



Страсбург, 30 жовтня 2002 р.

CDL-AD(2002)023rev

Висновок п° 190/2002

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ,
ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії
(Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)

TABLE OF CONTENTS

Вступ	3
КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ	4
ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ	12
Загальні зауваження	12
I. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ	12
Вступ: принципи і їхня правова основа	12
1. Загальне виборче право	13
1.1. Правило й винятки	13
1.2. Списки виборців	14
1.3. Висування кандидатів	15
2. Рівність виборчого права	16
2.1. Рівність голосів	16
2.2. Рівність виборчих повноважень	16
2.3. Рівність можливостей	17
2.4. Рівність і національні меншини	18
2.5. Рівність і паритет статей	19
3. Вільне голосування	19
3.1. Свобода виборців формувати свою думку	19
3.2. Вільне волевиявлення й боротьба з порушеннями на виборах	20
3.2.1. Загальні положення	20
3.2.2. Процедури голосування	20
3.2.2.1. Голосування поштою й, за певних обставин, за довіреністю	21
3.2.2.2. Голосування військовослужбовців	21
3.2.2.3. Механічні й електронні системи голосування	22
3.2.2.4. Підрахунок голосів	22
3.2.2.5. Передача результатів	23
4. Таємне голосування	23
5. Пряме голосування	24
6. Періодичність виборів	24
II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ	24
1. Дотримання основних прав	25
2. Порядок регулювання й стабільність виборчого законодавства	25
3. Процесуальні гарантії	26
3.1. Організація виборів безстороннім органом	26
3.2. Спостереження за виборами	28
3.3. Ефективна система оскарження	29
3.4. Організація й порядок роботи виборчих дільниць	31
3.5. Фінансування	31
3.6. Безпека	32
Висновки	32

Вступ

8 листопада 2001 року Постійна комісія Парламентської Асамблеї, діючи від імені Асамблеї, прийняла Резолюцію 1264 (2001), у якій запропонувала Венеціанській комісії¹:

i. заснувати робочу групу в складі представників Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевої й регіональної влади Європи й, можливо, інших організацій, що мають досвід роботи в цій царині, з метою регулярного обговорення питань, стосовних до виборчого права;

ii. розробити звіт правил гідної належної практики виборів, що може бути базований на деяких з основних пропозицій, що знаходяться у додатку і які були прийняті за основу цієї резолюції, з урахуванням того, що такий звіт повинен включати диспозиції які розповсюджуються на передвиборчий, виборчий періоди та на період безпосередньо після виборів.

iii. до тієї міри, яку дозволяють наявні ресурси, підготувати звіт принципів, що лежать в основі європейських виборчих систем, шляхом координації, стандартизації й розробки поточних і перспективних досліджень і заходів. У середньостроковій перспективі слід передбачити внесення зібраної інформації про європейські вибори в базу даних, а так само їх аналіз і поширення спеціалізованим підрозділом.

Подані далі керівні принципи конкретизують три аспекти цієї резолюції. Вони були схвалені «Радою з демократичних виборів» – спільною робочою групою, створеною відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї, – на її другому засіданні (3 липня 2002 року), а відтак затверджені Венеціанською комісією на її 51-й сесії (5-6 липня 2002 року); вони побудовані на базі основних принципів загальноєвропейського досвіду в галузі виборів; і, нарешті, вони лежать в основі зводу рекомендованих норм належного проведення виборів.

Пояснювальна доповідь з'ясовує, дає визначення й уточнює норми, закріплені в керівних принципах, і, за потреби, наводить рекомендації з конкретних питань. Доповідь була затверджена «Радою з демократичних виборів» на її третьому засіданні (16 жовтня 2002 року), а потім Венеціанською комісією – на 52-й сесії (18-19 жовтня 2002 року).

Звід правил належної практики з виборчих питань" було прийнято Парламентською Асамблеєю Ради Європи на сесії 2003 року - першу частину, а також Конгресом місцевих та регіональних влад Європи на його весняній сесії 2003 року.

На прохання, висловлене Парламентською Асамблеєю в її резолюції, цей документ побудовано на підставі керівних принципів, наведених у пояснювальній записці, що додається до доповіді, на базі якої Асамблея ухвалила була свою резолюцію (Док. 9267). У ньому також враховані результати роботи Венеціанської комісії в галузі виборів, що резюмується в документі CDL (2002) 7.

¹Пункт 6; див. Док. 9267, доповідь Комісії з політичних питань, доповідач: п. Клерфэй.

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ

прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії
(Венеція, 5-6 липня 2002 року)

I. ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ

Виборча спадщина Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: *загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність*. Крім того, вибори мають провадитися регулярно.

1. Загальне виборче право

1.1. Правило й винятки

Загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право обирати й бути обраною. Однак це право може й, по суті, має бути обмежене певними умовами:

a. Вік:

- i. право обирати і бути обраним має залежати від досягнення мінімального віку;
- ii. право обирати має бути отримане щонайпізніше з досягненням повноліття;
- iii. бажано, щоб право бути обраним було отримане в тому ж віці, що й право обирати, але щонайпізніше в 25 років, за винятком особливого вікового цензу для займання певних посад (наприклад, членів верхньої палати законодавчого органу або глави держави).

b. Громадянство:

- i. може бути встановлена вимога щодо громадянства;
- ii. разом з тим було б доцільно дозволити іноземцям, що проживають у даній місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах.

c. Ценз осілості:

- i. може бути встановлена вимога щодо місця проживання;
- ii. місце проживання в даному разі тлумачиться як місце звичного проживання;
- iii. ценз осілості щодо громадян встановлюватися не може, за винятком участі в місцевих або регіональних виборах;
- iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин;
- v. правом обирати й бути обраним можуть бути наділені й громадяни, що проживають за кордоном.

d. Позбавлення права обирати й бути обраним:

- i. можливість позбавлення права обирати й бути обраним може бути передбачена, але тільки за такої сукупності умов:
- ii. це має бути передбачене в законі;
- iii. має бути дотримано принципу пропорційності; умови позбавлення права бути обраним можуть бути менш жорсткими, ніж умови позбавлення права обирати;

- iv. підставою для такого позбавлення має бути визнання особи недієздатною через психічне захворювання або засудження за тяжкі злочини;
- v. окрім того, позбавлення політичних прав або визнання недієздатним через психічне захворювання має бути ясно проголошене в рішенні суду.

1.2. Списки виборців

Для того, щоб списки виборців уважалися достовірними, доконечним є виконання наступних критеріїв:

- i. списки виборців мають бути постійними;
- ii. вони мають обновлятися регулярно, але щонайменше раз на рік. Там, де виборців не реєструють автоматично, має бути передбачена можливість їх реєстрації протягом порівняно тривалого часу;
- iii. списки виборців мають бути оприлюднені;
- iv. має існувати адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє зареєструвати не внесеного до списку виборця; реєстрація на виборчій дільниці в день виборів здійснюватися не може;
- v. має існувати аналогічна процедура, що дозволяє виборцям вносити виправлення в неправильні записи;
- vi. для того, щоб особа, що змінила місце проживання або досягла встановленого в законі мінімального віку після дати остаточної публікації списків, могла взяти участь у голосуванні, може бути передбачена їх реєстрація в додатковому списку.

1.3. Реєстрація кандидатів:

- i. реєстрація окремих кандидатів або списків кандидатів може бути обумовлена збором мінімального числа підписів;
- ii. закон не має ставити вимогу зібрати підписи понад одного відсотка виборців у відповідному окрузі;
- iii. при перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, зокрема щодо встановлених строків;
- iv. процес перевірки має, в принципі, охоплювати всі підписи; однак після того, як буде незаперечно встановлено, що необхідне число підписів уже зібрано, інші підписи можуть не перевірятися;
- v. підтвердження повноважень кандидатів має бути завершено до початку виборчої кампанії;
- vi. якщо кандидат або партія мусять вносити певну заставну суму, вона має підлягати відшкодуванню в разі, якщо цей кандидат або партія набирають більше певного встановленого відсотка голосів; як сума застави, так і відсоток голосів не мають бути надмірними;

2. Рівні виборчі права

Рівність виборчих прав має на увазі таке:

2.1. Рівність прав при голосуванні:

Кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен виборець має рівну кількість голосів.

2.2. Рівноправність голосів:

Місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами.

Принцип рівноправності голосів

- i. має поширюватися принаймні на вибори до нижніх палат законодавчих органів та стосовно до регіональних і місцевих виборів;
- ii. має на увазі справедливий і чіткий розподіл місць між виборчими округами на підставі одного з наступних критеріїв: чисельність населення даного округу, чисельність громадян, що в ньому проживають (включно з неповнолітніми), чисельність зареєстрованих виборців і, можливо, чисельність фактично голосуючих жителів. Можна передбачити відповідне поєднання цих критеріїв розподілу;
- iii. Можуть бути взяті до географічний критерій та межі адміністративного поділу чи й, можливо, навіть історичні границі;
- iv. Максимально припустиме відхилення від норми не мало б перевищувати 10 відсотків, але в жодному разі не може перевищувати 15 відсотків, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою щільністю населення);
- v. З метою гарантувати рівні виборчі можливості, розподіл місць має переглядатися принаймні раз на десять років, бажано, не під час проведення виборів;
- vi. У багатомандатних виборчих округах місця рекомендовано перерозподіляти без зміни меж виборчих округів, які, по змозі, мають збігатися з адміністративними межами;
- vii. У разі перегляду меж виборчих округів – відповідно до вимог одномандатної системи – він має:
 - бути неупередженим;
 - не завдавати шкоди інтересам національних меншин;
 - з урахуванням думки комісії, більшість складу якої є незалежні члени, серед котрих бажано мати спеціаліста з географії, соціолога й урівноважену кількість представників партій і, за потреби, представників національних меншин.

2.3. Рівність можливостей

a. Всім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що має на увазі безстороннє ставлення органів державної влади, зокрема до:

- i. виборчої кампанії;
- ii. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема ЗМІ державних;
- iii. державного фінансування партій і кампаній.

b. Залежно від свого предмета, ця рівність може бути абсолютною чи пропорційною. У випадку абсолютної рівності ставлення до політичних партій не враховує їхньої поточної впливовості в парламенті або підтримки електорату. У випадку пропорційної рівності статус політичних партій мають визначати результати, досягнуті ними на виборах. Рівні можливості забезпечуються, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів й інших форм підтримки.

c. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, закон має передбачати певний мінімальний доступ всіх учасників виборів в ході передвиборної кампанії й агітації до приватних електронних ЗМІ.

d. Фінансування політичних партій, кандидатів і передвиборних кампаній має бути прозорим.

e. Принцип рівності можливостей може, за певних обставин, бути підставою для обмеження загальних витрат політичних партій, зокрема на агітацію.

