

Становище

Относно предложения механизъм за "активна регистрация" на избирателите в §10 на преходните и заключителни разпоредби на проект за Изборен кодекс № 354-01-96

Съдържание

I. Проблемът с "фантомите" в избирателните списъци

II. Възможното решение

III. Предложения за изменение и допълнения на текстове от ИК

I.

От години в публичното пространство се коментира темата за "фантомите" или "мъртвите души" в избирателните списъци. С тези "поетични" определения се визира несъразмерно големия на пръв поглед брой избиратели, включени в избирателните списъци, спрямо броя на пълнолетното население живеещо в страната.

В §10 на преходните и заключителни разпоредби на внесенния проект за Изборен кодекс, се предвижда механизъм за съставяне на избирателните списъци в страната въз основа на гласувалите на предходни избори. Това безспорно ще изчисти избирателните списъци от традиционно негласуващите на избори български граждани, но то страда от редица недостатъци, които превишават ползите от въвеждането му..

Повечето недостатъци на предлагания механизъм за "пост-активна" регистрация са вече широко дебатирани, но съществува един сериозен проблем, който малко се дискутира в публичното пространство.

За да не лиши никого от право на глас, §10 на ПЗР предполага в изборния ден да могат да се дописват неограничено избиратели, които не са предварително включени в избирателния списък.

Това категорично противоречи на Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия, който изрично посочва, че дописване в изборния ден не трябва да е допустимо. Впрочем, Венецианската комисия, както и мисиите наблюдатели от ОССЕ и ПАСЕ, осъществявали мониторинг на българските избори през последните години, неколккратно критикуваха България, за това че и действащото в момента изборно законодателство предвижда ред възможности за дописване в изборния ден.

Оказва се, че за да реши проблема със статистически невероятното да се случи математически значимо за крайния изборен резултат експлоатиране на "фантомите" в списъците, проектът за Изборен кодекс широко отваря вратата за неограничено дописване в изборния ден. Което всъщност създава отлични условия за манипулиране на изборния резултат.

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

Възможно ли е да се намери решение на разумен баланс между всички параметри на задачата относно изборните списъци, а именно : получаване на адекватни изборни списъци в страната, гарантиране на изборното право на всички български граждани, спазване на препоръките на Венецианската комисия ?

Предложеното по-долу решение отговаря на това предизвикателство. То е дългосрочно - представлява процес, а не еднократен акт, и съдържа редица взаимосвързани технически аспекти. Решението ще заработи добре, само ако се приложи в неговата цялост. Очакваният положителен резултат е след 5-7 години.

По своята същност предложението не е революционно, а еволюционно. То запазва основните принципи на досегашния механизъм за образуване на изборни списъци в страната, а именно по постоянен адрес на избирателя (т.е. по регистър на населението), като го надгражда чрез частични промени.

Реализирането на промените залага обаче на нова философия. Обратното на ставащото през годините с изборните списъци - принудителни и ограничителни мерки (ред забрани, изключване без право на вписване, и др.под.), се предлагат насърчителни инструменти.

За да се анализира коректно проблематиката и предложи вярното решение, необходимо е първо да се отговори на въпроса какво всъщност са "фантомите" и "мъртвите души" в списъците.

Лесно е да се разбере дори и от непознаващия в детайли действащото законодателство, коя е основната причина да има съществено несъответствие между броя на живеещите в страната пълнолетни граждани и броя избиратели в списъците (различните анализатори оценяват на 600 до 800 хиляди записа).

Всеки, който се е поинтересувал от това как се съставят изборните списъци в страната знае, че разликата се дължи на българите живеещи в чужбина (около 1,15 млн.). Това е така, защото изборните списъци в страната се съставят по постоянен адрес, въз основа на регистъра на населението (Национална база данни "Население", поддържана от ГД ГРАО), а съгласно Закона за гражданската регистрация (ЗГР) всеки български гражданин има постоянен адрес на територията на страната, без значение къде живее той. Така, българските граждани трайно установили се извън страната, имат задължително постоянен адрес в страната. Очевидно е, че при повече от 1 млн. български граждани, живеещи в чужбина, от които вероятно около 800 000 пълнолетни, то в списъците в страната неминуемо има "излишък" избиратели спрямо реално живеещите в страната пълнолетни граждани.

