

ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ



Посібник Ради Європи
для громадських організацій

ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ

Посібник Ради Європи
для громадських організацій

Рада Європи

Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Англомовний посібник "Використання міжнародних виборчих стандартів" було підготовано за фінансової підтримки Європейського Союзу в межах проекту Рамкової програми співробітництва Ради Європи та Європейського Союзу "Реформування виборчого законодавства та практики, розвиток регіональної співпраці з виборчих питань". Одна з цілей цього регіонального проекту – удосконалити процес спостереження за виборами на національному рівні у країнах Східного партнерства.

Висловлені в посібнику погляди жодним чином не відображають офіційної точки зору Європейського Союзу.

Представлені в посібнику міркування є суто авторськими і не обов'язково віддзеркалюють офіційну політику Ради Європи.

Усі права захищено. Заборонено перекладати, відтворювати та розповсюджувати в будь-якій формі чи будь-якими засобами, електронними (на компакт-дисках, у мережі Інтернет тощо) або механічними, включно з фотокопіюванням, записом чи збереженням на будь-якому з інформаційних носіїв чи систем відтворення, якусь із частин цієї публікації без попереднього письмового дозволу Директорату комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int).

Фотографія на обкладинці: Рада Європи
Оформлення обкладинки: Відділ підготовки документів та публікацій (SPDP), Рада Європи

Верстка: ФОП Клименко Ю.Я.
Видавництво: ФОП Клименко Ю.Я.

© Рада Європи, 2016 рік, англійська версія:
USING INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS,
ISBN 978-92-871-8297-5

© Рада Європи, 2017 рік,
переклад українською мовою.

Цей посібник перекладено українською мовою та надруковано за сприяння проекту Ради Європи «Реформа виборчої практики в Україні».

Зміст

| | |
|---|------------|
| ПЕРЕДМОВА | 5 |
| ПОДЯКИ | 7 |
| ВСТУП | 9 |
| Вибори – наріжний камінь демократії | 9 |
| Громадські організації – на сторожі вільних та чесних виборів | 10 |
| Внесок національних спостерігачів за виборами у сталість демократій | 10 |
| Посібник | 11 |
| ЧАСТИНА 1 – ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ ТА ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ | 13 |
| 1. Визначення | 13 |
| 2. Загальні принципи | 14 |
| 3. Загальні умови | 17 |
| 4. Судове правозастосування | 18 |
| 5. Концепція роботи громадських організацій | 19 |
| ЧАСТИНА 2 – ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ТА НАЛЕЖНІ ПРАКТИКИ | 21 |
| 1. Виборча система | 21 |
| 2. Виборча адміністрація | 31 |
| 3. Роз'яснювальна робота серед виборців | 36 |
| 4. Реєстрація виборців | 40 |
| 5. Реєстрація кандидатів | 48 |
| 6. Передвиборча кампанія | 57 |
| 7. Висвітлення виборів у засобах масової інформації | 68 |
| 8. Голосування – види голосування | 78 |
| 9. Підрахунок голосів та обробка результатів | 88 |
| 10. Виборчі скарги | 97 |
| 11. Спостереження за виборами | 104 |
| ДОДАТКИ | 111 |

Передмова

Право на вільні вибори гарантовано Європейською конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод. З усіх демократичних гарантій проти зловживань політичною владою цей міжнародний документ є одним з найфундаментальніших. Здатність людей виявляти свою індивідуальність та здійснювати свій вибір мирним шляхом, за допомогою виборчого бюлетеня, має ключове значення для стабільності в будь-якому суспільстві та для безпеки демократії в Європі.

Отже, завдання, які виконують спостерігачі на виборах, украй важливі. Вибори потрібно готувати ретельно й чесно, а спостерігачі повинні виконувати свої обов'язки неупереджено і прозоро. Їхня присутність і професіоналізм допомагають забезпечувати довіру як самих виборців, так і міжнародної спільноти. Рада Європи та наші партнерські організації прагнуть таким чином допомагати організаціям, що здійснюють спостереження, провадити таку діяльність на найвищому рівні.

У цьому посібнику зібрано методи надання допомоги у виборчому процесі, які наша організація розробляла упродовж багатьох років. Праця ставить за мету допомогти спостерігачам підвищити продуктивність своєї роботи та якомога ефективніше підготувати звіти. Нашою точкою відліку є позиція, відповідно до якої спостерігачі не залишаються осторонь виборчого процесу, пасивно споглядаючи на нього збоку, а відіграють активну роль у розробці національних виборчих процедур, надаючи поради та рекомендації. Тому вкрай важливо, щоб звіти та поради місії, надані національним органам влади, були зрозумілі та могли втілюватися в конкретних діях. Є також низка суттєвих принципів, на які спостерігачам, на нашу думку, варто звернути особливу увагу під час виборів, зокрема, на участь жінок, молоді, національних меншин і людей з обмеженими можливостями.

Це нове видання, на мій погляд, стане для організацій, залучених до такої діяльності, практичним та корисним дороговказом, що відображає накопичений десятиліттями відповідний досвід і забезпечує підтримку їхньої неоціненної праці.

Турбйорн Ягланд (Thorbjørn Jagland)
Генеральний секретар Ради Європи

Подяки

Висловлюємо щирю вдячність таким особам:

Експертам робочої групи з перегляду посібника Ради Європи для громадських організацій "Використання міжнародних виборчих стандартів": Іван Годарські (Ivan Godársky), Марі-Карін фон Гумппенберг (Marie-Carin von Gumppenberg), Ардіта Дріза Маурер (Ardita Driza Maurer), Дайан Баньян (Diane Bunyan), Жорді Баррат (Jordi Barrat), Петра Борнхьофт (Petra Bornhöft), Даніела Діякону (Daniela Diaconu), Ніколае Панфіл (Nicolae Panfil), Квентін Рід (Quentin Reed), Тамар Бартая (Tamar Bartaia), Роман Удоту (Roman Udot), Владімір Пран (Vladimir Pran) та Дмитрій Нурумов (Dmitry Nurumov) – за їхні внески та ідеї.

Мережі НУО (неурядових організацій) Ради Європи зі спостереження за виборами в країнах Східного партнерства, зокрема, Антикорупційному центру Transparency International (Вірменія), Гельсінській громадянській асамблеї – Ванадзор (Вірменія), Центру моніторингу виборів та демократичних досліджень (Азербайджан), Білоруському Гельсінському комітету, Центру прав людини «Вясна» (Білорусь), Міжнародному товариству за справедливі вибори і демократію (Грузія), Асоціації Promo-LEX (Молдова), Комітету виборців України та Громадянській мережі «ОПОРА» (Україна) – за їхній професіоналізм, цілеспрямованість, прихильність, творчий підхід і надані практичні приклади.

Неурядовій організації МЕМО 98 (Словаччина) – за плідну співпрацю, ідеї та внесок до розділів, пов'язаних із висвітленням виборів у ЗМІ.

Відділу з питань виборчого сприяння Генерального Директорату II – Демократія Ради Європи за координацію процесу розробки і Відділу медіа та управління Інтернетом Генерального Директорату з прав людини та верховенства права, Департаменту статутної діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад, Відділу виборів і політичних партій Венеціанської комісії, Відділу громадянського суспільства Генерального Директорату II – Демократія Ради Європи та Відділу спостереження за виборами та міжпарламентського співробітництва Парламентської асамблеї Ради Європи – за їхній внесок.

Європейській комісії – за фінансову підтримку, надану через Рамкову програму співробітництва на 2015-2017 роки.

Вступ

ВИБОРИ – НАРІЖНИЙ КАМІНЬ ДЕМОКРАТІЇ

Раду Європи було створено з метою досягнення більшої єдності поміж її членами, збереження ідеалів та принципів, що лежать в основі справжньої демократії. Від самих початків створення організації в 1949 році низку її правових документів було затверджено з огляду на тлумачення поняття «справжня демократія». У цьому контексті вибори є наріжним каменем демократичних режимів, а отже, передумовою для вступу до Ради Європи. Така ідея чітко відображена у звіті Парламентської асамблеї під назвою «За більш демократичні вибори», який підготував Жан-Шарль Гардетто (Jean-Charles Gardetto). Фрагмент звіту було зацитовано на Київському форумі, присвяченому майбуттю демократії:

«Мета Ради Європи полягає у запровадженні спільного розуміння всіх принципів, які відповідно до демократичних стандартів підпадають під категорію «чесних і демократичних» виборів. Таких стандартів повинні дотримуватися під час усіх виборів на всьому просторі Ради Європи, а також на території тих держав, що прагнуть приєднатися до цієї організації або мають у ній статус привілейованого партнера».