2.4. Рівність і національні меншини

a. Має бути дозволена діяльність партій, що представляють національні меншини.

b. Рівності виборчих прав, у принципі, не суперечить встановлення спеціальних норм, що гарантують національним меншинам певну квоту місць або винятки зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єра).

c. Жоден з кандидатів або виборців не зобов'язаний розкривати своєї належності до національних меншин.

2.5. Рівність і паритет статей

Правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або другої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції.

3. Вільне голосування

3.1. Свобода виборців формувати свою думку

a. Державні органи зобов'язані дотримувати безсторонності, зокрема стосовно до:

- i. засобів масової інформації;
- ii. наочної агітації;
- iii. права на демонстрації;
- iv. фінансування партій і кандидатів.

b. На державні органи покладають ряд позитивних зобов'язань: вони зокрема зобов'язані:

- i. оприлюднити імена висунутих кандидатів;
- ii. дати виборцям можливість ознайомитися зі списками кандидатів й окремими кандидатами, що беруть участь у виборах, наприклад, шляхом належного розміщення засобів наочної агітації;
- iii. інформація, згадана вище, має бути доступна мовами національних меншин.

c. Порушення обов'язку дотримувати нейтралітету або обмеження свободи виборців формувати свою думку має тягти за собою застосування санкцій.

3.2. Свобода волевиявлення виборців й боротьба з порушеннями на виборах

- i. процедура голосування має бути простою;
- ii. виборці мають завжди отримати змогу голосувати на виборчій дільниці. Інші способи голосування припустимі за наступних умов:
- iii. голосування поштою можна допускати тільки в тому разі, якщо пошта працює надійно й безпечно; коло тих, хто має право голосувати поштою, може

- бути звужене до осіб, що перебувають у лікарнях або ув'язненні, або людей з обмеженою рухомістю, або осіб, що проживають за кордоном, виключаючи всяку можливість махінацій і залякування;
- iv. електронне голосування може бути використане лише в тому випадку, якщо воно безпечне й надійне; виборці зокрема мають дістати змогу одержати підтвердження того, що вони проголосували, і виправити, за потреби, допущену при голосуванні помилку з дотриманням таємниці голосування; система має бути транспарентною;
- v. голосування за довіреністю може бути дозволене за умови його регламентації суворими правилами; число довіреностей, які може одержати один виборець, мусить бути обмежене;
- vi. використання переносних урн для голосування може допускатися лише за дотримання суворих умов, що дозволяють запобігти ризику махінацій;
- vii. для оцінки вірогідності результатів голосування слід застосувати принаймні два таких критерії, як кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, і кількість виборчих бюлетенів, вкинутих в урни для голосування;
- viii. членам виборчих комісій треба заборонити вносити хоча б які зміни у виборчі бюлетені або робити на них якісь позначки;
- ix. невикористані виборчі бюлетені мають постійно залишатися в приміщенні виборчої дільниці;
- x. дільничні комісії мають включати представників кількох партій, а спостерігачам, призначеним кандидатами, має бути дозволено надавати допомогу під час голосування й підрахунку голосів;
- xi. військовослужбовці мають, якщо це можливо, голосувати за місцем проживання. Якщо ні, доцільно зареєструвати їх для голосування на виборчій дільниці поблизу місця їхньої дислокації;
- xii. підрахунок голосів бажано провадити на виборчих дільницях;
- xiii. підрахунок голосів має здійснюватися транспарентно. Спостерігачам, представникам кандидатів і представникам засобів масової інформації слід дозволити бути присутніми при підрахунку голосів. Ці особи мають також мати доступ до всіх протоколів;
- xiv. передача результатів вищому органу має здійснюватися в прозорий спосіб;
- xv. держава повинна карати будь-яке фальшування результатів виборів.

4. Таємне голосування

- a. Для виборців таємне голосування – це не тільки право, але й обов'язок, невиконання якого має бути покаране шляхом визнання недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомий іншим.
- b. Голосування має здійснюватися особисто. Сімейне голосування або будь-які інші форми контролю одним виборцем за волевиявленням іншого мають бути заборонені.
- c. Списки виборців, що проголосували, не мають бути оприлюднені.
- d. Порушення таємниці голосування має тягти за собою накладення санкцій.

5. Пряме голосування

Обирати прямим голосування мають:

- i. членів принаймні однієї палати національного законодавчого органу;
- ii. органи законодавчої влади рівня нижчого, ніж національний;

iii. місцеві ради.

6. Періодичність виборів

Вибори мають проводитися регулярно; строк повноважень членів законодавчих зборів не має перевищувати 5 років.

II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

1. Дотримання основних прав

a. Демократичні вибори неможливі без дотримання прав людини, зокрема свободи слова й преси, свободи пересування по країні, свободи зборів й об'єднання в політичних цілях, зокрема для створення політичних партій.

b. Обмеження цих свобод мають спиратися на норми закону, відповідати суспільним інтересам і принципу пропорційності.

2. Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства

a. За винятком норм, що регулюють технічні питання й конкретні аспекти, – які можуть мати вигляд підзаконних актів виконавчої влади, – норми виборчого права мають бути закріплені принаймні у вигляді законів.

b. Основні елементи виборчого права, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення між виборчих округів не можна переглядати менш, як за рік до проведення виборів або ж їх треба закріпити в конституції або в документі, що має більше високий статус, ніж звичайний закон.

3. Процесуальні гарантії

3.1. Організація голосування безстороннім органом

a. Відповідальність за застосування норм виборчого права має нести безсторонній орган.

b. Там, де немає багатолітньої традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – належить створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії.

c. Центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом.

d. До її складу мають входити:

i. принаймні один представник суддівського стану;

ii. представники партій, уже представлених у парламенті або таких, що набрали більше певного відсотка голосів; ці особи мають бути компетентними в питаннях виборів.

До її складу можуть входити:

iii. представник міністерства внутрішніх справ;

iv. представники національних меншин.

e. Політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або мають мати змогу спостерігати за роботою відповідного безстороннього органу. Рівність може витлумачуватися як абсолютна або пропорційна (див. пункт 1.2.3.b).

f. Члени виборчих комісій не можуть бути відкликані на власній розсуд органами, які їх призначають.

g. Членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку.

h. Бажано, щоб виборчі комісії ухвалювали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом.

3.2. Спостереження за виборами

a. Як національним, так і міжнародним спостерігачам слід надати якомога ширші можливості для участі в спостереженні за проведенням виборів.

b. Спостереження не має обмежуватися лише днем виборів, але охоплювати й період реєстрації кандидатів та, за потреби, виборців, а також період проведення передвиборної кампанії. Воно має дати змогу встановити, чи не мали місце якінебудь порушення як до, так і під час виборів і після них. Спостереження повинно завжди бути можливим на етапі підрахунку голосів.

c. Місця, в яких спостерігачі з'являтися права не мають, слід чітко визначити в законі.

d. Предметом спостереження має також бути дотримання органами влади принципу безсторонності.

3.3. Існування дієвої системи оскарження

a. Інстанцією, до якої спрямовують скарги з усіх виборчих питань, має бути виборча комісія або суд. Стосовно до виборів у парламент може бути передбачена змога оскарження до парламенту як до першої інстанції. У всякому разі, слід передбачити можливість остаточного оскарження до суду.

b. Процедура має бути простою і позбавленою формалізму, зокрема щодо прийнятності скарг.

c. Положення щодо процедури оскарження та, зокрема, повноважень й обов'язків різних органів, мають бути чітко прописані в законі з метою уникнути колізії прав (як позитивної, так і негативної). Ні сторона, що оскаржує, ні органи влади не можуть мати права обирати орган з розгляду таких скарг.

d. Компетенція органу з розгляду скарг має поширюватися зокрема на такі питання, як право обирати – включаючи списки виборців – і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання правил, що регулюють проведення виборчих кампаній, і результати виборів.

e. Орган з розгляду скарг має бути вповноважений анулювати вибори в тих випадках, коли порушення могли вплинути на їхні результати. Можливість анулювати результати виборів має бути передбачена як для виборів у цілому, так і для

результатів по окремих виборчих округах чи дільницях. У випадку анулювання результатів голосування у відповідному районі мають бути організовані нові вибори.

f. Усі кандидати й виборці, зареєстровані в відповідному виборчому окрузі, мають мати право на оскарження. На випадок оскарження результатів виборів з боку виборців можуть бути встановлені розумні вимоги щодо мінімального числа виборців.

g. Строки подачі скарг і терміни їх розгляду мають бути короткі (у першій інстанції від трьох до п'яти діб).

h. Треба гарантувати стороні, що оскаржує, такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.

i. У тих випадках, коли в ролі органів з розгляду скарг виступають вищі виборчі комісії, вони мають бути вповноважені *ex officio* виправляти або анулювати рішення нижчих виборчих комісій.

4. Виборча система

За умови дотримання згаданих вище принципів застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ

ухвалена Венеціанською комісією на 52-му пленарному засіданні,
(Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)

Загальні зауваження

1. Поряд із правами людини й верховенством права одним з трьох стовпів європейської конституційної спадщини, а також діяльності Ради Європи, є демократія. Демократія немислима без виборів з дотриманням певних засад, які й дають підстави вважати їх за демократичні.

2. Ці засади становлять особливий аспект європейської конституційної спадщини, який цілком обґрунтовано можна назвати «загальноєвропейським досвідом в царині виборів». Досвід оцей включає два аспекти. Перший – це міцні підвалини європейської виборчої спадщини, а саме такі конституційні принципи виборчого права, як загальні, рівні, вільні й прямі вибори шляхом таємного голосування. Другий – це те, що справді демократичні вибори не можливі без дотримання певних основоположних для демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, – таких, як повага до основних прав, стабільність виборчого права й існування дієвих процесуальних гарантій. Тому-то наведений нижче текст – як і викладені вище керівні принципи – має два складники: по-перше, в ньому йде мова про визначення й практичні наслідки застосування принципів європейської виборчої спадщини, а по-друге, про умови, потрібні для їх застосування.

I. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ

Вступ: принципи і їхня правова основа

3. Вибори, що відповідають спільним для європейської спадщини засадам, на які оперте справді демократичне суспільство, мають провадитися з дотриманням таких основних норм: *виборче право має бути загальним, рівним, вільним і прямим при таємному голосуванні*. Крім того, вибори мають провадитися регулярно. Всі ці принципи в сукупності становлять європейську виборчу спадщину.

4. Хоча всі ці принципи – класичні за своїм характером, їх утілення ставить цілу низку питань, що заслуговують уважного вивчення. Було б доцільно спробувати виокремити з них базові положення, від яких жодна європейська держава відхилитися не може.

5. Базу європейської виборчої спадщини складають, перш за все, міжнародні норми. На загальному рівні відповідну міжнародну норму подибуємо в статті 25 (b) Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, у якій прямо перелічено всі ці принципи, крім прямого голосування, хоча останнє, зрештою, мається на увазі². Загальноєвропейська норма закріплена в статті 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про права людини, в якій прямо передбачене право на періодичні вільні вибори шляхом таємного голосування³; інші принципи також закріплені в практиці з прав людини⁴. Право на прямі

² Див. ст. 21 Загальної декларації прав людини.

³ Стаття 3 «Право на вільні вибори»: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

вибори також було визнано Страсбурзьким судом, принаймні в порядку презумпції⁵. Разом з тим конституційні принципи, спільні для всього континенту, можна відшукати не тільки в міжнародних текстах, ба більше: нерідко вони докладніше виписані в національних конституціях⁶. У тих випадках, коли законодавство й практика різних країн збігаються, це дозволяє визначити зміст цих принципів більш точно.

1. Загальне виборче право

1.1. Правило й винятки

6. Загальне виборче право охоплює як активну правоздатність – право обирати, так і пасивну – право бути обраним. Право обирати й бути обраним може обмежуватися певними умовами, повний перелік яких наведено нижче. Найпоширенішими умовами є *вік* і *громадянство*.

а. Умовою права обирати й бути обраним є певний мінімальний вік; проте досягнення повноліття, з яким пов'язують не тільки набуття прав, але й обов'язків цивільного характеру, має означати й набуття принаймні права обирати. Щодо права бути обраним може бути встановлений більш зрілий вік, утім, за винятком випадків, коли для займання певних посад встановлено особливий віковий ценз (наприклад, для членів верхньої палати чи глави держави), цей вік не мав би перевищувати 25 років.

б. У законодавстві більшості країн умова *громадянства* передбачена. Проте нині стає помітнішою тенденція надавати осілим чужоземцям політичних прав на місцевому рівні відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні⁷. Саме тому є рекомендація надавати іноземцям, що проживають у якійсь місцевості більше певного часу, право голосу на місцевих виборах. Крім того, у рамках процесу європейської інтеграції громадяни європейських країн отримали право обирати й бути обраними на муніципальних виборах та на виборах у Європейський парламент, що провадяться в країні-члені ЄС, у якій вони проживають⁸. Разом з тим застосування критерію громадянства може інколи наражатися на певні проблеми, як-от коли якась держава з певних – наприклад, лінгвістичних – підстав відмовляє в наданні громадянства особам, що проживають на її території протягом кількох поколінь. А ще, згідно з Європейською конвенцією про громадянство⁹, особи, котрі мають подвійне громадянство, можуть користуватися такими ж самими виборчими правами, що й інші громадяни¹⁰.

с. По-третє, на право обирати та/або бути обраним можуть поширювати вимоги щодо *місця проживання*¹¹, причому під місцем проживання мають на увазі місце звичного проживання. Щодо участі в місцевих і регіональних виборах, то, якщо передбачений

⁴ Щодо загальності, див. зокрема рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії» від 2 березня 1997 р., Серія А, том 113, стор. 23; рішення в справі «Жітона та ін. проти Греції», 1 липня 1997 р., № 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 і 27755/95 в «Collected Judgments and Decisions», 1997-IV, стор. 1233; щодо рівності див. вищезгадане рішення у справі «Матьє-Моен і Клерфей», стор. 23.

⁵ ЄСПЛ № 24833/94, рішення в справі «Метьюз проти Сполученого Королівства», 18 лютого 1999 р., «Collected Judgments and Decisions» 1999-I, п. 64.

⁶ Наприклад, ст. 38.1 Конституції Німеччини, ст.ст. 68.1 і 69.2 Конституції Іспанії та ст. 59.1 Конституції Румунії.

⁷ Див. ETS 144.

⁸ Стаття 19 Договору про заснування Європейського співтовариства.

⁹ Див. ETS 166, стаття 17

¹⁰ ЄСПЛ обіймає обережнішу позицію: див. рішення Європейської комісії з прав людини № 28858/95, рішення від 25.11.96 у справі «Ганчев проти Болгарії», DR 87, стор. 130.

¹¹ Див. з цього питання поки що останнє за часом рішення ЄСПЛ № 31891/96 від 07.09.99, у справі «Хільбе проти Ліхтенштейна».

період проживання не перевищує кількох місяців, вимога стосовно до місця проживання, здається, не суперечить принципів загального виборчого права; установлення ж тривалішого строку припустиме лише для захисту національних меншин¹². З іншого боку, багато держав надають право обирати й навіть право бути обраним своїм громадянам, що живуть за рубежем. Така практика може за деяких обставин призводити до зловживань, як-от коли громадянство надається за етнічною ознакою. Можна передбачити реєстрацію виборця й не за основним місцем його проживання, якщо той як правило проживає в цьому місці, що, наприклад, засвідчують дані про його/її сплату місцевих податків. Зрозуміло, що в такому разі не допускається реєстрація виборця за основним місцем проживання.

Свобода пересування громадян по в межах усієї країни, а також їхнє право будь-коли до неї повернутися – одне з основних прав, без якого не можливі справді демократичні вибори¹³. У виняткових випадках – коли хтось проти власної волі виявляється переміщеним, доцільно тимчасово надати таким особам право вважатися за тих, хто пробуває по своєму колишньому місцю проживання.

d. І нарешті, можуть бути передбачені *підстави для зупинення дії політичних прав*. Утім, такі підстави мають відповідати звичайним умовам, на яких можуть бути обмежені основні права; інакше кажучи, вони мають¹⁴:

- бути передбачені в законі;
- відповідати принципів пропорційності;
- спиратися на визнання особи недієздатною через психічну хворобу або засудження за серйозне правопорушення.

Крім того, позбавити ту або ту особу політичних прав може тільки суд шляхом постановлення відповідного рішення. Утім, в разі обмеження прав з підстав психічного захворювання відповідне рішення суду може визнавати особу недієздатною, а вже позбавлення цивільних прав впливати *ipso jure*.

Умови, на яких особа може бути позбавлена свого права бути обраною, можуть бути не такі суворі, як умови позбавлення її права обирати, бо в цьому випадку йдеться про займання публічної посади, тож заборона її займати особам, діяльність котрих на ній могла б зашкодити вагомішим інтересам суспільства, може виявитися цілком законною.

1.2. Списки виборців

7. Належне ведення *списків виборців* має суттєве значення для гарантування загального виборчого права. У той же час видається можливим, щоб виборців включали в ці списки не автоматично, а тільки на їхнє прохання. На практиці в списках виборців нерідко виявляють неточності, що призводить до конфліктів. Брак досвіду з боку органів влади, міграція населення потоки й байдуже ставлення громадян до перевірки внесених у списки виборців даних, коли їм надають змогу з ними познайомитися, ускладнюють ведення цих списків. Для того, щоб списки виборців відповідали дійсності, необхідно забезпечити виконання низки умов:

- i. списки виборців мають бути постійними;

¹² Див. рішення Європейської комісії з прав людини № 23450/94 від 15.09.97 р. у справі «Полакко і Гарофало проти Італії» (стосовно до Трентіно–Альто Адідже).

¹³ Див. главу II.1 нижче.

¹⁴ Див., наприклад, рішення ЄСПЛ № 26772/95 у справі «Лабіта проти Італії», 6 квітня 2002 р., п. 201 і наступні.

ii. вони мають регулярно – принаймні раз на рік – обновлятися в такий спосіб, аби муніципальні (місцеві) органи влади призвичаїлися щороку, о тій самій порі виконувати всі покладені на них обов'язки з приведення списків у сучасний стан. Там, де реєстрація виборців не проводиться автоматично, можливість реєстрація має бути передбачена протягом досить тривалого часу;

iii. списки виборців мають оприлюднюватися. Остаточний обновлений варіант має надсилатися до вищої інстанції під наглядом безстороннього органа, відповідального за застосування закону про вибори;

iv. має існувати адміністративна – з можливістю перегляду судовим органом – або судова процедура, що дозволяє виборцям, не включеним у списки, домогтися реєстрації. У деяких країнах передбачено, що внесення в додатковий список припиняється, скажімо, за 15 днів до проведення виборів або навіть і в день виборів. В останньому випадку, хоч він є вражаючим проявом лібералізму, включення в списки виборців залежить від ухвали суду, що змушений проводити засідання в день виборів, внаслідок чого така процедура не відповідає організаційних потребам, що лежать в основі функціонування будь-якої демократії. Хоч там як, але дозволяти виборчим дільницям реєструвати виборців безпосередньо в день виборів не слід;

v. крім того, неточності в списках виборців з'являються як унаслідок необґрунтованого включення окремих виборців, так і невключення деяких із них. Тож має існувати процедура, аналогічна згаданій у попередньому пункті, що дозволяла б виборцям вносити виправлення в неточні записи. Коло виборців, що мають право вимагати внесення таких виправлень, можна обмежити особами, що проживають на території даного виборчого округу, або виборцями, зареєстрованими на даній виборчій дільниці;

vi. для того, щоб особи, які змінили своє місце проживання або досягли встановленого в законі мінімального віку вже після дати публікації остаточного варіанта списку виборців, могли взяти участь у голосуванні, можна передбачити можливість їх реєстрації в додатковому списку.

1.3. Висування кандидатів

8. Вимога зібрати певне число *підписів*, аби могли виставити свою кандидатуру, теоретично відповідає принципів загального виборчого права. Фактично, лише маргінальні партії, може, стикаються бодай з якимись серйозними труднощами при зборі потрібної кількості підписів – за умови, що вимога про збір підписів не використовуються для того, щоб позбавити кандидатів змоги висуватися. Щоб уникнути такого маніпулювання, бажано встановити в законі вимогу про збір підписів у кількості, що не перевищує одного відсотка виборців¹⁵. При перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, встановлених строків, і перевіряти всі підписи підряд, а не вибірково¹⁶; однак після того, як внаслідок перевірки буде незаперечно встановлено, що потрібну кількість підписів уже зібрано, від перевірки решти підписів можна відмовитися. Так чи інакше, перевірку повноважень кандидатів треба завершувати до початку виборчої кампанії, оскільки несвоєчасність посвідчення кандидатур може поставити деякі партії або кандидатів в нерівне становище щодо здатності вести кампанію.

