



Страсбург, 24 июня 2011 года

Исследование № 580 / 2010

CDL-AD(2011)022

Or. fr.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД
О
ГОЛОСОВАНИИ ЗА РУБЕЖОМ

**Утвержденный на Совете по демократическим выборам
на 37- ом заседании
(Венеция, 16 июня 2011 года)
и Венецианской комиссией
на 87-й пленарной сессии
(Венеция, 17-18 июня 2011 года)**

на основе комментариев

Жозетт ДЮРЬО (члена Комиссии, Франция)
Лашло ТРОКСАНИЙ (заместителя члена Комиссии, Венгрия)

Содержание

I.	Введение	3
II.	Предварительные комментарии.....	3
III.	Принцип голосования за рубежом.....	3
A.	Правила Совета Европы	3
B.	В отношении 57 стран, являющихся членами Европейской комиссии "За демократию через право"	6
IV.	Кто может голосовать?	7
A.	Принцип.....	7
B.	Процедуры регистрации	8
V.	О каких выборах идет речь	11
VI.	Методы голосования.....	12
VII.	Голосование за рубежом: оценка аргументов	13
A.	В поддержку голосования за рубежом	13
B.	Возможные ограничения и то, как они действуют	13
C.	Особый характер разного типа выборов	15
1.	Национальные политические выборы	15
2.	Местные выборы.....	16
3.	Европейские выборы.....	17
VIII.	Вывод	17

I. Введение

1. Совет по демократическим выборам и Венецианская комиссия решили провести исследование по вопросу о праве голоса граждан, проживающих за рубежом.
2. В этой связи было подготовлено два документа, в которых описывается ситуация в разных европейских государствах: документ, в котором излагаются юридические положения о голосовании за рубежом (CDL-EL(2010)013rev2), и обобщающая таблица (CDL-EL(2010)014rev), в которой отражается положение в государствах-членах Венецианской комиссии.
3. С учетом этого г-жа Дюрью (эксперт, Франция) и г-н Троксаний (заместитель члена Комиссии, Венгрия) подготовили свои комментарии, на которых и основан данный доклад.
4. Этот доклад был утвержден на 37-ом заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 16 июня 2011 года) и на 87-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 17-18 июня 2011 года).

II. Предварительные комментарии

5. В предварительном порядке следует отметить, что право лиц, находящихся за рубежом, голосовать является очень сложной проблемой. С одной стороны, это вопрос принципа, то есть, следует ли вообще предоставлять право голоса данной конкретной категории граждан; однако, с другой стороны, следует принимать во внимание и особые вопросы, связанные с разными условиями исполнения вышеизложенного решения, то есть с тем, каким образом граждане, проживающие за рубежом, могут воспользоваться этим правом.
6. В целом существует три категории граждан, находящихся за рубежом: во-первых, граждане государства могут находиться за рубежом в день выборов по профессиональным или личным делам; во-вторых, есть граждане, которые, в силу научной или профессиональной деятельности, проводят определенное ограниченное время в другой стране, где они проживают в течение определенного периода; наконец, третья категория включает граждан, проживающих за границей в течение более длительного периода времени, и у которых иногда может быть двойное гражданство, и которые проживают в принимающей стране на постоянной основе.
7. Также в предварительном порядке можно констатировать, что большинство европейских стран гарантирует право голоса этим разным категориям лиц. Тем не менее, само государство на основе своего суверенного права решает, желает ли оно предоставить право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом. Исходя из этого, в том что касается демократической открытости, каждое государство может по-разному решать эту проблему, в зависимости от обстоятельств.

III. Принцип голосования за рубежом

A. Правила Совета Европы

8. В статье 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ говорится о том, что "Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти". В этой статье вопрос о голосовании граждан за рубежом конкретно не рассматривается.

9. В своей традиционной прецедентной практике, признавая важность предоставления права голоса гражданам, проживающим за рубежом, *Европейский суд по правам человека* постановил, что ограничение на право голоса граждан, проживающих за пределами национальной территории, может быть оправдано по следующим основаниям: "(1) предположение, что гражданин, не проживающий в стране, менее непосредственно или непрерывно связан с повседневными проблемами страны и меньше знает о них; (2) отсутствие практической возможности и иногда желательности (а в некоторых случаях невозможность) для кандидатов в парламент изложить различные вопросы, связанные с выборами, гражданам, которые проживают за рубежом, таким образом, чтобы была гарантирована свобода выражения мнения; (3) влияние граждан, проживающих в стране, на отбор кандидатов и на разработку их избирательных программ; и (4) взаимоотношения между правом голоса человека на парламентских выборах и непосредственным влиянием действий политических органов, таким образом избранных"¹.

10. Решающий шаг был предпринят Европейским судом по правам человека, когда он вынес постановление о греческих должностных лицах, работающих в Совете Европы, которые попросили предоставить им возможность голосовать на парламентских выборах в 2007 году².

11. После принятия в 1975 году греческой Конституции, статья 51(4) разрешала парламенту устанавливать условия осуществления права голоса избирателей, проживающих за рубежом. Однако на протяжении 35 лет парламент Греции так и не реализовал это положение. Проект закона от февраля 2009 года, озаглавленный "*Осуществление права голоса на парламентских выборах греческими избирателями, проживающими за рубежом*", свидетельствовал о более широком подходе, однако два месяца спустя это намерение так и не было осуществлено, поскольку данное предложение было попросту отвергнуто. С тех пор никаких инициатив по предоставлению права голоса для греческих граждан, проживающих за рубежом, предпринято не было.

