

НОВЫЕ ФОРМЫ ГОЛОСОВАНИЯ В АВСТРИИ

Елена Водяницкая *

В статье излагаются конституционные основы избирательной системы Австрии и анализируются положения конституционной реформы в области избирательного права 2007 г. Одним из самых спорных пунктов реформы стало введение голосования по почте и электронного голосования. Автор исследует законодательные положения, закрепляющие процедуру проведения данных форм голосования, и австрийский опыт их применения, на основе которого выделяет основные проблемы, возникающие при реализации гражданами данного способа волеизъявления, а также перспективы их решения.

Федеральные выборы в Австрии, к которым кроме выборов в Национальный совет и выборов Федерального президента с 1995 года относятся также выборы в Европейский парламент, подробно урегулированы на конституционном уровне в многочисленных федеральных законах, в частности, в Законе о выборах в Национальный совет 1992 года, Законе о выборах Федерального президента 1971 года, Европейском избирательном кодексе и др.¹.

Законы, регулирующие проведение земельных и муниципальных выборов, принимаются ландтагами земель в рамках их компетенции и в соответствии с федеральными конституционными положениями. Конституция Австрии (далее – ФКЗ) предусматривает для выборов всех уровней аналогичные основные принципы, а именно, всеобщее, равное, прямое, личное избирательное право при тайном голосовании.

Развитие представительных демократических институтов, расширение доступа граждан к участию в выборах, необходимость повышения политической активности избирателей стали причинами появления во многих странах почтового голосования на выборах государственных и муниципальных органов власти.

Можно привести известные классификации голосования по почте. В зависимости от категории управомоченных избирателей

и территории пересылки почтовых отправок можно условно выделить внешнее и внутреннее голосование по почте. Внешнее голосование по почте осуществляется гражданами, обладающими активным избирательным правом и находящимися за пределами территории государства, что предполагает поступление выборной корреспонденции из других стран. Внутреннее голосование по почте осуществляется избирателями, находящимися на территории государства своего гражданства, и предполагает пересылку почтовых отправок в пределах территории данного государства. В Австрии с 2007 г. признаются оба вида почтового голосования, как и в большинстве других государств (Австралия, Великобритания, Германия, Испания, Канада, Новая Зеландия, Швейцария, Швеция).

Другая классификация видов почтового голосования на выборах обусловлена различным порядком предоставления избирателю права голосовать по почте. Данное правомочие может быть предоставлено конкретному избирателю компетентными органами после рассмотрения уважительных причин и оправдательных документов (Австралия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Франция, с 2007 года Австрия). В другом случае правом голосования по почте может воспользоваться любой избиратель и при этом не требуется указания причин (Канада, Новая Зеландия, США, Швеция). В этой связи различаются

* Водяницкая Елена Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

*разрешительное и уведомительное голосование по почте*².

В 2007 году Федеральное правительство Австрии выступило с инициативой проведения новой всеобъемлющей избирательной реформы, необходимость проведения которой подверглась активному обсуждению среди широкой общественности. Целями данной реформы явились упрощение процедуры выборов, более активное участие граждан в процессе принятия политических решений и увеличение явки избирателей на выборы.

С принятием нового Закона о выборах 2007 г.³ возрастной ценз на федеральных выборах был снижен до 16 лет, а срок полномочий Национального совета был увеличен с 4 до 5 лет. Также новый избирательный закон ввел голосование по почте (Briefwahl)⁴ и предусмотрел возможность электронного голосования (E-Voting), что стало одним из самых спорных пунктов реформы.

