

Институционално представителство на диаспората. Френският модел ♦

проф. д-р Любомир Гаврилов*, д-р Стефан Манов**

След края на студената война, в повечето държави се наблюдава траен волунтаристичен процес на засилване на институционалната връзка между диаспората и нацията-майка. Тези тенденции са логични в условията на един все по-глобализиран свят, в който понятието за нация престава да бъде еднозначно свързано с дадена географска територия. В търсене на икономическа експанзия или културно и геостратегическо влияние, държавите все повече имат нужда от своите граждани живеещи зад граница.

Под институционална връзка се разбира както възможността на живеещите зад граница граждани да участват в изборите за национални институции (президент, парламент) т.е. активното изборително право, така и тяхното политическо представителство чрез специфични институции (като Асамблеята на французите от чужбина, вж. по-нататък) и/или директно в националните парламенти чрез изборителни райони за чужбина. Последното е по същество и висшата степен на институционална интеграция на диаспората.

Въпросът за участието на "двойните" граждани в политическия живот на страната (пасивно изборително право) е безспорно свързан с предходните.

Разбира се, настоящата статия няма амбицията да разгледа тези въпроси в тяхната цялост, а чрез примерът на Франция, без съмнение най-старият в Европа и света, да посочи един от успешните и напреднали модели на институционална връзка между диаспората и нацията-майка.

*
* *

Безспорно е, че всяка държава, поради своите национални и исторически специфики, тръгва от различна ситуация и стига до различна точка на интеграция на диаспората. Но общите тенденции в Европа и света се открояват ясно - те са в посока на приобщаване на диаспората в националния живот чрез засилване на институционалното и представителство.

По този критерий, най-назад в процеса на институционална интеграция се категоризират страните, които (първоначално) не предвиждат живеещите в чужбина техни граждани да могат да гласуват за национални институции. В края на 80-те и 90-те години обаче повечето от тях променят законодателствата си и предоставят активно изборително право на диаспорите - Германия 1985г., Великобритания 1985г., Австрия 1990 г., Белгия 1998г., и т.н. Дори държави със

♦ статията е публикувана в сп. Правен свят <http://legalworld.bg/show.php?storyid=27638>

* lubomir.gavrilov@free.fr

** stephan.manov@gmx.fr

силно рестриктивно законодателство, като Дания, чиято конституция посочва, че активното изборно право е само за живеещите в страната, се стремят да приобщат институционално диаспората - през 2004г., Дания променя изборното си законодателство и чрез юридически пирует, без да променя конституцията, дава възможност на живеещите в чужбина да гласуват (трябва да декларират намерение да се завърнат в страната в рамките на 2 години). Република Ирландия е в подобна ситуация, като изискването е избирателят да се ангажира, че ще се завърне в страната до 18 месеца.

В момента практически няма държава в Европа, която да не предвижда възможност за живеещите в чужбина нейни граждани да гласуват на национални избори.

Във втора група са държавите, в които съществуват специфични институции представляващи диаспората в националния дебат. Тези представителни органи се сформират чрез избори. Очаквано, става дума за държави, за които емиграцията е част от близката или по-далечна национална история или за които тя е сериозен икономически фактор, било във вътрешен план (инвестиции и парични преводи от чужбина), било във външен (икономическа експанзия и културно влияние). Най-старият такъв орган е Висшият съвет на французите от чужбина (по-късно - Асамблея на французите от чужбина). Изборни институции представляващи диаспората, близки до френския модел, съществуват и в Испания (1987г), Италия (1989 г.), Португалия (1996 г.), Сърбия (2006 г.) и т.н. На Балканите практически няма държава, с изкл. на България, в която диаспората да не е институционално представена в националния живот.

В трета група се поставят най-напредналите в процеса на приобщаване на диаспората страни, които предвиждат директно представителство на гражданите живеещи в чужбина в националните парламенти чрез депутати избрани в обособени изборителни райони зад граница (вж. по-нататък). В Европа това са Франция, Италия, Португалия, но и Румъния, Сърбия, Хърватска и Македония.

