

Съвместна Кръгла маса на Централна изборителна комисия и
Обществения съвет към ЦИК, София, 31.03.2016г.

Изборителни списъци - проблеми и решения

д-р Стефан Манов, Френско-български форум, stephan.manov@gmx.fr

Съдържание

I. Съставяне на изборителните списъци в страната и извън страната

II. Проблеми с изборителните списъци

Има ли "фантоми" в изборителните списъци ?

Дописване в изборния ден - препоръките на Венецианската комисия и ПАСЕ

III. Възможното решение

I. Съставяне на изборителните списъци в страната и извън страната

Съгласно трайната законодателна уредба през последните 25 години, **изборителните списъци в страната се съставят от общинските администрации, въз основа на регистъра на населението - Национална база данни "Население", поддържана от ГД ГРАО** (вж. чл 23 и сл. ИК). Привидно, за съставянето на изборителните списъци компетентни са общинските администрации, но де факто цялостната подготовка на списъците респ. тяхната точност зависи от териториалните звена на ГД ГРАО и разбира се от точността на информацията, с която те разполагат.

Основен принцип, а и традиция на българското изборно законодателство е, че всяко лице с изборителни права е включено в изборителен списък. **Всички изборители се вписват "служебно" в (предварителен) изборителен списък в изборната им секция по техния постоянен адрес.**

От списъците се заличават няколко категории лица. Освен тези, лишени от изборително право (под запрещение или изтърпяващи наказание лишаване от свобода), чийто брой е все пак относително малък, при местни избори и избори за Европейски парламент, от списъците се заличават и лицата, които не отговарят на условието за уседналост. Уседналостта се определя по данните за настоящ адрес в регистъра на населението. (За други случаи на заличаване вж. и по-нататък).

За лекотата на това експозе, в следващите редове ще разгледаме само ситуацията със списъците при избори за народни представители или президент и вицепрезидент.

Процесът по изготвяне на изборителните списъци е тясно свързан със Закона за гражданската регистрация (ЗГР), който дефинира понятията постоянен и настоящ адрес, както и цялостното функциониране на НБД "Население".

Всеки български гражданин, ако има издаден ЕГН и български акт за раждане, независимо къде е роден и къде се е установил да живее, е включен в регистъра на населението НБД Население.

Всеки български гражданин е вписан в регистъра на населението с два адреса : постоянен адрес и настоящ адрес. Едновременно съществуване на два адреса

за всяко лице в регистъра на населението е един интересен законов инструмент, който до известна степен е уникален в Европа.

Съгласно чл. 93 ЗГР, **постоянният адрес е адресът, на който лицето е вписано в регистъра на населението. Постоянният адрес е винаги на територията на страната, независимо къде трайно живее лицето - в страната или в чужбина¹.** Постоянният адрес е своеобразен административен адрес за връзка между държавата и гражданина. Той се отбелязва на личната карта.

Съгласно чл.94 ЗГР, **настоящият адрес е адресът, на който лицето живее.** Той може да съвпада с постоянния адрес, но може да бъде и различен. **Настоящият адрес може да бъде извън страната.** Всеки български гражданин има задължение да декларира своя (нов) настоящ адрес в срок от 30 дни след неговата промяна, в случай, че ще пребивава на него повече от 30 дни. Когато настоящият адрес е извън страната, в регистъра на населението се отбелязва само държавата на пребиваване (до 2004г. е отбелязван и пълния адрес с град, улица и т.н.).

От изложеното става ясно, че

- всички избиратели се вписват "служебно" в (предварителен) избирателен списък в изборната им секция по техния постоянен адрес
- **за избирателите извън страната не съществуват избирателни списъци по смисъла на ИК. Тези избиратели са включени в избирателния списък в изборната секция по постоянния им адрес (т.е. в страната).**

За секциите извън страната, съществува обаче следната специфична уредба.

