

О ПРАВЕ ЭМИГРАНТОВ НА УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ В СТРАНЕ ГРАЖДАНСКОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ

Сенькова Татьяна Владимировна

Государства стремятся гарантировать реализацию избирательных прав граждан в соответствии с международным и национальными законодательствами. Актуальными по-прежнему остаются вопросы транснационального избирательного права, а именно обеспечение возможности участия в выборах иностранных граждан в государстве пребывания, а также граждан государства, находящихся за рубежом. В первом случае государствами выработана более или менее единообразная практика. Как правило, иностранным гражданам, постоянно проживающим в государстве, предоставляется право участвовать в местных, иногда в общенациональных выборах. В тоже время организация голосования из-за рубежа не является обязательным элементом избирательного процесса повсеместно и государства по-разному подходят к решению этого вопроса.

Обеспечение права на участие в выборах представляет собой реализацию одного из важнейших принципов избирательного права – всеобщности. Однако следует отметить, что реализация данного принципа предполагает, пожалуй, установление наибольшего количества избирательных цензов в зависимости от активной или пассивной формы участия в выборах.

Под всеобщностью избирательного права понимается право лица участвовать в выборах: избирать и (или) быть избранным, получать информацию о включении в списки избирателей. Так же единообразное понимание и применение принципа всеобщего избирательного права обеспечивается участием в выборах граждан, находящихся в день голосования на территории иностранных государств [1, с.45].

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека закрепляет всеобщность выборов, а также право каждого человека принимать участие в управлении своей страной [2]. Избирательные права, наряду с правом на участие в государственном управлении и доступом к государственной службе традиционно относятся к политическим правам, предоставляемым, как правило, только гражданам государства. Так статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах наделяет перечисленными правами именно граждан [3].

Всеобщность избирательного права предполагает недопустимость ограничений дискриминационного характера [4, с. 563], что в свою очередь не исключает установление иных фильтров в связи с принадлежностью к гражданству, возрастом, дееспособностью, постоянным местом жительства и других в соответствии с законодательством государства.

Конституция Республики Беларусь и избирательное законодательство предоставляют активное избирательное право гражданам Республики Беларусь, достигшим 18 лет. Национальное законодательство ограничивает в реализации избирательных прав граждан, признанных судом недееспособными, а также лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы.

Одним из обсуждаемых последних изменений избирательного законодательства стал отказ от образования избирательных участков за рубежом. Ранее участки для голосования образовывались руководителями загранучреждений в зависимости от количества граждан, состоящих на консульском учете. Следует отметить, что доля голосующих за рубежом традиционно составляла менее 1%, что характерно не только для Республики Беларусь. В феврале 2022 года во время проведения референдума избирательные участки для голосования не открывались. Официальные представители Центральной избирательной комиссии и Министерства иностранных дел аргументировали это эпидемиологической ситуацией, отсутствием необходимого количества граждан на консульском учете, а также необходимых условий для обеспечения достаточного уровня безопасности при организации голосования [5].

Наделение граждан, проживающих за рубежом, избирательными правами не является обязательным требованием. Так, согласно руководящим принципам относительно выборов, принятых Венецианской комиссией в июле 2002 г. граждане, проживающие за рубежом, могут наделяться правом избирать и быть избранными [4, с. 338]. Таким образом, реализация избирательных прав эмигрантами возможна, если национальное законодательство предусматривает такую избирательную процедуру.

В 2011 г. Советом по демократическим выборам и Венецианской комиссией проведено исследование по вопросу о праве голоса граждан, проживающих за рубежом. В соответствующем докладе была отмечена сложность решения данного вопроса как с правовой, так и с организационной точки зрения, а также то, что «каждое государство на основе своего суверенного права решает, желает ли оно предоставить право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом» [4, с. 365].

Венецианская комиссия обратила внимание на необходимость обеспечения безопасности во время организации выборов за рубежом, а также на тщательную обоснованность реального лишения права голоса граждан, проживающих за границей [4, с. 368]. Оправданным ограничением права голоса граждан, проживающих за границей, может считаться, например, предположение о том, что гражданин, не проживающий в стране, в меньшей степени связан с ее проблемами; недостаточная связь кандидатов с избирателями и другие [4, с.366].

Следует отметить, что исторически возможность голосовать из-за рубежа была связана с обеспечением политических прав военных и государственных служащих, находящихся за пределами государства. В настоящий момент не выработано универсальной процедуры по вопросу

организации голосования граждан из-за рубежа, существуют разные позиции ученых-юристов и практиков, опыт зарубежных государств также отличается.

Не все государства на уровне конституционного или избирательного законодательства детально регулируют вопросы избирательных прав эмигрантов. Государства могут предоставлять избирательные права всем или отдельным категориям гражданам, проживающим за границей, гражданам временно там находящимся, предусматривать определенные условия (срок выезда из государства, отсутствие иностранного гражданства, необходимость предварительной регистрации избирателей и др.) для участия в выборах или вообще отказывать в реализации избирательных прав. Кроме того, государства могут ограничивать участие граждан в общенациональных или местных выборах.

