

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

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

Резолюция 378 (2014)¹

1. Право граждан на свободные выборы путем тайного голосования является международно признанным правом человека, воплощенным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод². Всеобщие выборы – это основа международного права в этом отношении, что содержится в соответствующих международных стандартах³.

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 власти⁴. Комитет по правам человека ООН подтвердил гарантии статьи 25(b) МПГПП⁵ и в отношении местных выборов⁶.

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 выборов⁷. 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 человека⁸ и соответствующими постановлениями Европейского суда по правам человека.

1 Обсуждена и принята Конгрессом 25 марта 2015 г., на втором заседании (см. документ [CG/2015\(28\)6FINAL](#), пояснительный доклад), докладчик: Йос ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП-КСЕ).

2 Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (СЕД № 9), статья 3, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/treaties/html/009.htm>

3 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).

4 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>.

5 Международный пакт о гражданских и политических правах.

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

7 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".

8 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 Молдове⁹. 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)*¹⁰, 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"¹¹, 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 ЕС¹². В Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 года¹³ предусматривается, что государства-члены могут предоставлять каждому иностранцу, проживающему в стране, право голоса на местных выборах¹⁴. Расширение политических прав неграждан, проживающих в определенном сообществе, на местных выборах объясняется тем, что это способствует

9 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>.

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

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

12 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".

13 Ратифицирована 8-ю государствами-членами.

14 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 политика¹⁵.

9. Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти¹⁶ гарантирует "право граждан участвовать, в качестве избирателей или кандидатов, в выборах членов совета или собрания местного сообщества, в котором они проживают"¹⁷. 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 неграждане¹⁸, 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.

15 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>.

16 Ратифицирована 12-ю государствами-членами.

17 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>.

18 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 потребуются, 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.