Хоча про існування демократичних інститутів як передумови приєднання до Ради Європи прямо не зазначено в статтях 3 і 4 Статуту Ради Європи, рішення щодо можливості приєднання держави до організації базується на повазі до базових демократичних стандартів. Нездатність поважати права людини та демократичні принципи може призвести до призупинення процесу вступу, як це сталося у випадку з Білоруссю, що мала статус «спеціально запрошеного гостя» Ради Європи у період із 1992 до 1997 року. У загальному висновку звіту пана Гардетто наголошено, що загальновизнані демократичні принципи слід застосовувати на кожних виборах, які відбуваються в державах-членах Ради Європи, або в тих країнах, що прагнуть набути членства або мають привілейовані відносини з цією організацією.

Рада Європи через свої установи та органи, як-от: Європейський суд з прав людини, Парламентська асамблея, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) та її Рада з питань демократичних виборів, Група держав проти корупції та Відділ з питань виборчого сприяння – відіграє ключову роль у виробленні європейського виборчого доробку і стандартів. Своєю чергою, громадські організації (надалі – ГО) роблять свій внесок у підвищення європейських стандартів та встановлення належних практик, налагоджуючи таким чином життєво важливі зв'язки між політикою, стандартами та реальністю. Їхня роль має вирішальне значення під час виборів й особливо у періоди між виборами.

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ – НА СТОРОЖІ ВІЛЬНИХ І ЧЕСНИХ ВИБОРІВ

Політика та інструменти Ради Європи вже давно надають суттєвої підтримки та потужного стимулу для підвищення ролі й відповідальності ГО в процесі прийняття рішень і виконання дій. У звіті Ради Європи 2014 року про стан демократії, прав людини і верховенства права в Європі Генеральний секретар зазначив, що незважаючи на поліпшення ситуації як у виборчому законодавстві, так і на практиці, які відбулися у більшості держав-членів Ради Європи, знову постали проблеми, пов'язані із запровадженням стандартів європейського виборчого доробку, що визначені в Кодексі належної практики у виборчих справах (2002) Венеціанської комісії. У звіті йдеться про те, що завдяки належному спостереженню за виборами порушення виборчого законодавства стають відомі громадськості, а відтак – дедалі важче здійсненні, тому важливо й надалі заохочувати до проведення взаємних спостережень за виборами та надавати в такий спосіб державам-членам можливість навчатися один в одного. У звіті також рекомендовано підвищити якість проведення спостережень за виборчими процесами на національному рівні.

ВНЕСОК НАЦІОНАЛЬНИХ СПОСТЕРІГАЧІВ ЗА ВИБОРАМИ У СТАЛІСТЬ ДЕМОКРАТІЙ

За останні кілька років значно зросла роль спостережень за виборами на національному рівні. Національні спостерігачі задіяні у всьому виборчому процесі від його початку до кінця, у тому числі на стадії перед виборами, у день голосування та у післявиборчий період. Їм знайома мова та місцеві звичаї, вони розуміють політичну ситуацію, можуть детально відстежувати конкретні виборчі процедури та поширюють виборчі цінності у суспільстві. Крім того, спостерігачі відстежують дотичні до виборів справи, розробляють плани дій для подальшого вдосконалення виборчого процесу та контролюють врахування рекомендацій із боку ключових учасників у період між виборами. Їхні спостереження мають життєво важливе значення для прозорості виборчого процесу та базуються на трьох засадах:

- ▶ збір інформації та документування фактів про виборчий процес;
- ▶ оцінка фактів/інформації для кращого розуміння рівня відповідності виборів міжнародним стандартам;
- ▶ участь у запровадженні рекомендацій міжнародних місій спостереження за виборами, а відтак сприяння процесу реформ у післявиборчий період.

Національні спостерігачі стають дедалі більш професійними та досвідченими, що сприяє зміцненню довіри до виборчого процесу, а в далекій перспективі – сталому розвитку демократії. В останні роки структура національних місій спостереження за виборами покращилася завдяки сильній команді, у складі якої є основна група аналітиків, довгострокові та короткострокові спостерігачі; усі вони брали участь у навчальних програмах Ради Європи.

Незважаючи на те, що чимало національних спостерігачів набувають професійного досвіду і, як результат, стають дедалі впливовішими, актуальною залишається постійна потреба підвищувати кваліфікацію із тим, щоб реагувати на нові тенденції в електоральній сфері. Вони охоплюють нові тлумачення Європейського суду з прав людини (надалі – Суд) щодо статті 3 про вільні і чесні вибори Протоколу до Європейської конвенції з прав людини, нові виборчі стандарти та практику держав, яка постійно змінюється.

ПОСІБНИК

Цей посібник було розроблено спільно з ГО країн Східного партнерства як відповідь на рекомендацію, викладену у звіті 2015 року Генерального секретаря Ради Європи про стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі, мета якого полягає у підвищенні якості спостережень за виборчими процесами на національному рівні в державах-членах.

Посібник слугує орієнтиром для національних спостерігачів, передусім – для учасників основної групи (Core Team). Водночас його можна застосовувати також як навчальний інструмент для довгострокових і короткострокових спостерігачів та інших учасників виборчого процесу, які хотіли б ознайомитись із міжнародними виборчими стандартами (наприклад, для посадових осіб, ОУВП, представників партій, суддів, адвокатів).

Посібник складається з двох частин: спочатку подано короткий вступ до самої концепції міжнародних стандартів, а згодом висвітлено практичну реалізацію таких стандартів у виборчій звітності.

У першій частині «Виборчі стандарти та загальні принципи» представлено різні типи міжнародних стандартів та зобов'язань, а також міжнародні правові норми, які не мають зобов'язального характеру (норми «м'якого права»), у тому числі загальні принципи та належні практики з виборчих справ та їх взаємопов'язаність. У другій частині «Практичне застосування та належні практики» розглянуто кожен аспект виборів, починаючи з виборчої системи та виборчої адміністрації, реєстрації виборців та кандидатів, виборчих кампаній та медіа-ресурсів, торкаючись питання певних категорій виборців (внутрішньо переміщені особи, біженці, в'язні, меншини, жінки) та завершуючи питаннями голосування, підрахунку голосів, встановлення результатів і процедури їх оскарження.

Ради Європи переконана, що «Використання міжнародних виборчих стандартів: посібник Ради Європи для громадських організацій» сприятиме запровадженню єдиного підходу до застосування європейського виборчого доробку та інших міжнародних стандартів у державах-членах і поза їх межами.

Частина 1

Виборчі стандарти та загальні принципи

1. ВИЗНАЧЕННЯ

Наведене в цьому посібнику поняття «міжнародні виборчі стандарти та належні практики» охоплює положення, що містяться в різних типах документів.

З географічної точки зору можна виокремити такі два види стандартів та належних практик:

- міжнародні: ті, що містяться в Загальній декларації ООН з прав людини (ЗДПЛ) 1948 року та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (МПГПП) 1966 року, у тому числі тлумаченнях МПГПП Комітету з прав людини, представлених у вигляді Загальних коментарів.¹ ЗДПЛ не є угодою, проте деякі з її положень є загальноприйнятими і вважаються частиною звичаєвого міжнародного права;
- регіональні: ті, що містяться в Конвенції Ради Європи 1950 року про захист прав людини та основоположних свобод (надалі – Конвенція) та Додаткового Протоколу №1 до неї.

З огляду на обов'язковість застосування державами стандартів і практик, які включено до цього посібника, усі угоди можна розмежувати за такими критеріями:

- обов'язкові до виконання угоди (наприклад, МПГПП, Конвенція);
- норми «м'якого права», які включають політично зобов'язальні норми, наприклад, Копенгагенський документ 1990 року, прийнятий Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (надалі – ОБСЄ), роз'яснювальні документи, зокрема, Загальні коментарі № 25 до МПГПП, а також належна міжнародна практика, зокрема, Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії (надалі – Кодекс належної практики), та звіти й рекомендації щодо моніторингу виборів і спостереження за ними, надані ОБСЄ/Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ).

1. Завдяки МПГПП було створено Комітет ООН з прав людини. Пакт у формі угоди визначає правову основу діяльності Комітету, розглядає його як договірний орган та зобов'язує держав-учасниць поважати його повноваження.

Наведені в цьому посібнику стандарти і належні практики тісно пов'язані з іншими виборчими правами, які можна знайти в зазначених вище документах. Йдеться про свободу думок та їх вираження, право на мирні зібрання та об'єднання, право на вільне пересування, свободу від дискримінації та, поміж іншим, право на ефективний засіб правового захисту.