12. Исходя из этого, органы власти Греции ответили в то время заявителям, что их пожелание не может быть выполнено из-за отсутствия законодательного регулирования, которое предусматривало бы "специальные меры (...) для создания избирательных участков в посольствах и консульствах".

13. Три заявителя действительно не смогли осуществить свое право голоса и поэтому решили обратиться в Европейский суд по правам человека, который в июле 2010 года пятью голосами против двух вынес постановление о том, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1.

14. Суд предпринял сравнительный анализ национального законодательства 33 государств-членов Совета Европы и установил, что в значительном большинстве стран (29) были установлены процедуры, позволяющие голосовать за рубежом. Положение в государствах-членах Совета Европы будет подробнее рассмотрено ниже.

15. Суд не считал, что статья 3 Протокола № 1 должна толковаться таким образом, как если бы это в целом налагало позитивное обязательство на национальные органы власти гарантировать избирателям за рубежом право голосовать на парламентских

¹ ЕСПЧ, 19 октября 2004 года, "*Мельниченко (Melnychenko) против Украины*", № 17707/02, постановление от 19 октября 2004 года, пункт 56; "*Хильбе (Hilbe) против Лихтенштейна*" (реш.), № 31981/96, ЕСПЧ 1999-VI (7 сентября 1999 года). См. также прецедентную практику Европейской комиссии по правам человека, "*X против Соединенного Королевства*", № 7730/76, D.R. 15, стр. 137 (28 февраля 1979 года).

² ЕСПЧ, 8 июля 2010 года, "*Ситаропулос (Sitaropoulos) и другие против Греции*", заявление № 42202/07, постановление от 10 июля 2010 года. В настоящее время это дело рассматривается в Большой Палате.

выборах. Однако в отношении Греции ситуация иная, в силу наличия конкретного конституционного положения. Не заявляя о том, что греческая Конституция обязывает ввести право голоса за границей, Суд постановил, что "отсутствие в течение столь длительного времени норм, регулирующих право лиц, проживающих за рубежом, голосовать в месте своего проживания, несмотря на норму, изложенную в статье 51 § 4 Конституции, может составить несправедливое обращение с греческими гражданами, проживающими за рубежом, по сравнению с теми, кто проживает в Греции"³. Ссылаясь на европейскую практику (большинство государств позволяют голосовать за рубежом) и на тот факт, что право голоса находится под угрозой, что сокращает сферу усмотрения государств-членов, Суд постановил, что "отсутствие законодательного воплощения норм, изложенных в статье 51 § 4 Конституции, в течение периода, продолжавшегося более трех десятилетий, в сочетании с развитием законодательства Договаривающихся Государств в этой области, является достаточным, чтобы привести к ответственности государство-ответчика на основании статьи 3 Протокола № 1"⁴.

16. Со своей стороны, *Парламентская Ассамблея Совета Европы* призывает государства-члены разрешать своим гражданам, проживающим за рубежом, как можно более широко участвовать в избирательном процессе: см. Резолюцию № 1459 (2005) (пункт 7) и Рекомендацию № 1714 (2005) (пункт 1.ii) о запрете ограничения на право голоса; см. также Рекомендацию № 1410 (1999) о связях между европейцами, проживающими за рубежом, и их странами происхождения (пункт 5.iii).

17. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, который был подготовлен Венецианской комиссией, предусматривается только, что "правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом", при этом предоставление такого права не рассматривается в качестве требования.

18. Поскольку Венецианскую комиссию попросили изложить свое заключение об отмене права граждан Армении голосовать за границей, то Комиссия заявила, что "страны, рассматривающие меры по обеспечению голосования за рубежом, должны устанавливать равновесие между всеобщим избирательным правом и транспарентностью и безопасностью во время выборов. Степень охвата больших групп населения связана также с вопросом о расходах"⁵. Однако реформа, на основании которой реально лишаются права голоса определенные граждане (в данном случае граждане, проживающие за границей), *должна быть тщательно обоснована*⁶.

19. В еще одном заключении о предоставлении права голоса за рубежом гражданам Македонии, Комиссия подчеркнула, что "для осуществления таких мер не существует точных международных стандартов, однако выборы за рубежом должны в целом соответствовать таким же стандартам демократических выборов, как и процедуры голосования в стране. Разработка системы голосования за рубежом зависит от конкретных условий страны, в том числе ее административных, инфраструктурных и бюджетных ограничений, условий выборов в самой стране и уровня доверия со стороны общественности"⁷.

³ *Цит. выше*, пункт 43.

⁴ *Цит. выше*, пункт 47.

⁵ CDL-AD(2007)023, пункт 10.

⁶ *Цит. выше*, пункт 13.

⁷ CDL-AD(2007)012, пункт 5.

В. В отношении 57 стран, являющихся членами Европейской комиссии "За демократию через право"

20. Венецианская комиссия провела также сравнительное исследование положения в своих 57 государствах-членах (см. документы CDL-EL(2010)013rev2 и CDL-EL(2010)014rev). Национальные подходы весьма разные, от весьма открытого отношения до отказа в праве голосования за рубежом.