Съгласно изборното законодателство от над 15 години насам, за откриване на избирателни секции извън страната, в общия случай², се изисква подаване на определен минимален брой заявления от избиратели, желаещи да гласуват в съответното място.

Лицата, подали заявление за гласуване извън страната се заличават от избирателните списъци по постоянния им адрес в страната и се вписват в Списък за гласуване извън страната³ (вж. чл. 31 и сл. ИК). Избирател, който се яви в избирателната секция извън страната в изборния ден, но не е вписан в списъка за гласуване, се дописва в него от секционната избирателна комисия (СИК).

За пълнота на изложението ще посочим, че от списъците по постоянен адрес се заличават и лицата подали заявление за гласуване по настоящ адрес в страната (чл. 36 ИК), както и лицата с издадено удостоверение за гласуване на друго място (чл. 34 ИК) или на определено място (§ 5 от Допълнителните разпоредби ИК).

¹ Българските граждани, живеещи в чужбина, които не могат да посочат постоянен адрес в България, се вписват служебно в регистъра на населението на район "Средец" на гр. София.

² В кодекса *Манолова*, за пръв път в изборната история на страната бяха регламентирани т.нар. "автоматични секции" извън страната, които се откриват в местата, където на предходни избори до 5 години е имало поне 100 гласували - своеобразна "изборна памет" - вж. чл. 14 ал. 3 ИК. За тези места подаване на заявления за гласуване не е необходимо, но и няма пречка да бъде правено. Общият ред по откриване на секции чрез подаване на заявления е също запазен.

³ Въпреки, че този механизъм не беше променен с кодекса *Манолова*, Централната избирателна комисия реши да премахне списъците за гласуване извън страната на избори за ЕП 2014 и за НС 2014, като ги замени с празен лист с графи - формуляр на списък за гласуване. Това доведе до ситуацията, че лица с избирателни права, които надлежно са подали заявления за гласуване извън страната, бяха заличени от списъците в страната и така се оказаха неписани в нито един списък. Това е съществено нарушение на българската изборна традиция и практики, както и на духа на законодателството. Този проблем беше посочен от Гражданския борд за свободни и прозрачни избори към правителството на проф. Близнашки, както и от Обществения съвет към ЦИК.

II. Проблеми с избирателните списъци

Има ли "фантоми" в избирателните списъци ?

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.

И наистина, числата са стряскащи.

Според данните на Националния статистически институт, към края на 2011 г. в страната живеят 7 327 224 души. От тях над 18 г. са 6 145 788 души. Същевременно, на втория тур на президентските избори в края на октомври 2011г. в избирателните списъци са включени 6 910 491 избиратели, а на "ядрения" референдум през януари 2013г. в списъците фигурират 6 949 120, въпреки постоянно топящото се население на страната. Не по-различна беше и ситуацията на избори за парламент през 2014г., когато в избирателните списъци са включени 6 931 855 души. Разликата с пълнолетното население на страната доближава 800 000 избиратели !

Нека посочим, че по данни на МВР, предоставени през септември 2014г. на Гражданския борд за свободни и прозрачни избори, общият брой живи български граждани над 18 години, на които е издадена лична карта или паспорт или притежават граждански (зелен) паспорт - за родените преди 1931г., е 6 944 071, от които тези с валидна ЛК са 6 769 364. Числата са напълно съизмерими с избирателните списъци.

Всъщност, обяснението за този феномен е просто, стига внимателно да се разчете законодателно закрепения механизъм на съставяне на избирателните списъци, който беше подробно посочен в първата част на това експозе.

Разликата между броя живеещи на територията на страната пълнолетни лица според преброяването и броя избиратели в избирателните списъци, съставени въз основа на регистъра на населението, произтича от големия брой български граждани с избирателни права, които трайно са се установили се извън страната. Те не се обхващат от преброяванията на НСИ, но са включени в регистъра на населението - Национална база данни "Население", поддържана от ГД ГРАО. Това е така, защото всеки български гражданин, без значение къде живее, има - по смисъла на Закона за гражданската регистрация, постоянен адрес в страната. А избирателните списъци за всяка секция се съставят именно по постоянен адрес т.е. всички български граждани с избирателни права се вписват "служебно" в (предварителен) избирателен списък в изборната им секция по техния постоянен адрес.