Нарешті, стандарти та належні практики узгоджуються з іншими універсальними або регіональними засобами захисту прав людини, які охоплюють окремі положення Закону про виборчі права конкретних груп (зокрема, жінок, меншин, осіб з обмеженими фізичними можливостями, внутрішньо переміщених осіб і біженців) та відповідні обов'язки держав у виборчих справах.²

2. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

Міжнародні стандарти проведення виборів і їх належні практики, наведені в цьому посібнику, впливають із таких положень:

- стаття 21 Загальної декларації з прав людини (ЗДПЛ):
 - (1) Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників
 - ...
 - (3) Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і дійсних виборах, які повинні проводитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування;
- стаття 25 МПГПП:

Кожний громадянин повинен мати без будь-якої... дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

 - (а) Брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;
 - (б) Голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;
 - (с) Допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби;
- стаття 3 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини:

Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з обґрунтованою періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу;
- ОБСЄ (раніше – НБСЄ), Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ, зокрема, пункти 5–8.

У наведених нижче розділах представлено загальні питання, які потрібно розглянути під час дослідження виконання основних принципів³ демократичних

2. Докладний перелік таких інструментів можна знайти в підготованому в 2007 році Європейською комісією збірнику міжнародних стандартів виборів за посиланням: www.eueom.eu/files/dmfile/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf, дата перегляду 13 липня 2016 року.

3. Докладний опис змісту цих принципів можна знайти в Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, зокрема, у Пояснювальній доповіді.

виборів у рамках Ради Європи та регіону ОБСЄ. Це саме ті запроваджені принципи, дотримання яких відстежують національні та міжнародні спостерігачі.

а. Загальне виборче право

Загальне виборче право гарантує всім правоздатним громадянам право голосувати і висувати свою кандидатуру на виборах, а також можливість здійснювати ці права. ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи є визначення поняття «загальне» виборче право настільки всеохопним, наскільки це можливо? Зрозуміло, що у спірних випадках може бути потрібно встановити певний зв'язок між індивідумом і країною (наприклад, громадянство);
- Право голосу може бути обмежено за певних чітко визначених умов, які, як правило, враховують вік, національність, місце проживання і розумові здібності. Чи насправді це так?
- Які ще обмеження застосовують додатково до стандартних обмежень, що зумовлені віком, національністю, місцем проживання і розумовими здібностями? Можуть застосовуватися формальні умови, зокрема, знання національної мови або внесення виборчої застави (для участі у виборчих перегонах).

Умови позбавлення особи права бути обраним можуть бути менш жорсткими, аніж умови позбавлення її права обирати (громадянські права), оскільки позбавлення виборчих прав може бути законною підставою щодо осіб, чия діяльність на державній посаді може зашкодити вагомим інтересам суспільства (Венеціанська комісія 2002: пункт 6).

б. Рівне виборче право

ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи всі виборці мають однакову кількість голосів – йдеться про принцип, відомий як «один виборець – один голос»? Чи існують ефективні перешкоди багаторазовому голосуванню в законодавстві і на практиці?
- Чи є позиція держави неупередженою щодо кандидатів і партій? Чи забезпечено рівність можливостей? Це стосується, зокрема, виборчих кампаній, висвітлення в засобах масової інформації (особливо в ЗМІ зі суспільною (державною) часткою власності) та державного фінансування партій і кампаній.
- Чи межі виборчих округів визначено таким чином, щоб кількість місць у палатах представників розподілялася порівну між округами згідно з визначеними критеріями (щодо кількості жителів, кількості зареєстрованих виборців або кількості людей, які фактично беруть участь у голосуванні)? У європейській виборчій традиції рівне виборче право також означає рівне право на участь у голосуванні. У Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії подано докладні пояснення. Однак варто підкреслити, що рівні права на участь у голосуванні до цього часу не були реалізовані в примусовому порядку з боку Європейського суду з прав людини.

- Чи існують якісь позитивні заходи на місцях для забезпечення мінімального представництва меншин або рівності і паритету за гендерною ознакою? Чи вони реалізуються?

с. Вільне виборче право

Під вільним виборчим правом розуміють вільне формування поглядів електорату і вільне їх вираження. З огляду на це ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи можуть виборці вільно формувати погляди? Чи дотримується держава принципів рівних можливостей особливо у питаннях засобів масової інформації, розміщення реклами, права на виступ, фінансування партій і кандидатів? Чи додержано принципу свободи вираження думок і, зокрема, свободи для ведення політичних дебатів?
- Чи вільно виборці виражають своє волевиявлення? Чи суворо ведеться спостереження за процесом голосування? Чи вживають заходів щодо недопущення виборчих фальсифікацій? Чи відбуваються процедури голосування шляхом голосування поштою, за дорученням, через механічні та електронні засоби голосування, голосування для громадян, які проживають за кордоном, підрахунку голосів та передачі результатів відповідно до принципу вільного виборчого права? Наскільки точно підраховують результати голосування?

д. Таємне голосування

ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи захищено виборців від будь-якої форми примусу? Чи унебезпечено їх від примусу розкривати інформацію про те, кому вони планують віддати свій голос або як вони вже проголосували?
- Чи захищено виборців від будь-якого незаконного або довільного втручання у процес голосування?
- Чи дотримуються виборці принципу таємності голосування? Чи є голосування індивідуальним? Чи заборонено сімейне голосування або будь-які інші форми контролю одного виборця над процесом голосування іншого? Чи достатньо жорсткі умови голосування за дорученням?

е. Пряме виборче право

ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи обирається принаймні одна з палат національного парламенту шляхом прямого всенародного (загального) голосування?
- Чи обирається принаймні одна з палат місцевих законодавчих органів або місцевих рад шляхом прямого виборчого права?

ф. Періодичні вибори

ГО могли б розглянути такі питання:

- Чи є стандартний часовий проміжок між виборами (чотири-п'ять років)? Дещо довший проміжок, однак не більше ніж сім років, може бути передбачено для президентських виборів.

3. ЗАГАЛЬНІ УМОВИ

Держави повинні гарантувати загальні умови для здійснення демократичних виборчих процесів, зокрема:

- Повага до основоположних прав передбачає повагу до свободи вираження думок і преси, свободи зібрань і об'єднань із політичних міркувань, свободи на пересування всередині країни і право громадян на повернення до своєї країни в будь-який час. Обмеження основоположних прав мають базуватися на законі, врахуванні загального інтересу і поваги до принципу пропорційності.
- Стабільність виборчого права передбачає передусім стабільність більш фундаментальних принципів виборчого права, особливо тих, які охоплюють саму виборчу систему, склад виборчих комісій, визначення меж виборчих округів – це три елементи, які часто розглядають як вирішальні чинники, що впливають на результати виборів. Недопустимо вносити зміни до законодавства щодо таких вирішальних чинників безпосередньо перед виборами (менше ніж за один рік до них).
- Процедурні гарантії передбачають організацію виборів неупередженим органом, спостереження за виборами, ефективну систему звернення (оскарження), організацію та роботу виборчих дільниць, фінансування кампаній і сторін, а також питання безпеки (див. Частина 2 нижче).

Вищезгадані умови не є вичерпними. У разі введення обмежень щодо здійснення політичних прав держави мають межі дискреційних повноважень. Це означає, що будь-яке виборче законодавство повинно бути оцінене у світлі політичної еволюції відповідної країни. Особливості, які є несприйнятливі у контексті однієї системи, можуть бути виправдані в іншій. Обмеження меж дискреційних повноважень варто розглядати в контексті таких питань:

- Чи узгоджуються умови або встановлені обмеження з вільним волевиявленням людей у виборі законодавчого органу? Такі умови повинні демонструвати інтерес (і не суперечити йому) у підтримці цілісності та ефективності процедури виборів, спрямованих на волевиявлення народу через загальне (всенародне) голосування.
- Чи узгоджуються умови або обмеження із принципом законності? Такі норми повинні бути виписані чіткими термінами і вчасно оприлюднені, що гарантуватиме таким чином досягнення прогнозованості.
- Чи узгоджуються умови або обмеження із правовою метою? Пояснення щодо такої мети залежить від позиції відповідного уряду.
- Чи узгоджуються умови або обмеження із принципом пропорційності? Як правило, для суттєвих обмежень рекомендують застосовувати конкретні заходи. Із плином часу загальні обмеження на виборчі права стає дедалі важче обґрунтувати. Будь-які обмеження на виборчі права не повинні охоплювати такі випадки як усунення певних осіб або групи осіб від участі в політичному житті країни.