21. В то время как в некоторых странах, например, в Италии, Франции, Португалии или Швейцарии, учитывая важность этого принципа, некоторые конституционные положения предусматривают право голоса граждан, проживающих за границей, в других государствах этот вопрос регулируется на основании законов о выборах или иных специальных законов, в которых предусматривается общее или конкретное представительство граждан, проживающих за рубежом. Наконец, имеется 12 стран – в том числе 10 государств-членов Совета Европы – в которых в отношении организации голосования граждан, проживающих за рубежом, не предусматривается каких-либо юридических положений, или когда право голоса за рубежом предоставляется лишь весьма ограниченной категории лиц. К числу этих стран относятся Албания, Армения, Греция, Израиль, Ирландия, Кипр, Мальта, Сан-Марино, Турция, Черногория и Чили.

22. Существуют как небольшие, так и крупные различия между этими 12 государствами в отношении отсутствия правовых рамок голосования за рубежом, и мы предлагаем эти различия обсудить далее.

- Албания, Андорра, Кипр, Мальта: в Конституции или в законодательстве о выборах никаких соответствующих положений не найдено. Однако в Андорре предусматриваются меры, в соответствии с которыми граждане, которые будут находиться за рубежом в день голосования, могут проголосовать заранее на территории страны. На Мальте заранее могут голосовать лишь те граждане, которые проживают в стране и которые будут отсутствовать там в день голосования. Следует отметить, что граждане Мальты, которые окажутся за рубежом в день выборов и которые числятся в списке избирателей, могут получить компенсацию от государства за свои дорожные расходы на уровне 90%, если они вернутся на Мальту для того, чтобы проголосовать.

- Армения: голосование за рубежом было отменено в 2007 году, на основании поправки к Избирательному кодексу Республики Армения. Бывшая статья 51 Кодекса регулировала процедуру голосования за рубежом. Основанием для ликвидации права голосовать за рубежом было введение двойного гражданства (хотя проживающие за рубежом граждане Армении не обязательно имеют двойное гражданство).

- Чили, Греция, Черногория, Сан-Марино и Турция: что касается этих пяти государств, то голосовать и участвовать во всех выборах могут лишь те граждане, которые находятся в своих соответствующих странах на момент выборов. Что же касается Греции, то ситуация может измениться, если Большой Палатой будет подтверждено рассматривавшееся выше постановление Европейского суда по правам человека, принятое в июле 2010 года.

- Ирландия, Израиль: единственными, кому разрешается голосовать за рубежом, являются члены дипломатического корпуса и военнослужащие.

23. Во всех других государствах принцип голосования за рубежом признается. Меры по обеспечению такого голосования могут быть разными, с соответствующими различиями в юридических и практических возможностях, имеющихся у граждан, для

того чтобы голосовать за рубежом. Эти подходы будут обсуждены ниже под тремя заголовками:

- определение избирателей, находящихся за рубежом (кто может голосовать, какова процедура регистрации?)
- определение соответствующих выборов
- процедура голосования.

IV. Кто может голосовать?

A. Принцип

24. Право на голосование за рубежом признается во многих государствах в отношении граждан, которые проживают за рубежом или временно выехали из страны без ограничений в отношении периода отсутствия или обязательства проживания в своей стране.

25. Это касается следующих государств: Австрия, Азербайджан, Алжир, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бразилия, Грузия, Исландия, Испания, Италия, Киргизстан, Латвия, Литва, Люксембург, Мексика, Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария и Эстония. Принцип права голосования за рубежом граждан, которые постоянно проживают за границей или временно выехали из своей страны, таким образом признается в подавляющем большинстве соответствующих государств. В Марокко это распространяется лишь на референдумы.

26. В Украине избиратели должны проживать за рубежом или временно находится вне страны "на законном основании".

27. В других государствах в выборах могут участвовать граждане, которые лишь временно выехали из своей страны. Во многих случаях для того, чтобы это сделать, они должны быть внесены в список избирателей в своей стране.

28. Так обстоит дело в Боснии и Герцеговине, где граждане, временно находящиеся вне страны, вносятся в свои местные списки избирателей, а также в "бывшей Югославской Республике Македония", где граждане, временно находящиеся вне страны, также вносятся в национальный список избирателей.

29. В Лихтенштейне существует только понятие как "граждане, временно находящиеся вне страны".

30. В Дании право голоса вне страны предоставляется гражданам Дании, которым исполнилось, по крайней мере, 18 лет, и которые временно находятся за границей, но вообще проживают в Дании. То же самое существует в Венгрии (соответствующие лица регистрируются в списке избирателей страны).

31. Возможно также, что право, которое предоставляется лицам, проживающим длительное время за границей, более не предоставляется после истечения определенного срока. В Соединенном Королевстве подданные, которые проживают за границей или временно находятся вне страны, должны были проживать в Соединенном Королевстве (на конкретный момент) в течение последних 15 лет и при этом их имя должно быть внесено в избирательный список в месте происхождения.

32. В Германии граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать при условии, что они постоянно проживали в Германии в течение по крайней мере трех месяцев и не находятся вне страны более 25 лет. Проводится различие между гражданами, временно находящимися вне страны, которые могут голосовать на всех выборах, и теми, кто проживает за рубежом, которые могут голосовать только на национальных и европейских выборах.

33. Необходимо четко определить термины "временно находящиеся вне страны" и "проживающие за рубежом", поскольку значение этих терминов может быть самым разным, в зависимости от национального законодательства и практики. Основная идея состоит в том, что лица, "временно находящиеся за рубежом", имеют более тесные связи со своей страной происхождения.

