

כנס הרצליה

השנתי התשיעי

על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

- מדיניות, מדינאות ומנהיגות לעיתות מבחן -

2-4.2.2009

נייר עבודה

הפורום האסטרטגי

הצבעת - חוץ

סקירה והערכה נורמטיבית של התפתחות

פרקטיקת הצבעת חוץ בעולם

שלמה פרלה

- טיוטה להערות -

המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד



המועצה הציונית בישראל



הפורום האסטרטגי

הצבעת – חוץ
סקירה והערכה נורמטיבית של התפתחות פרקטיקת
הצבעת חוץ בעולם

ד"ר שלמה פרלה

הצבעת-חוץ

סקירה והערכה נורמטיבית של התפתחות פרקטיקת הצבעת-חוץ בעולם

ד"ר שלמה פרלה

הקדמה:

מונחים שונים משמשים במאמרים אקדמיים לציון הצבעת חוץ, וכל אחד ממונחים אלה טעון בקונטקסט משלו. בסקירה זו בחרתי את המונח הנראה לי נייטרלי מבחינה קונטקטית: הצבעת חוץ External Voting. במונח זה כפי שמופיע בסקירה זו ההתייחסות היא לאזרחים החיים מחוץ למדינת אזרחותם (להלן: מדינת האם, באשר מדובר גם על אזרחים בעלי אזרחות כפולה), כאשר פעולת ההצבעה מתבצעת בטרטוריה שאיננה מדינת האם. (אזרחי חוץ המגיעים למדינתם על מנת להצביע אינם מעניין הפרובלמטיקה הנדונה בסקירה זו).

הצבעת חוץ היא פרקטיקה חדשה יחסית. גם דמוקרטיות ותיקות ומבוססות נמנעו מלהעניק זכויות הצבעת חוץ עד למחצית שנות ה-70, וביתר שאת עד שנות ה-80, וה-90 של המאה ה-20.

ההתעניינות בנושא זה גברה עם השינויים שהתחוללו במערכת העולמית בשנות ה-90 של המאה ה-20. שינויים שהביאו להקמתן של דמוקרטיות חדשות עם התמוטטות הגוש הקומוניסטי. כמו כן גלי הגירה נרחבים והוצרתן של פזורות גדולות העלו את ההתעניינות הציבורית והפוליטית באופציות שונות של הצבעת חוץ.

בדרך כלל מתייחסות האליטות הפוליטיות לנושא זה התייחסות אינטואיטיבית, מבלי ליתן הדעת להיבטים נורמטיביים שלו. אמנם התפרסמו כמה מחקרים בהיבט המשפטי של תחום זה, אך רק לאחרונה מתפרסמים מחקרים בהיבט של מדעי המדינה.

סוגיית הצבעת-חוץ היא בעייתית מבחינה של לגיטימציה ומבחינה של פרקטיקה. הבעיה העקרונית היא האם מן הצדק הוא שאזרחים החיים מחוץ למדינתם יטלו חלק בבחירת הנהגה, בקביעת המגמה הפוליטית ובקביעת המדיניות במדינה שאינה ארץ מגוריהם, ואשר על כן, ממילא, אין חייהם היום-יומיים מושפעים ממדיניות זו. זוהי שאלה שאין להקל בה ראש, שהרי אם נכון העקרון של "אין מיסוי ללא ייצוג", נכונה תמונת הראי שלו שאין ייצוג ללא מיסוי. התשובה האינטואיטיבית הניתנת לשאלה זו על ידי תומכי זכויות הצבעת חוץ היא שעדין הגלובליזציה משנה את הפרמטרים המגדירים אזרחות, גבולות לאום וזכויות הצבעה. זכות ההצבעה האוניברסלית המקובלת בעולם, טוענים התומכים, לא נתגשם במלואה במציאות של גלובליזציה אם תמנע מאזרחים החיים מחוץ למדינתם הזכות להשתתף בבחירות. טיעון זה מלווה בדרך כלל בהתייחסות לאמנות בינלאומיות המעלות על נס את זכות ההצבעה האוניברסלית. דא עקא, שאמנות אלה אינן מתייחסות להצבעת חוץ, מלבד אמנה בינלאומית אחת המתיחסת לזכויות פועלים מהגרים והקובעת כי למשתייכים לקטגוריה זו תוענק הזכות להשתתף בבחירות במדינת האם.

השאלה הבסיסית בדיון זה היא האם בעידן הגלובליזציה, שבו המערכת הבינלאומית מערבלת פונקציות כלכליות ותהליכים פוליטיים לכדי עיסה אחת ומקשה רישום של ביטויי ריבונות כגון בתופעת האיחוד האירופי ואירגונים כלכליים אזוריים כגון NAFTA, קיימת עדיין חפיפה בין גבולות אזרחות לגבולות לאומיים (אין לזהות שאלה זו עם הדיון האקדמי הפוסטמודרני המתייחס לאוטנטיות של הלאומים וביחוד לתפיסה ה"אורגניסטית" מול התפיסה ה"ולונטריסטית" של תופעת האומה, והוויכוחים בין "פרימורדיאליסטים" לבין "אינסטרומטליסטים" הנובעים משנויי תפיסה אלו). לשון אחר, האם אין זה מן הראוי להתייחס להצבעת-חוץ כאל ווריאציה גאוגרפית של הצבעת פנים?

מבחינת הפרקסיס קיימת בעיה של מימון מערכת בחירות שלא תקפח אף לא אחת מהמפלגות או המועמדים, של לוגיטיקה ותהליכים ראויים של הצבעה ושל השגחה על טוהר הבחירות, ולפעמים אפילו בעיה של הגבלות מצד המדינה המארחת.

והנה המציאות היום היא שזכויות הצבעת חוץ הולכות וקונות להן אחיזה ביותר מדינות, הן כאלה שהן בעלות משטרים של דמוקרטיה מערבית והן כאלה שמשטריהן הדמוקרטיים הן רק למחצה, לשליש ולרביע, אם כי התופעה עדיין אינה אוניברסלית. מגמה זו הולכת ומתפשטת אינה משקפת אחידות בחוק ובפרקטיקה של ההצבעה, אלא כל מדינה המאמצת הענקת זכויות הצבעת-חוץ עושה זו מתוך הקשר היסטורי ואינטרסים פוליטיים פרטיקולריים.

למרות התרחבות התופעה השתתפותם של אזרחי חוץ (Expatriates) היא בדרך כלל באחוזים נמוכים יותר מאשר זו של האזרחים התושבים, וממילא אין להצבעתם השפעה דרמטית. הענות רבה יותר להשתתפות ניכרת בקהילות בהם קיימת תודעה משותפת של פזורה, וכן כאשר חוקי הבחירות מאפשרים עריכת תעמולת בחירות לאזרחי הפזורה, כפי שיתברר בסקירה זו.

התפתחות הסטורית ומאפייני המגמה הנוכחית:

המקרה הראשון של הענקת זכויות הצבעת-חוץ היה כאשר מדינת וויסקונסין שבארצות הברית העניקה לחייליה את זכות ההצבעה ב-1862 בעיצומה של מלחמת האזרחים. ניו-זילנד הייתה המדינה הראשונה שהרחיבה זכות זו לאזרחים בהעניקה אותה ליורדי ים ב-1890, ואוסטרליה העניקה זכות זו ב-1902. בקנדה החל דיון ציבורי בעניין זה כבר ב-1917 אולם רק ב-1993 עוגנו זכויות אלה בחקיקה. מלחמת העולם השנייה הגבירה את המודעות לנושא הצבעת-חוץ על רקע המצאותם של רבבות חיילים בחזית. הייתה זו קנדה שהעניקה זכויות הצבעה לשבויי המלחמה שלה באמצעות הצבעת מורשים (Proxy).