Що се отнася до статута и правата на гражданите, притежаващи повече от едно гражданство, то еволюцията през последните 30 години е кардинална. Едва ли някой днес изобщо знае за съществуването на Конвенцията за избягване на двойното гражданство от 6 май 1963 г. приета в разгара на студената война (и днес денонсирана). Днес двойното гражданство не само е обичайна житейска и правна ситуация, но е и част от европейските стандарти - приетата през 1997г. от Съвета на Европа Европейска конвенция по гражданството (ЕКГ), ратифицирана от България през 1998г., но с резерва, предвижда равни права между лицата с едно и с повече гражданства на територията на съответната държава.

Често в пресата, в политически изказвания или дори експертни доклади се срещат неактуални и респ. неверни данни относно допускането на двойно гражданство в държавите в Европа или другаде. Митът за Германия, която забранявала двойното гражданство, е особено популярен. Справка извършена от Европейския съд по правата на човека (вж. дело Танасе с/у Молдова), показва, че единствената държава членка на Съвета на Европа, която все още забранява

двойното гражданство по абсолютен начин е Азербейджан. Във всички останали държави, в по-голяма и по-малка степен то е юридически разрешено или фактически толерирано.

Относно политическите права на лицата с повече от едно гражданство, България е в дъното на класацията. Няма друга държава-членка на Съвета на Европа, освен България, която да разрешава двойното гражданство, но същевременно да забранява лицата с такова да се кандидатира за изборите, ерго да бъдат избирани (чл. 65 ал. 1 от Конституцията на Р. България). Наскоро Молдова (вж. по-горе) беше осъдена от ЕСПЧ за опита си да въведе такова ограничение в изборителния си закон.

Архаичността на подобна забрана става още по-очевидна, имайки предвид, че след приемането на България в ЕС, европейското законодателство позволява гражданин нямащ българско гражданство, а само чуждо, стига да е от страна от ЕС, да бъде депутат от България в Европарламента или пък председател на Общинския съвет на гр. София.

Впрочем, в своя доклад, Ограничената мисия от наблюдатели на Съвета Европа на президентските избори през октомври 2011г. формулира категорични критики спрямо ограничителния характер на чл. 65 ал. 1 като неотговарящ на съвременните европейски стандарти.

Асамблея на французите от чужбина

Въпросът за политическото представителство на французите, живеещи извън Франция (било то в бивши колонии или чужди държави) е толкова стар, колкото и въпроса за политическото представителство на французите във Франция. Той е поставен за пръв път при свикването на Генералните щати от Луи XVI през 1789 г., по повод на избирането на 17 депутати от отвъд-морските територии на Франция.

Проблемът намира трайно решение едва с Конституцията на IV-та френска република (1947г.), според която френските граждани живеещи в Америка, Азия и Океания или Европа (извън Франция) са представени в Сената (Горната камара на парламента) с трима сенатори (от общо 320).

Френските граждани, живеещи в чужбина, разполагат по това време и с друго представителство, в лицето на

- Съюз на френските търговски представителства в чужбина
- Федерация на френските училища в чужбина
- Федерация на ветераните от войните, живеещи извън Франция
- Съюз на французите от чужбина (основан през 1927г.)

Тези четири организации настояват за създаването на “Висш съвет” към Министерството на външните работи, състоящ се преимуществено от французи избрани в чужбина. Така “Висшият съвет на французите от чужбина” е създаден през 1948г. с министерско постановление, подписано от Робер Шуман – един от основателите на Европейския съюз, Съвета на Европа и НАТО.

Първият Висш съвет на французите от чужбина се състои от 55 члена.

Първите избори за Висш съвет на французите от чужбина се провеждат през 1950 г. в 70 държави в Европа, Америка, Азия и Океания.

След разпадането на колониалната система, както и с приемането на Конституцията на Франция от 1958г., Висшият съвет на французите от чужбина се реформира и получава допълнителна тежест. Броят на неговите членове-съветници е увеличен на 84. Те избират 6 (1959 г.), а по-късно 9 сенатори (1962г.) в Горната камара на парламента.

През 2004 г. Висшият съвет на французите от чужбина се преименува на Асамблея на французите от чужбина.