Същинските "мъртви души" т.е. починалите лица, които не са заличени от списъците, поради това, че не е постъпила информация за смъртта им в общината (те не са само заминали и починали в чужбина), е маргинално число.

Т.е. задачата се свежда до въпроса как да се "изчистят" списъците от българите в чужбина, без никой да бъде лишен от конституционното му право на глас.

Законът за гражданската регистрация дава един интересен инструмент, който до известна степен е уникален в Европа - едновременното съществуване на два адреса в регистъра на населението - постоянен и настоящ.

Съгласно ЗГР, всички български граждани имат задължението да укажат своя настоящ адрес в рамките на 30 дни след евентуалната му промяна, в т.ч. и тези заминали за чужбина. Уви, това далеч не винаги се прави.

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

По наши изчисления, направени въз основа на публично достъпните данни на ГД ГРАО, от 1,15 млн. български граждани трайно пребиваващи в чужбина, едва около половината - по-точно към 617 000, са указали настоящ адрес в чужбина (пълнолетни и непълнолетни).

Две рационални причини могат да обяснят това малко число (освен чисто емоционалната вкоренена подозрителност у българина, особено този в чужбина, към държавата и провежданото от нея милиционерското "бройкане" на хората от времето на комунизма) :

- от една страна, чисто технически, промяната на настоящия адрес е нелека задача, особено за живеещите в чужбина. ЗГР беше многократно променян в последните години, но при нито една от промените не беше предвиден прост декларативен механизъм за дистанционна промяна на настоящ адрес на заминалия в чужбина. С промените на ЗГР направени чрез ИК, приет в края на 2010г., условията за промяна на настоящ адрес не само, че не бяха облекчени, а бяха допълнително утежнени (нотариални актове , договори за наем и т.н.), с иначе доброто намерение да се ограничи изборния туризъм. Това практически закри този модерен инструмент в българското законодателство, изпразвайки го от смисъл. Самата есенция на инструмента "настоящ адрес" е именно в това човек, в условията на един динамичен свят, да може бързо и лесно да укаже промяна в местоживеенето, без бумажина и административни утежнения. В негов интерес и в интерес на държавата.

Впрочем, и преди промените на ЗГР направени чрез ИК, промяната на настоящ адрес за живеещите в чужбина беше непропорционално трудно занимание - само лично в общината по постоянен адрес или пък чрез формуляра за нови лични документи, което в най-добрия случай се случва веднъж на 5 години.

- от друга страна, никой гражданин не вижда смисъла да променя настоящия си адрес. Какво печели от това българският гражданин в чужбина, а и българският гражданин в страната, да е изряден спрямо регистъра на населението, след като това не му донася нищо конкретно и практично в ежедневието живот? Логично е да си зададе въпроса защо тогава да си дава труд да го прави, да си губи времето в общината и да си харчи нервите и парите за нещо, което не му служи? Нещо повече, неговата добросъвестност ще бъде използвана срещу него при прилагане на принципа за уседналост на местните избори т.е. ще бъде лишен от изборно право.

II.

Основавайки се на предходните констатации, формулираме следното предложение :

1. Чрез ЗГР да се даде възможност на лицата, които имат настоящ адрес в чужбина, да посочват предпочитано населено място извън страната, в което желаят да гласуват - своеобразен "изборен адрес".

По действащия в момента ЗГР, българските граждани, деклариращи настоящ адрес в чужбина, посочват единствено държавата, в която са се установили. Не се посочва населеното място на живеене, още по-малко точен адрес. (Въпреки, че технически това е напълно възможно и беше практика до промените на ЗГР от 2006г.)