4. СУДОВЕ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

У частині можливості примусового виконання у судовому порядку міжнародні виборчі стандарти та належні практики, що містяться у посібнику, охоплюють:

- положення, примусове виконання яких у судовому порядку можна забезпечити через звернення до національних судів (положення угод, які не потребують додаткових національних законодавчих актів)⁴;
- положення, правозастосування яких, поміж іншим, також може бути забезпечено на міжнародному рівні (наприклад, через механізми, передбачені Конвенцією);
- положення, які не можуть бути звернені до примусового виконання в рамках судового розгляду, зокрема, це ті положення, які належать до сфери «м'якого права».

У Європі судове правозастосування на міжнародному рівні можливе лише з метою реалізації Конвенції (та її протоколів). Таким чином, прецедентне право, яке реалізується через Страсбурзький суд, відіграє фундаментальну роль у тлумаченні, оцінці та забезпеченні виконання виборчих зобов'язань, взятих на себе згідно із Конвенцією (які доволі схожі на ті, що містяться в універсальних інструментах). Проте останній вид положень може стати зобов'язальним для держави, якщо на думку судового органу, такі положення запроваджують належну практику, і суд включає їх до судового рішення. Наприклад, кілька рішень Суду містять посилання на положення, що можна знайти в документах Венеціанської комісії або в рекомендаціях та резолюціях Парламентської асамблеї або Комітету Міністрів, які часто вважають за норми «м'якого права».

У країнах-членах Ради Європи фізичні особи можуть звернутися до Суду для усунення порушень виборчого законодавства після того, як будуть вичерпані внутрішні засоби правового захисту. Рішення Суду роблять внесок у тлумачення положень, пов'язаних із виборами, а також в інші відповідні угоди Ради Європи. Рішення є орієнтовними для всіх держав-членів Ради Європи, яким рекомендовано взяти їх до уваги, однак вони є обов'язковим лише для держави-члена, що виступає суб'єктом такого рішення. Прийняття необхідних для виконання заходів контролює Комітет Міністрів Ради Європи, який складається з урядів 47 держав-членів.

Судове застосування прав, інформація щодо яких наявна в інших міжнародних документах, здійснимо лише через національні суди. Обмежене примусове виконання на міжнародному рівні можливе в цілях реалізації норм МПГПП і забезпечується за допомогою Комітету ООН з прав людини та моніторингового органу. Комітет може розглядати індивідуальні скарги на можливі порушення МПГПП щодо будь-якої країни (у тому числі Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови та України), яка ратифікувала перший Факультативний протокол до МПГПП (надалі – МПГПП-ФП1) за окремою комунікаційною процедурою.⁵

4. Після того як держава підписала і ратифікувала угоду, вона вже юридично зобов'язана та повинна імплементувати її в своєму національному законодавстві.

5. Центр громадянських та політичних прав працює з метою сприяти участі ГО в роботі Комітету ООН з прав людини, див. www.ccrpcentre.org/individual-communications, дата перегляду 13 липня 2016 р.

5. КОНЦЕПЦІЯ РОБОТИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ГО, які залучені до спостереження за виборами, повинні посилатися на міжнародні стандарти та належні практики виборів як орієнтири для оцінки та удосконалення національних стандартів і практик. Таким чином, посилення на міжнародні стандарти тісно пов'язане з моніторингом національних стандартів і практик.

У процесі звітування про вибори та посилення на міжнародні стандарти ГО необхідно:

- ▶ прямо вказати на внутрішні і зовнішні орієнтири використаних критеріїв;
- ▶ підготувати належним чином своїх членів із питань:
 - національного виборчого законодавства та практики: стандарти, практики та можливості їх примусового виконання;
 - виконання на міжнародному рівні національних зобов'язань щодо виборів, включаючи можливості їх примусового виконання;
 - міжнародних норм «м'якого права» щодо виборів та варіантів їх реалізації.

Під час здійснення спостереження за запровадженням міжнародних стандартів ГО необхідно:

- ▶ сформувати інформаційну базу щодо національного законодавства, міжнародних стандартів та належних практик для кращого аналізу і порівняння національних структур та практики із міжнародними зразками та розробити рекомендації для їх удосконалення;
- ▶ сформувати інформаційну базу щодо моніторингу запровадження стандартів і практик. Суть цього процесу полягає у формуванні можливостей для:
 - аналізу проблем запровадження міжнародних стандартів та належних практик в національних нормативних актах, вивчення практики та рекомендацій для вирішення цих проблем;
 - відстеження стану виконання рекомендацій і на підставі цього підготовки звіту (у тому числі інформування Комітету ООН з прав людини, оскільки надання рекомендацій перебуває в межах його компетенції).
- ▶ сформувати інформаційну базу щодо можливостей судового провадження як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародних стандартів та практик. ГО можуть розглянути питання:
 - передання справ для судового провадження в національні судові органи;
 - ініціювання заходів для передання справ для судового провадження до Європейського суду з прав людини (після вичерпання національних правових засобів).

Частина 2

Практичне застосування та належні практики

1. ВИБОРЧА СИСТЕМА

Виборча система відіграє важливу роль, оскільки забезпечує базу для встановлення процесуальних норм голосування і трансформації таких голосів у місця, які здобули партії та кандидати. Таким чином, вона визначає відносини між виборцями і обраними інституціями. У цій частині посібника розглянуто основні характеристики виборчої системи, зокрема, вибір електоральної системи державою, а також наявні елементи і типи такої системи. Основну увагу у двох останніх підрозділах приділено детальному аналізу недискримінаційного характеру виборчої системи та умов нормативно-правової бази, що врегульовують тип виборчої системи.

а. Вибір виборчої системи

У міжнародному праві відсутні будь-які призначення щодо виборчої системи (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: Загальні коментарі (надалі – ЗК) № 25 пункт 21). Це радше говорить про відсутність універсальної виборчої системи, яка влаштовувала б усі держави. Вибір країною тієї чи іншої виборчої системи мають поважати і розглядати як питання національного визначення (Венеціанська комісія 2002: розділ II.4 Керівних принципів). Кожна виборча система має свої відмінності, які залежать від політичного та історичного контексту країни, у якій таку виборчу систему застосовують (Венеціанська комісія 2010).



Широкі рамки повноважень із боку держави (прецедентна судова практика)

Факти: Справа «*Саккоманно та інші проти Італії*» щодо системи закритих списків. Заявники поскаржилися на неможливість проголосувати за свого кандидата на парламентських виборах, оскільки італійське законодавство не дозволяє виборцям безпосередньо голосувати за конкретних представників (у ньому зазначено, що в політичних партій є «закриті» списки кандидатів: порядок внесення кандидатів до списку встановлює сама партія, а виборці не мають право голосувати за якогось конкретного кандидата).

Рішення про допустимість: враховуючи «широкі рамки повноважень, якими користуються держави в цьому сенсі, і загалом необхідність оцінки виборчого законодавства у світлі політичних процесів і з урахуванням історичного та політичного контексту країни», Суд ухвалив рішення, що система закритих списків не суперечить статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Джерело: Саккоманно та інші проти Італії (13 березня 2012 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-62855"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Європейський суд з прав людини дає державі широкі повноваження для врегулювання цього питання, що відображено в його постанові від 13 березня 2012 року щодо справи «*Саккоманно та інші проти Італії*» (*Saccomanno and Others v. Italy*).

Виборча система повинна гарантувати вільне волевиявлення виборців (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 21). Виборча система зобов'язана також стимулювати політичний плюралізм та враховувати інтереси маргіналізованих груп (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 2.4). Окрім того, вона має бути скерована на універсальність представництва у виборних органах і сприяти прямим виборам (щонайменше для однієї палати національного законодавчого органу) (Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (надалі – МІДСВ) 2014а: 71). Підсумовуючи, варто зазначити, що виборча система повинна відповідати стандартам прав людини (Венеціанська комісія 2002: розділ II.1.a Керівних принципів) та принципам голосування, як це зазначено в першій частині цього посібника.

Перш за все, необхідно забезпечити рівні виборчі права, які найкраще окреслити принципом «одна людина – один голос» (Європейська комісія 2008: 32). Те, що в деяких виборчих системах виборець має більше ніж один голос, мало б означати, що і решта виборців повинна мати таку ж кількість голосів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 12). Крім того, під рівним виборчим правом розуміють досягнення, наскільки це можливо, рівноваги голосів (Центр Картера 2014: 19).