Здесь необходимо обратиться к истории закрепления института почтового голосования на конституционном уровне. Дело в том, что ранее Конституционный суд Австрии признал голосование по почте неконституционным, поскольку оно нарушает принципы личного и тайного голосования⁵. Согласно данному решению, свободные выборы при тайном голосовании возможны лишь тогда, когда каждому избирателю безоговорочно гарантируется отсутствие наблюдения за ним и возможности установления факта, за кого он голосует или оставляет бюллетень незаполненным, как со стороны членов избирательной комиссии, так и со стороны какого-либо иного третьего лица. При голосовании по почте невозможно с должной степенью уверенности установить, проголосовал ли избиратель тайно и без психологического или физического давления со стороны кого бы то ни было. Письменное удостоверение избирателя о том, что он заполнил избирательный бюллетень лично и тайно, по мнению Конституционного суда, является недостаточной гарантией соблюдения принципа тайного голосования. Поэтому для введения голосования по почте и электронного голосования необходимо было изменение соответствующих статей Конституции (прежде всего ст. 26 ФКЗ).

В 1990 г. в действующий тогда Закон о выборах в Национальный совет 1971 г. был внесен § 62a⁶, а в 1992 г. последовало внесение изменений в п. 6 ст. 26 ФКЗ⁷, согласно которым при выборах в Национальный

совет, выборах Федерального президента или проведении референдума голосование австрийских граждан, проживающих за рубежом, должно осуществляться в форме голосования по почте (австрийцы, проживающие за границей, обладают активным избирательным правом на национальных выборах с 1989 г.). Таким образом в Австрии было введено внешнее голосование по почте.

Последние изменения австрийской Конституции, касающиеся голосования по почте, были внесены в 2007 г. в ходе проведения масштабной избирательной реформы. С 1 июля 2007 г. Законом о выборах Федерального президента 1971 года, Законом о выборах в Национальный Совет 1992 года, Положением о выборах депутатов Европарламента 1996 года предусмотрена возможность голосования по почте для граждан Австрии, находящихся внутри страны и за ее пределами. Основной целью введения голосования по почте является облегчение процедуры голосования для австрийцев, проживающих за границей, и вследствие этого достижение более высокой явки избирателей. Так получило закрепление также и внутреннее голосование по почте.

На конституционно-правовом уровне данные изменения были отражены в поправках в ст. 26 Конституции: п. 6 ст. 26 ФКЗ закрепил, что избиратели, которые по уважительным причинам не смогут лично явиться в день голосования на избирательный участок, при подаче соответствующего заявления с указанием причин вправе проголосовать по почте.

Таким образом, предпосылкой для голосования по почте является исключительно невозможность личной явки гражданина на избирательный участок, где он внесен в список избирателей. К уважительным причинам для почтового голосования относятся: отсутствие избирателя в день выборов на территории избирательного округа (служебная командировка, учеба в другом городе, отпуск), занятость по работе, преклонный возраст, болезнь, инвалидность. Голосовать по почте могут также граждане, сменившие место жительства незадолго до выборов и еще не внесенные в список избирателей по новому адресу.

До данной реформы австрийцы, проживающие за границей, могли голосовать только в австрийском представительстве в соответствующем государстве в присутствии свидетелей. Новыми положениями

были введены избирательные удостоверения для голосования, которые могут быть выписаны на десять лет. Это означает, что больше не будет необходимости подавать заявку на получение такого удостоверения для каждых выборов. Кроме того, вместо старых норм, требующих присутствие двух свидетелей при подаче голоса, отныне требуется «клятвенное заверение» избирателя на конверте, подтвержденное его подписью, что он голосует лично, тайно и без влияния извне⁸.

Избиратели, которые в день выборов не смогут проголосовать на своем избирательном участке, например, из-за нахождения в отъезде, по состоянию здоровья или из-за пребывания за границей, имеют право на выдачу им *избирательного удостоверения (Wahlkarte)* – аналог открепительного удостоверения.

Право получить избирательное удостоверение предоставляется также для тех избирателей, которые не могут отдать свои голоса на избирательных участках из-за отсутствия возможности добраться до них по причине физической неспособности, преклонного возраста, отсутствия транспорта, нахождения в больнице или в тюрьме или под арестом в полиции, и которые хотят реализовать свое право голоса, если они не были лишены его ранее.