¹⁵ CDL (99) 66, стор. 9.

¹⁶ CDL-INF (2000) 17, стор. 4-5; CDL (99) 67, стор. 7-8.

9. Існує ще одна процедура, відповідно до якої кандидати або партії зобов'язані внести певну заставу, що підлягає відшкодуванню тільки в тому разі, коли відповідний кандидат або партія наберуть більше певного встановленого відсотка голосів. Здається, що така практика більш ефективна, ніж збір підписів. Однак розмір цієї застави й число голосів, які треба набрати для її відшкодування, не мають бути надмірними.

2. Рівність виборчого права

10. Рівність у питанні виборів охоплює цілий ряд аспектів. Одні стосуються рівності виборчого права – цінності, що поділяють на всьому континенті, тим часом як інші аспекти виходять за межі цієї концепції, вважати, що вони відбивають якийсь спільний стандарт, не можна. Що ж до принципів, дотримання яких має бути забезпечене за будь-яких обставин, то це – рівність голосів, рівність виборчих прав і рівність можливостей. З іншого боку, не можна вимагати обов'язкової рівності результатів, що була б забезпечена, наприклад, за допомогою пропорційного представництва партій або статей.

2.1. Рівність голосів

11. *Рівність голосів* означає, що кожен виборець має звичайно мати один і тільки один голос. Очевидно, що множинність голосів (і дотепер досить поширене порушення в нових демократіях), не припустима – ні тоді, коли виборець має право проголосувати більше одного разу в тому самому місці, ні тоді, коли він (або вона) має право проголосувати в кількох різних місцях, наприклад, за теперішнім місцем проживання і за колишнім.

12. У деяких системах виборець, утім, має більш як один голос. Наприклад, у виборчій системі, що допускає роздільне голосування (голосування за кандидатів, яких обирають з кількох списків), виборець може мати по одному голосу на кожну вакантну посаду. Можна бачити й системи, в яких одне голосування провадиться в рамках меншого виборчого округу, а інше – у рамках більшого, що часто має місце в системах, де поєднуються одномандатні округи й пропорційне представництво на національному або регіональному рівні¹⁷. У цьому випадку рівність права голосу означає, що всі виборці мають мати рівну кількість голосів.

2.2. Рівність виборчих повноважень

13. Рівність виборчих повноважень у тих випадках, коли вибори провадяться не в одномандатному виборчому окрузі, передбачає встановлення меж виборчих округів таким чином, щоб місця депутатів, які представляють населення у *нижніх палатах*, порівно розподілялися між виборчими округами на основі чіткого критерію – наприклад, чисельності населення даного виборчого округу, кількості громадян, що проживають у цьому окрузі (включаючи неповнолітніх), кількості зареєстрованих виборців або й, може, кількості осіб, що реально беруть участь у голосуванні. Можна припустити й доречне поєднання таких критеріїв. Такі ж норми діють і стосовно до регіональних і місцевих виборів. Коли цей принцип порушується, ми маємо справу з явищем, відомим як «*виборча геометрія*». «Виборчу геометрію» подибуємо в вигляді «активної виборчої геометрії», коли розподіл місць відразу ж призводить до нерівного представництва, або в вигляді «пасивної», яка виникає внаслідок консервації без змін територіального розподілу місць і меж виборчих округів. Крім цього, в рамках систем, в яких принцип пропорційного представництва втілено не цілковито, а надто в рамках мажоритарних (чи

¹⁷ Див., наприклад, ст. 64 Конституції Албанії і розділ 1 Федерального закону Німеччини про вибори.

плюралістичних) виборчих систем, не виключена можливість іншого типу передвиборних махінацій («джеррімандерінг»), коли внаслідок штучного «перекроювання» меж виборчих округів переваги отримує одна з партій.

14. Межі виборчих округів можуть також бути визначені на основі географічних критеріїв, адміністративних, ба навіть історичних кордонів, які також нерідко визначає географія.

15. Максимально припустиме відхилення від прийнятого критерію розподілу залежить від конкретної ситуації, проте звичайно не мало б перевищувати 10 % чи щонайбільше 15 %, якщо не йдеться про справді виняткові обставини (коли малолюдна адміністративна одиниця має однаковий статус з іншими і, отже, право мати принаймні одного представника в нижній палаті, або коли вона є місцем компактного проживання національної меншини)¹⁸.

16. Щоб уникнути «пасивної виборчої геометрії» треба принаймні раз на десять років переглядати розподіл місць, причому бажано не в рік проведення виборів, що дозволить зменшити небезпеку політичних маніпуляцій¹⁹.

17. У багатомандатних виборчих округах «виборчої геометрії» можна легко уникнути завдяки регулярному розподілові місць між виборчими округами на підставі визначеного критерію. У цьому випадку виборчі округи мали б співвідноситися з адміністративними одиницями, а перерозподіл був би небажаний. У тих випадках, коли голосування проводиться за одномандатним принципом, межі виборчих округів треба переглядати після кожного перерозподілу місць. Політичні наслідки встановлення або перегляду меж виборчих округів досить значні, і тому вкрай важливо, щоб цей процес не здійснювався в інтересах однієї з партій і не зачіпав інтереси національних меншин. Країни з міцними демократичними підвалинами обирають різні підходи до цієї проблеми й керуються різними принципами. Новим демократіям варто взяти на озброєння прості критерії й легкі для реалізації процедури. Найкращий вихід вбачається в тому, щоб на першому етапі доручити рішення цієї проблеми комісії, більшість членів якої були б незалежними й до складу якої входили б, бажано, географ, соціолог, збалансована кількість представників різних партій, а також, за потреби, представники національних меншин. Після цього парламент міг би на підставі пропозицій комісії ухвалити рішення, передбачивши можливість одного оскарження.

2.3. Рівність можливостей

18. *Рівність можливостей* має бути забезпечена всім партіям і кандидатам, і спонукати державу ставитися до них безсторонньо і однаковою мірою застосовувати до ті ж самі норми закону. Так, вимога щодо *нейтральності* поширюється на *виборчу кампанію* і *висвітлення ходу виборів у засобах масової інформації*, зокрема державних ЗМІ, а також на *державне фінансування* партій і кампаній. Рівність можливостей може витлумачуватися на два способи – як рівність «абсолютна» і рівність «пропорційна». «Абсолютна» рівність означає, що **політичні партії** користуються рівним статусом, що не залежить од їхньої реальної ваги в парламенті чи підтримки електорату. Цей критерій слід застосовувати, коли йдеться про використання суспільної інфраструктури та засобів агітації (наприклад, реклами, поштових і аналогічних послуг, проведення демонстрацій в громадських місцях, надання громадських приміщень для проведення масових заходів). «Пропорційна» ж рівність припускає, що ставлення до політичних партій залежить від

¹⁸ Див. CDL (98) 45, стор. 3; CDL (99) 51, стор. 8; CDL (2000) 2, стор. 5; CDL-AD (2002) 9, п. 22.

¹⁹ CDL-AD (2002) 9, п. 23.

кількості отриманих ними голосів. Принцип рівності можливостей (абсолютної та/або пропорційної) застосовується зокрема при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів та інших форм підтримки. Деякі форми підтримки можуть надаватися, з одного боку, на засадах абсолютної рівності, а з іншого боку – пропорційної.

19. Основна мета – це дати основним політичним силам змогу виражати свої думки в провідних органах масової інформації країни і щоб усі політичні сили мали право проводити свої мітинги, в тому числі й у громадських місцях, розповсюджувати літературу й користуватися своїм правом на розміщення агітаційних матеріалів. Усі ці права мають бути чітко регламентовані – з дотриманням принципів свободи вираження поглядів, – а будь-яке порушення цього права з боку влади або з боку учасників кампанії має тягти за собою відповідні санкції. Для виправлення ситуації напередодні виборів слід забезпечити право на оперативне оскарження. Відомо, втім, що необ'єктивне висвітлення виборчої кампанії та кандидатів у засобах масової інформації є однією з найпоширеніших проблем, що виникають під час виборів. Тому надзвичайно важливо в кожній країні скласти перелік засобів масової інформації й подбати про те, щоб кандидатам і партіям було надано достатньо збалансований обсяг ефірного часу або рекламного простору, у тому числі на державних радіо- і телевізійних каналах.

20. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, закон має передбачати, що приватні аудіовізуальні ЗМІ надають для проведення виборчої кампанії й агітації усім учасникам виборів певний мінімальний доступ.

21. Питання про фінансування, зокрема, про необхідність забезпечення прозорості фінансування, розглядається нижче²⁰. З метою ж забезпечення рівності можливостей встановлюють обмеження на витрати політичних партій, особливо на агітацію.

2.4. Рівність і національні меншини

22. Відповідно до принципів міжнародного права виборче право має гарантувати рівність для осіб, що належать до національних меншин, а це зокрема означає заборону будь-якої дискримінації щодо них²¹. Так, національні меншини мають користуватися правом створювати свої політичні партії²². Порядок визначення меж округів і правила, що встановлюють процентний бар'єр, не мають створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборного органу.

23. Принципові рівності не суперечать деякі заходи, вживані на забезпечення мінімального представництва меншин – шляхом, визначення квоти місць²³ або встановлення винятків зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єру до партій, що представляють національні меншини²⁴). Крім цього, можна передбачити, що громадяни, які належать до національних меншин, мають право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати доказів їх належності до тієї або тієї національної меншини^{25, 26}.

²⁰ Див. главу II.3.5 нижче.

²¹ Стаття 4.1 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

²² Щодо заборони на створення політичних партій та аналогічних заходів див. CDL-INF(2000) 1.

²³ Як це має місце в Словенії та Хорватії.

²⁴ Як це має місце в Німеччині й Польщі. Румунське законодавство передбачає представництво організацій національних меншин навіть у тому разі, якщо кількість голосів, що вони здобули, становить (лише) 5 відсотків від середньої кількості фактично поданих голосів, потрібних для обрання депутата нижньої палати національного парламенту.