Асамблеята има консултативни функции към правителството по въпросите засягащи французите в чужбина и френското присъствие зад граница. Тя разполага и с непряка законодателна инициатива чрез сенаторите, които избира и които са нейни членове по право. АФЧ може да се самосезира по всички въпроси от нейната компетенция.

Асамблеята се състои от 180 члена, от които 155 са избрани с пряко гласуване от французите живеещи в чужбина, а останалите са по право - 12 сенатори, представляващи французите в чужбина (и избрани от Асамблеята), 12 члена назначени от Министъра на външните работи заради тяхната компетентност и самия Министър на външните работи.

Броят на французите в чужбина се оценява от Сената на около 2 300 000. Право на глас за избор на АФЧ имат само тези френски граждани, които са регистрирани в дипломатическите представителства на Франция в чужбина. Техният брой е около 1 400 000. На тази база се съставят също избирателните списъци в чужбина, при гласуване на президентски и парламентарни избори.

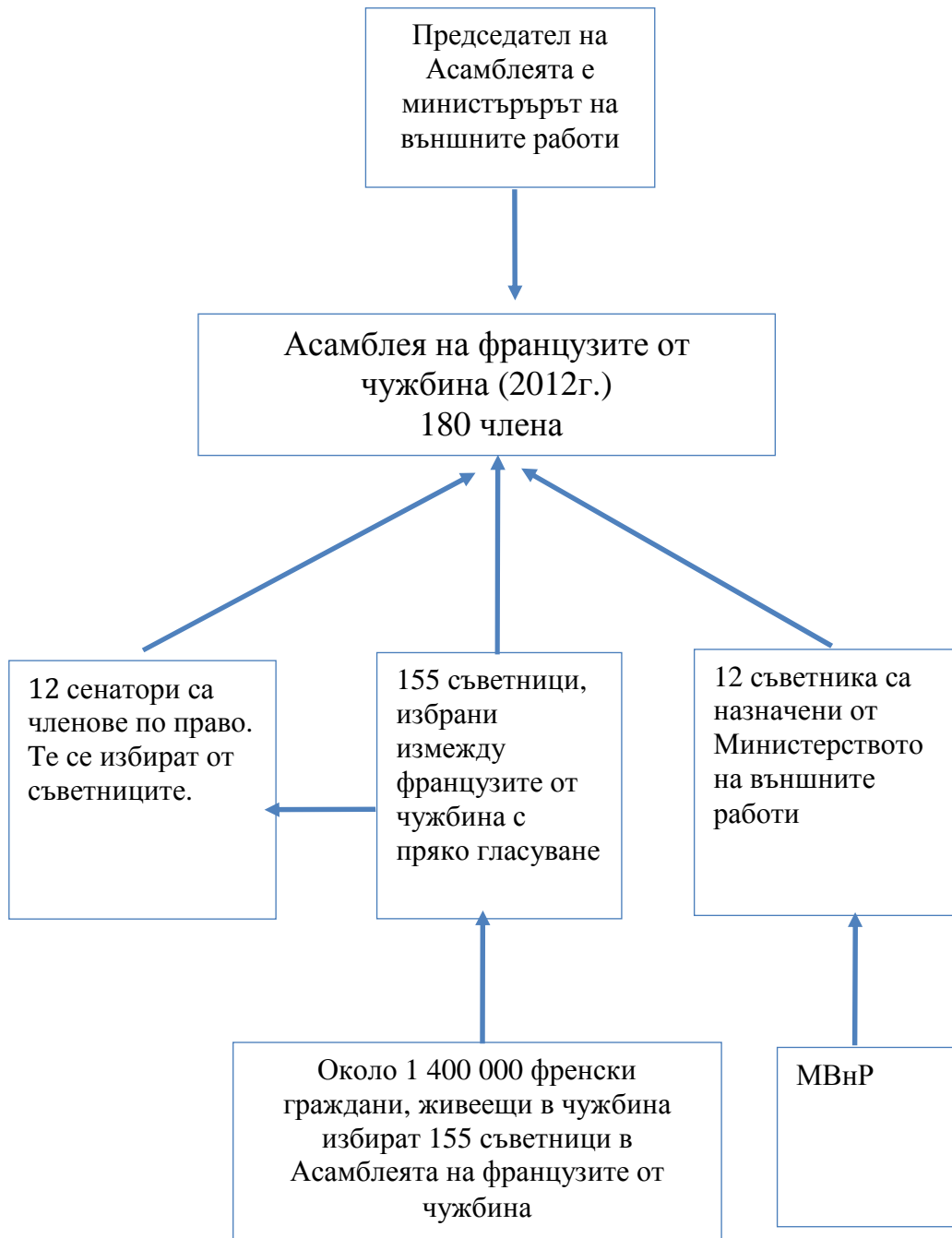
Председател на Асамблеята е министърът на външните работи, който определя приоритетите в нейната работа.