Само по себе си, това не е проблем, а просто факт, отразяващ законовата уредба.

Проблемът всъщност е неговото преекспониране и експлоатиране, волно или не, което култивира недоверие в изборния процес и изборния резултат, а и в известна степен води до негативни настроения в общественото мнение срещу част от избирателите, които по силата на житейските ситуации са извън страната, но имат същите конституционно установени права в т.ч. и изборно, като живеещите в страната.

Досега не е представено в общественото пространство конкретно и убедително обяснение с нагледен пример как някой би могъл да експлоатира тези записи в избирателните списъци, за да манипулира изборния резултат с математически значим ефект. Напротив, лесно е да се демонстрира, че вероятността такава манипулация да

може да се реализира в голям размер и със значим за крайния изборен резултат импакт (на национални избори), е пренебрежимо малка.

Въпреки това, самото подкопаване на общественото доверие в изборния процес е достатъчно основание за да се търси решение.

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. По данни публикувани в началото на 2013г., малко преди "ядрения" референдум, в изборителните списъци фигурират 668 души над 100 години, от които 56 са над 110 години. Има дори и няколко 120-годишни гласоподаватели.

Дописване в изборния ден - препоръките на Венецианската комисия и ПАСЕ

Друга проблематика с изборителните списъци са възможностите за дописване в изборния ден. От години Венецианската комисия, както и мисиите наблюдатели от ОССЕ и ПАСЕ, осъществяващи мониторинг на българските избори, системно критикуват изборното законодателство за това, че предвижда голям брой възможности за дописване на избиратели в изборителния списък в изборния ден. А това противоречи на Кодекса на добрите изборни практики на Венецианската комисия.

Наистина, по действащото изборно законодателство, броят на лицата, които теоретично могат да бъдат дописани в изборния ден, е значителен.

Само наблюдателите, които имат тази възможност по силата на чл.34 ал. 1 от ИК, на изборите за ЕП през май 2014г. бяха няколко десетки хиляди души. Към тях се добавят още редица категории "служебно заети" лица - членове на СИК и охрана (вж. чл. 233 ИК), както и кандидати, членове на ЦИК, РИК и ОИК (чл. 34 ал. 1 ИК). Вероятно общото число на правоимащи да се допишат в изборния ден в списъка и така гласуват в секция, различна от секцията им постоянен адрес, надхвърля 150 000 души, а вероятно и повече. За сравнение, на последните избори за парламента, бариерата за влизане в парламента беше около 140 000 гласа.

Към това число трябва да се прибавят и избирателите гласуващи извън страната, които в голямата си част се вписват в списъка за гласуване в изборния ден. На последните избори през октомври 2014г. извън страната гласуваха близо 145 хиляди души.

III. Възможното решение

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

Предвид изложеното по-горе, по същество задачата се свежда до въпроса как да се "изчистят" списъците в страната от българските граждани в чужбина, без никой да бъде лишен от конституционното му право на глас.

Очевидно е, че механичното изваждане от изборителните списъци в страната на гражданите декларирали настоящ адрес в чужбина, без да бъдат създадени постоянни

избирателни списъци зад граница, ще създаде неравнопоставеност на избирателите и ще наруши основен принцип и българска изборна традиция, всеки избирател да е включен в избирателен списък.

Въвеждането на активна регистрация, което често се посочва като панацея, крие непропорционално големи на търсената цел рискове за гарантирането на избирателното право.

Създаването на нарочен изборен регистър, отделен от НБД Население, със своя инфраструктура и управление, което се предлага от някои експерти, е излишно усложняване и оскъпяване на процеса, без съществено да промени ситуацията. А и всяко мултиплициране на базите данни крие рискове от грешки.