В. Процедуры регистрации

34. Голосование за рубежом обуславливается рядом практических условий, начиная с регистрации в списке избирателей. Как правило, от граждан, находящихся за границей, требуется предварительное заявление ("активная" система регистрации). В этом случае необходимо определить крайний срок регистрации граждан, форму, требуемую для того типа заявления, а также тот орган, в который необходимо обращаться с подобными заявлениями.

35. В том что касается Алжира, Бельгии, Бразилии, Франции (регистр французских граждан, проживающих вне Франции), Грузии (консульский регистр населения), Италии, Латвии, Марокко и Соединенного Королевства, то дипломатические миссии или консульские службы за границей ведут список граждан, постоянно проживающих на той территории, которая относится к их юрисдикции.

36. В Норвегии, с другой стороны, список лиц, проживающих за границей, ведут муниципальные власти. Аналогичная система существует в Нидерландах, где подобный список ведет муниципалитет Гааги. В Швеции список данных граждан ведет налоговая служба.

37. Однако это не препятствует тому, чтобы данные государства, как и другие, требовали от избирателей, проживающих за рубежом, регистрироваться в списке избирателей. Требования к регистрации в странах разные.

- В Бельгии, например, граждане должны быть зарегистрированы в реестре населения, который ведут дипломатические миссии. Никаких различий между гражданами, "проживающими за границей" или "временно находящимися вне страны", не устанавливается.
- Бразилия требует от граждан, проживающих за границей, регистрироваться в списке избирателей в дипломатических миссиях, независимо от продолжительности их пребывания.
- В Корее граждане, проживающие за границей или временно выехавшие из страны, регистрируются в реестре населения.
- Граждане, проживающие в Венгрии, но временно находящиеся за рубежом, регистрируются в реестре населения в консульском учреждении при условии, однако, что страна, в которой размещено данное консульство, не возражает против выборов.
- В Латвии граждане, проживающие за рубежом или временно находящиеся вне страны, могут голосовать при условии, что они зарегистрированы в реестре населения в консульском учреждении.

- Мексика требует от своих граждан, проживающих за рубежом или временно находящихся вне страны, иметь карточку избирателя, которая выдается им лично только в Мексике.
- С другой стороны, в Румынии, например, нет требования о регистрации до голосования. Этого нет и в Эстонии, если лицо голосует в дипломатической миссии или в консульском учреждении. Однако необходимо по почте обратиться с заявлением об участии в голосовании. В России письменные заявления не являются главным условием; для обращения на соответствующий избирательный участок достаточно устной просьбы.
- Норвегия еще более открыта для голосования своих граждан за рубежом, поскольку они в течение 10 лет фигурируют в списке избирателя местного органа власти, в котором они были зарегистрированы до отъезда из страны; после истечения этого срока необходимо обратиться в избирательную комиссию с соответствующим заявлением.

38. Что касается крайнего срока обращения с заявлением о регистрации, то он может колебаться от 180 дней до выборов до лишь трех дней. Различия являются существенными, однако они, тем не менее, могут быть оправданы административными причинами, связанными с самой процедурой голосования.

39. Так, например, в Бельгии формуляр посылается, самое позднее, в первый день восьмого месяца и на 15-й день пятого месяца до выборов и должен быть возвращен соответствующими гражданами в первый день четвертого месяца до выборов. Что касается Бразилии, то граждане должны зарегистрироваться за 180 дней до выборов. В Республике Корея период регистрации составляет 150-60 дней до выборов. В Чешской Республике избиратели могут зарегистрироваться за 60 дней до выборов. В Нидерландах соответствующий период составляет шесть недель, в Финляндии – 46 дней, в Эстонии – 30 дней, в Испании – 25 дней, в Германии и Грузии – 21 день, а в Венгрии – 16 дней. При этом в Польше этот срок составляет всего три дня. Когда соответствующие периоды времени являются длительными, они сокращаются в случае досрочных выборов; например, в законодательстве Бельгии предусматривается, что в этом случае все процедуры регистрации должны быть завершены за 15 дней до даты выборов.

40. Форма заявления также может быть самая разная. Это может быть и напечатанный формуляр или простое письмо, и даже устное заявление.

41. Заявление должно быть письменным в Германии, Исландии, Мексике (заказное письмо), Нидерландах. В случае Бельгии, Испании и Дании нужно заполнить формуляр. В Люксембурге заявление должно быть сделано на листе бумаги или на формуляре. В отношении Венгрии такое заявление должно быть сделано лично либо лицом, уполномоченным для этого, либо заказным письмом. На Мальте регистрация требует удостоверенного заявления, в то время как в отношении Польши заявление может быть сделано письменно, по телефону, телексу или по факсу.

42. Заявление должно быть направлено в дипломатические или консульские учреждения. Это касается, например, следующих государств: Австрии, Бельгии, Бразилии, "бывшей Югославской Республики Македония", Грузии, Италии, Испании, Латвии, Нидерландов, Польши, Португалии, России, Сербии, Соединенного Королевства, Украины, Франции и Чешской Республики.

43. Заявление должно направляться в местные органы власти в Боснии и Герцеговине, Болгарии, Дании, Германии, Венгрии, Люксембурге и Швейцарии.

44. Наконец, в некоторых государствах заявление должно быть направлено национальным властям. В Исландии заявления регистрируются в национальном реестре; в то же время в Мексике это делается Федеральным институтом по выборам. В Норвегии заявления направляются в Избирательную комиссию, а в Словении – в Национальную избирательную комиссию.