б. Елементи виборчих систем

Виборчі системи – це «набір процесуальних норм, якими врегульовується питання кількості відданих голосів у певний виборчий період та їх трансформації у мандати виборних органів» (Венеціанська комісія 2013: 159). Можна виділити дві основні категорії визначення виборчих систем.

Перша категорія встановлює аспекти, що стосуються організації та проведення виборів, наприклад, за типом виборчого права (прямі, непрямі, багаторівневі вибори); за керівним принципом голосування (застосовується мажоритарна, пропорційна або змішана система); за структурою голосування (виборець голосує за кандидата або за партійний список; виявляє свою підтримку лише одним голосом чи ні); за розподілом виборців відповідно до виборчих округів/дільниць (кількість виборців, що проживає на території виборчої дільниці).

Друга категорія охоплює нормативні положення щодо трансформації голосів у місця (мандати) окремих кандидатів чи партій. Для цього використовують виборчу формулу (яку математичну формулу використовують для обчислення виділених та розподілених мандатів? як визначають відсотковий (виборчий) поріг? як розподіляють мандати між виборчими округами, різними списками та в межах списків?).

с. Види виборчих систем

Відповідно до того, як пропорційно трансформувалися виборчі голоси в місця (мандати) для партій, виборчі системи часто розмежовують за трьома основними видами (МІДСВ 2014а: 70), хоча фактично існує велике розмаїття способів голосування в рамках поданих нижче основних видів:

- мажоритарні системи зазвичай націлені на місцеве представництво через використання невеликих, одномандатних виборчих округів (одне місце на округ). Для здобуття перемоги у виборчих перегонах за кандидата мають віддати або просту більшість голосів (більшість голосів на його/її користь), або абсолютну більшість голосів (більш ніж 50% відданих голосів) (Європейська комісія 2008: 31);
- пропорційні системи зазвичай більшою мірою використовуються у багатомандатних округах (більш ніж одне місце на виборчий округ). Місця розподіляються пропорційно за допомогою виборчої формули (інформація з того ж джерела) (способи розподілу в один етап, які дозволяють розрахувати кількість мандатів, наприклад, методом д'Ондта або методом Сант-Лагю; способи розподілу мандатів за двома етапами, наприклад, за квотою Друпа, квотою Гогенбаха-Бішофа або за квотою Харе (перший етап), а також метод найбільшого залишку, метод найсильніших списків або метод найбільшого середнього (другий етап розподілу решти мандатів);
- змішана система пропонує ще інші підходи, а також різні поєднання мажоритарних та пропорційних моделей (наприклад, обрання однієї частини законодавчого органу за пропорційною моделлю, а іншої – на місцевих округах).

d. Недискримінаційна нормативно-правова база

Нормативно-правова база повинна бути недискримінаційною (Центр Картера 2014: 60), що передбачає необхідність уникати втручання у принцип рівного виборчого права та дотримуватися вищезазначеного стандарту загального представництва. Це найбільш важливий критерій для сфери розмежування, встановлення відсоткового (виборчого) порогу і запровадження спеціальних заходів.

Визначення меж округів

Визначення меж округів необхідне у випадку, коли вибори відбуваються в більш ніж одному виборчому окрузі (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 13). Беручи до уваги той факт, що одномандатні округи повинні бути однакового розміру для гарантування збалансованості усіх голосів, рішення щодо кількості представників на виборчому окрузі по багатомандатним округам повинно прийматися згідно з певним критерієм або за умови поєднання кількох критеріїв, зокрема, щодо кількості жителів виборчого округу, кількості громадян, які проживають в ньому (включно з неповнолітніми), кількості зареєстрованих виборців або, за змоги, кількості активних виборців.

Таким чином, місця повинні розподілятися між виборчими округами чітко та збалансовано. Такий підхід варто застосовувати щонайменше для національних виборів депутатів до нижніх палат парламентів, а також для регіональних та місцевих виборів. Для визначення меж можна керуватися такими критеріями розподілу: розмір населення, кількість жителів, кількість зареєстрованих виборців або кількість тих, хто (потенційно) фактично голосує. Поєднання цих критеріїв також допустимо. Надалі межі можуть враховувати географічні критерії, адміністративні межі і навіть історичні межі (там само: розділ I.2.2 Керівних принципів). Важливо уникнути так званих «передвиборчих махінацій» – визначення виборчих меж таким чином, щоб певні більш однорідні сегменти електорату навмисно були поєднані або розділені у спосіб, який впливатиме на результат виборів. Групи з особливими інтересами варто розглядати у такий же спосіб, як, наприклад, національні меншини, вони повинні мати можливість отримати мандат за мажоритарною системою (ОБСЄ 1999b: рекомендації № 9 та 10).

Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ спостереження за виборами на дострокових парламентських виборах в Україні у 2014 році наводив такий приклад (див. нижче).



Спостереження за розмежуванням та національними меншинами (Україна)

При визначенні меж одномандатних виборчих округів необхідно враховувати географічний розподіл національних меншин. Під час дострокових парламентських виборів в Україні у 2014 році спостерігачі ОБСЄ/БДІПЛ зауважили:

«Деякі представники національних меншин також повідомили МСВ ОБСЄ/БДІПЛ, що вони вважають свої можливості обмеженими у мажоритарній частині виборів. Незважаючи на зміни, внесені у 2013 році до статті 18 Закону про вибори, спрямовані на врахування рекомендацій щодо прийняття до уваги етнічної складової під час встановлення меж виборчих округів, межі виборчих округів не були змінені перед цими виборами. Це призвело до подання скарг угорською та румунською громадами про те, що розмежування виборчих округів відповідно у Закарпатській та Чернівецькій областях, проведене у 2012 році, знову унеможливило обрання депутата від їхньої громади за мажоритарною системою».

Тому Місія рекомендувала, що «якщо залишиться наявна виборча система, Центральна виборча комісія (ЦВК) повинна виконати положення статті 18 Закону про вибори у частині визначення меж одномандатних округів заздалегідь до початку нового виборчого циклу із повноцінним залученням до консультацій представників національних меншин».

Джерело: с. 22 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо дострокових парламентських виборів 2014 року в Україні.

www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true

Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії (2002) відхилення між виборчими округами або представниками та кількістю виборців не повинно бути більше ніж 10% від середнього значення. Їх кількість не має перевищувати 15 %, за винятком випадків, де існують особливі обставини, зокрема, захист меншин, що компактно проживають, або малонаселена адміністративна одиниця.

Окрім цього, із метою забезпечення рівності виборчого права такі межі мають переглядатися щонайменше кожні 10 років. Багатомандатні виборчі округи повинні мати межі, які збігаються з адміністративними кордонами. У разі відхилень у багатомандатних виборчих округах кількість представників в одному окрузі потребує повторного визначення.

Розмежування належить здійснювати прозоро та послідовно відповідно до закону, який також врегулює питання кількості переглядів таких меж (Європейська комісія 2008: 32). Такий підхід повинен стати об'єктом незалежного розслідування з боку ГО, кандидатів, політичних партій або учасників виборів, а критерії розподілу мають бути загальнодоступні (Центр Картера 2014: 59).

Відсотковий (виборчий) поріг

Виборча система може на законних підставах вводити мінімальний виборчий поріг для партій чи кандидатів, необхідний для отримання мандатів. Водночас не виправдано високий відсотковий поріг може завадити сторонам бути обраними (Європейська комісія 2008: 32). Поріг не може бути встановлено із метою навмисно не допустити представників певних політичних партій або національних меншин



Виборчий поріг (прецедентна судова практика)

Факти: Заявники поскаржилися на те, що 10-відсотковий виборчий бар'єр, який встановлено для проведення національних парламентських виборів, перешкоджає вільному вираженню поглядів у процесі вибору законодавчого органу (Турецький закон про вибори передбачає можливість представництва у парламенті в тому разі, якщо в національному масштабі політична партія отримає щонайменше 10% голосів виборців).

Закон: Суд взяв до уваги, що в цілому значення 10-відсоткового виборчого порогу є надмірним, оскільки такий поріг змушує політичні партії вдаватися до певних маніпуляцій, а це, своєю чергою, не сприяє прозорості виборчого процесу: «Проте в цьому випадку Суд не впевнений, що у світлі конкретного політичного контексту відповідних виборів і внесених коректив та інших гарантій, які мали обмежений вплив на практиці, такий поріг мав негативний вплив на суть прав заявників відповідно до статті 3 Протоколу № 1». Суд детально пояснив причину виникнення протестних голосів через попередні економічні і політичні кризи в Туреччині, у зв'язку із чим поклав відповідальність на провладні партії, обрані на виборах 2002 року. Таким чином, корективи та гарантії допомагають передвиборчим партійним альянсам подолати відповідний виборчий поріг. Згодом після обрання ці партії розпадаються або підтримують незалежних кандидатів, для яких такий поріг не застосовується. Крім того, Конституція Туреччини містить принцип справедливого представництва, який згідно із поясненнями Конституційного суду Туреччини передбачає збалансованість та дозволяє сформулювати стабільний уряд. Таким чином, Конституційний суд виступив у ролі наглядового органу.