Заявление о выдаче избирательного удостоверения подается в устной или письменной форме (по почте, факсу, электронной почте или через Интернет-сайт общины) в администрацию той общины, в которой лицо внесено в список избирателей, в период времени со дня объявления даты выборов до четвертого дня до дня выборов, если заявление делается в письменной форме, и не позднее 12.00 второго дня до выборов, если оно подается устно. В случае подачи устного заявления личность заявителя должна быть доказана официальным документом.

Австрийские граждане, постоянно проживающие за рубежом и внесенные в список избирателей какой-либо общины на территории Австрии, должны быть уведомлены этой общиной непосредственно после объявления даты выборов о возможности голосования по почте и необходимости сделать соответствующее заявление для получения избирательного удостоверения. В этом случае они получают его в австрийском представительстве в соответствующем государстве (посольстве, консульстве).

После получения заявления и проверочных процедур администрация общины

высылает заявителю избирательное удостоверение в герметично закрытом конверте, который должен содержать также официальный избирательный бюллетень и закрывающийся конверт установленного образца с напечатанным на нем номером земельного избирательного округа. Конверт должен быть направлен заявителю, который должен хранить его в тайне до дня голосования.

Выдача избирательного удостоверения отмечается в списке избирателей напротив фамилии соответствующего избирателя в разделе «Примечание» словами «избирательное удостоверение».

После окончания срока для подачи заявлений на получение избирательных удостоверений районные избирательные комиссии должны немедленно сообщить количество выданных избирательных удостоверений земельным избирательным комиссиям, а они, в свою очередь, – Федеральной избирательной комиссии.

Право голоса тех избирателей, которым были выданы избирательные удостоверения, может осуществляться в виде отправки избирательного письма в соответствующую участковую избирательную комиссию в Австрии.

Для этого избиратель должен положить собственноручно заполненный избирательный бюллетень в конверт бежевого цвета, запечатать его и поместить вместе с избирательным удостоверением в официальный почтовый конверт. Затем он должен на почтовом конверте собственной подписью сделать «клятвенное заверение» на имя председателя районной избирательной комиссии в том, что он заполнил избирательный бюллетень лично, тайно и без влияния, заклеить конверт и своевременно отправить по почте в соответствующую участковую избирательную комиссию в Австрии.

При голосовании за рубежом избиратель должен доставить такое письмо в австрийское представительство для передачи компетентной участковой избирательной комиссии, чтобы оно было доставлено не позднее восьмого дня после дня голосования до 14.00 часов. На почтовом конверте с собственноручной подписью избирателя должна быть удостоверена его личность, а также указаны место и время запечатывания конверта. Такое клятвенное заверение должно быть сделано до закрытия последнего избирательного участка в Австрии.

Избиратель, который не в состоянии самостоятельно заполнить бюллетень для

голосования, может воспользоваться помощью другого лица.

Избирательное письмо считается действительным, если:

1) заверение на почтовом конверте было сделано не собственноручно избирателем;

2) в заверении отсутствуют дата и время голосования;

3) заверение на почтовом конверте было сделано после закрытия последнего избирательного участка в Австрии;

4) письмо было доставлено в районную избирательную комиссию не по почте, а при голосовании за рубежом – не через австрийское представительство в данном государстве;

5) письмо было доставлено в соответствующую районную избирательную комиссию позже 14 часов восьмого дня после дня выборов.

В итоге можно выделить три основные особенности голосования по почте в Австрии:

- установление допустимых увеличенных сроков доставки выборной корреспонденции - до 14 часов на восьмой день после дня выборов;

- учет возможности двух туров голосования на президентских выборах: в первом туре голосования письма принимаются до 14 часов на пятый день после выборов, во втором туре – до 14 часов на восьмой день после дня выборов;

- строгие требования к конвертам для голосования по почте (законодательный запрет любых пометок, слов и знаков на конвертах для голосования, применение прямого способа изложения правовых санкций за нарушение данного требования – штраф до 218 евро или лишение свободы сроком до двух недель).