²⁵ Стаття 3 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

2.5. Рівність і паритет статей

24. Якщо існує відповідна конституційна основа²⁷, можна було б прийняти відповідні норми, що якоюсь мірою сприяли б балансові або навіть і паритетові у представництві чоловіків і жінок у виборних органах. Якщо ж таких конституційних підстав немає, подібні положення можуть бути визнані як такі, що суперечать принципу рівності й свободі асоціацій.

25. Крім того, сфера застосування цих норм залежить від виборчої системи. У системі з фіксованими партійними списками рівність буде забезпечена в випадку, коли кількість чоловіків і жінок, що обираються за партійними списками, однакова. Проте там, де дозволене рейтингове голосування або голосування проти своєї партії, немає гарантій, що виборець обиратиме представників обох статей порівно, а це може призвести до диспропорції у складі виборного органа.

3. Вільне голосування

26. Вільне голосування охоплює два різних аспекти: вільне формування виборцем своєї думки й вільне вираження цієї думки, тобто вільна процедура голосування й точна оцінка отриманих результатів.

3.1. Свобода виборців формувати свою думку

а. *Свобода виборців формувати свою думку* почасти перегукується з рівністю можливостей. Її існування передбачає, що держава, – і органи публічної влади в цілому, – дотримують свого обов'язку бути безсторонніми, зокрема там, де йдеться про використання засобів масової інформації, використання засобів наочної агітації, права на проведення демонстрацій у громадських місцях і фінансування партій та кандидатів.

б. На органах державної влади лежать і деякі позитивні зобов'язання. Вони мають забезпечити голосування народу щодо кандидатів, висунутих відповідно до закону. Висування конкретних кандидатів може бути заборонено лише за виняткових обставин – коли цього вимагає більш вагомий суспільні інтереси. Органи державної влади також мають дати виборцям змогу знайомитися з партійними списками й кандидатами, що беруть участь у виборах, зокрема за допомогою належного розміщення засобів наочної агітації. Відповідна інформація має бути доступна також і мовами національних меншин, принаймні там, де вони становлять певну частину населення.

Вільному формуванню думок виборців можуть також перешкоджати дії *фізичних осіб*, що намагаються, наприклад, підкупити виборців: такій практиці держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати.

с. Для забезпечення дієвості норм, що стосуються вільного формування виборцями своєї думки, будь-яке порушення вищевказаних норм має бути покараним.

²⁶ Щодо законодавства про вибори і національні меншини див. CDL-INF (2000) 1.

²⁷ Див. статтю 3.2 Конституції Франції; див. рішення від 18 грудня 1982 року, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, стор. 66 ff.

3.2. Вільне волевиявлення й боротьба з порушеннями на виборах

3.2.1. Загальні положення

27. Вільне волевиявлення насамперед вимагає неухильного дотримання встановленої законом процедури *голосування*. На практиці виборці мають отримати змогу віддати свої голоси за списки або зареєстрованих кандидатів, тобто одержати бюлетені для голосування з їхніми іменами й опустити ці бюлетені в урну для голосування. Держава зобов'язана надати відповідне приміщення для голосування. Виборці мають бути захищені від залякування або обмежень, які б їм перешкоджали голосувати або віддавати свій голос відповідно до своїх намірів, хоча б від кого такі погрози не виходили – від влади або від окремих осіб; такому роду дій держава зобов'язана запобігати і їх карати.

28. Крім того, виборець має право на достовірність результатів голосування; держава зобов'язана припиняти будь-які порушення в ході виборів.

3.2.2. Процедури голосування

29. Процедури голосування відіграють найважливішу роль у виборчому процесі в цілому, оскільки найбільш висока ймовірність порушень існує саме в ході голосування.

30. У деяких країнах практична реалізація демократичних норм вимагає радикальної зміни ставлення до них, чому мають активно сприяти органи влади. У цьому плані слід ужити конкретних заходів для протидії традиціям і звичаям, які негативно впливають на вибори. В основному подібні порушення, зокрема такі, як «сімейне голосування»²⁸, мають місце в процесі голосування.

31. Всі ці спостереження приводять нас до наступного висновку: *процедура голосування має залишатися простою. Можна тому рекомендувати дотримуватися викладених нижче критеріїв.*

32. Якщо склад виборчих дільниць сформовано на основі збалансованого представництва різних політичних напрямків, можна вважати, що в такому разі допустити порушення буде складно, а про об'єктивність голосування слід судити по двох основних критеріях: кількості виборців, що проголосували, проти кількості виборчих бюлетенів в урні для голосування. Перший показник можна встановити по кількості підписів у списку виборців. Однак людська натура така (навіть якщо відкинути навмисні порушення), що домогтися повного збігу цих двох показників досить складно. Певне уявлення про реальну ситуацію можуть дати які-небудь додаткові заходи контролю – такі, як нумерація корінців виборчих бюлетенів або зіставлення загальної кількості виборчих бюлетенів в урні для голосування з урахуванням анульованих і невикористаних бюлетенів із числом виборчих бюлетенів, виданих даній виборчій дільниці, але не варто мати ілюзій із приводу того, що результати цих різних підрахунків точно збігатимуться. Збільшення кількості різних підрахунків таїть ту небезпеку, що розбіжності при підрахунках і зрештою фактичні порушення, не сприйматимуться серйозно. Краще пильно контролювати два показники, ніж абияк – і, отже, неефективно – контролювати велике число змінних.

33. Усі невикористані бюлетені для голосування мають залишатися на виборчій дільниці, а не передаватися для зберігання кудись інде. З моменту відкриття виборчої дільниці

²⁸ Див. далі розділ I.4.

приготовлені бюлетені для голосування мають перебувати на очах: наприклад, на столі в одного з керівників дільничної комісії. Не можна допускати, щоб, крім цього, бюлетені лежали десь у шафі або інших місцях.

34. Засвідчення виборчих бюлетенів підписом і печаткою не має провадитися в момент його видачі виборцеві, адже підпис і печатку можна поставити так, що пізніше, при підрахунку голосів можна буде ідентифікувати виборця, а це було б порушенням таємниці голосування.

35. З тої миті, як виборець візьме свій виборчий бюлетень, ніхто інший до бюлетеня доторкатися не може.

36. Важливо, щоб до складу виборчої дільниці входили представники різних партій і щоб на дільниці були присутні призначені кандидатами спостерігачі.

37. Виборці слід завжди забезпечити змогу проголосувати на виборчій дільниці, проте за певних умов допускаються й інші зазначені нижче форми голосування.

3.2.2.1. Голосування поштою й, за певних обставин, за довіреністю

38. Голосування поштою й голосування за довіреністю у західних країнах допускають повсюдно, втім, конкретні умови такого голосування істотно різняться. Так, голосування поштою може бути досить поширене в одній країні й заборонене в іншій – через побоювання порушень. Таке голосування слід допускати лише в тому разі, коли поштова служба є безпечна – тобто захищена від навмисного втручання, і надійна – в тому сенсі, що функціонує належним чином. Голосування за довіреністю можна допускати за умови дотримання дуже суворих правил – знову ж таки з метою запобігти порушенням; число довіреностей, які може одержати один виборець, повинно бути обмеженим.

39. Жодну з цих форм голосування не слід заохочувати, якщо труднощі, їй притаманні, включно з вищим ризиком «сімейного» голосування, можуть ще більше зростати через неякісну роботу поштової служби. Проте голосування поштою з урахуванням певних застережних заходів може стати в пригоді для того, щоб дати змогу взяти участь у голосуванні – в тій мірі, в якій немає ризику порушень або залякування – хворим, що перебувають на стаціонарному лікуванні в лікарнях, особам, що перебувають в ув'язненні, особам з обмеженою рухомістю або особам, що проживають за кордоном. Це позбавить потреби мати переносну урну, використання якої найчастіше призводить до проблем і небезпеки маніпуляцій. Голосування поштою має здійснюватися відповідно до спеціальної процедури за кілька днів до дня виборів.

40. Використовувати переносні урни для голосування небажано, бо це пов'язано з серйозною небезпекою підтасувань. Проте, якщо їх усе ж використовують, з метою попередити порушення слід встановити тверді умови, включно з вимогою бути присутніми біля урни кільком членам дільничної виборчої комісії – представникам різних політичних рухів.

3.2.2.2. Голосування військовослужбовців

41. У тих випадках, коли військовослужбовці не можуть прибути додому в день голосування, бажано їх зареєструвати на виборчих дільницях поблизу місць дислокації. Паспортні дані відповідних військовослужбовців місцеве командування надсилає муніципальним органам влади, які потім включають їхні імена в список виборців.

Виняток з цього порядку можна зробити в тому разі, коли казарми розташовані надто далеко від найближчої виборчої дільниці. У військових частинах для спостереження протягом передвиборного періоду доцільно створити спеціальні комісії, що слідкували б за тим, щоб командири не накидали підлеглим певного політичного вибору чи й просто не наказували його зробити.

3.2.2.3. Механічні й електронні системи голосування

42. У деяких країнах уже застосовують механічні або електронні системи голосування або готуються до їхнього впровадження. Перевага цих методів стає очевидною в разі одночасного проведення кількох виборів, хоча й при цьому, щоб мінімізувати небезпеку порушень, доводиться вживати певних запобіжних заходів – зокрема надаючи виборцеві змогу відразу ж після голосування перевірити, як був зареєстрований його голос. Очевидно, що при цій формі голосування геть важливо забезпечити складання бюлетенів таким чином, щоб уникнути плутанини. Для полегшення перевірки й перерахування голосів на випадок оскарження можна також передбачити, щоб машина автоматично вдруковувала вибір, зроблений виборцем, у виборчий бюлетень, а відтак автоматично поміщала ці бюлетені в опечатаний контейнер, що виключало до них доступ сторонніх. Та хоч які засоби були застосовані, кінцевим є забезпечення конфіденційності голосування.

43. Електронні методи голосування мають бути безпечні й надійні. Їх уважають за безпечні, якщо система може протистояти спробі свідомого злому, а за надійні, якщо вони здатні функціонувати автономно, незалежно від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні. Крім того, виборець має бути в змозі отримати підтвердження того, що він проголосував, і могти, за потреби, виправити допущену при голосуванні помилку без порушення таємниці голосування.

44. Крім того, слід подбати про прозорість системи – в тому сенсі, що слід передбачити можливість перевірки її належного функціонування.