Предложението е лицето да може да се посочи населено място. С тази разлика, че то може да не е непременно мястото, където лицето фактически живее, а например близкия регионален административен център, където по-лесно може да се натрупа критична маса избиратели и да се организира изборна секция.

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

2. В ЗГР да се предвиди максимално облекчен режим за деклариране и последващи промени на настоящ адрес в чужбина.

Лицата, които променят настоящ адрес от страната към чужбина, от една чужда държава към друга или от чужбина обратно в страната*, да могат да го правят по интернет, по опростена процедура. Самоличността на заявителя се удостоверява чрез проверка на уникалната комбинация три имена, ЕГН, номер и дата на издаване на личен документ, постоянен адрес по лична карта. Не се изисква електронен подпис.

Именно така на последните избори работеше интернет сайта за подаване на електронни заявления за гласуване в чужбина. Т.е. нищо ново и трудно.

Разбира се, промени на настоящ адрес ще могат да се правят и на място, в общината по постоянен адрес, или в дипломатическите и консулски представителства, като не се изисква никакъв друг документ освен лична карта.

Промените да могат да се правят до отпечатване на избирателните списъци в страната, т.е. максимална гъвкавост, за да се гарантира конституционното избирателно право.

Режимът за промяна на настоящ адрес от едно населено място в друго в рамките на страната не се променя, за да не се насърчава вътрешния изборен туризъм.

3. В изборния кодекс да се предвиди автоматично образуване на избирателни секции за населените места, където има 100 (или 250) български граждани, посочили "изборен адрес" чрез ЗГР.

Създават се постоянни избирателни списъци извън страната за тези населени места.

4. Избирателните списъци в страната се съставят, както досега, по регистър на населението и по постоянен адрес.

От списъците обаче се изключват лицата включени в постоянните избирателни списъци извън страната (т.е. посочили настоящ адрес в чужбина и изборен адрес в населени места, в които ще се образуват секции).

След преходен период от 5-7 години, от списъците в страната се изключват всички лица с настоящ адрес в чужбина.

Вариант : от списъците в страната се изключват всички лица с настоящ адрес в чужбина от момента на влизане в сила на предлаганите промени в ЗГР и ИК.

5. През преходния период от 5-7 години, лицата с настоящ адрес в чужбина (и извадени от списъците), ако се явят в изборния ден в секцията си по постоянен адрес, се вписват в списъците от СИК и се допускат да гласуват.

След преходния период от 5-7 години, възможността за вписване в изборния ден се запазва, но само с решение на РИК.

6. С цел да се насърчат българските граждани трайно установили се в чужбина да декларират настоящ адрес там, за тези от тях, които са го направили, се премахват надценките по Тарифа №3 за консулските услуги събирани при издаване на лични документи и др. консулски услуги в българските представителства в чужбина.

(В момента, българските граждани в чужбина заплащат двойна тарифа за издаване на лична карта и др.)

* само, когато новопосоченият настоящ адрес в страната съвпада с постоянния адрес, за да се избегнат злоупотреби с цел вътрешен изборен туризъм.

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

III.

Предложенията за конкретна редакция на текстовете от Изборния кодекс и Закона за гражданската регистрация са посочени в Приложение на следващата страница.

Предлаганото решение на въпроса с "фантомите" в изборителните списъци е "пакетно", засяга няколко закона и разпоредби, всеки елемент има своето значение и за да заработи добре, трябва да бъде приложено в цялост.

Философията му се основава не на принудата, а на поощряването на едно отговорно и лоялно към държавата поведение, от което печели и избирателят в чужбина и целият изборен процес.

Страничен положителен ефект от предлаганите мерки ще е получаването, след няколко години преходен период, на една пълна и адекватна картина на броя и географското разпределение на българската диаспора, каквото днес няма. То ще е изключително полезно за оформяне и провеждане на държавните политики към българите в чужбина - образователна политика (училища), консулски услуги и дипломатически представителства и т.н.

