



Страсбург, 15 июня 2009 года

CDL-AD(2009)026

Исследование № 477 / 2008

Or. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ
О МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННОМ СТАТУСЕ
НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

Утвержденный Советом по демократическим выборам
на 20-ом заседании
(Венеция, 11 июня 2009 года)
и Венецианской комиссией
на 79-й пленарной сессии
(Венеция, 12-13 июня 2009 года)

на основе комментариев

Оузна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство)
Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская
Федерация)
Оливье Полера (эксперта, Франция)
и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания)

Введение

1. В связи с докладом о международно признанном статусе наблюдателей на выборах¹, принятом Венецианской комиссией по запросу Парламентской Ассамблеи Совета Европы, стала очевидной необходимость рекомендаций, направленных на международно-признанный статус наблюдателей на выборах.

2. Доклады Парламентской Ассамблеи о наблюдении за выборами, а также аналогичные доклады ОБСЕ/БДИПЧ были внимательно изучены с этой целью, а также для достижения общего видения наблюдения за выборами в государствах-членах Совета Европы и проведения обзора национального законодательства, включающего положения о наблюдении за выборами².

3. Перед тем как перейти к существу вопроса, необходимо провести различие между оценкой и наблюдением со стороны наблюдателей за выборами. Благодаря процессу наблюдения, наблюдателями за выборами собирается информация об определенных аспектах процесса выборов на местах. Путем оценки избирательного процесса наблюдатели за выборами оценивают информацию, получаемую от других участников, которая требует более внимательного рассмотрения. Такие оценки делаются, в основном, в итоговых исчерпывающих докладах миссии по наблюдению за выборами.

4. Данный документ был подготовлен на основе докладов международных миссий по наблюдению за выборами, в которых подчеркиваются возможные улучшения в национальном законодательстве о выборах. Цель данного документа – обобщить основные аспекты, которые выделялись в этих докладах.

5. Данный документ был утвержден Советом по демократическим выборам на 20-ом заседании (Венеция, 11 июня 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

Возможные улучшения в национальном законодательстве о выборах на основе докладов международных миссий по наблюдению за выборами

6. Ряд стран, в основном из Центральной и Восточной Европы, внесли изменения в свое национальное законодательство о выборах, для того чтобы оно соответствовало Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 года и другим международным стандартам. С другой стороны, большинство западноевропейских стран не выполняют такие международные стандарты в своем законодательстве, возможно, в связи с отсутствием международного мониторинга и доверия к своим процессам выборов. Кроме того, в том что касается западноевропейских стран, то избирательные процессы гарантируются благодаря присутствию кандидатов или доверенных лиц от партий³.

¹ Доклад о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятый Венецианской комиссией на 78-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 марта 2009 года, CDL-AD(2009)020).

² В отношении докладов ОБСЕ/БДИПЧ см.: www.osce.org/odihr-elections/14207.html. В отношении докладов Парламентской Ассамблеи см.: www.assembly.coe.int.

³ Итоговый доклад о президентских выборах во Франции 22 апреля и 6 мая 2007 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов 9 марта 2008 года в Испании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

7. В этой связи важно юридически признавать права доверенных лиц от партий на том же уровне, что и права непартийных наблюдателей⁴. Кроме того, следует отметить, что доверенные лица от партий действуют под ответственность своей политической партии и аккредитация может быть предоставлена со стороны этой партии⁵. При этом количество доверенных лиц и наблюдателей не должно быть таким большим, чтобы это затрудняло должное наблюдение за выборами.

8. В ряде докладов о наблюдении за выборами подчеркивается прозрачность и общественное доверие к процессу выборов, которое укрепляется благодаря активному участию в нём гражданского общества⁶. В этой связи подчеркивалось, что необходимо избегать проведения различий между национальными и международными наблюдателями, для того чтобы не ограничивать права национальных наблюдателей по сравнению с международными⁷.

9. Что касается международных миссий по наблюдению за выборами, то важно, чтобы в законодательстве были положения о тех компетентных органах власти, которые могли бы приглашать международные организации наблюдать за разного рода выборами, а также за референдумами⁸.

10. В докладах миссий по наблюдению за выборами национальным органам власти даются рекомендации о совершенствовании соблюдения прав национальных и международных наблюдателей за выборами во внутреннем законодательстве страны. Поэтому местные органы власти должны оказывать содействие процессу наблюдения за выборами. Для того чтобы наблюдение было соответствующим и эффективным, избирательные участки и центры подсчета голосов должны быть доступны для наблюдателей и хорошо организованы (например, необходимо сокращать расстояние между наблюдателями и столами для подсчета голосов для обеспечения более эффективного наблюдения)⁹. Заседания избирательных комиссий должны быть широко доступны для всех типов наблюдателей, в том числе и в процессе подсчета голосов¹⁰. Свобода передвижения наблюдателей должна быть гарантирована в рамках широкого процесса наблюдения на всех этапах избирательного процесса¹¹.

