководителите на задграничните представителства

За оценка на необходимия брой избирателни секции по държави, трябва да се използват данните на ГД ГРАО за броя български граждани с деклариран настоящ адрес в чужбина по държави (около 600 000 към края на 2012 г.), така че да се подобри географското покритие с избирателни секции и увеличи съществено възможността за упражняване на активното избирателно право.

Лицата подали заявления в чужбина да не се включват в забранителен списък лишаваш ги от право да гласуват в страната (вж. и духа на цитираното по-горе Решение на КС по дело N°11/2011г.).

За гарантиране на всеобщото избирателно право и повишаване на избирателната активност, да се въведат и **дистанционни форми на гласуване в чужбина** - по пощата и по Интернет, каквато е практиката в практически всички страни в Европа.

Конкретно, на избори 2013г. в чужбина да бъде организирано **пилотно гласуване по интернет**.

За гарантиране на равното избирателно право, българите в чужбина да избират директно народни представители от избирателни райони в чужбина, каквато е практиката в редица европейски и балкански държави - Франция, Италия,

Португалия, Македония, Хърватска и Румъния. Сегашната ситуация, при която гласовете на българите в чужбина се преливат към гласовете, подадени в страната, обезсмисля вота и обезкуражава българските граждани зад граница, а от друга страна деформира вота на избирателите в страната.

От друга страна, с въведения в Изборния кодекс преференциален вот на парламентарните избори, от които българите в чужбина са лишени поради липса на кандидатски листи в район чужбина, се създават де факто два режима на избор и се нарушава конституционния принцип на равно избирателно право.

Изборната методика по изчисляване и разпределяне на депутатските мандати да бъде подробно разписана в Изборния кодекс, а не да се приема с решение на ЦИК, за което многократно е призовавал Конституционния съд в решенията си и каквито са препоръките на Венецианската комисия.

В. чрез промяна на законодателството, в средносрочен план

Да се премахне практиката на заявления за гласуване в чужбина за всеки избори (своеобразна "активна регистрация") и да се въведат постоянни избирателни списъци за чужбина.

На последните избори, българската администрация, чрез информационните масиви на МВР и ГД ГРАО, съумя да направи забранителен списък за гласуване на местните избори включващ над 600 000 български граждани, добросъвестно декларирали своя настоящ адрес в чужбина. Тази информация трябва да се използва за създаване на постоянен избирателен списък за чужбина.

Да се гарантира правото на участието на българските граждани с двойно гражданство в политическия живот на страната. Конституционната забрана тези наши сънародници да се кандидатира за народни представители днес звучи архаично, още повече след като България е член на ЕС. Днес, гражданин на ЕС, без да има българско гражданство, може да е председател на Общинския съвет на гр. София или дори български евродепутат, но български гражданин по рождение, придобил друго гражданство, не може да е дори кандидат за народен представител, камо ли да бъде избран*.

* Всъщност, може. Ако не го декларира. Както става ясно от интервю на народния представител от ГЕРБ Румен Стоилов, който признава пред bTV, че има и израелско гражданство <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4961711>

П Р И Л О Ж Е Н И Е

Из стенограмата от пленарното заседание на Народното събрание на 2 юни 2011г.

(пълен текст и видео запис тук <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ID/2610>)

ПРЕДСЕДАТЕЛ ЦЕЦКА ЦАЧЕВА: Изказвания? Заповядайте, госпожо Манолова.

МАЯ МАНОЛОВА (КБ): Уважаеми колеги, предложението касае гласуването на българите в чужбина. (...)

За какво става дума? Това мнозинство създава допълнителни препятствия за гласуването на българите в чужбина и по-точно за образуването на изборителните секции в чужбина, като изисква вече 100 писмени заявления от българските граждани за образуване на секция.

Само на пръв поглед по този начин се създават проблеми на българските граждани, живеещи в Турция, защото реалният проблем е за българите, които живеят в Европа – във Франция, в Испания, в Италия, във Великобритания, за българите, които живеят в САЩ, и чиито диаспори са много по-рехави от компактното население в нашите съседки.