3.2.2.4. Підрахунок голосів

45. Видається бажаним, щоб підрахунок голосів провадили безпосередньо на виборчих дільницях, а не в спеціальних центрах. Члени дільничних комісій цілком здатні впоратися із цим завданням. При цьому відпадає потреба в транспортуванні урн для голосування й у супровідних документах, що зменшує небезпеку підміни.

46. Підрахунок голосів має бути прозорим. Можна допустити допомогу при підрахунку голосів з боку зареєстрованих на цій виборчій дільниці виборців. Слід також дозволити присутність національних або міжнародних спостерігачів. Кількість примірників протоколів має бути достатня для того, щоб усі вищезгадані особи мали змогу отримати свою копію. Одну копію слід негайно вивісити на дошці оголошень, а ще одну залишити на виборчій дільниці. Третя копія направляється до вищої комісії або компетентного органа.

47. У відповідних нормативних документах слід передбачити конкретні практичні запобіжні заходи: протоколи, наприклад, мають бути заповнені не олівцем, а кульковою ручкою, бо текст, написаний олівцем, можна витерти.

48. На практиці час, потрібний для підрахунку голосів, часто залежить від ефективності роботи голови дільничної виборчої комісії. Цей час може коливатися досить істотно, тому в законодавстві або в нормативних документах, що містяться в навчальному посібнику

для працівників виборчих дільниць, доцільно передбачити просту й перевірену процедуру.

49. Краще уникати ситуацій, коли недійсними або зіпсованими доводиться визнавати надто велику кількість бюлетенів. У випадку сумнівів слід спробувати встановити намір виборця.

3.2.2.5. Передача результатів

50. Існують два види результатів: попередні й остаточні (до вичерпання всіх можливостей оскарження). Засоби масової інформації – та й, утім, уся країна – нетерпляче очікують на перші попередні результати. Швидкість передачі цих результатів залежить від існуючої в країні системи зв'язку. Результати з виборчих дільниць передавати в окружну комісію може (наприклад) голова дільничної комісії в супроводі двох інших членів дільничної комісії – представників партій в опозиції, а в деяких випадках і під наглядом представників правоохоронних органів, які нестимуть протоколи, урни для голосування тощо.

51. Хоч би як би ретельно проводилося голосування й підрахунок голосів, значення етапу передачі результатів – цієї вкрай важливої операції – дуже часто недооцінюють, а тому її слід провадити відкрито й прозоро. Передача даних з виборчого округу регіональним органам й у центральну виборчу комісію – або іншим компетентним вищим органам – може здійснюватися факсимільним зв'язком. У цьому разі протоколи скануються, а результати відразу ж – у міру надходження – вивішуються для загального огляду. Для поширення інформації про результати може бути використане телебачення, але, знову ж таки, зайва транспарентність може виявитися небезпечною, якщо широкий загал не готовий до такого поетапного подання інформації. Справа в тому, що перші результати звичайно надходять із міст, жителі яких, як правило, голосують не так, як населення сільської місцевості. Тому дуже важливо роз'яснити публіці, що остаточні результати можуть істотно відрізнятись від попередніх, ба навіть виявитися цілком протилежними. Причому тут не ідеться про якісь махінації.

4. Таємне голосування

52. Таємниця голосування є одним з аспектів вільних виборів, а її призначення зводиться до того, щоб захистити виборців від тиску, яких на них можуть чинити, якщо інші довідаються про те, як вони проголосували. Уся процедура має бути таємницею, а надто опускання бюлетенів й підрахунок голосів. Виборці мають таке право, однак вони й самі мають дотримувати таємниці голосування, а недотримання має каратися визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомий іншим²⁹.

53. Голосування має бути особистим. “Сімейне” голосування, при якому один з членів сім'ї слідкує за тим, як голосують інші члени його сім'ї, являє собою порушення таємниці голосування. Сімейне голосування є досить поширеним порушенням виборчого права. Будь-які інші форми контролю одного виборця за голосуванням іншого мають так само бути заборонені. Голосування за довіреністю, що здійснюється відповідно до строгих вимог, – це окреме питання³⁰.

54. Окрім того, слід запобігати оприлюдненню списків виборців, що проголосували, оскільки відмова від голосування буває свідчить про свідомий політичний вибір.

²⁹ CDL (2000) 2, стор. 9.

³⁰ Див. вище главу I.3.2.2.1.

55. Порушення таємниці голосування має підлягати покаранню так само, як і будь-які інші порушення вільного волевиявлення.

5. Пряме голосування

56. Прямі вибори в одну з палат національного парламенту шляхом загального голосування є одним із елементів загальноєвропейської конституційної спадщини. У тих випадках, коли існує друга палата парламенту, вибори до неї можуть провадитися за особливими правилами, але вибори до таких органів законодавчої влади, як парламенти федеративних держав³¹, мають відповідно до статті 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про права людини здійснюватися шляхом прямих виборів. Та й органи місцевого самоврядування, які є найважливішим елементом демократії, неможливо уявити без місцевих виборчих органів³². У цьому випадку поняття “місцеві збори” включає всі дорадчі органи країни на рівні, нижчому від національного³³. З іншого боку, хоч в багатьох країнах президент республіки обирається в ході таких прямих виборів, у кожній окремій державі це питання визначається в конституції.

6. Періодичність виборів

57. І Міжнародний пакт про громадянські й політичні права³⁴, і Додатковий протокол до Європейської конвенції про права людини³⁵ передбачають, що вибори мають проводитися періодично. Загальні вибори, як правило, проводяться з періодичністю в 4-5 років, та президентські вибори можуть проводитися з меншою періодичністю, хоча не рідше, як раз на 7 років.

II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

58. Основні засади загальноєвропейської виборчої спадщини можуть бути реалізовані лише при дотриманні певних *загальних умов*.

- Першою загальною умовою є *дотримання основних прав людини*, і зокрема таких свобод, як свобода слова, зборів і асоціацій, без яких справжня демократія не можлива;

- Другою – те, що виборче право має бути досить стабільним і захищеним від партійно-політичних маніпуляцій;

- І, нарешті, що найголовніше, має існувати ряд процесуальних гарантій, особливо в тому, що стосується організації виборів.

59. Окрім того, вибори проводяться не в вакуумі, а в умовах конкретної виборчої системи і певної політичної системи. У заключній частині другого розділу наведено низку зауважень з цього питання, зокрема про взаємозв'язок між виборчими й партійними системами.

³¹ Див. рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі «Матьє-Моен и Клерфей проти Бельгії», 2 березня 1997 р., Серія А, № 113, стор. 23; рішення ЄСПЛ № 27311/95 у справі «Тімке проти Німеччини», DR 82, стор. 15; справа № 7008/75, 12.07.76, "Х проти Австрії", DR 6, стор. 120.

³² Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS 122).

³³ Стаття 13 Європейської хартії місцевого самоврядування.

³⁴ Стаття 25 b.

³⁵ Стаття 3.

1. Дотримання основних прав

60. Проведення демократичних виборів і, отже, саме існування демократії неможливо уявити без *дотримання прав людини*, зокрема свободи слова й друку та свободи зборів і асоціацій в політичних цілях, включаючи створення політичних партій. Дотримання цих свобод є суттєво важливим, а надто під час виборчих кампаній. *Обмеження* цих основних прав мають відповідати Європейській конвенції про права людини й у цілому вимозі про те, що вони були засновані на нормах закону, відповідали суспільним інтересам і принципів пропорційності.

61. Відомо, що в багатьох країнах законом передбачені обмеження *свободи слова*, що, при вузькому тлумаченні, може бути цілком прийнятним, проте може призводити до зловживань у країнах, в яких немає ліберальних демократичних традицій. Теоретично, ці обмеження покликані не допускати “зловживання” свободою слова – наприклад, «очорнення» кандидатів і державних органів – або навіть захищати конституційну систему. На ділі ж це може стати приводом до цензурування будь-яких заяв, що носять критичний характер стосовно влади або закликають до конституційних змін, хоча це якраз і є сутністю демократичної дискусії. Так, якщо виборче законодавство забороняє образливі або наклепницькі висловлювання на адресу посадових осіб або інших кандидатів у передвиборних матеріалах, визнає порушенням поширення інформації, що ганьбить кандидатів, або покладає на самих кандидатів відповідальність за певні порушення, скоєні їхніми прихильниками, те воно не відповідає європейським стандартам. Вимоги представляти до виборчих комісій матеріали, які передбачено використовувати в ході виборчої кампанії, з зазначенням організацій, що замовила й виготовила їх, кількості примірників і дати публікації являють собою неприйнятну форму цензури, особливо якщо від виборчих комісій вимагають уживати заходів проти незаконних або неточних публікацій. Це особливо актуально в тих випадках, коли норми, які забороняють неналежне використання засобів масової інформації в ході виборчих кампаній, сформульовані не досить чітко.

62. Ще одним важливим основним правом у демократичному суспільстві є свобода пересування по країні, а також право громадян у будь-який момент повернутися до своєї країни.

2. Порядок регулювання й стабільність виборчого законодавства

63. Стабільність виборчого законодавства має вкрай важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу, що саме по собі суттєво для зміцнення демократії³⁶. Часта зміна норм – особливо складних – може ввести виборця в оману. Насамперед, це призводить до того, що виборці – обґрунтовано чи ні – роблять висновок, буцім виборчий закон є лише інструментом у руках влади імущих і що їхній власний голос мало впливає на результати виборів.

64. Однак на практиці захисту потребує не стільки стабільність основоположних принципів, бо їх, властиво, ніхто особливо під сумнів не ставить, скільки стабільність деяких спеціальних норм виборчого законодавства, зокрема тих, що регулюють саму виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих дільниць. Найчастіше – обґрунтовано чи ні – вважається, що на результати виборів впливають саме

³⁶ Щодо важливості авторитету виборчого процесу див., наприклад, CDL (99) 67 стор. 11; з питання потреби в стабільному законодавстві див. CDL (99) 41, стор. 1.

ці три елементи, тому слід запобігати не лише маніпулюванню в інтересах партії при владі, але й навіть натяку на будь-яке маніпулювання.

65. Проблема полягає не в тому, що не можна міняти систему голосування – завжди є можливість зробити її більш досконалою, а в тому, що не можна робити це часто і напередодні (менш як за рік до) виборів. Бо навіть коли не стоїть мета свідомого маніпулювання, це створює враження, що зміни продиктовані прямими політичними інтересами партії влади.