בריטניה, "אם הדמוקרטיה המערבית" איפשרה הצבעת חוץ רק ב-1985, בעוד שבקולומביה קיימת הצבעת-חוץ כבר משנת 1961. האפשרות להעניק זכויות הצבעת-חוץ לאזרחים שוויצרים נדונה כמעט מאז התקבלה החוקה הפדרלית ב-1948, אולם רק ב-1966 החל תהליך חקיקה בנושא זה, ורק ב-1992 התאפשרה הצבעת חוץ באמצעות הדואר.ⁱⁱⁱ

הקשרים הסטוריים-פוליטיים השפיעו על התייחסות המדינות השונות להצבעת חוץ. הנה, למשל צרפת העניקה זכויות אלו בשנת 1944 כמחווה לאזרחיה שהשתתפו במלחמה נגד הנאצים. ספרד עיגנה זכויות אלו בחוקתה כמחווה היסטורית לאזרחיה הרפובליקנים שגלו מארצם בעקבות מלחמת האזרחים. ארגנטינה העניקה זכויות אלו בשנת 1993 על מנת לחזק את הקשר בין המדינה לבין הפזורה הארגנטינאית בעקבות נפילת משטר החונטה הצבאית. ואילו ארה"ב הרחיבה זכויות הצבעת חוץ לכלל אזרחיה ב-1975 כמענה לדרישה הולכת וגוברת מצד אזרחיה שגרו בארצות אחרות.

קיימת סברה כי באיטליה הועלו בין השנים 1976 - 1982 יוזמות חקיקה להענקת זכויות פוליטיות לאזרחי חוץ על ידי המפלגה הנוצרית-דמוקרטית השלטת גם בשל החשש מפני התגברות כוחה של המפלגה הקומוניסטית.^{iv}

התעניינות בהצבעת-חוץ הושפעה גם מכך שתהליך הדקולוניזציה הגיע לסימומו בסוף שנות הששים ובשנות השבעים, כאשר מדינות כמו ספרד, פורטוגל ואיטליה החלו להתעניין במעמד הפוליטי של אזרחיהן שנותרו מעבר לים.

כמה מדינות במזרח אירופה כגון אסטוניה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה ורוסיה הנהיגו הצבעת-חוץ אגב מעברן למשטרים דמוקרטיים, אף זאת כמחווה לאזרחי החוץ שלהם שתמכו, מי באופן פעיל ומי באופן סביל, בשידוד המערכות הפוליטיות בארצותיהם.

גם אריתריאה, נמיביה, בוסניה-הרצגובינה, קוסובו, מזרח טימור אפגניסטן ועירק הן מדינות שהעניקו זכות הצבעת-חוץ כללית כחלק משיקום היציבות הפוליטית לאחר תקופת משבר.

בבוסניה-הרצגובינה, למשל, הזכות להצבעה המוקנית לאזרחים החיים מחוץ לגבולות המדינה כלולה בחוקי הבחירות כחלק מהסכם דייטון משנת 1995.

את מגמת הגידול במספר המדינות המנהיגות הצבעת חוץ ניתן לייחס גם לשינוי ביחס למהגרים מצד מדינות האם. קיימת השלמה עם ההנחה שהחלק הגדול של מהגרים לא יחזרו לגור במדינות האם שלהם וכי עדיף ליצור תנאים משפטיים שיבטיחו שמהגרים אלו לא ינתקו את הוויית חייהם ממדינת האם, שהרי זו האחרונה יכולה להיות אך נשכרת מהמשך הקשר עם בניה, מתוך תקווה שאלה יהיו שגרירים של רצון טוב בארצות פזוריהם, יכוננו ארגוני שדולה, יקימו גשרים כלכליים, ואף יועילו במישרין באמצעות העברות כספים לבני משפחה וכן לקרנות שונים.

תמיכת מדינות מסוימות בזכות בני הפזורה שלהם למעורבות פוליטית במדינת האם נבעה גם מכוונתן למנוע זרם אדיר של אזרחים חוזרים, מה שעלול היה להטיל נטל כבד על כלכלתן. כוונה זו יש לייחס, למשל, לפולין, אוקראינה (שנאלצה לספח אליה 250000 טררים קרימאים), וגרמניה שהעדיפה לתמוך ב-Aussiedler שלה כשהם מחוץ לגבולות הרפובליקה הפדרלית מאשר שהם יהוו נטל כלכלי אם ישובו בהמוניהם לגרמניה.

ניכר, אם כן, כי ההתפתחות ההסטורית בנושא זה הייתה הטרוגנית, וביטייה השונים עלו מתוך הקשרים ספציפיים, וכן כי במקרים מסויימים הייתה הענקת הזכויות תוצאה של תהליך הסטורי או פוליטי-ציבורי ארוך, ולא תוצאה של החלטה פוליטית יחידה. מכל מקום ודאי שאין לזהות מגמה שיטתית בהתפתחות ההיסטורית של הענקת זכויות הצבעת חוץ.

כמה מדינות אירופיות אף הקימו מוסדות ייצוג לאזרחי החוץ שלהן (להלן: מועצות) המסווגות כדלקמן: מועצות המייצגות אגודות שונות של אזרחי חוץ מהפזורה כולה, מועצות המייצגות אזרחי חוץ על פי בחירות כלליות, ומועצות המייצגות אזרחי חוץ על פי שיטה מעורבת המורכבת משתי השיטות הנזכרות.

"המועצה של השווייצים בחו"ל" היא דוגמא למוסד המורכב בשיטה הראשונה. זהו אמנם מוסד לא ממשלתי אך הוא נהנה ממימון ממשלתי. במוסד זה המייצג אינטרסים של אזרחי חוץ שווייצים בפני השלטונות הפדרליים, 150 חברים (120 חברים הם מבני הפזורה השווייצית, ו-30 חברים הם מקרב אישי ציבור החיים בשוויץ) הנבחרים אחת לארבע שנים.

המועצה המפורסמת יותר היא "המועצה העליונה של הצרפתים החיים בחו"ל" שנוסדה כמוסד ממשלתי ב-1948. מועצה זו כוללת 150 חברים הנבחרים בבחירות כלליות על פי רשימות בוחרים הנמצאות בקונסוליות של צרפת, 20 אישי ציבור הממונים על ידי הממשלה, ו-12 סנטורים הנבחרים על ידי 150 החברים. למועצה סמכות מייעצת. היא נספחת למשרד החוץ, והעומד בראשה הוא שר החוץ. מליאת המועצה, המתכנסת בפריס לפני מושבים בשנה, נחלקת לחמש ועדות העוסקות בעניינים סקטוריאליים ולשתי ועדות אד-הוק. ועדות אלה מתכנסות בנפרד ממושב המליאה. מועצות דומות פועלות גם בספרד, פורטוגל ואיטליה.