Вместе с тем многие австрийские эксперты высказывают критику в адрес данной формы голосования (в частности, известные конституционалисты Хайнц Майер и Тео Олингер), указывая на то, что введение голосования по почте в значительной степени представляет угрозу для соблюдения принципа тайного голосования.

Анализ австрийского опыта почтового голосования на выборах позволяет выделить основные проблемы, возникающие при реализации гражданами данного способа волеизъявления:

- прямая зависимость легитимности выборов от качества составления и обновления списков избирателей;

- возможность противоправного использования избирательных процедур при проведении и установлении итогов почтового голосования;

- зависимость почтового голосования от соблюдения сроков доставки корреспонденции адресатам и возможность игнорирования волеизъявления избирателя.

Так, в ходе голосования по почте высока уязвимость для махинаций (многократная подача бюллетеней, участие в выборах граждан, не имеющих на это права, нарушение тайны голосования и т.п.). Поэтому установлены вышеуказанные санкции за фальсификации с использованием голосования по почте. Другой блок проблем касается умышленного вмешательства в функционирование почтовых служб (задержание, вскрытие, повреждение и уничтожение выборной корреспонденции). При установлении итогов голосования по почте также могут возникать споры, касающиеся учета волеизъявления избирателей, проголосовавших по почте, умерших или утративших свое избирательное право на день выборов.

Новый избирательный закон 2007 г. предусмотрел также возможность электронного голосования. Термин «электронное голосование» («E-Voting») применяется в настоящее время в Австрии для обозначения любой формы голосования вне избирательного участка, с помощью сети Интернет, СМС или какого-либо иного электронного средства⁹.

До 2003 г. данный вопрос, хотя и был предметом дискуссии во многих других странах, в Австрии едва ли обсуждался всерьез. В 2004 г. при Министерстве внутренних дел Австрии была создана рабочая группа по разработке стандартов электронного голосования в Австрии. В качестве ориентира при создании модели электронного голосования были взяты Рекомендации в отношении правовых, операционных и технических стандартов электронного голосования, принятые Советом министров СЕ 30.09.2004г¹⁰.

Рабочая группа пришла к выводу, что до введения электронного голосования должны быть внесены поправки в Конституцию, изменяющие формулировку принципов тайного и личного голосования (ст. 26, 23, 95, 117 ФКЗ), поскольку вопрос введения электронного голосования в Австрии тесно связан с проблемой допустимости голосования по почте.

Поэтому попытки введения электронного голосования в Австрии по сути не

предпринимались до 2007 г., когда были внесены соответствующие конституционные изменения. Данные поправки закрепили контроль избирательных органов, состоящих из представителей от политических партий, за всей процедурой проведения электронного голосования, от регистрации избирателей до подсчета голосов. Обязательной предпосылкой стало также создание федерального реестра (списка) избирателей, которые могут участвовать в электронном голосовании. При этом необходимо отметить, что подача голоса посредством электронных приборов рассматривается австрийским законодателем только как дополнительная возможность наравне с традиционной формой голосования посредством избирательного бюллетеня на избирательном участке.

Вместе с тем электронное голосование даже в большей степени, чем голосование по почте, открывает возможности для нарушения положений избирательного закона: многократная подача голоса одним лицом, участие в выборах граждан, не имеющих на это права, нарушение тайны голосования и др.

Для предотвращения указанных правонарушений, в частности, неоднократной подачи голоса одним лицом посредством электронных средств, представляются необходимыми два условия:

- 1) проведение электронного голосования настолько раньше дня проведения обычного голосования, чтобы оставалось достаточно времени для внесения изменений в списки избирателей – вычеркивания тех лиц, кто проголосовал с помощью электронных средств;

- 2) построение системы электронного голосования таким образом, чтобы граждане, заранее изъявившие желание проголосовать электронным способом и зарегистрировавшиеся в электронном списке избирателей, могли бы в день голосования отдать свой голос только таким образом или, в случае подачи голоса обычным путем, были вычеркнуты из электронного списка избирателей. Для этого необходимо оснастить избирательные участки телефонным или онлайн-доступом к федеральному списку избирателей, для того чтобы при технических ошибках (неполадках с электронным оборудованием) оставалась возможность го-

лосования обычным способом на каждом избирательном участке.