Так, например, Албания, Армения, Израиль, Ирландия, Кипр, Мальта, Сан-Марино, Турция, Черногория, Тайвань и другие предоставляют право голосовать только гражданам, находящимся в день голосования на территории государства. В качестве исключения Израиль и Ирландия разрешают голосовать за рубежом членам дипломатического корпуса и военнослужащим. Великобритания, Германия, Швеция право на голосование признает за гражданами, длительно проживающими за рубежом, только в течение определенного времени после выезда из государства.

Как уже отмечалось, многие страны предоставляют национальные политические права иностранцам, проживающим в стране, но их политическое участие ограничено местным уровнем. Новая Зеландия, Малави, Чили и Уругвай предоставляют иностранцам право голоса на национальных выборах. Но что удивительно, только Новая Зеландия позволяет голосовать своим гражданам, проживающим за границей [6, с. 20].

Предоставление права голоса эмигрантам часто вызывает спорные вопросы политического характера и достаточно часто встречает сопротивление. Одним из аргументов против предоставления избирательных прав эмигрантам, приводимым в научной литературе, выступает позиция о том, что только граждане, находящиеся на территории государства, выражающие свою политическую волю на выборах, которые в последующем будут испытывать на себе их результаты, должны иметь право голоса [6, с. 21].

Действительно представляется спорным наделение правом избирать должностных лиц и участвовать в формировании государственных органов граждан, постоянно проживающих за рубежом, на которых в дальнейшем практически не распространяются их властные решения. Тем более результат голосования из-за рубежа может иметь определяющее значение. В качестве примера могут быть приведены парламентские выборы в Италии в 2006 году. Итальянцы выбирали между левоцентристской коалицией, возглавляемой Романо Проди, и правоцентристской коалицией Сильвио Берлускони. Ключевое значение сыграли 25 тыс. голосов итальянцев, проживающих за границей в пользу Романо Проди. Коалиция Проди, получив 49,81% голосов избирателей, выиграла выборы у коалиции Берлускони, которая набрала 49,74% [6, с. 21].

Интересен в рассматриваемом вопросе сложный опыт Мексики, которая всегда имела высокий процент оттока граждан за границу, а эмигранты более 70 лет боролись за избирательные права. В 1996 году граждане, выехавшие за границу, получили право принимать участие в федеральных выборах. В 2006 году граждане Мексики впервые приняли участие из-за рубежа в выборах президента, далее последовал еще ряд избирательных реформ. Несмотря на то, что мигранты постоянно требовали признания своих политических прав, подсчет голосов на выборах в 2006 году показал, что только 0,8 % мексиканцев приняли участие в голосовании и при проведении последующих выборов этот процент существенно не менялся, за исключением местных выборов [7, с.129]. Отмечают также и то, что голосование мексиканцев за рубежом имеет определенные риски: манипулирование избирателями, недопустимое финансирование, слабость контроля и защиты избирательных интересов граждан [7, с.169].

В литературе отмечается одновременно и значимость, и сложность реализации транснационального избирательного права. В качестве одного из аргументов за предоставление избирательного права из-за рубежа приводится – сохранение и гарантии политических прав людей независимо от их места жительства [7, с.128]. Также позитивным в наделении граждан, находящихся за рубежом, правом участвовать в выборах, видится укрепление связи граждан с государством, обеспечение равенства с правами граждан, находящихся на территории государства.

Помимо описанных выше аргументов против голосования за рубежом можно привести и проблемы организационного характера: составление списков избирателей, наличие необходимого оборудования, удаленность избирательных участков. Можно также отметить, что граждане, проживающие за рубежом, как правило, не демонстрируют высокую избирательную активность.

В заключении следует отметить, что выборы должны быть эффективным инструментом формирования органов государственной власти, обеспечивать ее легитимность и последующую связь с избирателями. Влияние на политические процессы государства должны оказывать, в первую очередь, граждане, которые в нем проживают. Решением не образовывать избирательные участки за рубежом Республика Беларусь не нарушает норм международного или национального законодательства и не лишает граждан, находящихся за рубежом избирательных прав. Как показывает практика зарубежных государств, в дальнейшем позиция государства может меняться по этому вопросу.

Список источников

1. Алёхина, И.С. Особенности правового регулирования принципов избирательного права в конституциях государств-участников СНГ/ И.С. Алёхина // Вестник Поволжского института управления – 2017. – Том 17. – № 1. – С.44-50.
2. Всеобщая декларация прав человека : Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml. – Дата доступа: 28.04.2023.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах : Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. – Дата доступа: 28.04.2023.
4. Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов. Выпуск пятый / Отв. ред. канд. юрид. наук И.Б. Борисов и доктор юрид. наук В.И. Лысенко. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. – 1440 с.
5. МИД пояснил, почему не будут открываться избирательные участки за рубежом. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <https://www.belta.by/society/view/mid-vo-vremja-referenduma-izbiratelnye-uchastki-za-rubezhomotkryvat-ne-planiruetsja-482611-2022/>. – Дата доступа: 28.04.2023.
6. Norberto Emmerich. El sufragio transnacional en el mundo. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3976413>. – Дата доступа: 21.04.2023.
7. M. David Álvarez Hernández. La migración y el sufragio transnacional: el caso de México. – Режим доступа. – <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/108>. – Дата доступа: 21.04.2023.