Висновок: порушення статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) відсутнє.

Джерело: Юмак і Садак проти Туреччини (8 липня 2008 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363#{"itemid":\["001-87363"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363#{)

до участі у виборах. Окрім того, високий виборчий поріг призводить до ефекту так званих «втрачених голосів», що означає неврахування голосів таких виборців.

Відповідно до рішення «Юмак та Садак проти Туреччини» (Yumak and Sadak v. Turkey) від 8 липня 2008 року, Суд дійшов висновку, що турецькі парламентські вибори мають дуже високий поріг.

Спеціальні заходи

Виборче законодавство може містити заходи врегулювання традиційно наявних дисбалансів у загальному представництві (Європейська комісія 2008). За своєю суттю такі заходи суперечать принципу рівного виборчого права (Венеціанська комісія 2002: розділи I.2.4.b, I.2.5 Керівних принципів). Ці спеціальні заходи можуть передбачати запровадження квот на місця, зарезервовані для певних груп, винятки щодо вимог до кворуму або встановлення більш низького виборчого порогу.

По-перше, такі заходи потрібно застосовувати до жінок для того, щоб посилити їхню участь у прийнятті рішень у виборних органах і досягти рівноваги щодо участі чоловіків і жінок (Рада Європи 2013а: Стратегічне завдання 4). Окрім того, під час прийняття політичних та суспільних рішень Комітет Міністрів Ради Європи у своїй рекомендації Rec (2003) 3 щодо збалансованої участі жінок і чоловіків рекомендує урядам держав-членів:

- сприяти збалансуванню участі жінок і чоловіків так, щоб представництво жінок або чоловіків у будь-якому керівному органі, що бере участь у політичному житті, не було меншим ніж 40%;
- сприяти рівності громадянських та політичних прав жінок і чоловіків, у тому числі щодо участі у виборчих перегонах;
- сприяти спеціальним заходам для стимулювання та заохочення жінок до участі в прийнятті політичних рішень;
- розглянути питання про встановлення цілей та термінів для досягнення збалансованої участі жінок і чоловіків;
- контролювати та оцінювати стан, а також регулярно звітувати про вжиті заходи і досягнутий прогрес.

Здатність жінок реалізувати свої права людини та брати участь у виборчому процесі залежить від соціально-культурних норм, які панують у країні. У країнах, де жінки, як правило, не мають рівних прав у повсякденному житті, вони також будуть перебувати в невідносно несприятливому становищі і під час участі в політичних процесах. Зокрема, така ситуація може виникнути у жінок з осередку меншин (тих, які проживають у сільській місцевості, жертв насильства та/або торгівлі людьми, а також тих, які належать до категорії внутрішньо переміщених осіб).

Ось чому спостерігачі за виборами повинні аналізувати національне законодавство не лише на предмет того, чи відповідає воно міжнародним стандартам, а й на предмет реалій життя жінок. Такий аналіз може охоплювати оцінку рівня освіти, охорони здоров'я, можливостей для працевлаштування, системи правосуддя, а також рівня насильства, торгівлі людьми та фінансової незалежності жінок.



Дискримінаційна практика резервування місць (прецедентна судова практика)

Факти: Заявники, обоє громадяни Боснії та Герцеговини, були представниками ромської та єврейської національностей і посідали високі державні посади. До Конституції Боснії і Герцеговини 1995 року було включено положення щодо поділу влади, згідно із якими передбачалося, що (таке положення стало результатом мирних переговорів та гарантування миру після Боснійської війни) структурно державна влада складається із трьох елементів: президента держави, Палати представників та Палати народів, місця в яких передбачено лише для боснійців, хорватів і сербів. Заявники поскаржилися на те, що незважаючи на досвід роботи, який вони мають (на противагу представникам найвищих виборчих посад у країні), Конституція перешкоджає їм бути кандидатами для зайняття таких посад виключно на підставах їхнього етнічного походження.

Закон: Суд підтвердив, що «дискримінація – це нерівноправне ставлення до осіб за схожих ситуацій без об'єктивних і обґрунтованих причин. «Без об'єктивних і обґрунтованих причин» означає, що така відмінність є поза «правовою метою» або те, що відсутні «розумні рамки пропорційності між задіяними засобами та метою, що має бути досягнута... Етнічне питання та виборчі перегони – це взаємопов'язані поняття. ... Дискримінація на ґрунті етнічного походження людини є формою расової дискримінації. ... у будь-якому разі, обслуговування (державної) системи не відповідає вимогам пропорційності. ... там існують механізми поділу влади, що автоматично не призводить до загального виключення представників інших спільнот. ... Таким чином, Суд дійшов висновку, що у заявників залишається неправоподатність балотування до Палати народних представників Боснії і Герцеговини через відсутність об'єктивного та розумного обґрунтування».

Висновок: порушення статті 14 (заборона дискримінації) у поєднанні зі статтею 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори), а також порушення статті 1 Протоколу № 12 (загальна заборона дискримінації).

Джерело: Сейдїч і Фінчі проти Боснії та Герцеговини (22 грудня 2009 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491#{"itemid":\["001-96491"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491#{)

Звіти про вибори повинні містити таку інформацію:

- ▶ кількість жінок і чоловіків, обраних на парламентському, регіональному та місцевому рівнях;
- ▶ кількість жінок і чоловіків, обраних за квотою кожної політичної партії;
- ▶ рівень успішності жінок і чоловіків як кандидатів на виборах.

Ця інформація, якщо її постійно відстежувати на кожних виборах, дозволить виявити прогрес та визначити успіхи будь-яких конкретних вжитих заходів.

Деякі держави запровадили зазначені вище заходи для національних меншин. Окрім того, держави повинні забезпечувати участь партіям, які представляють інтереси національних меншин (Венеціанська комісія 2002: розділ I.2.4 Керівних принципів). Спеціальні заходи також можуть застосовуватися до людей із особливими потребами (наприклад, людей з обмеженими фізичними можливостями) (Центр Картера 2014: 62). В останньому випадку імплементація таких рішень має стати об'єктом пильної уваги, щоб гарантувати, що вони не призводять до нерівності.

Важливо відзначити, що відповідно до міжнародного права такі заходи не заборонені принципом недискримінації за умови, що є об'єктивні і обґрунтовані підстави для їх застосування (принцип пропорційності) і те, що заходи не суперечать іншим гарантованим правам людини. Таким чином, спеціальні заходи можуть бути неприйнятними, якщо вони за своєю суттю є дискримінаційні.

Це можна довести, зокрема, на прикладі рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Сеїдїч і Фінчі проти Боснії і Герцеговини*» (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*) від 22 грудня 2009 року.

е. Умови виборчого права

Задля забезпечення послідовності та прогнозованості законодавча база для проведення виборів має бути зрозуміла та однозначна, докладна (не надмірно ускладнена) та унормована (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 2.5; Європейська комісія 2008: 30). Вона повинна бути рівномірно правозастосовною та обґрунтовано унормованою (Центр Картера 2014: 56). Таким чином, виборці та зацікавлені сторони зможуть зрозуміти виборчу систему та її роль у виборах, що формуватиме довіру громадськості до самого процесу.



Чіткість виборчого права (прецедентна судова практика)

Факти: Заявник був кандидатом на парламентських виборах у 2000 році на місце, яке було зарезервовано для італійської меншини в Румунії. Його висунула одна організація, яка представляє інтереси італійської меншини, та після підрахунку голосів парламентські місця було розподілено таким чином, що на національному рівні загальна кількість складала 21 263 голоси. Організація представила свій одномандатний список у 19 виборчих округах із 42 по усій країні. Заявник був кандидатом із найбільшою кількістю голосів на національному рівні (5 624 голосів). Однак місце було віддано іншій кандидатурі цієї ж організації, який був в іншому одномандатному списку і набрав лише 2 943 голосів, але в одному і тому ж виборчому окрузі. Звернення кандидата до Центрального виборчого офісу та до національних судових органів були відхилені на тій підставі, що місця було виділено, зокрема, з огляду на порядок розташування кандидатів у переможному списку організації.