⁴ Специальный комитет ПАСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Болгарии (25 июня 2005 года) §15.

Итоговый доклад о парламентских выборах 10 июня 2007 года в Бельгии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.
Итоговый доклад о парламентских выборах 25 ноября 2007 года в Хорватии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о президентских выборах 2006 года в Болгарии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

⁵ Итоговый доклад о парламентских выборах 7 октября 2007 года в Латвии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

⁶ Наблюдение ПАСЕ за президентскими выборами в Армении (19 февраля 2008 года), §14.

Итоговый доклад о парламентских выборах 10 сентября 2006 года в Черногории, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

⁷ Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о местных выборах 12 октября 2003 года – 25 января 2004 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

⁸ Итоговый доклад о парламентских выборах 12 мая 2007 года в Армении, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.
Специальный комитет Парламентской Ассамблеи по наблюдению за референдумом о конституционных реформах в Армении, §5.

Итоговый доклад о президентских выборах 6 ноября 2006 года в Таджикистане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы).

⁹ Итоговый доклад о местных выборах 18 февраля 2007 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁰ Наблюдение ПАСЕ за внеочередными парламентскими выборами в Казахстане (18 августа 2007 года), §34.
Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Республике Черногория (10 сентября 2006 года), §22.

Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов в Беларуси, 28 сентября 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в СЕ).

¹¹ Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 16 декабря 2007 года в Киргизстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы, государство-член Венецианской комиссии).

11. Наблюдателям должны быть обеспечены средства правовой защиты в отношении национальных или местных органов власти, в том случае, если в процессе наблюдения будут нарушаться права наблюдателей¹². Компетентные органы власти должны незамедлительно урегулировать такие жалобы, поскольку сам процесс выборов проходит быстро¹³.

12. В национальном законодательстве о выборах в большинстве стран предусматриваются положения, касающиеся процесса аккредитации, который может относиться к индивидуальным наблюдателям, НПО и международным организациям. Такой процесс должен быть простым¹⁴, а критерии предоставления статуса наблюдателя, а также сроки должны быть четко закреплены в законодательстве¹⁵.

13. Критерии выдачи аккредитации для наблюдения не должны быть ограничительными¹⁶. Процесс аккредитации должен быть простым и единообразным по всей стране, если существует децентрализованный процесс аккредитации (например, для региональных НПО, наблюдающих за выборами); в частности одной регистрации должно быть достаточно для всей страны. Что касается международных миссий по наблюдению за выборами, то страны не могут отказывать в присутствии гражданина какой-либо страны в делегации, представляющей организацию или учреждения, которые были приглашены для наблюдения¹⁷. В некоторых случаях страны заявляют, в качестве условия, чтобы у наблюдателей был предыдущий опыт наблюдения на выборах¹⁸. И даже если такой аргумент может представлять собой интерес, принимающая страна не должна навязывать такие критерии, поскольку полномочия принадлежат приглашенным международным организациям или той стране, которую представляют данные граждане.

14. Кроме того, рекомендуется распространять аккредитацию на всю территорию принимающей страны, а не ограничивать аккредитацию конкретными избирательными округами или участками¹⁹.

15. Для того чтобы избежать проблем со сроками предоставления аккредитации, сам процесс аккредитации после получения запроса должен быть быстрым²⁰. В случае предварительного отказа в аккредитации и последующего успешного обжалования со

¹² Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Сербии (11 мая 2008 года), §34.

Итоговый доклад о внеочередных президентских выборах 5 января 2008 года, в Грузии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о президентских выборах 19 марта 2006 года в Беларуси, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в Совете Европы).

¹³ Итоговый доклад о выборах в Государственную думу Российской Федерации 7 декабря 2003 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁴ Итоговый доклад о муниципальных выборах 13 и 27 марта и 10 апреля 2005 года в "бывшей Югославской Республике Македония", подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁵ Итоговый доклад о парламентских выборах 6 марта 2005 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁶ Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Российской Федерации (2 декабря 2007 года), §19.

¹⁷ Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Сербии (11 мая 2008 года), приложение 2.

Итоговый доклад о парламентских выборах 12 мая 2007 года в Армении, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁸ Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов в Беларуси, 28 сентября 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-кандидат на членство в Совете Европы).

Итоговый доклад о парламентских выборах 18 августа 2007 года в Казахстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ (государство-нечлен Совета Европы, государство-наблюдатель в Венецианской комиссии).

¹⁹ Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке парламентских и президентских выборов в Румынии, 28 ноября и 12 декабря 2004 года.

²⁰ Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

стороны группы наблюдателей, принимающая страна также должна выдавать аккредитацию быстро, чтобы она была получена вовремя²¹.

16. Предполагается, что национальные избирательные органы будут гибко относиться к аккредитации и связанным с этим срокам в отношении запрашивающих организаций, особенно в том, что касается национальных организаций²². Слишком жесткий подход мог бы толковаться как враждебное отношение к процессу наблюдения.