45. Следующим шагом после принятия мер для зарубежного голосования является составление списков избирателей, которое как правило происходит на основании заявления граждан, проживающих за рубежом. В большинстве случаев те же власти, которые зарегистрировали заявления, несут ответственность за выполнение и этой задачи.

46. Например, в отношении Беларуси руководители консульских учреждений создают избирательные участки в соответствии с процедурой, установленной центральной комиссией. Они также несут ответственность за составление консульского списка избирателей.

47. В отношении Бельгии каждое дипломатическое или консульское учреждение направляет формуляры, присланные гражданами местному органу власти, выбранному гражданином через Федеральную правительственную службу, ответственную за иностранные дела. После получения таких формуляров местный орган власти вносит фамилию гражданина в избирательный список и указывает выбранный метод голосования.

48. В Бразилии все процедуры регистрации и голосования возлагаются на ответственность дипломатического учреждения, которое составляет список избирателей, зарегистрированных на каждые выборы, и направляет его в министерство иностранных дел. Судья по проведению выборов из Первой зоны Федерального округа утверждает новый список избирателей и аннулирует предыдущий.

49. Списки избирателей ведутся дипломатическими учреждениями в Чешской Республике (под надзором министерства иностранных дел), Франции, Грузии (под надзором Центральной избирательной комиссии), Киргизстане, Латвии, Литве, Марокко, Польше (под надзором министерства иностранных дел), Португалии и Соединенном Королевстве.

50. В Дании списки избирателей ведут муниципалитеты, даже в отношении граждан, проживающих за границей. В Венгрии этим занимаются также местные избирательные органы, которые составляют консульский избирательный список и передают информацию в Национальное бюро по выборам. В Лихтенштейне соответствующие граждане остаются в списке избирателей, в который они были внесены, до того как выбыли из страны. В Люксембурге коллегия мэров и ольдерменов местного органа власти ведет и контролирует список избирателей, в который внесены проживающие за рубежом граждане. Ответственность за составление консульских списков избирателей возлагается на местное избирательное бюро или департамент, который несет ответственность за выборы, в отношении Сербии, Швейцарии и Украины.

51. На основе регистра населения в Финляндии, министерство иностранных дел, которое несет ответственность за организацию голосования за рубежом, составляет избирательный список. В Исландии это делается на основании национального списка избирателей, который также ведется национальным органом. В Италии правительство составляет консульские списки избирателей по странам на основе регистра населения. В Мексике Федеральный институт по выборам составляет список избирателей за рубежом и временно выводит граждан из национального списка избирателей по округам, как только они вносятся в соответствующий регистр. В России министерство иностранных дел

представляет консульские списки избирателей, составленные российскими учреждениями за границей, в Центральную избирательную комиссию.

52. В рамках процедуры регистрации некоторые страны проводят различия между гражданами, временно находящимися вне стран, и гражданами, проживающими за рубежом. Например, в Хорватии список избирателей в отношении граждан, проживающих за рубежом, составляется в Загребе, в то время как список граждан, временно находящихся вне страны, составляется в дипломатических или консульских учреждениях. В Испании граждане, проживающие за рубежом, регистрируются в провинциальном отделении избирательного округа, в то время как граждане, временно находящиеся вне страны, регистрируются в дипломатических учреждениях.

V. О каких выборах идет речь

53. Ситуация в разных государствах складывается по-разному.

54. Находящимся за рубежом гражданам разрешается голосовать на всех типах выборов в пяти государствах: в Австрии, Боснии и Герцеговине, Дании, Исландии и Норвегии. В Ирландии и Израиле на всех выборах могут голосовать только дипломаты и военнослужащие; в Германии на всех выборах могут голосовать граждане, временно находящиеся за рубежом.

55. Более полную картину дает нижеприведенная таблица.

Президентские выборы	Парламентские выборы	Референдум	Европейские выборы	Местные выборы
Азербайджан		Азербайджан		
Алжир	Алжир	Алжир		Алжир
Беларусь	Беларусь	Беларусь		Беларусь
	Бельгия		Бельгия	
Болгария	Болгария			
Бразилия		Бразилия		
"бывшая Югославская Республика Македония"	"бывшая Югославская Республика Македония"			
	Венгрия	Венгрия	Венгрия	
	Германия		Германия	
Грузия	Грузия			
	Испания	Испания		Испания
	Италия	Италия		
Киргизстан	Киргизстан	Киргизстан		
Корея	Корея			
	Латвия	Латвия		
	Литва	Литва	Литва	Литва
	Лихтенштейн	Лихтенштейн		Лихтенштейн
	Люксембург	Люксембург	Люксембург	
		Марокко		
Мексика				
Молдова	Молдова	Молдова		
	Монако			Монако
	Нидерланды		Нидерланды	
Перу	Перу	Перу		
Польша	Польша	Польша		

Португалия	Португалия	Португалия	Португалия	
Россия	Россия	Россия		
Румыния	Румыния	Румыния	Румыния	
Сербия	Сербия			
	Словакия			
Словения	Словения	Словения		
	Соединенное Королевство		Соединенное Королевство	
Тунис		Тунис		
Украина	Украина	Украина		
Финляндия	Финляндия			Финляндия
Франция	Франция	Франция	Франция	
Хорватия	Хорватия	Хорватия	[Хорватия]	
	Чешская Республика			
	Швеция	Швеция	Швеция	Швеция
	Швейцария	Швейцария		Швейцария ⁸
	Эстония	Эстония		

VI. Методы голосования

56. В рассмотренных странах существует пять разных методов проведения выборов. В большинстве случаев граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать либо лично, либо по почте. В некоторых случаях возможно также голосование по доверенности, досрочное голосование или голосование электронное.

