

28-я СЕССИЯ
Страсбург, 24-26 марта 2015 г.

CG/2015(28)6PROV
13 марта 2015 г.

Списки избирателей и избиратели, проживающие *де-факто* за границей

Комитет по мониторингу
Докладчик¹: Йос ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП-КСЕ)

Проект резолюции (для голосования)	3
Проект рекомендации (для голосования)	6

Резюме

Проблемы избирателей, остающихся в списках избирателей, но *де-факто* проживающих за границей, отмечались во время ряда миссий по наблюдению за выборами. Эта категория избирателей вызывает озабоченность с точки зрения эффективного управления процессом выборов, транспарентности и задачи борьбы с нарушениями на выборах. Эти соображения могут вызвать необходимость проведения полномасштабных аудитов списков избирателей, включая возможное исключение из списков тех избирателей, которые *де-факто* проживают за границей.

Исследование, проведенное по отдельным странам, о положении в 16 государствах-членах Совета Европы показывает, что в большинстве стран законодательство предусматривает в отношении избирателей требование о месте жительства для того, чтобы иметь право на голосование на местных выборах. Проблема избирателей, которые остаются в списках избирателей и которые – *де-факто* – проживают за границей, связана, как представляется, в основном с несоблюдением существующих законов.

Этим докладом Конгресс привлекает внимание местных и региональных властей к их ответственности за практический аспект управления организацией выборов и, в частности, за качество списков избирателей. В контексте "настоящих связей" (постоянного места жительства, основного центра жизненных интересов и т.д.) между избирателем и той страной, в которой избиратель подает свой голос на территориальном уровне, Конгресс призывает местные и региональные власти уделять особое внимание проблеме тех избирателей в избирательных списках, которые *де-факто* проживают за границей.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Право граждан на свободные выборы путем тайного голосования является международно признанным правом человека, воплощенным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод³. Всеобщие выборы – это основа международного права в этом отношении, что содержится в соответствующих международных стандартах⁴.

2. Право граждан на осуществление своего демократического выбора путем всеобщего, равного, свободного, тайного и прямого голосования является одной из наиболее важных основ участия в политической жизни на местном и региональном уровне и это воплощено в Дополнительном протоколе к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти⁵. Комитет по правам человека ООН подтвердил гарантии статьи 25(b) МПГПП⁶ и в отношении местных выборов⁷.

3. Несмотря на то, что всеобщие выборы и недискриминация являются руководящими принципами свободных выборов, установленными международными договорами и стандартами, право голоса может сопровождаться рядом условий, которые должны быть разумными и предусмотренными законом. Самыми обычными исключениями являются возраст и гражданство. Право голоса может также обуславливаться и требованиями в отношении места жительства. Что касается местных и региональных выборов, то требования о месте жительства не являются несовместимыми – *априори* – с принципом всеобщих выборов⁸. Разумные и ограниченные требования к месту жительства являются разрешимыми ограничениями в отношении права на всеобщие выборы и в соответствии с позицией Комитета ООН по правам человека⁹ и соответствующими постановлениями Европейского суда по правам человека.

2 Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по мониторингу 6 февраля 2015 г.

Члены Комитета:

П. Ресевёр (Председатель), Л. Ансала, А. Бабаев, Т. Бадан, С. Бэтсон, В. Беликов, Ж.-М. Белльяр, М. Беспалова (заместитель: А. Борисов), Х. Браде Йохансен, В. Брокколи, Е. Броги, З. Броз (заместитель: А. Кнобова), А. Бушманн, Х. Кадорет, А. Канкеску, М. Карденас Морено, М. Катович, С. Чернов, Д. Чиртоака, Л. Чириани, М. Колс, Ж. Коста, П. Дали, Ж. Дийон, Р. Додд, Г. Догамоглу, В. Донту, Ж. Фоллинг, М. Гаучи, У. Герстнер, А. Гкоунтарас, М. Гомбожи, А. Гонсалес Терол, В. Гройсман, С. Гулян, М. Геган, М. Гулевский, О. Хаабет, Х. Халлдорссон, И. Ханцек, С. Харутюнян (заместитель: Э. Ерицян), Е. Хави (заместитель: Л. Гиллхам), Г. М. Хельгесен, К. Хернандес Торрес, Б. Хирс (заместитель: М. Холлингер), Ж. Хлинка, Б. Хордеук, А. Ибрагимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис, Д. Джикия, М. Юкхами, Б. Керимоглу, Ж.-П. Кляйн, А. Криза (заместитель: И. Ковач), Л. Кроон, И. Куличенко (заместитель: В. Олюйко), К. Ламмерскиттен, Л. Лассакова, Ф. Лек, Ж.-П. Льювиль, И. Лоизиду, А. Лубавински, А. Мадьяр, Т. Маргарян (заместитель: Л. Аветян), Г. Марсан, Т. Мема, Н. Мермаген, А. Мименов, В. Митрофановас, С. Митровски, Л. О. Молин, Р. Мондорф, М. Монеси, А. Муцио (заместитель: А. Угес), Д. Нармания, А. Т. Пападимитриу-Цацу (заместитель: П. Вризиду), Х. Пихлаясаари, Г. Пинто, Г. Поличинчи, Т. Попов, А. Прузовски, С. Пударик, Р. Раутава, И. Реепалу, Л. Ресич, Х. Рихтермокова, Р. Рор, Н. Романова, А. Шорер, Л. Сфирлоага, Д. Шекспир, А. Шкемби, И. Шубин, С. Сиукеева (заместитель: П. Авалиани), А.-М. Сотириаду, Д. Страупайте, Б. Точе, Т. Толушич, А. Торрес Перейра, М. Тоскани, М.М.Т. Тюрель, А. Усс, П. Ужок, В. Варнавский, Л.О. Василеску, Л. Вербеек, Р. Вергили, Б. Ворингер, Х. Веннигер, Й. Винен, Д. Вробель.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель, Ж. Даттон-Эрли и О. Савка.

3 Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (СЕД № 9), статья 3,

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/treaties/html/009.htm>

4 В том числе: Всеобщая декларация прав человека, статья 21, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>; Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 25(b),

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; Копенгагенский документ ОБСЕ, пункт 7.3., <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Европейской Комиссии за демократию через право Совета Европы ("Венецианская комиссия"), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e).

5 Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), вступил в силу в июне 2012 года, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>.

6 Международный пакт о гражданских и политических правах.

7 См. различные решения ВКПЧ ООН о местных выборах, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx>.

8 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, пояснительный доклад, стр. 19: "... [установленный период проживания] не превышает нескольких месяцев, любой другой срок приемлем лишь для защиты национальных меньшинств".

9 Общий комментарий № 25(57) ВКПЧ ООН пункт 11, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>.

4. Существует проблема избирателей, остающихся в списках избирателей, проживающих *де-факто* за границей, что вызывает озабоченность с точки зрения эффективного управления процессом выборов, честности и транспарентности и задачи предупреждения нарушений на выборах или манипуляций. Это отмечалось во время ряда миссий по наблюдению за выборами, в частности, в Армении, Боснии и Герцеговине и в Молдове¹⁰. Аналогичные проблемы поднимались наблюдателями и в отношении выборов на национальном уровне.

5. Без ущерба существующим нормам в разных странах в отношении этой категории избирателей среди международных участников в сфере наблюдения за выборами существует согласие в отношении того, что избиратели в списках избирателей, которые *де-факто* проживают за границей, имеют все большее значение в большой группе государств. Известен также и вопрос, который связан с этим – качество списков избирателей.

6. Право участвовать в выборах тесно связано со способностью государственных органов точно определять, кто имеет право голоса, а также как составить точные списки избирателей. Регистрация избирателей может быть "активной" (законодательство требует от избирателя указать властям на заинтересованность в участии в выборах) или "пассивной" (списки избирателей составляются на основе существующих государственных данных, в том числе национальных регистров населения). Представляется, что проблема избирателей, проживающих *де-факто* за границей, чьи фамилии остаются в списках избирателей, имеет место в основном в странах с пассивными системами регистрации. Независимо от системы регистрации избирателей избиратели могут также проявлять личный интерес в том, чтобы не заявлять, что они больше не проживают в своей стране происхождения, и в результате этого они остаются в списке избирателей. (Среди подобного рода интересов может быть право на получение социальных пособий).

7. Что касается концепции "места жительства", то в разных государствах существуют значительные различия и на основании международных стандартов и лучшей практики можно вывести лишь общие параметры. Что касается последнего, то Международный Суд (МС) установил по делу *Ноттебом (Nottebohm)*¹¹, что "настоящая связь" должна быть доказана в том, что касается связи между страной и лицом. При определении "настоящей" связи МС ссылаясь на центр интересов заявителя и его деловую/экономическую деятельность. На национальном уровне многие страны опираются на концепцию "постоянного места жительства"¹², которая, как правило, требует включения в список жителей соответствующего населенного пункта, в том что касается определения "проживания". Несмотря на разные определения "постоянного места жительства", понятие "настоящей связи" на основании доминирующих отношений между лицом и страной является, как представляется, общей характеристикой национальных норм.