Закон: Суд зазначив, що у виборчому законодавстві не чітко вписана процедура, якої потрібно дотримуватися при розподілі парламентських місць, відведених для організації, що перемогла та представляє інтереси національної меншості. Апелюючи до найбільшої кількості голосів, текст закону не уточнює, чи йдеться про найбільшу кількість голосів в національному масштабі, чи в масштабі виборчого округу. Однак такі деталі можуть виявитися значущими при визначенні обраного кандидата. Суд постановив, що «відсутність прозорості виборчого закону в питаннях національних меншин та відсутність достатніх гарантій щодо неупередженості органів, уповноважених на розгляд питань заявника, порушили сутність прав, гарантованих статтею 3 Протоколу № 1...».

Висновок: порушення статті 3 протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Джерело: Гросару проти Румунії (2 березня 2010р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97617#{"itemid":\["001-97617"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97617#{)

Відсутність умов виборчого права може бути юридично оскаржено, як це відображено в постанові Суду у справі «*Гросару проти Румунії*» (Grosaru v. Romania) від 2 березня 2010 року.

Зміни до закону про виборчу систему або встановлення меж округів не можна вносити або робити менше ніж за один рік до виборів (Венеціанська комісія 2002: розділ II.2.b Керівних принципів). Така норма гарантує усім зацікавленим сторонам виборів виконання своїх обов'язків (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 2.5). Винятки можуть траплятися тоді, коли є недоліки у виборчому законі або у його застосуванні, а також коли існує загальний компроміс щодо внесення відповідних правок (там само; Венеціанська комісія 2005). Внесення поправок незадовго до виборів є прийнятним за умови, що у зміненій нормі буде зазначено про те, що вона не буде застосовуватися на найближчих виборах, а набиратиме чинності лише після їхнього проведення (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 66).

| | Виборча система (стандарти і належна практика) | Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|-----------------------------------|--|--|
| Вибір | Будь-яка виборча система повинна гарантувати, що кожна людина має право на однакову кількість голосів, а також забезпечувати рівновагу таких голосів (рівне виборче право). | Грузія, 2012 р., с. 6 |
| Визначення меж округів | Розмежування має здійснювати незалежний і неупереджений орган. | Україна, 2012 р., с. 7 |
| | Межі повинні бути визначені на основі допустимих встановлених заздалегідь критеріїв для уникнення дискримінації (передвиборчих махінацій). | Україна, 2012 р., с. 7 Україна, 10. 2014 р., с. 22 |
| | Для гарантування рівноправного голосування відхилення між кількістю виборців і виборчими округами або представниками не повинні перевищувати 10% від середнього значення. Щоб уникнути таких відхилень, потрібно щонайменше кожні 10 років здійснювати перегляд меж. | Білорусь, 2012 р., с. 5 Грузія, 2012 р., с. 6 |
| Виборчий поріг | Такий поріг не має бути занадто високим та скерованим на те, щоб усунути певні політичні партії, представництва національних меншин або створення ефекту «втрачених голосів». | Молдова, 2014 р., с. 6, 18 |
| Спеціальні заходи | Такі заходи, спрямовані на збільшення представництва недостатньо представлених груп, не мають суперечити принципу рівного виборчого права. | Молдова, 2011 р., с. 20 Молдова, 2014 р., с. 18 Україна, 10. 2014 р., с. 15 |
| Правові засади | Чітку, докладну і доступну правову базу для виборів належить створювати на підставі законодавчих норм та реалізувати згідно із принципом верховенства права. | Вірменія, 2013 р., с.5 Молдова, 2015 р., с.5 |
| | Правова основа та зміни до неї повинні бути результатом інклюзивного та консультативного процесу. | Вірменія, 2013 р., с.6 Україна, 10. 2014 р., с. 23 |
| | Зміни до фундаментальних основ виборчого права (наприклад, до виборчої системи, визначення меж округів) не можна вносити менше ніж за один рік до виборів. | Грузія, 2012 р., с.7 Україна, 10.2014 р., с. 23 Молдова, 2015 р., с.4 |

2. ВИБОРЧА АДМІНІСТРАЦІЯ

Виборча адміністрація (надалі – ВА) несе відповідальність за проведення виборів, а також за забезпечення участі виборців і за цілісність усього виборчого процесу. Вона складається з декількох рівнів, починаючи від національної ВА, представленої Центральною виборчою комісією (ЦВК), та до районних або територіальних виборчих комісій і дільничних виборчих комісій. Первинні обов'язки ВА полягають у визначенні того, хто має право голосувати, реєстрації кандидатів, здійсненні виборчих процедур, а також підрахунку голосів і підбитті підсумків голосування. Серед додаткових завдань органів управління виборчим процесом (надалі – ОУВП) – підвищення освіченості виборців, розмежування (округів, дільниць) або врегулювання інших виборчих питань. Держави мають широкі повноваження щодо покладання конкретних завдань на ВА.

Аспекти незалежності, неупередженості та постійності наведено в підрозділі а., вимоги до утворення ОУВП – в підрозділі б., а належну практику для ОУВП подано в підрозділі с.

а. Особливості діяльності виборчої адміністрації

Незалежність ВА, яка має виконувати свої обов'язки професійно і неупереджено, є ключовою вимогою для проведення справжніх виборів: «Незалежний виборчий орган повинен бути створений для нагляду за виборчим процесом і забезпечення його проведення справедливо й неупереджено та у відповідності до чинного законодавства, яке узгоджується із міжнародними зобов'язаннями» (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20).

Проте критерії незалежності не обов'язково полягають у створенні окремої інституції відповідно до Конституції та виключно з метою проведення виборів (МІДСВ 2006: пункти 15-22). У багатьох державах-членах Ради Європи управління виборчими процесами покладається на вже наявні інституції, які входять до складу



Незалежність виборчої адміністрації (Білорусь)

Місія спостереження за виборами у своєму Остаточному звіті проаналізувала структуру й процедури призначення виборчої адміністрації та зауважила, що «роль президента в призначенні високопосадовців нівелює автономність виборчої адміністрації. Нинішній голова ЦВК обіймає посаду з 1996 року. На цих виборах голова регулярно з'являвся на телебаченні та висловлював свої політичні погляди про виборчий процес та його кандидатів і таким чином поставив під сумнів об'єктивність роботи Комісії. У зв'язку із цим усі партії і кандидати, за винятком тих, які було представлено в парламенті, висловили недовіру виборчій адміністрації».

З огляду на це, Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала: «Роль президента у призначенні високопосадовців до складу Центральної виборчої комісії має бути переглянуто, щоб підвищити довіру до її незалежності та неупередженості в питаннях дотримання вимог виборчого кодексу».

Джерело: с. 6 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року в Білорусі.

www.osce.org/odihr/98146?download=true

уряду. Швидше за все, незалежність передбачає, що ВА повинна бути незалежною від політичних інтересів (Центр Картера 2014: 69).

Приклад наведено в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ під час парламентських виборів 2012 року в Білорусі.

Таким чином, ОУВП повинен бути адміністративно відокремленим від урядових органів у тому разі, якщо незалежність адміністративних органів від політичних зацікавлених сторін не була закріплена упродовж тривалого часу (Венеціанська комісія 2002: розділ II.3.1.b Керівних принципів).

Незалежність ВА потрібно юридично гарантувати (Європейська комісія 2008: 37). Окрім того, члени ОУВП не повинні піддаватися тиску у формі залякувань або загроз безпеці (Центр Картера 2014: 75). Рада ООН з прав людини (2012) додатково підкреслює, що для запровадження незалежності має бути окремий бюджет, який визначається парламентом та за допомогою якого забезпечується достатній рівень фінансування.

Відповідно до Кодексу належної практики, ОУВП потрібно створювати як постійний орган (Венеціанська комісія 2002: розділ II. 3.1.c Керівних принципів). Там, де ОУВП функціонує на тимчасовій основі упродовж виборчого періоду, для реалізації виборчого процесу його необхідно створювати своєчасно, водночас орган має зберігати всю інформацію, отриману впродовж усіх виборчих циклів (інституційна пам'ять) (Європейська комісія 2008: 37; МІДСВ 2006: пункт 28).

b. Склад ОУВП

Держави повинні здійснювати процес працевлаштування в ОУВП прозоро, ефективно та справедливо (ООН 2003: стаття 7 (1)(а). Окрім того, «для забезпечення доступу на загальних засадах рівності критерії та процеси щодо призначення, кар'єрного росту, відставки та звільнення мають бути об'єктивними та обґрунтованими» (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 23).