17. Кроме того, отказ в предоставлении аккредитации должен быть открыт для обжалования со стороны запрашивающей национальной группы или организации. Основания для отказа в аккредитации должны сообщаться в письменной форме и своевременно.

18. Аккредитация для НПО или групп НПО должна также регулироваться законодательством об общественных организациях, например, может быть обращен запрос о том, чтобы наблюдение за выборами было заявлено в уставных документах ассоциации²³.

19. Некоторые критерии предоставления статуса наблюдателя, характерные для НПО, уже существуют. Например, независимость по отношению к политическим партиям должна быть гарантирована со стороны НПО, в отношении самой организации²⁴, в отношении всех ее наблюдателей²⁵ и в отношении ее добросовестности²⁶.

20. Страна происхождения НПО также может быть критерием отбора со стороны аккредитующего органа. По этой причине иностранным НПО отказывают в аккредитации²⁷, притом что все большее их число обращается с заявками о миссиях наблюдения в зарубежных странах²⁸.

21. Такие критерии могут показаться слишком жесткими или могут ограничивать ценность процесса наблюдения. С другой стороны, оказывается, что от НПО просят в своем процессе наблюдения охватить всю страну, что почти невозможно в некоторых больших странах²⁹.

²¹ Итоговый доклад о всеобщих выборах 1 октября 2006 года в Боснии и Герцеговине, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о местных выборах 25 мая и 8 июня 2003 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²² Итоговый доклад о муниципальных выборах 12 и 27 марта и 10 апреля 2005 года в "бывшей Югославской Республике Македония", подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²³ Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 30 сентября 2007 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁴ Итоговый доклад о парламентских выборах 6 марта 2005 года в Молдове, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁵ Итоговый доклад о всеобщих выборах 1 октября 2006 года в Боснии и Герцеговине, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁶ Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке парламентских и президентских выборов в Румынии, 28 ноября и 12 декабря 2004 года.

²⁷ Итоговый доклад о президентских выборах 4 декабря 2005 года в Казахстане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁸ Специальный комитет ПАСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Азербайджане (6 ноября 2005 года), §17.

Доклад об оценке потребностей в преддверии президентских выборов в Азербайджане, октябрь 2008 года, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о парламентских выборах 6 ноября 2005 года в Азербайджане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о президентских выборах 15 октября 2003 года в Азербайджане, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁹ Итоговый доклад о президентских выборах 14 марта 2004 года в Российской Федерации, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

22. Однако отсутствие местных наблюдателей необязательно является доказательством того, что национальные органы власти препятствовали процессу наблюдения за выборами; напротив, население и гражданское общество может испытывать большое доверие к процессу выборов³⁰.

23. Часто бывает, что рекомендации, сделанные по итогам наблюдения за выборами, не приводят к каким-либо результатам³¹. В этих случаях европейским странам следует показывать позитивный пример и, если необходимо, реформировать свое законодательство о выборах, для того чтобы включать положения о процессе наблюдения за выборами³².

24. Наконец, чрезвычайно важно, чтобы избирательные органы, а также национальные и международные наблюдатели были хорошо информированы о своих правах и обязанностях в процессе наблюдения за выборами, для обеспечения плавного течения самого процесса наблюдения и для того, чтобы создать у граждан доверие к процессу выборов³³.

Выводы

25. В этом докладе о существующем положении в отношении статуса наблюдателей на выборах, подготовленном на основе докладов со стороны международных миссий по наблюдению за выборами Парламентской Ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ, подчеркивается многообразие положений, регулирующих этот статус, в том числе и отсутствие такого статуса или отсутствие достаточных гарантий в этой связи в национальном законодательстве о выборах. В частности, в некоторых национальных законодательных положениях о выборах проводятся различия – которые с трудом можно оправдать – между национальными и международными наблюдателями, в то время как в других странах этого не существует. Улучшения возможны и рекомендуются в отношении большинства национальных документов о выборах в рассмотренных государствах-членах, независимо от их уровня демократического развития. На основе этого доклада Венецианская комиссия разработает Руководящие принципы о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах.

³⁰ Наблюдение ПАСЕ за парламентскими выборами в Турции (22 июля 2007 года), §15.

Итоговый доклад о внеочередных парламентских выборах 22 июля 2007 года в Турции, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

³¹ Наблюдение ПАСЕ за президентскими выборами в Российской Федерации (2 марта 2008 года), §33.

Итоговый доклад о досрочных парламентских выборах 21 октября 2007 года в Польше, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

³² Доклад миссии по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов 9 марта 2008 года в Испании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о федеральных выборах 21 октября 2007 года в Швейцарии, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о президентских выборах 13 и 27 июня 2004 года в Республике Сербия (Сербия и Черногория), подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

³³ Итоговый доклад о парламентских выборах 3 июля 2005 года в Албании, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.

Итоговый доклад о выборах 7 декабря 2003 года в Государственную думу Российской Федерации, подготовленный ОБСЕ/БДИПЧ.