За Временни обществени съвети на българите в чужбина*

Стефан Манов

Любомир Гаврилов

Тася Тасова

www.globalbulgaria.org

bg.asso@free.fr

* Временни обществени съвети на българите в чужбина съществуват в следните държави: Германия, Франция, Великобритания, Швейцария, Гърция, Испания, САЩ, Канада, Австралия, Бразилия

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

П Р И Л О Ж Е Н И Е

Промени в Закона за гражданската регистрация

чрез Преходните и заключителни разпоредби на Изборния кодекс

В чл. 94 се създава нова ал. 4 със следния текст

(4) нова - Българските граждани с настоящ адрес в чужбина **посочват / могат да посочат** населено място извън страната, в което желаят да гласуват, преимуществено регионален административен център с население над 50 000 души. Списъкът на тези населени места извън страната се поддържа и обновява от ГД ГРАО на МРРБ и се предоставя за информация на заинтересованите лица вкл. броя регистрирани избиратели в тях.

за информация, текстът на действащия чл. 94 :

Чл. 94. (В сила от 1.01.2000 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Настоящ адрес е адресът, на който лицето живее.

(2) Всяко лице има само един настоящ адрес.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 96 от 2004 г., изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Настоящият адрес на българските граждани, на които мястото на живеене е в чужбина, се отразява в регистъра на населението само с името на държавата, в която живеят.

В чл. 99 се създава нова ал. 6 със следния текст

(6) нова - Български гражданин, живеещ предимно в чужбина, може да промени настоящия си адрес от страната в чужбина, от чужбина в страната (само когато новопосоченият настоящ адрес съвпада с постоянния адрес) или от една чужда държава в друга, чрез електронно заявление през интернет страницата на **общината по постоянен адрес / ГД ГРАО на МРРБ** или чрез заявление за издаване на български личен документ.

В електронното заявление лицето посочва имената си по лична карта или паспорт, единния си граждански номер, номер и дата на издаване на личния документ, орган издал личния документ, постоянния си адрес в Република България, както и мобилен телефонен номер, на който получава потвърждение за промяната на настоящия си адрес чрез кратко съобщение. *Промяната се съобщава на заявителя и чрез писмо на постоянния му адрес.*

При промяна на настоящия адрес от страната в чужбина или от една чужда държава в друга, лицето **посочва / може да посочи** населено място извън страната, в което желае да гласува, по реда на чл. 94 ал. 4.

за информация, текстът на действащия чл. 99 :

Чл. 99. (В сила от 1.01.2000 г.) (1) Всяко лице е длъжно в срок 30 дни да заяви промяната на настоящия си адрес.

(2) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 96 от 2004 г.) Адресната карта за промяна на настоящ адрес се подава в общината или кметството, където лицето пребивава, и в 5-дневен срок се изпраща за актуализация на Национална база данни "Население".

(3) Лицата, предоставили подслон в хотел, мотел, почивен дом или друго място за подслон, са длъжни да регистрират в специални книги отседналите, като при поискване предоставят данните от тях на органите на местната власт или на Министерството на вътрешните работи.

(4) (Изм. - ДВ, бр. 96 от 2004 г.) Настоящият адрес на децата, оставени за отглеждане в специализирана институция, е нейният адрес. Адресните карти за тях се подават от ръководителя на съответната институция.

(5) (Изм. - ДВ, бр. 96 от 2004 г.) Непълнолетните лица, които се обучават в училища в населено място, различно от постоянния и настоящия адрес на родителите, могат лично да подават адресни карти за

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

промяна на настоящия си адрес. В този случай към адресната карта трябва да се приложи уверение от съответното училище, че лицето е записано като ученик.