57. В отношении 16 рассмотренных стран (Болгария, Бразилия, Венгрия, Грузия, Исландия, Корея, Марокко, Молдова, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Украина, Хорватия, Черногория и Чешская Республика) граждане, проживающие за рубежом, могут голосовать только лично. Личное голосование является одним из возможных методов голосования в 15 других рассмотренных странах (Алжир, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Дания, Латвия, Литва, Норвегия, Португалия, Словения, Финляндия, Франция, Швеция и Эстония). Во всех этих случаях голосование проходит в дипломатических или консульских учреждениях в соответствующей стране.

58. Граждане 21 страны могут голосовать по почте. В девяти странах этот метод голосования по почте предусматривается для граждан, проживающих за рубежом, (Австрия, Германия, Испания, Ирландия, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика и Словакия), в то время как в 12 из них - это единственно возможный метод (Бельгия, Босния и Герцеговина, Киргизстан, Латвия, Литва, Эстония – для лиц, временно находящихся за границей, - Нидерланды и Португалия – в отношении парламентских выборов – Словения, Соединенное Королевство, Швеция и Швейцария).

59. Положение о голосовании по доверенности существует в следующих государствах: Алжир, Бельгия, Монако, Нидерланды, Соединенное Королевство, Франция и Швеция.

60. Досрочное голосование – которое создает особые преимущества для лиц, которые находятся в короткой поездке за границу в день выборов – также существует в 8 странах, с разными сроками: в Беларуси это возможно за 5 дней до выборов, в Дании – до 3 месяцев заранее, а в Финляндии – от 5 до 8 дней заранее. Этот метод голосования предусматривается также в Андорре, Киргизстане, Литве, Мальте и Норвегии, где это – единственный метод, доступный тем, кто находится за рубежом.

⁸ Кантональные выборы в некоторых кантонах.

61. Наконец, электронное голосование также разрешается в двух странах (в Эстонии и Нидерландах – где, однако, не существует положений о голосовании через Интернет), а также в Швейцарии, которая проводит тестирование электронного голосования как новый метод участия в выборах.

VII. Голосование за рубежом: оценка аргументов

A. Аргументы в поддержку голосования за рубежом

62. В поддержку голосования за рубежом могут быть выдвинуты следующие аргументы.

63. Юридическое признание граждан основано на принципе "гражданства". Поэтому граждане определенной страны пользуются, в принципе, всеми гражданскими правами, признанными в этой стране.

64. Принцип "голосование за рубежом" позволяет гражданам, проживающим за пределами своей страны, продолжать участвовать в её политической жизни "на расстоянии". Некоторые страны даже выбирают тех членов парламента, которые будут конкретно представлять граждан, проживающих за пределами страны ("бывшая Югославская Республика Македония", Италия, Португалия, Румыния, Франция, Хорватия).

65. Голосование за рубежом гарантирует равенство между гражданами, проживающими в стране, и теми, кто находится за границей.

66. Оно обеспечивает связь граждан со своей страной происхождения, и укрепляет их чувство принадлежности к той нации, гражданами которой они являются, независимо от географических, экономических или политических факторов.

67. Европейский суд по правам человека, в связи с вышеупомянутым делом, касавшимся Греции, не потребовал предоставления права голоса лицам, находящимся вне страны, в целом. Однако он указал на то, что статья 3 Дополнительного протокола может требовать этого в некоторых случаях.

68. Наконец, в государствах-членах Европейского Союза, учитывая применение нормы, связанной со свободным передвижением людей, а также принимая во внимание все большее число граждан, использующих эту свободу, необходимо найти решение для обеспечения участия этих граждан в политической жизни своей страны происхождения, с учетом их мобильности.

B. Возможные ограничения и то, как они действуют

69. В соответствии с вышеупомянутой традиционной прецедентной практикой Европейского суда по правам человека, лишение граждан, не проживающих в своей стране, права голоса может быть обосновано следующими причинами:

- исходя из того, что гражданин, не проживающий в своей стране, в меньшей степени или менее непосредственно связан с повседневными проблемами своей страны и меньше о них знает – что может быть названо "ослабленными" связями со страной происхождения;
- практическую необоснованность, а иногда и нежелательность (в некоторых случаях невозможность) для парламентских кандидатов представлять разные

вопросы выборов проживающим за рубежом гражданам таким образом, чтобы обеспечить свободу выражения мнения;

- влияние граждан, проживающих в стране, на подбор кандидатов и разработку их избирательных программ;
- соотношение между правом голоса человека на то, чтобы голосовать на парламентских выборах и напрямую испытывать на себе результаты действий выбранных таким образом политических органов⁹.

70. Что касается государств, где многие граждане проживают за рубежом (где их голоса могут значительно повлиять на результаты выборов) то более целесообразно, как представляется, обеспечивать парламентское представительство проживающих за рубежом граждан через выделение определенного числа членов парламента, ими избираемых. Решение подобного рода было принято, например, во Франции (в Сенате 12 сенаторов представляют французских граждан, проживающих за рубежом), в Италии (12 депутатов и 4 сенатора представляют итальянских граждан, проживающих за рубежом; при этом эти граждане могут выбрать между регистрацией в избирательном округе в стране, или в избирательном округе итальянцев, проживающих за рубежом) и в Португалии (португальские граждане, проживающие за рубежом, имеют 4 членов парламента).