"המכון הבינלאומי לדמוקרטיה ולסיוע בעריכת בחירות" (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), שהוא ארגון בינממשלתי שמקום מושבו בשטוקהולם, פרסם ב-2006 גרסת תקציר למחקר שהוא ערך בשיתוף עם מכונים במקסיקו בנושא התפתחותה ומאפייניה של הצבעת-חוץ - מחקר שהקיף 191 מדינות וטריטוריות (המחקר נערך בשיתוף עם המכונים במקסיקו לרגל התכנית במדינה זו לאפשר הצבעת חוץ בבחירות לנשיאות המדינה). מן המחקר עולה כי בקרוב למאה מדינות קיימת חקיקה המאפשרת לאזרחי חוץ להשתתף בבחירות בהיקפים ותנאים שונים, אם כי זכויות הצבעת חוץ, כלומר הצבעה המתבצעת מחוץ לטריטוריה של מדינת האם, מוענקות רק בקרוב לשמונים מדינות וטריטוריות⁵.

הצבעת חוץ הינה חוצת יבשות, וכן איננה מיוחדת לסוג מסוים של משטר. אין חפיפה בין רמת הדמוקרטיזציה לבין זכויות הצבעת-חוץ. ביבשת אירופה רווחת הצבעת-חוץ ביותר, אך גם ביבשות האחרות כגון אסיה ואפריקה שאינן מתאפיינות במשטרים דמוקרטיים קיימות זכויות אלו.

הצבעת חוץ מתייחסת לשלושה סוגים של בחירות: (1) בחירות כלליות לפרלמנט ו/או לנשיאות המדינה, (2) בחירות אזוריות ומוניציפליות, (3) תהליכים של "דמוקרטיה ישירה" כגון משאל-עם. יש מדינות כמו אוסטריה המאפשרות הצבעת חוץ לסוג הבחירות הראשון אך לא לשני.

קיים מגוון של תהליכים ושיטות להוצאה לפועל של זכויות אלו: יש מדינות המאפשרות משלוח מעטפות בחירות באמצעות הדואר, לעומת מדינות המחייבות התייצבות בתחנות הצבעה.

גם באשר לדרגת הכוללות של הזכאים להצביע יש מגוון של גישות. יש מדינות הדורשות מספר שנים של מגורים במדינות האם ויש מדינות המגבילות את זכות ההצבעה לתקופת זמן מסוימת של מגורים מחוץ למדינת האם.

בשבע מן המדינות מתאפשרת לאזרחי החוץ לא רק הצבעת-חוץ אלא גם בחירה של נציגיהם לבתי הנבחרים במדינות האם. פורטוגל, למשל, מקצה שני מושבים בפרלמנט שלה לנציגי הפזורה-אחד לנציגי הפזורה באירופה, והאחד לשאר העולם. איטליה מקצה מ-2006 שמונה עשרה נציגים בפרלמנט לבני הפזורה שלה-ששה בסנאט ושנים עשר בבית הנבחרים. הנציגים עצמם הם אזרחי חוץ

שאלת הלגיטימיות

החוקר במדעי המדינה ריינר באובק Rainer Baubock מהמכון האוניברסיטאי האירופאי בפירנצה איטליה European University Institute מחלק את הטענות הרווחים בעד ונגד הלגיטימיות בהענקת זכויות הצבעת-חוץ לשני סוגים: טענות "חלקיים" וטענות "כוללים". הסוג הראשון של טענות מצביע על מסקנות הנובעות, לדעת המעלים אותם, מבסיס של לגיטימיות קיימת, וכן מנימוקים שבמסור, בעוד שהטענות מן הסוג השני שואבים כוחם מתוך הגדרה כללית מחדשת של מושג הקהילה הפוליטית.^{vi}

סקירה זו תציג תקציר של טענות אלה משני הסוגים:

א.

טיעון לוגי-פורמאלי לפיו (1) כל האזרחים הבגירים הינם בעלי זכות בחירה. (2) אזרחי חוץ הינם אזרחים, ולפיכך (3) אזרחי חוץ זכאים להשתתף בבחירות.

טיעון לוגי זה נדחה, לדעתי, בקלות מפני שההיבט הפורמאליסטי שעליו הוא נשען אין בכוחו לגבור על המהות המשפטית שיש לה אוטונומיה תקפה משלה. יחד עם זאת יודגש כי בדמוקרטיה בת ימינו זכות ההצבעה היא, כנראה, הזכות היחידה המבדילה בין מי שהוא במעמד אזרח לבין מי שאינו במעמד זה, והרי סעיף ט"ו ("הכרזה התקבלה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 1948. נוסח הכרזה אושר על ידי ממשלת ישראל).

על בסיס זה ניתן להבין את קריאתה של ועדת השרים של מועצת אירופה ב-1986 למדינות חברות המועצה לאפשר לאזרחי החוץ שלהן הצבעה באמצעות הדואר או באמצעות מורשה proxy.^{vii}

ב.

מניעת זכויות הצבעת חוץ תיצור מצב לפיו קבוצות מהגרים שאינם אזרחי המדינה המארכת לא יוכלו לממש זכות דמוקרטית בסיסית של השתתפות בהליך דמוקרטי של בחירות, לא במדינת האם ולא במדינת המארכת.

נראה שגם טיעון זה רפה באשר הזכות להשתתף בבחירות דמוקרטיות איננה זכות אבסטרקטית אלא היא זכותם של אזרחים בעלי מעמד של שותפות בקהילה פוליטית קונקרטית. יחד עם זאת יש לציין כי בית הדין האוסטרי לענייני חוקה ביטל ב-1989 חוק בחירות שהגביל זכויות הצבעה לאזרחים תושבים בלבד. בית הדין קבע כי הסעיף בחוקת אוסטריה הקובע כי הפרלמנט ונשיא המדינה נבחרים על ידי אזרחי הפדרציה האוסטרית, כולל את כל האזרחים האוסטרים Bundesvolk, ללא קשר למקום מגוריהם.

ג.

לגיטימיות אינה נקבעת על ידי קנה מידה נורמטיבי עקרוני אלא על ידי החלטה דמוקרטית של כל קהילה פוליטית לכשעצמה. כלומר גבולות ה"דמוס" יקבעו על ידי ה"דמוס" עצמו. הלגיטימיות על פי טיעון זה היא שאלה פרוצדוראלית ולא עיקרון סובסטינטיבי גזר מראש העומד בפני עצמו והמחייב את ה"דמוס".

הפרדוקס בטיעון זה ברור: איך יכול ה"דמוס" להגיע להחלטה בעניין זה טרם הסכמה על מי הוא ה"דמוס"? אין ברירה אלא להשען על עקרון ארכימדי סובסטינטיבי.

ד.

אזרחי חוץ זכאים להשתתף בבחירות במדינת האם באמצעות הצבעת-חוץ בגין תרומתם הישירה או העקיפה הבאה לידי ביטוי בהעברת כספים, בתמיכה במוסדות תרבות של מדינת האם הנמצאים במדינה המארחת, או, במקרים מסויימים, בגין תמיכתם בתהליכי הדמוקרטיזציה במדינת האם. אכן, ככל שמתרחבת הפעילות הבינלאומית וככל שעולה נפח הפעילות בין מהגרים למדינות האם שלהם ניכרת חשיבותה של תרומת אזרחי החוץ, לא רק למדינת האם שלהם אלא גם לקשרים שבין מדינת האם למדינה המארחת. יחד עם זאת גם טיעון זה לוקה בחסר באשר לא הכל תורמים, ומכל מקום כלל דמוקרטי בסיסי קובע שזכויות דמוקרטיות אינן מותנות בתרומה אלא בחברות פורמאלית בקהילה הפוליטית. יחד עם זאת טיעון-מבוסס-תרומה זה הוא בעל תוקף מצרפי ולא אינדיווידואלי, כלומר בהיות מדינת האם יוצאת נשכרת באופן כללי מקשריה עם הפזורה שלה יש לראות בחיוב הענקת זכויות הצבעת חוץ לכלל אזרחיה החיים מחוץ לגבולותיה.