66. Один зі способів уникнути маніпулювання полягає в тому, щоб найбільш принципові елементи (саму виборчу систему, склад виборчих комісій, межі виборчих округів або порядок їхнього визначення) закріпити в конституції або в акті, що має вищий статус, аніж звичайний закон. Ще одне – більше гнучке – рішення полягає в тому, щоб зазначити в конституції, що в разі внесення змін до закону про вибори на наступних виборах ще буде застосовано колишню систему, принаймні якщо ці вибори відбудуться протягом наступного року, а нова система набуде чинності вже після цього.

67. В останньому виборче право, як правило, має бути закріплене в ординарних законах. Правозастосовчі норми, а надто норми, що регулюють технічні питання й деталі, можуть при цьому бути оформлені у вигляді підзаконних актів.

3. Процесуальні гарантії

3.1. Організація виборів безстороннім органом

68. Лише транспарентність, неупередженість і незалежність від політично мотивованого маніпулювання забезпечать належне керування виборчим процесом від початку передвиборної кампанії до закінчення обробки результатів.

69. У державах, де адміністративні органи традиційно незалежні від політичної влади, державна служба застосовує виборче законодавство, не піддаючись політичному тиску. Тому нормальним і прийнятним вважають, коли вибори організують адміністративні органи під контролем міністерства внутрішніх справ.

70. Однак там, де ще не має достатнього досвіду в організації плюралістичних виборів, існує надто велика небезпека того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її наказом. Це стосується як центрального уряду, так і місцевої влади, причому навіть у тих випадках, коли органи останньої контролює національна опозиція.

71. Саме тому для забезпечення належного проведення виборів або принаймні усунення серйозних підозр у порушеннях на всіх рівнях – від загальнонаціонального до рівня виборчої дільниці – слід створювати *незалежні, безсторонні виборчі комісії*.

72. У звітах Бюро Парламентської Асамблеї Ради Європи з питань організації спостереження на виборах у ряді держав-членів були відзначені наступні недоліки, що стосуються виборчих комісій: брак транспарентності в діяльності центральної виборчої комісії, різночитання в тлумаченні процедури підрахунку голосів; політична поляризація виборчих органів, конфлікти при призначенні членів центральної виборчої комісії, призначення членів комісії державним органом, перевага представників правлячої партії у виборчих органах.

73. *Центральна виборча комісія в будь-якому разі має бути постійно діючим органом, являючи собою адміністративну структуру, що здійснює зв'язок з місцевими органами влади й іншими нижчими комісіями з таких питань, як, скажімо, складання й відновлення списків виборців.*

74. Склад центральної виборчої комісії може стати предметом серйозного обговорення й перетворитися в ключове політичне питання при розробці закону про вибори. Дотримання наведених нижче рекомендацій має максимально сприяти забезпеченню неупередженості й компетентності комісії.

75. Як правило, до складу Комісії мають входити:

- суддя або службовець суду: у тих випадках, коли вибори проводяться під керуванням судового органа, його незалежність має бути гарантована завдяки прозорим процедурам. Призначені судами особи не можуть перебувати в підпорядкуванні кандидатів;

- представники партій, уже представлених у парламенті, або таких, що набрали більше визначеного відсотка голосів. Політичні партії у центральній виборчій комісії мають бути представлені на основі рівності, причому поняття “рівність” може тлумачитися або строго, або пропорційно, тобто з урахуванням або без урахування результатів, отриманих цими партіями на попередніх виборах³⁷. Крім того, представники партій мають добре розбиратися в питаннях, пов'язаних із проведенням виборів, і не мати права займатися агітацією.

76. Окрім того, до складу виборчої комісії можуть входити:

- представники національних меншин; їхня присутність є бажаною, якщо та чи та національна меншина досить істотно представлена на відповідній території;

- представник міністерства внутрішніх справ. Утім, з причин, пов'язаних з історією тієї або тієї країни, участь у комісії представника міністерства внутрішніх справ не завжди виявляється доречною. Представники Парламентської Асамблеї, що брали участь у місіях зі спостереження за виборами, неодноразово висловлювали стурбованість з приводу того, що функції повноцінної багатопартійної виборчої комісії були покладені на установу, підлеглу виконавчій владі. Разом з тим співпраця між центральною виборчою комісією й міністерством внутрішніх справ можлива хоча б з конкретних практичних міркувань – наприклад, у питаннях перевезення й зберігання виборчих бюлетенів та іншого устаткування. Інакше, виконавча влада не мала б бути в змозі впливати на персональний склад виборчих комісій³⁸.

77. У цілому ж органи, що призначають членів виборчої комісії, не мають бути в змозі вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви в їхній незалежності. Відкликання на власний розсуд не припустиме, але відкликання з дисциплінарних причин цілком можливе – за умови, що підстави для цього чітко й обмежувально викладені в законі (так, абстрактних формулювань на кшталт “дії, що дискредитують комісію”, недостатньо).

78. У країнах з давніми демократичними традиціями, де немає виборчих комісій, але існує інший безсторонній орган, відповідальний за виборчі питання, політичні партії мають користуватися правом спостерігати за роботою цього органа.

³⁷ Див. вище главу I.2.3.

³⁸ Пор. CDL-AD (2002) 7, пп. 5,7 ff, 54.

79. Склад центральної виборчої комісії, безумовно, важливий, проте не більшою мірою, ніж порядок її *функціонування*. Регламент комісії має бути цілком однозначним, оскільки голови комісії схильні давати членам комісії змогу дискутувати, чим останні не баряться скористатися. Правила процедури мають визначати порядок денний і регламент виступів: наприклад, чверть години для кожного члена комісії, бо інакше нескінченні дискусії можуть завадити комісії виконувати її основну роботу.

80. Існує безліч способів ухвалення рішень. Видається за доцільне, щоб рішення ухвалювали кваліфікованою (наприклад, дві третини) більшістю голосів: це стимулюватиме дискусію між більшістю й принаймні однією з партій, що перебувають у меншості. Бажано ж ухвалювати рішення шляхом консенсусу.

81. Засідання центральної виборчої комісії мають бути відкритими, у тому числі й для представників ЗМІ (ще одна причина для встановлення регламенту виступів). Усі кімнати, де розміщено комп'ютери, лінії телефонного зв'язку, факсимільні апарати, сканери тощо, мають бути відкриті для огляду.

82. Склад інших виборчих комісій, що діють на рівні регіонів або округів, має бути подібним до складу центральної виборчої комісії. Окружні комісії відіграють важливу роль в одномандатних системах, оскільки саме вони визначають переможця в ході загальних виборів. Регіональні комісії відіграють так само важливу роль у передачі результатів центральної виборчої комісії.

83. Для організації виборів потрібен персонал, що володіє спеціальними навичками³⁹. До складу центральної виборчої комісії варто включати експертів-юристів, політологів, математиків й інших фахівців, що добре володіють питаннями проведення виборів. Зареєстровано кілька випадків, коли комісії потерпали від нестачі кваліфікованого й підготовленого персоналу.

84. Члени виборчих комісій мають пройти стандартне навчання на всіх рівнях виборної адміністрації. Така підготовка має бути забезпечена й для членів комісій, які признаються політичними партіями.

85. Закон про вибори має містити статтю, що зобов'язує владу (на всіх рівнях) задовольняти вимоги й потреби виборчих комісій. Працівники різних міністерств та інших органів державного управління, мерій і муніципалітетів можуть бути відряджені для надання підтримки виборчим органам, зокрема для виконання функцій адміністративного або матеріально-технічного забезпечення у зв'язку з підготовкою й проведенням виборів. Вони можуть, зокрема, відповідати за підготовку й розповсюдження списків виборців, виготовлення виборчих бюлетенів, урн для голосування, офіційних печаток та інших необхідних матеріалів, а також за визначення умов зберігання, розповсюдження й за безпеку.

3.2. Спостереження за виборами

86. Спостереження за виборами відіграє важливу роль, оскільки дозволяє отримати певну уяву про те, наскільки правильно відбувався процес виборів.

87. Розрізняють три категорії спостерігачів: національні спостерігачі, що є прихильниками тієї або іншої партії або кандидата, позапартійні національні спостерігачі і міжнародні

³⁹ Див. CDL (98) 10, стор. 5.

спостерігачі (позапартійні). На практиці відмінність між першими двома категоріями не завжди очевидна. Тому краще зробити процедуру спостереження максимально відкритою як на національному, так і на міжнародному рівні.

88. Спостереження самим днем виборів не обмежується, а дає змогу встановити, чи не мали місця якісь порушення на попередніх етапах (як-от неналежне ведення списків виборців, перешкоди при реєстрації кандидатів, випадки обмеження свободи слова й порушення правил доступу до ЗМІ або державного фінансування виборчих кампаній), під час виборів (наприклад, перевірка фактів тиску на виборців, множинного голосування, порушень таємниці голосування тощо) та після голосування (особливо при підрахунку голосів й оголошенні результатів). Особливу увагу при спостереженні слід звертати на те, чи органи влади залишалися, як їм і належить, безсторонніми.

89. Міжнародні спостерігачі відіграють винятково важливу роль у тих державах, де ще не склалися традиції безсторонньої перевірки законності виборів.

90. Як правило, і міжнародні, і національні спостерігачі мають отримати можливість ставити запитання будь-кому з присутніх, робити нотатки й інформувати свою організацію, але вони повинні утримуватися від будь-яких коментарів.

91. Щоб діяльності спостерігачів не ставили надмірних перешкод, у законі слід чітко обумовити місця, в яких спостерігачі права з'являтися не мають. Наприклад, такий закон, що дозволяє спостерігачам відвідувати лише ті місця, де відбуваються вибори (або голосування), на деяких виборчих ділянках можуть без належних на те підстав тлумачити надто вузько⁴⁰.

3.3. Ефективна система оскарження

92. Щоб норми виборчого права не були лише словами на папері, слід передбачити можливість вільного оскарження фактів недотримання закону про вибори в органі з розгляду оскаржень. Це зокрема стосується до результатів виборів: заперечувати їх хтось може з підстав порушення процедур голосування. Так само це стосується до рішень, ухвалених напередодні виборів, зокрема в зв'язку з правом брати участь у голосуванні, списками виборців та правом бути обраним, підтвердженням повноважень кандидатів, дотриманням норм, що регулюють виборчі кампанії, і доступом до ЗМІ й джерелам фінансування партій.