71. Исходя из того, что, по крайней мере в отношении национальных выборов, иностранные граждане имеют право голоса по месту своего проживания лишь в исключительных случаях, то и граждане, проживающие за границей, скорее всего не смогут голосовать в любом месте, если они не имеют права голоса в своей собственной стране происхождения. Таким образом, отказ им в таком праве эквивалентен исключению из права голоса. Решение может быть найдено, скорее, в соблюдении принципа соразмерности, когда на право голоса граждан, проживающих за рубежом, накладываются определенные ограничения.

72. Ограничения формального характера или основанные на процедуре голосования делают возможным исключение тех лиц, которые не имеют каких-либо связей со страной происхождения – и которые вероятно вообще не будут голосовать. Сам факт требования регистрации в списке избирателей, обычно в течение ограниченного периода времени, требует действий со стороны потенциальных избирателей.

73. Можно также задать вопрос, не было бы предпочтительным, вместо полного исключения граждан, проживающих за рубежом, ограничить право голоса тех, кто проживал в стране в течение определенного времени, и установить срок, в течение которого они сохраняют право голоса после отъезда из страны. Однако ситуация бывает разная, в зависимости от того, говорим ли мы о национальных или местных выборах. Эти моменты теперь будут рассмотрены более подробно.

74. Формальные ограничения на осуществление права голоса граждан, проживающих за рубежом, не вызывают проблем. Они включают:

- регистрацию в консульском списке избирателей
- необходимость письменного заявления
- регистрацию в муниципалитете страны происхождения
- предъявление личной карточки избирателя
- предъявление паспорта или документа, удостоверяющего статус резидента.

⁹ ЕСПЧ, 19 октября 2004 года, "*Мельниченко (Melnychenko) против Украины*", № 17707/02, постановление от 19 октября 2004 года, пункт 56; "*Хильбе (Hilbe) против Лихтенштейна*" (реш.), № 31981/96, ЕСПЧ 1999-VI.

75. Можно в качестве аргументов против голосования за рубежом привести также и трудности практического характера. Они относятся к двум категориям: организационные трудности, например, при подготовке списков избирателей, обеспечении оборудования для голосования или подсчета голосов; и трудности при обеспечении того, чтобы процесс выборов проходил должным образом, когда используются методы дистанционного голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование). Этих двух типов трудностей можно избежать путем ограничения процедуры голосования посольствами или консульствами (или, возможно, благодаря созданию ряда специально назначенных избирательных участков). При этом нужно помнить о том, что в этом случае всеобщий характер выборов не будет полностью гарантирован, поскольку на практике смогут проголосовать лишь немногие избиратели.

76. Характер связей со страной происхождения может обосновывать различия при осуществлении права голоса между гражданами, проживающими за рубежом: таким образом, в национальном законодательстве может предусматриваться конкретная система представительства тех граждан, которые проживают за рубежом не временно, а на постоянной основе. Для обеспечения того, чтобы данный критерий был четко определен, было бы предпочтительно установить срок отсутствия, после которого право голоса утрачивается. Период "временного" проживания за границей должен определяться конкретными критериями. После определенного периода отсутствия, тем не менее, предпочтительно вновь рассмотреть ситуацию, а не просто принять положение о том, что право голоса утрачивается окончательно.

С. Особый характер разного типа выборов

1. Общациональные политические выборы

77. Что касается открытия доступа к общациональным выборам для граждан, проживающих за границей, то необходимо также проанализировать размеры избирательных округов, на которые будут перенесены их голоса. Когда эти выборы проходят в одном избирательном округе или в округе достаточно большого размера, то голоса граждан, проживающих за рубежом, играют лишь небольшую роль. Кроме того, можно отметить, что граждане, проживающие за рубежом, как правило, демонстрируют мало готовности выполнять предварительные формальности (например, регистрироваться), а люди, проживающие вне своей страны происхождения в течение длительного времени, как правило, демонстрируют низкий уровень готовности действительно осуществить свое право голоса.

78. Однако если речь идет о небольших избирательных округах, то существует реальная возможность того, что на результат выборов представителя избирательного округа могут повлиять голоса граждан из-за рубежа, которые (свободно) выбрали возможность голосовать именно в этом избирательном округе. Вопрос о предоставлении права голоса на парламентских выборах может быть урегулирован двумя способами:

79. Первая возможность состоит в том, чтобы участие в выборах членов парламента (или сенаторов, если они избираются на основе прямого всеобщего голосования, как в Италии) проходило в обычных избирательных округах. Проблема состоит в выборе избирательного округа: должны ли избиратели, находящиеся за рубежом, иметь возможность выбирать тот избирательный округ, к которому они будут отнесены? Насколько велик в этом случае риск политических манипуляций при выборе избирательного округа?

80. Исходя из этого, было ли бы предпочтительным установить ограничения и потребовать наличие юридической связи (место рождения, предыдущее место

жительства, наличие собственности, оплата налогов и т.д.). Должны ли быть предусмотрены квоты в каждом избирательном округе?

81. Австрия, Финляндия, Венгрия и Испания являются примерами тех стран, в которых голоса подсчитываются в муниципалитете страны происхождения.