יצוין כי האסיפה הפרלמנטרית של מועצת אירופה מעודדת קשרים אלה, ואף קוראת בפירוש למדינות החברות לאפשר לאזרחיהם החיים במדינות אחרות זכאות להצבעת חוץ^{viii}.

ה.

למרות שהמסגרת המשפטית של מדינת האם, הקובעת חובות וזכויות אזרחיות, אינה רלוונטית, בדרך כלל, לחיי היום-יום של אזרחיה החיים מחוץ לטריטוריה שלה, ראוי לבחון את מושג ההשתייכות ללאום פוליטי גם במובן על-טריטוריאלי. טיעון זה עולה בקנה אחד עם התזה של היות הלאומים השונים בבחינת "קהילות מדומיינות" המתגבשות על בסיס תודעת קיומה של שפה, תרבות, מוצא והסטוריה משותפים. מאז מחצית המאה ה-19 הוכרה הלגיטימיות של שאיפת האומות להגדרה עצמית מדינית, אך, על פי הטיעון המבוסס על תפיסה "על-טריטוריאלי" של מושג הלאום, משעה שהשיגה האומה את ריבונותה המדינית בטריטוריה מסוימת אין מניעה לכלול בין חבריה גם את בניה החיים מחוץ לטריטוריה זו.

טיעון זה מדגיש את המימד האתני של האומה על פני הפרמטרים הפוליטיים שלה, ומבחינה זו הוא רלוונטי לשיח הישראלי בנושא הצבעת-חוץ, בהיות מדינת ישראל מוגדרת כמדינה יהודית, או על פי ניסוח אחר, מדינתו של העם היהודי. אכן, חוק האזרחות הישראלי מעדיף את "דין הדם", Jus Sanguinis, ולא את "דין הקרקע", Jus Soli (שבו היא מכירה רק במידה מצומצמת).

קונספציית האזרחות היא שיפחתה של ההשתייכות האתנית-לאומית, שהרי אין המסגרת הטריטוריאלי-מדינית אלא אמצעי לקיומה של האומה.

גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם רעיון הרפובליקה הליברלית כי היא מתעלמת מזכויות אזרחיות מלאות של תושבים החיים במדינה שאינם בני הלאום האתני הדומיננטי (אם כי במדעי המדינה הועלו תיאוריות שונות לפיהן ניתן לגשר בין לאומיות אתנית לרפובליקניזם ליברלי).

אכן, הועלתה קריאה בחוגים בינלאומיים לנסח עקרונות משפטיים בחוק הבינלאומי שיגדירו מחדש, על פי התפתחות העתים את מושג הריבונות הטריטוריאלית אל מול מושג הריבונות הלאומית.^{ix}

חיים גנץ, חוקר במדעי המשפט, מציע כי זכויות הצבעת חוץ יוענקו לאזרחי חוץ בעניינים הקובעים גורל האומה ואילו בסוגיות הנוגעות לתושבי הטריטוריה המדינית לא תהא להם זכות הצבעה.^x

דא עקא שהצעה זו מתקבלת על הדעת רק לגבי שיטת משאל- עם או אם יוקצו לאזרחי חוץ מספר מסוים של נציגים בפרלמנט שסמכות ההצבעה שלהם תהא רק בשאלות הקובעות גורל אומה, כפי שגנץ עצמו מפרש את הצעתו בשיחה עם באובק. אך כאן חוזרת קושיא למקומה: מי יקבע איזו סוגיא היא הרת-גורל לאומה ואיזו אינה.

1.

למרות שזכויות וחובות אזרחיות רלוונטיות, בדרך כלל, רק בתחומי הטריטוריה של מדינת האם יש מדינות העומדות על קיומו של קשר משפטי מחייב עם אזרחי החוץ שלהם, ועל כן ראוי להעניק להם זכויות הצבעה. הנה, למשל, חובת שרות צבאי חלה על אזרחי החוץ של תורכיה.

(ב-1980 התקבל בפרלמנט התורכי חוק המצמצם את תקופת השרות הצבאי לאזרחי חוץ תמורת כופר כספי). גם חוק שירות הבטחון בישראל מגדיר אזרחי ישראל בין אם הוא שוהה בארץ או חי בחו"ל. חובת השירות הצבאי חלה גם על האזרח הישראלי הגר בחו"ל. ארה"ב, וכמה מדינות אחרות, מחייבות אזרחי חוץ בתשלום מסים על רווחים מסויימים המתקבלים מחוץ לגבולות המדינה. אזרחי החוץ הבריטים משלמים מסים על הפנסיה שהם מקבלים מהמדינה.^{xi}

אמנם קשה לכפות חוקים אלה, אך באשר לאזרחי חוץ יש זכות לשוב למדינתם הם יחששו לא לציית לחוק על מנת שלא לסכן מימושה של זכות זו.

2.

לשאלה העקרונית מי זכאי להשתתף בקבלת החלטות המחייבות את הקולקטיב במערכת דמוקרטית יש שתי גישות:

(1) הזכאות כוללת את כל אלה שהחלטות שתתקבלנה תחייבנה אותם.

(2) כל אלה שהאינטרסים שלהם יושפעו מן ההחלטות שתתקבלנה.

ההבדל בין שתי הגישות ברור: גישה 1 כוללת מניה וביה את מי שיושפעו מן ההחלטות, כלומר כל מי שהחלטות יחייבוהו יהיו גם האינטרסים שלו מושפעים מהן. גישה 2 אינה מניחה בהכרח שמי שיושפעו מן ההחלטות אף יחייב להן.

תוצאות בחירות או החלטות המתקבלות במדינת האם עשויות להשפיע על אינטרסים של אזרחי חוץ למרות שאזרחים אלה חיים מחוץ לטריטוריה שבה מתהווה המציאות הפוליטית והמשפטית המחוללת החלטות אלה. השאלה היא האם השפעת החלטות המתקבלות במדינת האם על אינטרסים של אזרחי חוץ מצדיקה הענקת זכויות הצבעת-חוץ. הנה, ברור כי החלטות המתקבלות על ידי הממשל האמריקני, למשל, עשויות להשפיע על אינטרסים של אזרחים ישראלים (או של אזרחי מדינות אחרות) ואין איש מעלה על דעתו כי בגין זאת יש זכות לאזרחי ישראל (שאינם אזרחי ארה"ב) להשתתף בבחירות לנשיאות ארה"ב.