Трима зам-председатели, избрани от 155-те съветника подпомагат работата на Председателя. Те ръководят практически АФЧ, като се отчитат за това на Председателя. Тяхната мисия е да дават предложения, да организират дебати, да ръководят дискусиите и комуникацията.

Сенаторите предават и подкрепят предложенията, решенията и желанията на Асамблеята в парламента и държавните институции.

Избраните съветници представляват французите живеещи в чужбина. Тяхното познаване на местната обстановка позволява на Асамблеята да разполага с необходимата информация за нейното функциониране.

Членовете на Асамблеята са организирани в политически групи, подобно на депутатите в Парламента.



Пленарна Асамблея

Пленарната асамблея, която се състои от всички 180 члена на АФЧ, се събира два пъти в годината в Париж, през март и септември.

Бюро на АФЧ

Бюрото се състои от 31 члена : председателя, 3-мата зам.-председатели на АФЧ, председателите, зам.-председателите, секретарите и главните докладчици на постоянните комисии към АФЧ, както и председателите на политическите групи. Бюрото осигурява функционирането на АФЧ между двете сесии на

Асамблеята. То се събира физически четири пъти годишно, но работи постоянно използвайки съвременните телекомуникационни средства.

Постоянни комисии

Всеки член на АФЧ принадлежи задължително на една и само една постоянна комисия, която подготвя доклади, с които се отчита пред бюрото. Всяка комисия има не повече от 41 члена. Понастоящем има пет такива комисии както следва

- Комисия по културата и образованието
- Комисия по социалните въпроси
- Комисия по икономическите и финансови въпроси
- Правна комисия
- Комисия за връзки с ЕС

Всяка постоянна комисия има председател, двама зам.-председатели, секретар и един главен докладчик.

АФЧ разполага и с две временни комисии: на ветераните от войните и по въпросите на сигурността.

Секретариат на АФЧ

Секретарската служба към Асамблеята на французите от чужбина е постоянна и се състои от четирима служители на "Дирекцията за французите в чужбина и на консулските служби" към Министерство на външните работи.

Секретариатът управлява оперативен бюджет на Асамблеята, който служи за покриване на текущите административни разходи и командировъчни. Съветниците не получават заплата, а работят на обществени начала. Те получават обаче фиксирана сума, която покрива разходите по пътуванията : Асамблеята се събира два пъти годишно в Париж.

Избори

Изборите на 155 члена (съветници) на АФЧ са тайни и преки; право на глас имат френските граждани, които са регистрирани в дипломатическите представителства на Франция в чужбина. Всеки съветник се избира за 6 години. Съставът на АФЧ се подновява всеки 3 години наполовина, в две групи. Група А (79 мандата) се състои от район Америка (32 мандата) и район Африка (47 мандата); Група Б (76 мандата) се състои от район Европа (56 мандата) и район Азия-Океания-Близък изток (24 мандата). Следващите избори в Група Б са през 2013 г., а Група А през 2016 г. Изборите се провеждат в 52 избирателни райони, които могат да са многомандатни или едномандатни, да включват една или повече държави или да са няколко в една и съща държава, вж. [6], в зависимост от географското разпределение на французите в чужбина.

Всеки гласоподавател може да избере между следните три способа на гласуване

- гласуване в урна с хартиена бюлетина
- гласуване по пощата с хартиена бюлетина в затворен плик
- гласуване по Интернет

Политическо представителство на французите от чужбина в националния парламент

Французите живеещи в чужбина са представени политически в Горната камара на парламента на Франция чрез 12 сенатори, избрани от Асамблеята на французите в чужбина (те са и нейни членове по право).