Ще ви кажа какво се случва, когато това изискване за създаване на изборни секции беше увеличено от 20 заявления на 100 заявления. Всъщност това се случи при предишните промени на изборните правила, но с една уговорка, че съответното дипломатическо или консулско представителство може по своя преценка да създаде секция там, където има компактна българска диаспора. По този начин от 344 секции, които бяха разкрити през 2005 г., през 2009 г. те са 274. Забележете как това се е отразило на изборните секции в Турция – през 2005 г. са били 75, а през 2009 г., въпреки изискването за 100 заявления, стават 123.

Но какво се случва в другите европейски държави? Какво се случва например във Великобритания, където живеят 150 хил. български граждани – секциите от 11, се намаляват на 3. Какво се случва със САЩ, където живеят 300 хил. български граждани – секциите от 44, стават 18. Ще ви дам и един пример с Франция, където, макар че не са успели да съберат 100 заявления – в Тулуза гласуват 300 български граждани, 370 гласуват в Марсилия, 400 гласуват в Лион. Сега тези хора няма да могат да гласуват, защото е невъзможно да съберат 100 писмени заявления за създаване на изборителна секция.

Ще ви кажа и нещо друго. Как гласуват тези хора? Българите, живеещи във Франция – над 50% са дали своя вот за ГЕРБ, а 20% за Синята коалиция. Тоест вие не уважавате и собствените си изборители, като създавате препятствия пред възможността да упражнят правото си на глас.

Не разбирам защо го правите? Освен да създавате все повече и повече ограничения както за българите, които живеят в България, така и пред българите, които живеят в чужбина. Даже европейските граждани, всъщност гражданите на страни – членки на Европейския съюз, могат свободно да гласуват в България, а българите, които живеят в чужбина, не могат да упражнят правото си на глас. По коя логика? За гражданите на европейски страни, които живеят в България не е необходима активна регистрация, а за нашите сънародници в чужбина е нужна активна регистрация с изрично писмено заявление. Това не е коректно към тези хора, които имат права, както нашите, и които имат огромен принос за икономиката, която вие управлявате.

ПРЕДСЕДАТЕЛ ПАВЕЛ ШОПОВ: Има ли реплики към госпожа Манолова?

Госпожо Фидосова, заповядайте – първа реплика.

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: Благодаря.

Уважаеми господин председател, уважаеми колеги народни представители! Уважаема госпожо Манолова, този дебат сме го водили многократно. Лично за себе си, заявявам тук и пред колегите, си дадох обещание, че няма да се подвеждам по това какви неверни неща ще чуя тук днес от тази трибуна, особено от Вашата уста, за да ставам и да правя реплика на всички неверни и фалшиви изказани думи, които чувам от Вас. По отношение на българите в чужбина. Член 74 казва: „двадесет избиратели за населените места, където има дипломатическо или консулско представителство”. В т. 2 се казва: „не по-малко от 100 избиратели заявили”, но никъде не се говори за „писмено”. Седнете най-после и си прочетете този кодекс, за да видите какво сме предвидили за българите в чужбина! Защото това, което говорите, абсолютно не е вярно! **Там, където няма дипломатически и консулски представителства, уважаеми колеги, трябва да има най-малко 100** заявили. Има текст, който казва как става заявяването. За първи път облекчихме процедурата – по интернет, електронно, дистанционно. Тези български граждани, които живеят в чужбина трябва да направят единствено усилие: да седнат на компютъра, до попълнят бланката и в рамките на секунди да я изпратят до съответното дипломатическо или консулско представителство. (Реплики от КБ.) Това не е чл. 74, прочетете си и открийте къде е текстът, защото повече от тази трибуна няма да ви казвам кое, къде го пише! Благодаря. (.....)

ПРЕДСЕДАТЕЛ ПАВЕЛ ШОПОВ: Дуплика от госпожа Манолова. Заповядайте.

МАЯ МАНОЛОВА (КБ): Аз много се надявам, че представителите на организациите на българите, живеещи в чужбина, ще предадат отговора на госпожа Искра Фидосова, а именно, че те ще бъдат длъжни, според нейно обещание към тях, да заявят активно желанието си за участие в изборите 23 дни преди изборния ден. Естествено, че с промените, които направихме, вече заявяването за участие в изборите се прави писмено и лично. Не е както досега, когато едно заявление можеше...