יחד עם זאת ניתן להבין את האינטרסים של אזרחי חוץ לא כאינטרסים ספציפיים אלא, וזה הבדל חשוב, כאינטרס כולל להימנות על קהילת האזרחים של מדינת האם. לשון אחר, כפי שקובע באובק, במקום לראות את אזרחי חוץ כמי שהאינטרסים שלהם עשויים להיות מושפעים מבחירות או החלטות במדינת האם למרות שהם חיים מחוצה לה, יש לראות את האינטרס הכולל שלהם להיות בתוך ה"דמוס" של מדינת האם, כאשר "דמוס" זה בא לידי ביטוי במוסדות הפוליטיים.^{xii}

אכן, האסיפה הפרלמטרית של מועצת אירופה ממליצה שהמדינות עצמן תעודדנה קיום וחיזוק הקשר עם הפזורה שלהן, לא רק במישור האמוציונלי, אלא באמצעות ביטויים פוליטיים קונקרטיים^{xiii}.
מכל מקום עצם הנכונות של אזרחי חוץ להשתתף בבחירות מצביע על קיומו של אינטרס כללי, גם אם אינו מוגדר במונחים ספציפיים. הנה, למשל על פי נתונים שהתפרסמו בג'רוזלם פוסט מיום 17 מאי 1999 הגיעו אלפי ישראלים להצביע בבחירות, מה שמצביע על אינטרס כללי של אזרחי ישראל החיים בחוץ להמנות על הקהילה הפוליטית הישראלית.
טיעון זה, כקודמיו, אינו חסין מפני עוררין עליו, אך בהחלט ראוי להתייחס אליו כאל אמת מידה נורמטיבית לבחינה חיובית של הענקת זכויות הצבעת חוץ.

היקף הזכאות להצבעת חוץ

החוקרים נוהלן Nohelen וגרוץ Grotz מגדירים כמה קטגוריות של טווח הזכאות להצבעת-חוץ. מעניינה של סקירה זו להתייחס רק לכמה אופציות הנקטות על ידי מדינות שונות כדי לבחון אפשרויות המתאימות למדינת ישראל.
בדרך כלל ברוב המדינות המאפשרות הצבעת-חוץ הזכאות היא כללית, כפי שהיא ביחס לאזרחים החיים במדינה עצמה. יחד עם זאת ישנן מדינות המגבילות את היקף הצבעת החוץ לקבוצות האזרחים כדלקמן:
1. אזרחים המצהירים על כוונתם לשוב לחיות במדינת האם.
2. אזרחים שעזבו את מדינת האם מטעמים פוליטיים או למטרות עבודה.
3. אזרחים שתקופת מגוריהם מחוץ למדינת האם אינה עולה על פרק זמן מסויים.
4. אזרחים שחיו במדינת האם תקופת מינימום מסויימת.

להלן מספר דוגמאות:

בפיליפינים התנאי לזכאות הוא הצהרת כוונת לשוב הביתה. כמו כן אין זכאות לבעלי אזרחות כפולה או אפילו למבקשים אזרחות נוספת. גם בקנדה נדרשים המבקשים להצביע להצהיר על כוונתם לשוב למדינת האם.
באפגניסטן יכלו אזרחי חוץ הגרים באירן או בפקיסטן להצביע ללויה ג'רגה (אסיפת הנכבדים האפגנית) ולנשיאות המדינה בשנים 2002, 2003, ו-2004 אך כבר לא בבחירות 2005.
נורווגיה וארה"ב מתנות זכויות הצבעת חוץ בתקופת מגורים קודמת במדינת האם (למרות שבארה"ב יש מדינות המאפשרות רישום של מצביעים ללא תקופת מגורים קודמת אלא מסתפקים במגורי ההורים).
בניו-זילנד מאבדים אזרחי החוץ את זכאותם מתום שלוש שנים למגוריהם בחוץ, אזרחי קנדה מאבדים את זכותם לאחר חמש שנים, באוסטרליה לאחר שש שנים ובבריטניה לאחר חמש עשרה שנים. בגרמניה קובע החוק כי הזכאות חלה על אזרחים שחיו בגרמניה לפחות שלושה חדשים מאז 1949 (שנת ייסוד הרפובליקה הפדרלית של גרמניה), ולא יותר מאשר עשרים וחמש שנות מגורים בחוץ, אלא אם כן מקום המגורים הוא באחת ממדינות מועצת אירופה.
איטליה נוקטת בשיטה הנראית מוזרה: הגם שהחוק האיטלקי מאפשר הצבעת-חוץ ואף בחירה של נציגי הפזורה האיטלקית לבית המחוקקים ולסנאט, נמנעת זכות ההצבעה מחוץ לטריטוריה האיטלקית למי שהעדרותו מהטריטוריה היא זמנית.

האם ראוי שזכאות להצבעת חוץ תוקנה גם לדור השני והשלישי של מהגרים? נראה לי שהאינטרס להמנות על הקהילה הפוליטית של מדינת האם הוא בעיקרו אינטרס של הדור הראשון בלבד, ולפיכך גם אם הדור השני והשלישי זכאים לאזרחות אין זה מן הראוי שזכאות זו תכלול, מכללא, גם את האופציה להצבעת חוץ, אלא רק בתנאים מסויימים כגון מילוי חובת שרות צבאי או מגורים במדינת האם למשך תקופה מסויימת, או כל תרומה אחרת שתוגדר ותעוגן בחקיקה.

הליכי רישום והצבעה:

הצבעת-חוץ דורשת, בדרך כלל, הגשת בקשה מיוחדת מצד אזרחי החוץ אפילו באותם מדינות שבהם האזרחים רשומים בפנקס הבוחרים, וזאת מהסיבה שלממשלות אין האמצעים לאתר את כל אזרחי החוץ. אולם שיטת רישום מסובכת עלולה להפחית את מספר המממשים את זכותם להצבעה, כפי שמוכיחות בחירות 2006 במקסיקו, שם הנהיגו השלטונות שיטת רישום מסובכת, ואף אסרו תעמולת בחירות וגיוס כספים בקרב אזרחי החוץ. (ראה להלן)

במקומות בהם קיימת שיטת בחירות אזרית-רובית הרישום נעשה על פי אזור המגורים האחרון של מגיש הבקשה. באינדונזיה, קזחסטן, לטביה ופולין, לעומת זאת, רישום אזרחי החוץ הוא אוטומטית לאזור עיר הבריה.

מבחינת מקום ההצבעה, רוב המדינות דורשות שהמצביעים יגיעו לקלפיות המוצבות בקונסוליות, בהנחה כי כך ניתן לפקח בצורה יעילה על טוהר הבחירות. יחד עם זאת הגבלת מקום ההצבעה לקונסוליות מערים קשיים על הגרים במקומות מרוחקים. לפיכך יש מדינות שהציבו קלפיות מחוץ לקונסוליות במקומות בהם מרוכזות קבוצות פזורה שלהם. כך היה בבחירות לנשיאות רוסיה ב-1996, בבחירות לרפובליקה הדומיניקנית ב-2004, ובבחירות בעירק ב-2005 כאשר הוצבו קלפיות בערי ארה"ב בהם חיו ריכוזי מהגרים של מדינות אלה. מובן שהצבת קלפיות מחוץ לקונסוליות דורשת הסכמת השלטונות של המדינה המארחת. עד עתה הוכח כי במקום שריכוזי המהגרים הם קטנים לא הייתה התנגדות של המדינה המארחת להצבת קלפיות^{xiv}.