93. Існує два можливих рішення:

- заяви про оскарження можна направляти в звичайні суди, спеціальний суд або в конституційний суд;

- заяви про оскарження можна направляти в виборчу комісію. Цей варіант має кілька незаперечних переваг, оскільки до складу комісії входять висококваліфіковані фахівці, тоді як суди мають менший досвід у питаннях, пов'язаних з виборами. Однак як застережний захід доцільно все ж установити – у тій або тій формі – судовий нагляд, зробивши першою інстанцією для оскарження комісію більш високого рівня, а другою – компетентний суд.

⁴⁰ Щодо спостереження за виборами див. «Посібник для спостерігачів на виборах», Рада Європи, 1996 р.

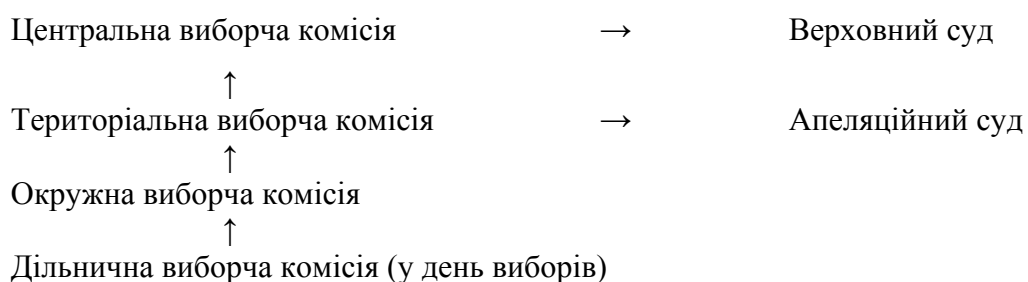
94. У деяких випадках буває передбачена можливість подавати скарги в парламент як в орган, що в змозі судити про вибори до свого ж складу, однак такий порядок може своїм наслідком мати ухвалення політично вмотивованих рішень. Такий порядок можна вважати прийнятним насамперед там, де він вже існує протягом тривалого часу, проте й тоді доцільно передбачити можливість оскарження відповідного рішення в суді.

95. Процедура оскарження має бути максимально короткою, зокрема коли йдеться про рішення, ухвалені напередодні виборів. При цьому слід уникати двох пасток: по-перше, процедура оскарження не має гальмувати виборний процес, а по-друге, зважаючи на те, що рішення по скаргах не можуть правити за підставу для перенесення дати виборів, їх варто ухвалювати не після, а до виборів. Рішення за результатами виборів також мають ухвалювати досить оперативно, а надто в обставинах напруженої політичної ситуації. Це означає, що терміни подачі заяв про оскарження мають бути справді короткі і що орган з розгляду скарг має ухвалювати свої рішення якомога оперативніше. Водночас строки подачі скарг мають бути достатніми для того, щоб було коли подати заяву, гарантувати здійснення права на захист і ухвалити зважене рішення. Для рішень, ухвалених до виборів, цілком доречними видаються строки в три-п'ять днів для першої інстанції (як для подачі заяви про оскарження, так і для ухвалення рішення). Можна, втім, передбачити трохи більше часу для винесення рішень Верховним або Конституційним судом.

96. Крім іншого, процедура має бути простою, а виборці – у змозі скористатися зі спеціального формуляра для подачі заяви про оскарження⁴¹. Слід боротися з формалізмом й уникати рішень про неприйнятність скарг, а надто в дражливій політичній ситуації.

97. Так само дуже важливо, щоб процедура оскарження, а зокрема повноваження й функції різних органів, що беруть участь у ній, були чітко прописані в законі: це допоможе уникнути будь-якої позитивної або негативної колізії прав. Ані сторона, що оскаржує, ні орган влади не можуть мати права обирати орган з розгляду оскаржень. Небезпека того, що кілька органів з розгляду скарг поспіль відмовляться що-небудь ухвалювати, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звертання зі скаргою або в суд, або в виборчу комісію, чи в тих випадках, коли повноваження різних судів – наприклад, звичайних і Конституційного – розмежовані не досить чітко.

Приклад:



98. Суперечки, пов'язані зі списками виборців, що веде, наприклад, місцева адміністрація під контролем виборчої комісії або в співпраці з нею, можуть розглядати суди першої інстанції.

99. Коло осіб, що мають право подавати оскарження, має бути максимально широким. Будь-який виборець даного округу і будь-який кандидат, що бере участь у виборах, мають таке право отримати. При цьому було б доцільно встановити вимоги щодо мінімального числа виборців, потрібного для оскарження результатів виборів.

⁴¹ CDL (98) 45, стор. 11.

100. Процедура оскарження має носити судовий характер у тому сенсі, що сторони, яка оскаржує, треба гарантувати такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.

101. Важливе значення мають *повноваження* органів з розгляду оскаржень. Вони мають бути вповноважені анулювати вибори в разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їхні результати, тобто на розподіл місць. Це принцип загальний, проте слід залишити можливість для його корегування, тобто не обов'язково анулювати результати по всій країні або округу: цілком можливо анулювати результати лише на якійсь одній виборчій дільниці. Це дозволяє уникнути двох крайностей: анулювання виборів взагалі в ситуації, коли порушення вплинули лише на невелику територію, і відмови від анулювання під приводом, що територія, на якій порушення далися взнаки, була досить малою. На територіях, де результати були анульовані, вибори мають бути проведені повторно.

102. У тих випадках, коли як органи з розгляду скарг діють комісії більш високого рівня, вони мають бути вповноважені *ex officio* вносити виправлення чи скасовувати рішення нижчестоящих виборчих комісій.

103. Ряд питань заслуговує на поглиблене опрацювання.

3.4. Організація й порядок роботи виборчих дільниць

104. Якість систем голосування й підрахунку голосів, а також належне дотримання виборчих процедур залежить від того, як організовані й функціонують виборчі дільниці. У повідомленнях Бюро Асамблеї зі спостереження за виборами в різних країнах йдеться про низку порушень організаційно-технічного характеру. Наприклад, в них відзначено істотні розбіжності між виборчими дільницями в різних регіонах тієї ж самої держави.

105. Відряджені Асамблеєю місії зі спостереження за виборами відзначили були також кілька випадків технічних порушень, таких, як неправильно надруковані або проштемпельовані чи надто складні бюлетені, неопечатані урни для голосування, бюлетені або урни, що не відповідають нормам, неправильне використання урн для голосування, неадекватні засоби для встановлення особи виборців і відсутність місцевих спостерігачів.

106. Усі ці порушення й недоліки в поєднанні з агітаційною діяльністю, яку політичні партії буває ведуть усередині виборчих дільниць, а також перешкоди, які ставить поліція, можуть серйозно спотворити процес голосування й таким чином поставити під загрозу його чесність і дійсність результатів.

3.5. Фінансування

107. Регулювання питань, пов'язаних з фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній, є також важливий чинник, що визначає правильність виборного процесу.

108. Перш за все, фінансування має бути *прозорим*; така прозорість важлива, хоча б на якому рівні політичного або економічного розвитку перебувала країна.

109. Прозорість забезпечується на двох рівнях. По-перше, вона стосується коштів, які виділяють для ведення кампанії: докладна інформація про витрату цих коштів має достеменно відображатися в спеціальному плані рахунків. У випадку істотних відхилень

від норми або перевищення встановлених законом максимальних витрат вибори дають підстави для визнання виборів за недійсні. По-друге, прозорість забезпечується на рівні моніторингу фінансового становища виборчих представників до їхнього вступу на посаду й після закінчення терміну їхніх повноважень. Комісія, відповідальна за питання фінансової прозорості, офіційно приймає в обраних представників декларації про їхнє фінансове становище. Ці декларації носять конфіденційний характер, однак, за потреби, дані можуть бути спрямовані в прокуратуру.

110. В унітарних державах будь-які витрати, зазначені місцевими органами влади в зв'язку з проведенням загальнонаціональних виборів, оплатою праці членів виборчих комісій, виготовленням бюлетенів для голосування і таке інше, звичайно покриває держава.

111. Не слід забувати, що державне фінансування партій або кампаній здійснюється відповідно до принципу рівних можливостей (рівних “абсолютно” або “відносно”)⁴². Усі партії, представлені в парламенті, безперечно мають право на державне фінансування. Однак заради забезпечення рівності можливостей для всіх політичних течій державне фінансування буває надають і політичним силам, що представляють значну частину електорату й висувають кандидатів на виборах. Фінансування політичних партій з державних фондів має супроводжувати контроль за партійними рахунками з боку спеціальних державних органів (наприклад, Рахункової палати). Держава повинна заохочувати політику фінансової відкритості з боку тих політичних партій, що одержують державне фінансування⁴³.

3.6. Безпека

112. Усяке законодавство про вибори має передбачати на випадок інцидентів втручання сил правопорядку. У цьому разі право викликати поліцію може мати лише сам голова дільничної виборчої комісії (або його/її представник). Важливо уникати надання такого права всім членам дільничної виборчої комісії, бо в подібній ситуації слід не дискусію відкривати, а ухвалювати одноосібне рішення.

113. У деяких державах представники поліції традиційно присутні на виборчих дільницях, що, на думку спостерігачів, зовсім не обов'язково стає приводом до заворушень або наганяє страх на виборців. Слід зауважити, що присутність поліції на виборчих дільницях ще й досі передбачена в виборчому законодавстві деяких західних держав, але з плином часу сама практика змінилася.

Висновки

114. Дотримання п'яти основних засад загальноєвропейського досвіду в області виборів (загальні, рівні, вільні, прямі вибори шляхом таємного голосування) є найважливішим елементом демократії. Воно уможлиблює різноманітні форми демократичного волевиявлення, однак у встановлених межах. Ці межі обумовлені, першою чергою, тлумаченням зазначених принципів; у цьому документі викладено мінімальні правила, виконувати які треба для забезпечення дотримання принципів. По-друге, мало, щоб виборче право (у вузькому тлумаченні) просто містило норми, що відповідають європейській спадщині в царині виборів: ці норми слід розглядати як єдиний комплекс і йти, щоб справді гарантувати довіру до виборчих процесів, на вжиття дієвих заходів. Насамперед, треба забезпечити дотримання основних прав. Потому стабільність норм має

⁴² Див. розділ I.2.3 вище.

⁴³ Докладнішу інформацію з питання про фінансування політичних партій наведено в документі CDL-INF (2001) 8.

бути такою, щоб виключити будь-які підозри в маніпулюванні. І, нарешті, процесуальна база має забезпечувати ефективну реалізацію встановлених норм.

Published: "Vybory ta Demokratiya" ("Elections and Democracy"), 2006, No. 4(10).