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: Четете си кодекса, прочетете текста.

МАЯ МАНОЛОВА: ...да бъде подадено от неограничен брой лица. По какъв начин ще подават своите заявления? В крайна сметка това е ангажимент за българите, които трябва да посочат личните си данни. **Ако ще го правят по електронен път, те ще трябва да разполагат със съответните електронни способности, за да удостоверят личното подаване на това заявление. Тоест най-малкото чрез електронен подпис.**

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: **Не се ползва електронен подпис.**

(....)

ЧЕТИН КАЗАК (ДПС): ... Госпожо Фидосова, Вашата теза обаче не издържа, по простата причина, че ако Вие гарантирате, че няма да има изискване за електронен подпис, когато се подава заявление по електронен път, това означава, че Вие отваряте широко врата за подаване на фалшиви заявления по електронен път.

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: **Това не е активна регистрация, а заявление къде желае да гласува и къде му е удобно.**

ЧЕТИН КАЗАК: Да, да. Ако няма изискване за електронен подпис, което явно ще се наложи ЦИК да въведе по силата на Методическите указания по т. 3, това означава, че аз мога да избира всички градове във Франция, всички градове в Испания и да подам от името на хора по 100 заявления от Тулуза, по 100 заявления от Париж, по 100 заявления от Лион, по 100 заявления от Монпелие и така нататък, и така нататък, без да се страхувам, че някой ще ме подведе под отговорност. **Без изискване за електронен подпис не може да се гарантира, че лицето е подало лично заявлението си.**

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: Това не е активна регистрация.

ЧЕТИН КАЗАК: Ако оставите само така – по електронен път чрез имейл или попълване онлайн на някакъв формуляр, всеки ще може да подава електронно заявление от името на 100, на 200, на 300 човека. Тази теза не издържа, госпожо Фидосова.

ДОКЛАДЧИК ИСКРА ФИДОСОВА: Напротив, нали искаме да гласуват в чужбина. (...)

ПРЕДСЕДАТЕЛ ПАВЕЛ ШОПОВ: За трета реплика към господин Четин Казак има думата народният представител Искра Фидосова.

ИСКРА ФИДОСОВА (ГЕРБ): Благодаря.

Уважаеми господин председател, уважаеми колеги народни представители! (...) Използвам възможността за реплика, за да прочета коректно чл. 44, ал. 2. Гледам, че господин Станишев стои прав и все още е близо до госпожа Манолова. Ще Ви помоля да услужите с Вашите очила на госпожа Манолова, защото очевидно може би има проблем, за да прочете изцяло текста. Не смея да си мисля, че не умее да го прочете. Какво пише в ал. 2? Тук се обръщам към представителите на българите в чужбина. Това, което прочетохте до запетаята за „подадено лично”, е така. **Но по-нататък има едно „или в електронна форма до дипломатическото или консулското представителство на Република България в съответната държава”. Забележете, колеги, не само че облекчаваме българите в чужбина ... Сега ги облекчаваме, като казваме, че седейки на работното място или от вкъщи, електронно, дистанционно по интернет могат да пуснат това заявление.**

Госпожо Манолова, тъй като не ми плащат да Ви бъда консултант, обърнете се към Вашите експерти да Ви консултират. Ще чакам утре отговор от Вас. Има ли в чужбина електронен подпис, къде и за какво се използва? Да Ви е ясно, когато се изказвате и цитирате, че трябва да има електронен подпис, има ли такова нещо изобщо и приложимо ли е в случая.

(.....)

МАЯ МАНОЛОВА (КБ): Формално правя предложение за прегласуване, но ще отбележа, че е изключително важен дебатът, който се състоя в тази зала и че Централната изборителна комисия трябва да ползва стенограмата от този дебат за това как да прилага изискването на чл. 44, ал. 2 за лично заявяване от българите, живеещи в чужбина – желанието им да гласуват. Използвам случая да предам и на представителите на организациите на българите, живеещи в чужбина, че реално те ще имат възможност да не дават лични заявления, че ще могат да правят това по електронен път, без да удостоверяват своята самоличност.