במדינות מערב אירופה וצפון אמריקה הונהגה לאחרונה שיטת הצבעה באמצעות הדואר, ובכך מצטמצמות עלויות ההצבעה, וכמו כן אין נדרשת הסכמת שלטונות המדינה המארחת להצבת קלפיות. חסרונה של שיטה זו היא בהעדר פיקוח יעיל על טוהר הבחירות והעברה מסודרת ובטוחה של מעטפות ההצבעה למדינת האם. במקומות מסוימים הצבעה באמצעות הדואר נעשית כמה ימים לפני יום הבחירות, ואף עובדה זו עלולה ליצור עיוות כי ייתכן ויעלו התפתחויות של הרגע האחרון שעשויות היו להשפיע על הבחירה לאחר שהמעטפות כבר נשלחו. הנה למשל, אזרח חוץ אוסטרי רשום בפנקס הבוחרים של אזור הבחירה שאליו הוא או אבותיו היו שייכים. כאשר מוכרז תאריך בחירות זכאי הוא להזמין ערכת הצבעה Wahlkarte ומייד לממש את זכותו, אפילו לפני תאריך הבחירות, בנוכחות עד שהוא עצמו אזרח אוסטרי (או אזרח אירופי, אם מדובר בהצבעה לפרלמנט האירופי), או בקונסוליה (ללא נוכחות עד). העד מצהיר בחתימתו על גבי המעטפה החיצונית כי המצביע אכן הטמין את מעטפת ההצבעה ובה פתק ההצבעה בתוך המעטפה החיצונית. על המעטפה להגיע לאוסטריה בתוך שמונה ימים. זכותו של המצביע לדרוש מהקונסוליה כי תדאג להגעת המעטפה במועד. גם בבריטניה קיימת אופציית הצבעה באמצעות הדואר בנוכחות עד.

בלגיה, בריטניה וצרפת מאפשרות גם אופציית הצבעה באמצעות מורשה. זוהי פרקטיקה פחות נפוצה, והיא עלולה לפגוע בעיקרון הבסיסי של קול אחד לכל אחד באשר אין כל ערובה לכך שהמורשה יצביע על פי הוראות שולחו אלא יטיל פתק הצבעה על פי בחירתו, ונמצא כי הוא הצביע פעמיים. אכן, יש המלצה של "הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט", "European Commission for Democracy Through Law", להגביל הצבעת מורשה בסייגים מחמירים^{xv}.

גם הצבעה מרוחק באמצעים אלקטרוניים Remote Electronic Voting עלולה להתגלות כבעייתית. הקוד הראוי המוצע על ידי "הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט", "Code of Good Practice in Electoral Matters", קובע כי מערכת החומרה והתוכנה חייבות להיות חסינות בפני פריצות, כי יש להציג ערבויות לקיומה של שקיפות בשיטה זו, כי יש לוודא שהחתימה האלקטרונית אינה מזויפת וכי המצביע זכאי לקבל אישור על הצבעתו סמוך לזמן הצבעתו על מנת שיהא סיפק בידו לתקן במקרה של שיבוש. יחד עם זאת מובן כי גם בהצבעה אלקטרונית יש לשמור על הכלל הבסיסי של חשאיות הבחירה. ייתכן כי אימות נתונים באמצעות הטכנולוגיה הביומטרית תאפשר הרחבת האופציה של הצבעה אלקטרונית.

הצבעה אלקטרונית באמצעות האיטרנט הונהגה לראשונה בהולנד בבחירות 2004 לפרלמנט האירופי, ובאסטוניה ב-2005. בנוספים שנערכו בשיטה זו בארה"ב, בריטניה ושוויץ התגלו ליקויים שיש ליתן עליהם את הדעת^{xvi}.

הצבעת-חוץ באמצעות הדואר ובאמצעים אלקטרוניים מוגדרת על ידי "הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" כ"הצבעה מרחוק" Remote Voting (במונח Postal Voting מתייחסת הנציבות גם להצבעה הנעשית באמצעות קלפיות המוצבות בבתי דואר, וזו אינה בגדר "הצבעה מרחוק"). באופן כללי ניתן להגדיר שתי גישות להצבעה מרחוק: האחת, הצבעה מרחוק בסביבה תחת פיקוח, supervised environment כאשר פקיד בחירות נוכח בהצבעה, והשנייה בסביבה שאינה תחת פיקוח non-supervised environment, כאשר אין נוכחות של פקיד בחירות בהצבעה, כגון בהצבעה אלקטרונית המתבצעת באמצעות מחשב ביתי.

על פי סקר של הנציבות הנ"ל אין אופציה להצבעה מרחוק במדינות החברות במועצת אירופה כדלקמן: אלבניה, אזרביג'אן, בולגריה, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, לטביה, מולדובה, סן מרינו, פולין ותורכיה. לעומת זאת דנמרק, פינלנד והונגריה מאפשרות הצבעה מרחוק בסביבה תחת פיקוח.

מאז 1980 זכאים אזרחים דניים החיים מחוץ לדנמרק להצביע לפני מועד הבחירות, בקונסוליות או במשרדי משלחות רשמיים, או אפילו בבית, בנוכחות שני פקידים דניים.

אזרחי חוץ של הונגריה יכולים להצביע במשרדי שגרירויות וקונסוליות בפיקוח "ועדת ספירת קולות" בת שלושה איש. המדינות האירופיות אוסטריה, בלגיה, יוון, הולנד, נורווגיה ושבדיה מאפשרות הצבעה מרחוק גם בסביבה שאינה תחת פיקוח, אם כי גם זאת במגבלות מסויימות:

אזרחי חוץ בלגיים, למשל, רשאים להצביע באמצעות הדואר ללא נוכחות פקיד בחירות רשמי, אולם הזכאות להצבעה מוגבלת לאותם אזרחים שהם תושבים במדינות אחרות ולא לכאלה שביום הבחירות נעדרים מבלגיה.

ביוון קובעת החוקה כי אזרחי חוץ רשאים להצביע באמצעות הדואר או "בכל אמצעי ראוי" אחר. אין ספסיפיקציה בחוק לגבי "האמצעי הראוי" האחר.

אזרחי חוץ של הולנד זכאים להצבעת דואר לבית התחתון של הפרלמנט, וכן בבחירות לפרלמנט האירופי. בנורווגיה קובע החוק כי הצבעה מוקדמת (לפני מועד הבחירות) של אזרחי חוץ תתקיים במשרדים רשמיים של משרד החוץ הנורווגי או בכל מקום שמשרד החוץ יראה לנכון, וזאת בנוכחות פקיד בחירות רשמי. יחד עם זאת אם נבצר מהמצביע להגיע לפקיד בחירות רשמי הוא יוכל לשגר את מעטפת ההצבעה בדואר שלא בנוכחות פקיד רשמי, והצבעתו תלקח בחשבון אם המעטפה תגיע לוועדת הבחירות בנורווגיה לא יאוחר מהשעה שמונה בערב ביום הבחירות.

אזרחי חוץ של שוודיה זכאים להצבעה באמצעות הדואר ללא נוכחות פקיד רשמי. המצביע מכין את פתק ההצבעה למשלוח בנוכחות שני עדים (תוך הקפדה על חיסיון הפתק) ומטמין את מעטפת ההצבעה בתוך מעטפה חיצונית שעליה הוא והעדים מטביעים חתימתם. בצרפת החלו ב-2003 בניסוי של הצבעה מרחוק ל"מועצה העליונה של אזרחים צרפתים בחו"ל". עד עתה חל ניסוי זה רק על הפזורה הצרפתית באמריקה הצפונית.