Промени в Проекта за нов Изборен кодекс

В чл. 14 се създава нова т. 5 със следния текст

т.5 нова - в населените места, в които не по-малко от **100/250** български граждани с настоящ адрес в чужбина са декларирали желанието си да гласуват по реда на чл. 94 ал. 4 от Закона за гражданската регистрация. Списъкът на местата се обявява от Централната изборителна комисия не по-късно от 50 дни преди изборния ден.

В чл. 24 ал. 2 след края на текста се поставя запетая и се добавя :

" с изключение на изборителните списъци извън страната. В изборителните списъци за гласуване в страната не се включват **изборителите с настоящ адрес извън страната / изборителите с настоящ адрес извън страната, посочили място за гласуване по реда на чл. 94 ал. 4 от ЗГР.**

Заглавието на Част първа, Глава четвърта, раздел III се променя както следва
"Изборителни списъци извън страната"

В чл. 31 се правят следните промени

1. създава се нова ал. 1 със следния текст :

(1) При избори за народни представители, за президент и вицепрезидент на републиката и за членове на Европейския парламент от Република България, Централната изборителна комисия не по-късно от 50 дни преди изборния ден съставя предварителни изборителни списъци за изборителните секции извън страната образувани по реда на чл. 14 т.5, по данни предоставени от ГД ГРАО към МРРБ. Списъците се актуализират автоматично до 21 дни преди изборния ден при настъпили промени по реда на чл. 97 ал. 3 или на чл. 99 ал.6 от ЗГР.

2. ал. 1 става ал. 2 и се текстът и се променя както следва:

(2) Ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на Република България изготвят и подписват окончателните изборителни списъци за гласуване извън страната, в които се вписват лицата по ал. 1 и тези по чл. 17, ал. 6, по държави и места.

3. ал.2 става ал. 3

Навсякъде в текстовете на кодекса чл. 31 ал. 1 става чл. 31 ал. 2

Чл. 32 се променя както следва

(1) Предварителните списъците по чл. 31, ал. 1 се обявяват не по-късно от 50 дни преди изборния ден на интернет страницата на Централната изборителна комисия, при спазване на Закона за защита на личните данни, като се осигурява възможност всеки изборител да може да прави справка в списъка по единен граждански номер;

(2) Окончателните списъци по чл. 31, ал. 2 се публикуват от министъра на външните работи и от ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на Република България не по-късно от 18 дни преди изборния ден съответно на интернет страницата на Министерството на външните работи и на дипломатическите и консулските представителства и съдържат имената на изборителя и номера и адреса на изборителната секция. Ръководителите на дипломатическите и

ВРЕМЕННИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ НА БЪЛГАРИТЕ В ЧУЖБИНА

консулските представителства на Република България осигуряват възможност всеки избирател да може да прави справка в списъка по единен граждански номер. Допълнително постъпилите заявления и настъпилите промени в списъците се публикуват незабавно.

(3) За населените места, в които има не по-малко от 2000 избиратели и образувани не по-малко от 4 секции, се осигурява възможност да се правят промени в избирателните списъци до 5 дни преди изборния ден, като избирателите могат да укажат предпочитана секция за гласуване. Промените се публикуват незабавно.

В чл. 36 ал. след думите "различни населени места" се добавя "в страната"

§10 от Преходните и заключителни разпоредби на ИК се изменя така :

§10 (1) Разпоредбите на чл.33 ал. 2 и 3 и чл. 40 и свързаните с тях други текстове на изборния кодекс се прилагат до 31.12.2020г.

(2) За произвежданите след 31.12.2020г. избори, вписване в избирателния списък в изборния ден и допускане до гласуване може да се извърши от секционната избирателна комисия в страната или извън страната само въз основа на решение съответно на районната избирателна комисия или на ръководителя на дипломатическото представителство. Искането на избирателя се разглежда от съответния орган, ако е постъпило не по-късно от 4 часа преди края на изборния ден. Органът се произнася незабавно. Отказът за вписване подлежи на обжалване пред Централната избирателна комисия. Решението и е окончателно.