8. Что касается связанного с этим вопроса, а именно права иностранцев на голосование на местных выборах, то проявляемая тенденция, основанная на международных стандартах, расширяет политические права (некоторых) иностранцев, в частности, в отношении права голоса на местном уровне для граждан ЕС¹³. В Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 года¹⁴ предусматривается, что государства-члены могут предоставлять каждому иностранцу, проживающему в стране, право голоса на местных выборах¹⁵. Расширение политических прав неграждан, проживающих в определенном сообществе, на местных выборах объясняется тем, что это способствует

10 REC 313 (2011) о местных выборах в Молдове <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1855277&Site=Congress>; REC 339(2013) о местных выборах в Боснии и Герцеговине <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2048201&Site=CM>; REC 344(2013) о выборах членов Авагани (Собрание) города Ереван (Армения), <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=2123917&SourceFile=0&BlobId=2499511&DocId=2072026&Index=no>.

11 МС, дело Ноттебом (Лихтенштейн против Гватемалы), постановление от 6 апреля 1955 г.

12 В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов говорится о понятии "обычного места жительства", пояснительный доклад, стр.19.

13 Хартия ЕС об основных правах, статья 40: "Каждый гражданин Союза имеет право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором он или она проживает, на тех же условиях, как и граждане данного государства".

14 Ратифицирована 8-ю государствами-членами.

15 В статьях 6 и 7 предусматривается предоставление политических прав "... после пяти лет законного и обычного проживания в принимающей стране...", <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>.

интеграции иностранцев в жизнь сообщества, а также тем, что на них – как и на граждан – особо влияет местная политика¹⁶.

9. Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти¹⁷ гарантирует "право граждан участвовать, в качестве избирателей или кандидатов, в выборах членов совета или собрания местного сообщества, в котором они проживают"¹⁸. В соответствии с пунктом 5.1. Дополнительного протокола государства-члены могут предоставить право голоса только тем лицам, которые имеют гражданство соответствующей страны. Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу уточняет, что эти положения не противоречат предоставлению избирательных прав другим лицам, таким как граждане, не проживающие в местном сообществе, или неграждане¹⁹, что отражается в различных подходах государств-членов в отношении избирателей, переезжающих за границу.

10. С учетом вышесказанного и основываясь на практическом опыте, приобретенном во время миссий по наблюдению за местными и региональными выборами, Конгресс подчеркивает важность точности списков избирателей для обеспечения справедливых и подлинно демократических выборов.

11. Исходя из этого, он призывает местные и региональные органы государств-членов Совета Европы, учитывая их ответственность за практическую сторону регулирования выборов, в том числе в отношении качества списков избирателей, уделять особое внимание проблеме избирателей в избирательных списках, которые *де-факто* проживают за границей, в отношении эффективного регулирования выборов, транспарентности и честности этого процесса и с целью предупреждения нарушений на выборах,

в частности:

a. эффективно соблюдать существующее законодательство о требованиях к месту проживания в отношении избирателей, имеющих право голосовать на местном уровне;

b. на основе существующего законодательства в тех странах, где предусмотрены исключения из списков избирателей, осуществлять необходимые исправления;

c. учитывая важнейшую ответственность государственных органов власти – в большинстве государств-членов – за точность списков избирателей, осуществлять свою роль по продвижению и проведению долгосрочных аудитов выборов.

12. Конгресс предлагает своим органам и членам, партнерским организациям и национальным ассоциациям, а также местным и региональным органам власти в государствах-членах Совета Европы повышать уровень информированности о важности "настоящих связей", на основе доминирующих отношений (постоянного места жительства, основного центра жизненных интересов и т.д.) между избирателем и той страной, в которой он или она голосуют на местном уровне.

13. Конгресс призывает свои собственные органы содействовать распространению информации о нормах и лучшей практике, касающихся данной категории избирателей, на основании целевых действий, в интересах обеспечения честности процессов выборов на местах и для укрепления доверия общественности к выборам как таковым.

16 Пункт 18 пояснительного доклада к Европейской конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне предусматривает, что "... в отношении тех, кто проживает в местном сообществе, многие аспекты их повседневной жизни, такие как жилье, образование, местные службы, общественный транспорт, культурные и спортивные учреждения – находятся под влиянием тех решений, которые принимает местный орган...", <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>.

17 Ратифицирована 12-ю государствами-членами.

18 Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти, пункт 4.1. статьи 1, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>.

19 Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm>.