הצבעה מרחוק נטולת מגבלות מתאפשרת בגרמניה, ספרד, בריטניה, אירלנד ושווייץ. הבוחר הגרמני הנוקט באופציה של הצבעה מרחוק (גם זה הנמצא בתוך הטריטוריה של הרפובליקה הפדרלית) חייב להצטייד ב"כרטיס בחירות" על פי הזמנה מראש, לשלוח את פתק ההצבעה בדואר במועד כזה שיגיע לוועדת הבחירות האזורית לא יאוחר מהשעה שש בערב ביום הבחירות. הבוחר חייב להצהיר על גבי "כרטיס הבחירות" כי פתק הבחירות הונס למעטפה על ידו באופן אישי. החוק הגרמני קובע עונש של שלוש שנות מאסר או קנס כספי למי שהצהרתו נמצאה כוזבת.

שאלת טוהר הבחירות בהצבעת-חוץ אינה בעייתית יותר מאשר בהצבעה רגילה במדינת האם. אדרבא, כאשר המסורת הדמוקרטית במדינה המארחת היא יציבה ניתן לצפות כי טוהר הבחירות יישמר אולי אפילו בהקפדה יתרה מאשר במדינת האם. הנה, למשל, בבחירות ברפובליקה הדומיניקנית שנערכו ב-2004 הקפידו אנשי משטרת ניו-יורק הקפדה מרובה על שמירת הסדר בקלפיות שהוצבו שם למען אזרחי החוץ הדומיניקנים^{xvii}.

הערכה דומה הועלתה לגבי הפיליפינים כשנטען כי דווקא אזרחי החוץ חסינים מפני לחצים פסולים בהצבעתם, מה שלא ניתן לומר כן לגבי האזרחים הפיליפיניים המצביעים במדינתם^{xviii}.

יצוין גם כי מדינות כמו גרמניה ושוויץ אשר עד לאחרונה עמדו על כך כי אזרחי חוץ של דמוקרטיות חדשות החיים בגרמניה ושוויץ אשר יחפצו לממש זכותם להצבעת חוץ יהיו רשאים לעשות כן רק באמצעות הדואר, וזאת על מנת למנוע הפרות סדר, הסירו בסוף שנות התשעים מגבלה זו עקב התייצבות המבנה הדמוקרטי בדמוקרטיות החדשות^{xix}.

היקף מימוש זכויות הצבעת-חוץ:

במדינות מסוימות חלק גדול של אזרחי החוץ אינם מממשים, בדרך כלל, את זכותם להצבעה: רק 3000 מתוך 200000 אזרחים קולומביאניים בניו-יורק רבתי מימשו את זכות הצבעתם לנשיאות קולומביה ב-1990. פחות מ-14000 אזרחים בריטיים הצביעו בבחירות לפרלמנט הבריטי ב-1997, כאשר על פי הערכה היו כ-800000 בריטים בעלי זכאות^{xx}.

זו כנראה הסיבה שלא התעורר ויכוח ציבורי בבריטניה כאשר בפברואר 2001 התקבל חוק לפיו הזכות של אזרחי חוץ להכלל בספר הבחורים תוגבל ל-15 שנות העדרות מבריטניה, ולא ל-20 שנה כפי שהיה^{xxi}.

בברזיל, למרות החוק המחייב השתתפות בבחירות, רק 5% מאזרחי החוץ נרשמו לבחירות^{xxii}. בבחירות לפרלמנט בשוודיה ב-1994 השתתפו כ-25000 מבין 80000 בעלי זכות בחירה. בצרפת ואוסטריה עומד היקף ההשתתפות על כ-25%.

לעומת זאת יותר מ-60% של אזרחי חוץ בלגיים מימשו את זכותם להצבעת חוץ בשנת 2003, שנה שבה הונהגה בבלגיה זכות זו לראשונה. ב-1993 נערך באריתריאה משאל-עם בעניין הענקת עצמאות לחבל ארץ זה, ועל פי הערכה כ-90% של אריתריאים מחוץ לארצם השתתפו בו.

בבחירות שנערכו בעירק שלאחר סדאם חוסיין השתתפו 265000 אזרחי חוץ, שהיוו 93% מהזכאים להשתתף. בשוויץ שיעור ההשתתפות של אזרחי חוץ בבחירות לפרלמנט הפדרלי עמד ב-2006 על כ-23%, אלא שאפקט הצבעה זו הוא זניח שכן מספר המצביעים מבין אזרחי החוץ היווה רק 2% מבין כלל האלקטוראט השוויצ'י (למרות שאזרחי החוץ השוויצ'ים מכונים "שוויץ החמישית"). מצביעי החוץ השוויצ'ים מתאפיינים בהתעניינותם במדיניות החוץ של מדינת האם שלהם, הם ניכרים כבעלי גישה ליברלית בעסקים, אך יותר "סוציאליים" בענייני חברה. יחד עם זאת הם הביעו גישה מחמירה יותר מאשר בני ארצם במדינת האם בנושא הענקת מקלט לזרים. Asylum

המומחה השוויצ'י למדעי המדינה וולף לינדר טוען כי לאזרחי החוץ של ארצו יש פרספקטיבה משלהם לגבי הנעשה בשוויץ, מה שמהווה גורם מאזן במדיניות של ממשלת שוויץ בשל המשוב שהיא מקבלת מפרספקטיבה חיצונית^{xxiii}.

גם איטליה זכתה ב-2006 לאחוז הצבעה ניכר של מעל 42% מאזרחי החוץ הזכאים, וזאת, כפי הנראה גם הודות לחידוש שהונהג לפיו הפזורה האיטלקית מיוצגת בפרלמנט.

מדיווחי מועצת אירופה עולה כי בדרך כלל המדינות המשתדלות לשמור על קשר עם מצביעי החוץ שלהן בעיקר באמצעות עדכונים שוטפים בעתונות המקומית, וכן מדינות שאינן מערימות קשיים ביורוקרטיים על אזרחי החוץ שלהן זוכים לשעור השתתפות גבוה יותר מאשר מדינות האדישות לסוגיא זו^{xxiv}.

דפוסי ההצבעה של אזרחי חוץ תואמים בדרך כלל את אלה שבבית. אמנם במקרים מסוימים נרשמו נטיות קלות לימין או לשמאל יותר מהפרופורציות של האלקטורט בתוך המדינה, אך, לפחות באירופה, לא נרשמה נטיה בקרב מצביעי החוץ לימין או לשמאל הקיצוניים.

סיכום:

סקירה זו מציגה התפתחותה של מגמה עולמית ברורה להענקת זכויות הצבעת-חוץ לאזרחי חוץ. מגמה זו אינה פרי של עקרון רעיוני א-פריורי כל שהוא, אלא תוצאה ההולכת ומתהווה מתוך התפתחויות היסטוריות, פוליטיות ודמוגרפיות. ממילא קשה למצוא במחקר האקדמי תיזה פילוסופית מוצקה וברורה ללגיטימיות של הצבעת-חוץ, אם כי ניתן לזהות גישה ההולכת ומתנסחת מתוך המציאות המתפתחת, ולפיה גבולות האזרחות אינם חופפים בהכרח את הגבולות הטריטוריאליים.