Предлаганото в настоящата статия решение запазва основните принципи на досегашния механизъм за образуване на избирателни списъци в страната, а именно по постоянен адрес на избирателя (т.е. по регистър на населението), като го надгражда чрез частични промени, позволяващи **създаването на постоянни избирателни списъци извън страната чрез динамизиране на института на настоящия адрес.**

Както видяхме, Законът за гражданската регистрация предвижда в регистъра на населението едновременното съществуване на два адреса - постоянен и настоящ.

По изчисления на автора, направени въз основа на публично достъпни данни от регистъра на населението за броя лица с постоянен адрес и данните от преброяването на населението в страната, **български граждани трайно пребиваващи извън страната са около 1,256 млн.** От тях, **в регистъра на населението са декларирали настоящ адрес извън страната 693 хиляди**, т.е. малко повече от половината, като **пълнолетните са 580 хиляди.**

По данни предоставени от ГД ГРАО, към началото на февруари 2016г. най-много декларирали настоящ адрес български граждани има в следните държави :

ТУРЦИЯ	332 108
МАКЕДОНИЯ	57 824
ИСПАНИЯ	39 427
САЩ	37 223
ГЕРМАНИЯ	30 211
МОЛДОВА	25 894
ГЪРЦИЯ	24 037
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	17 031
ИТАЛИЯ	15 047
ИЗРАЕЛ	11 097
КАНАДА	9 830
ФРАНЦИЯ	9 711
БЕЛГИЯ	6 422
КИПЪР	5 814
АВСТРИЯ	5 279

От данните е видно, че далеч не всички български граждани зад граница са изпълнили своето законово задължение и са декларирали своя настоящ адрес извън страната. В държави като Испания, Германия и др., за които има надеждни национални

статистически данни за пребиваващите български граждани, се оказва, че 3,5-3,8 пъти по-малко българи са декларирали своя настоящ адрес от реално живеещите там.

Докато съществуват такива съществени разлики⁴, не е възможно да се пристъпи към създаването на достатъчно адекватни постоянни изборителни списъци извън страната.

Необходимо е да се динамизира института на настоящия адрес и му се придаде реален смисъл, като чрез технически улеснения и насърчителни, а не принудителни мерки, се поощрят българските граждани да декларират своя настоящ адрес в чужбина или в страната.

Основавайки се на изложеното, 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 2004г.)

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.

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 страната⁵, да могат да го правят по

⁴ Две рационални причини могат да обяснят относително малкия брой български граждани, които са декларирали настоящ адрес извън страната (освен чисто емоционалната вкоренена подозрителност у българина, особено този в чужбина, към държавата и провежданото от нея милиционерско "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 бумашина 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 практически в ежедневието? 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 изборително право.

⁵ само, когато новопосоченият настоящ адрес в страната съвпада с постоянния адрес, за да се избегнат злоупотреби с цел вътрешен изборен туризъм.

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 работи интернет сайта за подаване на електронни заявления за гласуване в чужбина на всички избори от 2013г. досега. 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.)

По своята същност предложението не е революционно, а еволюционно, като всеки елемент има своето значение, така че за да заработи ефективно, трябва да бъде приложено в цялост. Философията му се основава не на принудата, а на поощряването на едно отговорно поведение. Имплементирането му ще позволи в средносрочен план - 5-7 години, "фантомите" в списъците в страната да бъдат изчистени, което ще подобри доверието в изборния процес и резултати, **без никой избирател да бъде формално и административно лишен от избирателни права.**

Създаването на постоянни избирателни списъци извън страната е належащо и във връзка със създаването на пълноценен избирателен район за избирателите извън страната т.нар. МИР чужбина, което се предлага в два от вече приетите на първо четене законопроекти за изм. и доп. на Изборния кодекс.

Страничен положителен ефект от предлаганите мерки ще е получаването на една по-пълна и адекватна картина на броя и географското разпределение на българските граждани извън страната, 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.

СМ