Для сохранения при электронном голосовании высоких стандартов гарантированности, предъявляемых в Австрии к традиционной форме подачи голоса, и в качестве гарантии соблюдения принципа личного голосования должна служить также так называемая «карта гражданина» (Bürgerkarte)¹¹, которая была введена в 2004 г. Данная карта позволяет ставить электронную подпись, тем самым удостоверяя личность гражданина.

В целом же необходимо заметить, что голосование на избирательном участке посредством электронных приборов на протяжении последних десятилетий является постоянной практикой проведения выборов во многих странах (например, в России, США, Бельгии, Нидерландах, Бразилии, Индии и др.). Однако электронное голосование в смысле подачи голоса через Интернет до недавнего времени проводилось только в качестве пробных экспериментов (например, во многих кантонах Швейцарии).

На сегодняшний день данная форма голосования нашла применение уже во многих странах мира. В Великобритании в 2007 г. прошли выборы местного самоуправления с обязательным применением голосования через Интернет. В Эстонии такая форма голосования применяется с 2005 г. не только на местном, но и на национальном уровне. В Германии и Испании электронное голосование возможно только при выборах в общественных организациях, а в Нидерландах – только для голландцев, проживающих за рубежом.

В Австрии впервые электронное голосование было введено на выборах в студенческие союзы и торгово-промышленные палаты¹². В 2009 г. электронное голосование было впервые применено на общенациональных выборах в Европарламент.

Данная практика показывает, что нормативное регулирование избирательной системы в Австрии изменяется вместе с требованиями времени и в целом позволяет ей служить осуществлению демократии с учетом принципа федерализма и предоставлять возможность гражданам в полном объеме реализовывать свои избирательные права.

NEW FORMS OF VOTING IN AUSTRIA

The paper describes Austria's electoral system and the new provisions of the 2007 Electoral Law. One of the most disputable amendments concerns the introduction of the new forms of voting: voting by post and electronic voting. The author gives a thorough analysis of the legal provisions thereof, reveals some crucial problems of their application

and provides an outlook for the further steps of the constitutional reform in Austria.

Elena Vodyanitskaya,
Candidate of Science (Law), Senior Lecturer,
De-partment of Constitutional law, MGIMO
(University) under the Ministry for Foreign Affairs
of Russia

Ключевые слова:

Австрийская республика; Конституция Австрии, избирательное право, голосование по почте, электронное голосование.

Keywords:

Austrian Republic, Constitution of Austria, electoral law, voting by post, electronic voting.

Литература:

- ¹ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 524-666.
- ² Красинский В.В. О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12.
- ³ Федеральный вестник законов (BGBl I), № 28/2007.
- ⁴ § 60 NRWO (Закона о выборах в Национальный совет 1992 г.) / Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 524.
- ⁵ VfSlg 10.412/1985.
- ⁶ Wahlrechtsänderungsgesetz 1990, BGBl 1990/148.
- ⁷ BGBl 1992/470.
- ⁸ BGBl I 2007/27.
- ⁹ См. широкую формулировку понятия «электронное голосование» в рекомендации CE: «(A)n e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote» // <http://www.coe.int>.
- ¹⁰ «Recommendation Rec (2004) 11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting», <http://www.coe.int>.
- ¹¹ EGovernment-Gesetz 2004 (BGBl I 2004/10).
- ¹² § 34 п. 4 Закона о студенческих союзах (Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 1998), BGBl I 1999/22; § 73 п. 1 ФЗ о торговых и промышленных палатах (Bundesgesetz über die Kammern der gewerblichen Wirtschaft). BGBl I 1998/103.