82. В некоторых странах голоса лиц, проживающих за границей, учитываются в центральном избирательном округе, а именно в столице; в Грузии эти голоса подсчитываются в избирательном округе Тбилиси, в Латвии – в избирательном округе Риги в отношении парламентских выборов, в Литве – в избирательном округе в Вильнюсе, в Молдове – в избирательном округе Кишинева, а в Польше – в избирательном округе Варшава-центр.

83. Вторая возможность состоит в том, чтобы избирать членов парламента, которые будут конкретно представлять граждан, проживающих за границей на временной или постоянной основе, как это делается во Франции в отношении сенаторов и депутатов, начиная с 2012 года (в 11 одномандатных округах). В Хорватии существует избирательный округ для хорватов, проживающих за границей, в Италии – округ для итальянцев, проживающих за границей, в Португалии – два таких округа (в Европе и за пределами Европы), а в "бывшей Югославской Республике Македония" – три таких округа.

84. Проблема состоит в "определении коллегии выборщиков". Доля избирателей, голосующих за рубежом, на одно место должна быть соразмерна доле тех, кто голосует в стране; важность данного вопроса зависит от типа выборов, а также от избирательной системы каждого государства.

2. Местные выборы

85. В избирательных округах с небольшим населением (например, в небольших муниципалитетах) результаты выборов иногда определяются небольшим перевесом голосов, и даже один голос может быть достаточен для определения итогов выборов. Поэтому возникает вопрос, следует ли разрешать участие граждан, проживающих за границей, в местных выборах, поскольку это может повлиять на их конечный результат.

86. При этом можно отметить, что если избиратели зарегистрированы в своем муниципалитете происхождения и, тем более, если они платят там налоги, потому что у них там имеется собственность, то их права являются законными и должны рассматриваться в контексте "всеобъемлемости" и "последовательности". Как можно при этом соблюсти эти индивидуальные права и ограничить подтасовки и манипуляции?

87. Если гражданам, проживающим за границей, предоставляется право голоса на местных выборах, то их выбор места голосования должен регулироваться соответствующей связью с этим местом (место рождения, бывшее место проживания, наличие собственности).

88. Кроме того, распространение права иностранных граждан на голосование на местных выборах, особенно в Европейском Союзе (статья 20.2.b Договора о функционировании Европейского Союза), может привести к возможности голосовать в двух местах (в стране происхождения и в стране места жительства). Подобная ситуация необязательно является желательной.

89. Короче говоря, легче поддерживать связи со страной в целом, чем, например, с конкретным муниципалитетом. Это объясняет более высокий уровень ограничений в отношении права голоса на муниципальном или даже на региональном уровне.

Голосование лиц, находящихся за рубежом, на этих уровнях остается исключением, и не может быть установлено на основе европейских норм.

3. Европейские выборы

90. Хотя в договорах признается право каждого гражданина ЕС голосовать либо в стране своего проживания, либо в стране, гражданство которой это лицо сохраняет, тем не менее, в 27 государствах ЕС необходимо очень тщательно вести списки избирателей, для избежания двойного голосования, что было бы нарушением равенства в отношении всеобщего голосования.

VIII. Вывод

91. Практика стран в отношении права голоса граждан, проживающих за рубежом, и его осуществление в Европе далека от единообразия.

92. Однако развитие законодательства, в том числе постановление, вынесенное недавно Европейским судом по правам человека по делу в отношении Греции, которое еще не вступило в окончательную силу, свидетельствует о благоприятной тенденции голосования за рубежом, по крайней мере на национальных выборах, в том что касается граждан, которые сохранили связи со своей страной происхождения.

93. Так обстоит дело по крайней мере с лицами, которые временно находятся вне своей страны. Однако сами определения временного характера пребывания за границей весьма разные, и если такой критерий принимается, то он должен быть уточнен.

94. Необходимо провести различия и в связи с типом выборов. Национальные, одномандатные выборы легче открыть для граждан, проживающих за рубежом, в то время как местные выборы обычно для них закрыты, в частности, учитывая их ослабленные связи с политикой на местном уровне.

95. Доля граждан, проживающих вне своей страны, может быть самой разной, в зависимости от страны. Когда таких граждан много, то они могут оказывать решающее воздействие на итог выборов, что может обосновать принятие особых мер.

96. Совершенно законно требовать от граждан, проживающих за рубежом, регистрироваться для того, чтобы получить право участвовать в голосовании, даже в том случае, если для резидентов страны регистрация является автоматической.

97. Обязанность голосовать в посольстве или в консульстве на практике может серьезно ограничить право голоса граждан, проживающих за рубежом. Такое ограничение может быть обоснованным на основании того, что не всегда имеются другие средства голосования (голосование по почте, голосование по доверенности, электронное голосование)¹⁰.

98. Подводя итог можно сказать, что отказ в праве голоса гражданам, проживающим за рубежом, или установление ограничения на это право, представляет собой ограничение принципа всеобщего голосования, при этом Комиссия не считает на данном этапе, что принципы европейского наследия требуют введения такого права.

99. И хотя введение права голоса для граждан, проживающих за рубежом, на основании принципов европейского наследия в сфере выборов не требуется, тем не менее,

¹⁰ В этой связи см. Свод рекомендуемой практики при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev), I.3.2.

Европейская комиссия "За демократию через право" предлагает, чтобы государства, с учетом мобильности граждан Европы и в соответствии с конкретной ситуацией отдельных государств, принимали позитивный подход к праву голоса граждан, проживающих за рубежом, поскольку такое право укрепляет развитие национальной и европейской гражданственности.