След Конституционната реформа от 2008г, французите в чужбина избират и 11 депутати в долната камара на Парламента - Националната асамблея.

Противно на това, което обикновено се смята, нито сенаторите, нито депутатите имат задължението да живеят трайно в чужбина. Често те са излъчени от основните политически партии в страната. Естествено, те имат солидни връзки със своите избиратели в чужбина.

Сенаторите представящи французите в чужбина имат същата роля както сенаторите във Франция, но техният избирателен район е целият свят без Франция (т.е. без метрополията и отвъдморските територии). Мандатът им е 6-годишен, като на всеки 3 години се подновяват мандатите на 6-ма сенатори. Изборът се извършва от 155-те избрани члена на АФЧ при провеждането на редовно пленарно заседание в Министерството на външните работи.

В изпълнение на конституционните промени от 2008 г. (член 24 и 25 от френската Конституция), французите от чужбина избират свои представители и в Националната асамблея, в обособени избирателни райони в чужбина. Нормата за представителство е равна на тази във Франция и в момента е 1 депутатски мандат на 125 000 жители. Така французите от чужбина избират 11 депутати в Националната асамблея (от общо 577).

Първите такива избори текат в момента (м. юни 2012г.), едновременно с парламентарните избори в страната. Всеки гласоподавател в чужбина може да избере между следните четири способа на гласуване

- гласуване в урна с хартиена бюлетина
- гласуване по пощата с хартиена бюлетина в затворен плик
- гласуване с пълномощно
- гласуване по Интернет

Гласува се в 11 едномандатни избирателни района в цял свят [5].

Обзор на страните с политическо представителство на диаспората в националните парламенти

"Стари демокрации" в Европа

Франция : 12 от 343 сенатора в горната камара и 11 от 577 депутата в долната

Италия : 6 от 315 сенатора в горната камара и 12 от 630 депутата в долната

Португалия : 4 от 230 депутата в еднокамарен парламент

Балкани

Хърватска : 6 до 10 депутата от общо 160 ("плаващ мандат" зависещ от изборителната активност в чужбина)

Македония : 3 от 120 депутата

Румъния : 2 от 137 сенатора в горната камара и 4 от 334 депутати в долната

Африка, Южна Америка

Алжир : 8 от 389 депутата

Мозамбик : 2 от 250 депутата

Кабо Верде (Зелени нос) : 6 от 72 депутата

Колумбия : 1 от 166 депутата

Еквадор : 6 от 130 депутата

В процес на промяна на изборното законодателство с цел създаване на представителство за диаспората в националните парламенти са Ангола, Панама, Мексико, Доминиканската република и Швейцария.

Използвана литература

[1] *Voting from Abroad*, The International IDEA Handbook, Sweden
<http://www.idea.int/>

[2] *Perfecting Political Diaspora*, Peter j. Spiro, New York University Law Review

[3] *La représentation institutionnelle des citoyens expatriés*, доклад LC166 от 2006 г. на френския Сенат. 29 стр., публикуван на <http://www.senat.fr/>

[4] френско законодателство <http://www.legifrance.gouv.fr>

[5] Избирателни райони при гласуване за депутати в чужбина
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-a-l-etranger/elections-2012-votez-a-l-etranger/elections-legislatives/article/resultats-des-francais-etablis-100395>

[6] Избирателни райони при гласуване за съветници в Асамблеята на французите от чужбина:
<http://www.assemblee-afe.fr/-elections-afe-.html>

[7] други интернет страници:

Венецианска комисия към Съвета на Европа : <http://www.venice.coe.int/>

Европейски съд за правата на човека : <http://www.echr.coe.int>

Асамблея на французите в чужбина : <http://www.assemblee-afe.fr/>

Френски Сенат : <http://www.expatries.senat.fr/representation.html>

Проектът Изборен кодекс : <http://izborekodeks.wordpress.com/>

Обществени съвети на българите в чужбина : <http://globalbulgaria.org>