14. Конгресс поручает своему Комитету по мониторингу изучать вопрос об избирателях, проживающих *де-факто* за границей, и предлагать последующие действия, если в этом возникнет необходимость. Он призывает свои делегации по наблюдению за выборами регулярно рассматривать этот вопрос и учитывать в своих докладах конкретные положения об этой категории избирателей и уделять должное внимание при рассмотрении вопросов реализации, в соответствии с заключениями Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и ее Совета по демократическим выборам.

15. Конгресс призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы, в частности, с учетом консультаций между территориальными органами и правительством, как это предусмотрено в Европейской хартии местного самоуправления, предлагать властям вносить изменения, если это потребуется, в нормы, касающиеся избирателей в списках избирателей, которые *де-факто* проживают за границей, основываясь при этом на международных стандартах и лучшей практике в отношении разрешенных действий по отношению к этой категории избирателей.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²⁰

1. Право граждан на свободные выборы путем тайного голосования является международно признанным правом человека, воплощенным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Всеобщие выборы – это основа международного права в этом отношении, что содержится в соответствующих международных стандартах.

2. Несмотря на то, что всеобщие выборы и недискриминация являются руководящими принципами свободных выборов, установленными международными договорами и стандартами, право голоса может сопровождаться рядом условий, которые должны быть разумными и предусмотренными законом. Самыми обычными исключениями являются возраст и гражданство. Право голоса может также обуславливаться и требованиями в отношении места жительства. Что касается местных и региональных выборов, то требования о месте жительства не являются несовместимыми – априори – с принципом всеобщих выборов.

3. Без ущерба существующим нормам в разных странах в отношении этой категории избирателей среди международных участников в сфере наблюдения за выборами существует согласие в отношении того, что избиратели в списках избирателей, которые *де-факто* проживают за границей, имеют все большее значение в большой группе государств. Существует также понимание того, что качество списков избирателей является основополагающим вопросом и что точные и обновленные списки избирателей имеют важнейшее значение для обеспечения справедливых и подлинно демократических выборов.

4. Существует проблема избирателей, остающихся в списках избирателей, притом что *де-факто* они проживают за границей, что вызывает озабоченность с точки зрения эффективного управления процессом выборов, честности и транспарентности и задачи предупреждения нарушений на выборах или манипуляций, как это было выявлено во время миссий Конгресса.

5. Исходя из этого, Конгресс, принимая во внимание:

a. Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт ООН о гражданских и политических правах;

b. Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, также именуемую Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5);

c. Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122) и Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти;

²⁰ См. сноску 2.

d. Уставную резолюцию CM/Res(2011)2 о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы и прилагаемый к ней пересмотренный Устав, принятый Комитетом министров Совета Европы, в которых предусматривается наблюдение за местными и/или региональными выборами и представление докладов Комитету министров как один из приоритетов деятельности Конгресса;

e. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (2002) Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) и ее Декларацию принципов международного наблюдения за выборами (2004);

f. свою Рекомендацию 124 (2003) о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов;

g. свою Резолюцию 233 (2007) о наблюдении за выборами – сотрудничество между Конгрессом и национальными ассоциациями местных и региональных органов власти;

h. свою Резолюцию 274 (2008) о политике Конгресса по наблюдению за местными и региональными выборами;

i. свою Резолюцию 306(2010)REV о наблюдении за местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса.

6. Конгресс подчеркивает, что состояние и условия процессов выборов на местном и региональном уровне оцениваются местными и региональными выборными представителями 47 государств-членов Совета Европы на межколлегальной основе, для того чтобы содействовать легитимности и доверию к избирательным процессам на местном и региональном уровнях.

7. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал правительства государств-членов обеспечивать, чтобы:

a. право граждан на участие, в качестве избирателей или кандидатов, в выборах членов совета или собрания местного органа власти, в котором они проживают²¹, было признано на основании закона и как минимальное требование;

b. право других граждан также участвовать²², согласно соответствующему конституционному порядку и международно правовым обязательствам, реализовывалось при необходимых гарантиях таким образом, чтобы обеспечивалось эффективное регулирование выборов, честность и транспарентность избирательных процессов и предупреждение нарушений и манипуляций во время местных и региональных выборов.

8. Помимо этого, Конгресс рекомендует, чтобы государства-члены и далее ратифицировали Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества²³ и Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне²⁴.

21 Пункт 4.1. (статья 1), Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

22 Пункт 4.2. (статья 1), там же.

23 Ратифицирована 12-ю государствами-членами.

24 Ратифицирована 8-ю государствами-членами.