מכאן נובע כי בחינת הלגיטימיות של מגמה זו ראוי לה שתעשה מן ההיבט הנורמטיבי הכלל-עולמי, מחד גיסא, ומן ההיבט הפרטיקולרי של כל מדינה, מאידך גיסא. עצם התרחבות המגמה של הענקת זכויות הצבעת-חוץ בכל יבשות תבל ובמדינות השונות זו מזו בסוגי המשטר, וביחוד במדינות המערב הדמוקרטיות יוצרת יתד נורמטיבית שניתן להאחז בה כאשר מבקשים ללמד סנגוריה על אופציית הצבעת-חוץ. יחד עם זאת, בחירתה של אופציה זו אסור לה שתתעלם מהבחנה מתבקשת בין אזרחי חוץ לבין אזרחי פנים (אזרחים החיים במדינת אזרחותם), שהרי התעלמות מהבחנה זו כמוה כטשטוש לא רצוי של יסוד הכרחי מארבעת היסודות המגדירים מדינה-הווה אומר: טריטוריה. (ארבעת היסודות המגדירים מדינה הם: טריטוריה, אוכלוסיה, שלטון וריבונות). לא זו אף זו: חוש הצדק הטבעי יתקומם נגד קיומה של כל מציאות המעוגנת בחוק שתשווה את זכויות אזרחי החוץ לאלו של אזרחי הפנים. הגר מחוץ למדינת אזרחותו, וחיי היום-יום שלו אינם שזורים בריאליה שלה על כל בעיותיה, מן הראוי שזכאותו להשתתפות בקביעת דרכה הפוליטית תותנה בקיומה של זיקה למדינה זו מעבר לאזרחות הפורמלית, כמו גם במחוות נאמנות, ולו סמלית.

אשר על כן אופציית הצבעת-חוץ חייבת להיות מוענקת במגבלות שיוגדרו בחקיקה, כגון קביעת זמן מינימום לשהייה קודמת במדינת האזרחות, וזמן מירבי למגורים מחוץ למדינה זו, כמו גם התחייבויות רישום תקופתיות במשרדים קונסולריים המלווים בהיטל כספי כלשהו. טיעון זה תקף במיוחד בהתייחסות למדינת ישראל, שהסוגיות הפוליטיות על סדר יומה הן בעלות חשיבות אסטרטגית-קיומית, ולפיכך כל תיקון לחוק הבחירות שיאפשר הרחבת מעגל הזכאים להצבעת-חוץ, חייב להתקבל לאחר דיון ציבורי נרחב, ומתוך יראת אחריות עמוקה.

נספח:

המדינות והטריטוריות המאפשרות הצבעת חוץ (הרשימה מתייחסת למצב ב-2006 וכוללת רק את המדינות המאפשרות זאת לכל אזרחי החוץ שלהן, ולא רק לסקטורים מסויימים):

אירופה:

אוסטריה, אוקראינה, איטליה, איי מאן, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, בולגריה, גיברלטר, גרזי, גרנזי, בוסניה-הרצגובינה, בלגיה, בלרוס, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, מולדובה, נורווגיה, סלובניה ספרד, פולין פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קרואטיה, רומניה, רוסיה, שבדיה, שווייץ.

אמריקה:

איי פוקלנד, אקוואדור, ארצות-הברית, ארגנטינה, ברזיל, גוויאנה, הונדורס, וונצואלה, מקסיקו, פרו, קולומביה, קנדה, הרפובליקה הדומיניקנית.

אסיה:

אוזבקיסטן, אזרביג'ן, אינדונזיה, אפגניסטן, ארמניה, בנגלדש, גאורגיה, הודו, יפן, מלזיה, סינגפור, עירק, הפיליפינים, קזחסטן, תאילנד.

אפריקה:

אלג'יריה, בוצאונה, בנין, גאבון, גאנה, גינאה, דרום-אפריקה, זימבאבווה, חוף השנהב, טוגו, טוניסיה, לטוניה, מאלי, מוזמביק, נאמיביה, ניז'ר, סאו טומה, סנגל, צ'אד, קייפ וורדה, הרפובליקה המרכז אפריקנית.

האזור הפאסיפי:

אוסטרליה, איי קוק, איי מארשל, ונאטו, ניו-זילנד, פיג'י.

- i להגדרת המושג "הצבעת חוץ" עיין:
Dieter Nohelen, Florian Grotz, "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation";
www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99art/art4.htm
- ii התייחסות לגלובליזציה כתופעה המחייבת בחינה מחודשת של הזכויות להצבעת חוץ עלתה גם בבית המחוקקים הישראלי פעמים מספר: בכנסת ה-17 הציעו ח"כ אפי איתם תיקון לחוק הבחירות התשכ"ט 1969, לפיו תורחב החלת הזכויות להצבעה בבחירות לכנסת על אזרחים ישראלים השהים בחו"ל. בדברי ההסבר אמר ח"כ איתם כי "בעידן הגלובליזציה, כאשר אזרחים רבים שוהים בחו"ל לרגל עיסוקיהם ביום הבחירות, יש לאפשר להם להשתתף בבחירות באמצעות הנציגויות הישראליות בחו"ל..." (2595/17/פ) הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת ה-15 על ידי ח"כ משה ארנס (2857/15/פ), על שולחן הכנסת ה-16 על ידי ח"כ אליעזר כהן (1812/16/פ), ועל שולחן הכנסת ה-17 על ידי ח"כ מיכאל איתן (1067/17/פ).
- iii Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 8339, 5 March 1999, "Links between Europeans living abroad and their countries of origin"
- iv Metropolis World Bulletin, Fondazione Antonella Biscaro, "The Italian Transnational Citizen Casts a Vote and Scores a Goal" ISMU and University of Technology, Sydney (UTS)
- v ראה נספח
ניתן לעיין בתקצירים של פרסומי המכון באתר האינטרנט www.idea.int
- vi Rainer Baubock, "Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting" *Fordham Law Review*, Vol. 75
- vii Council of Europe, Assembly, 4.3.1. (36)
- viii Council of Europe, Assembly, articles 3,4, in particular
- ix Council of Europe, Assembly, article 17
- x Chaim Gans, The Limits of Nationalism, 2003, P.84
- xi "Less than 2 pc of expats in EU can vote", *Telegraph.co.uk*, July 2001
- xii [Baubock 2421]
- xiii Council of Europe, Assembly, article 3
- xiv Peter J. Spiro, "Perfecting Political Diaspora" New York University Law Review, Vol. 81 April 2006, p. 222
- xv "Report on the Compatibility of Remote Voting with the Standards of the Council of Europe", Venice, 12-13 March 2004
www.venice.coe.int/docs/2004
"הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" היא גוף מייעץ למועצת אירופה בענייני דמוקרטיה וחוקה שנוסד ב-1990
- xvi ראה:
Kare Vollan, Norwegian Ctr. Human Rights and Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights, Report No. 15/2005 "Observing Electronic Voting"
- xvii Andrea Elliot, "For Dominicans a New York Vote Cast Homeward", *N.Y. Times*, May 17, 2004
- xviii Spiro 223 הערה 101.
- xix Council of Europe, Assembly, 5.1.2 (80)
- xx Spiro, P. 215
- xxi *Telegraph. Co.uk*. "Expats: Britain's Forgotten Electorate", 27, Feb 2001
- xxii Baubock, 2425
- xxiii "Ballot box option attracts Swiss expats", *swissinfo.ch* April 5 2007
- xxiv Council of Europe, Assembly, 4.3.1. (48)