Офіційно призначений орган може бути в складі виконавчої, судової чи законодавчої влади. Спосіб призначення повинен бути визначений у виборчому законодавстві (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 66). В іншому разі, ці органи можуть необґрунтовано впливати на склад ОУВП через неодноразові відмови у призначенні кандидатів або через їхнє звільнення.

Кодекс належної практики має конкретні вимоги до формування ЦВК. Такі вимоги передбачають, що до органу мають входити:

- i. принаймні один представник судової системи;
- ii. представники партій уже представлених у парламенті або таких, що набрали більше певного відсотка голосів; ці особи мають бути компетентними в питаннях виборів (Венеціанська комісія 2002: розділ II.3.1.d Керівних принципів).

Членам також заборонено брати участь у виборчій кампанії, а політичні партії мають бути однаково представлені (точно або пропорційно відповідно до попередніх результатів виборів).



Неупередженість у складі ОУВП (Азербайджан)

Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ визнала, що призначення складу ОУВП в країні підриває довіру виборців. Позаяк «за законом голови усіх комісій є кандидатами від парламентської більшості, а секретарі представляють парламентську меншість і незалежних депутатів, тому парламентська більшість де-факто має більшість у всіх виборчих комісіях і впливає на прийняття рішень».

З огляду на сказане вище, Місія спостереження за виборами рекомендує таке: «Виборчий кодекс потребує змін у частині включення норми, яка регулює питання перегляду складу виборчих комісій на всіх рівнях із метою підвищити неупередженість та довіру суспільства до діяльності ОУВП».

Джерело: с. 7 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів в Азербайджані в 2013 році.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Останню вимогу відображено в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ під час президентських виборів в Азербайджані 2013 року.

Держави можуть запровадити заходи для збільшення представництва маргіналізованих груп в ОУВП. Такі спеціальні і тимчасові заходи є обґрунтовані для людей із обмеженими фізичними можливостями і людей, які представляють інтереси національних меншин (МІДСВ 1996: пункт 6). Тим не менше, у підсумку необхідно гарантувати відсутність нерівності між групами (Центр Картера 2014: 74). Ту ж процедуру варто застосовувати для досягнення *de facto* рівності жінок (ООН 1997: пункт 15 Загальної рекомендації № 23). Щонайменше 40 % працівників ОУВП повинні представляти недостатньо представлену стать (Комітет Міністрів 2003а: Додаток).

Держави повинні активно і на кожному рівні сприяти збалансованій участі представників у складі ОУВП, як це рекомендовано в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ під час парламентських виборів 2010 року в Азербайджані.



Представництво жінок у виборчій адміністрації (Азербайджан)

Під час парламентських виборів 2010 року в Азербайджані Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ відзначила, що жінки були недостатньо представлені на вищому рівні ВА, хоча їхня кількість збільшилася на нижчих рівнях адміністрації.

З огляду на сказане вище, Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала таке: «Парламент та органи державної влади повинні створити необхідні умови для сприяння і підтримки просування жінок на вищі урядові посади і на більш високі щаблі виборчої адміністрації».

Джерело: с. 27 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2010 року в Азербайджані.

www.osce.org/odhr/elections/azerbaijan/75073?download=true

Штатні працівники ОУВП мають бути політично нейтральні та володіти спеціальними навичками проведення виборів, що дозволить ОУВП ефективно організувати такий процес (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 83). Членам виборчих комісій на всіх рівнях ВА належить пройти відповідне навчання. Воно передбачає навчання з питань виборчого процесу, міжнародних зобов'язань і стандартів прав людини.

Щоб уникнути впливу партійних інтересів, питання формування складу ОУВП повинно бути врегульовано Конституцією або принаймні документом, що має вищий статус, ніж звичайний закон (Центр Картера 2014: 70). Не допускається внесення змін менш ніж за один рік до виборів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункти 65-66).

Останнім, але не менш важливим є те, що органи, які здійснили відповідне призначення члена ОУВП, не можуть відкликати таке призначення, що гарантує незалежність органу (там само: пункт 77). Посадовців ОУВП повинні призначати на відповідний період часу, який має бути більшим за термін повноважень уряду. Таким чином, питання повторного призначення буде поза впливом новопризначеного уряду або інтересів більшості (Європейська комісія 2008: 37). Крім того, варто уникати інших довільних заходів тиску на працівників ОУВП, зокрема, через урізання зарплатні за незручні рішення (МІДСВ 2006: 99).

с. Режим роботи ОУВП

Держави зобов'язані забезпечити прозорість виборчого процесу. Така мета передбачає прозорість ВА під час виконання своїх завдань, особливо в процесі прийняття рішень, у законодавчому процесі і під час робочих процедур щодо організації виборчої діяльності. Наприклад, термін виконання різноманітних процедур належить оприлюднювати для планування виборчого календаря. Інформацію щодо виборчого процесу необхідно також належним чином доводити до відома громадськості. Крім того, засідання виборчої адміністрації мають бути відкритими (у тому числі для представників засобів масової інформації та представників партій), а тендери – проводитися на громадських і конкурсних засадах (Центр Картера 2014: 71). Ключові принципи, що лежать в основі прозорості, – це право на отримання інформації та верховенство права. Таким чином, діяльність ВА має здійснюватися відповідно до законодавства.

Окрім цього, для здобуття громадської довіри до ВА її діяльність повинна бути неупередженою. Для забезпечення неупередженості та створення конкурентного середовища між більшістю і щонайменше частиною меншості рішення виборчої комісії потрібно приймати із дотриманням консенсусу або принаймні за наявності кваліфікованої більшості (наприклад, дві третини) (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 80).

Повноваження ОУВП мають визнавати основні зацікавлені сторони (Центр Картера 2014: 67). Крім того, у законі повинна існувати стаття, що зобов'язує владу задовольняти вимоги й потреби ВА (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 85).

| | Виборча адміністрація (стандарти і належна практика) | Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|--|--|
| Незалежність та неупередженість | ВА повинна бути незалежною від політичних інтересів. | Білорусь, 2012 р., с. 6 Україна, 10.2014 р., с. 10 |
| | Штатні працівники ОУВП не мають відчувати тиск через залякування або погрози щодо їхньої безпеки. | Україна, 05.2014 р., с. 12 |
| | ВА повинна мати свій власний (достатній) бюджет та інші ресурси. | Молдова, 2011 р., с. 6 Україна, 10.2014 р., с. 9 |
| Формування | Уряд повинен мати обмежену роль у формуванні незалежної ВА. | Білорусь, 2012 р., с. 6 |
| | Призначення посадових осіб до виборчих комісій належить розглядати всебічно і неупереджено. | Білорусь, 2012 р., с. 7 Азербайджан, 2013 р., с. 7 |
| | Критерії для призначення членів виборчої комісії мають бути прозорими та об'єктивними. | Білорусь, 2012 р., с. 7 |
| | Члени ОУВП не повинні балотуватися на виборах. | Молдова, 2011 р., с. 6 |
| | Необхідно вжити спеціальних заходів для збільшення жіночого представництва у виборчих комісіях. | Азербайджан, 2013 р., с. 8 |
| Навчання | Членам ОУВП належить пройти відповідне навчання. | Грузія, 2013 р., с. 7 Україна, 05.2014 р., с. 11 |
| | Навчання службовців на виборчих дільницях має бути однаковою для всіх службовців. | Білорусь, 2012 р., с. 6 |
| | Під час навчання ВА потрібно робити наголос на важливості питання прозорості. | Білорусь, 2012 р., с. 7 |
| Режим роботи | Виборчі комісії повинні працювати прозоро, зокрема, проводити відкриті засідання, а також гарантувати всебічний процес прийняття рішень. | Вірменія, 2012 р., с. 6 Білорусь, 2012 р., с. 6 Грузія, 2013 р., с. 6 Україна, 10.2014 р., с. 9 |
| | Усі рішення належить оприлюднювати своєчасно. | Білорусь, 2012 р., с. 6 Азербайджан, 2013 р., с. 7 |
| | Члени виборчих комісій повинні отримувати інформацію і матеріали своєчасно. | Азербайджан, 2013 р., с. 7 Молдова, 2015 р., с. 6 |

3. РОЗ'ЯСНЮВАЛЬНА РОБОТА СЕРЕД ВИБОРЦІВ

Вільне виборче право гарантує свободу виборців у формуванні своїх поглядів. У цьому контексті у виборців має бути інформація щодо самого процесу виборів. Інформація не лише дозволяє розуміти суть виборів, а й формує довіру виборців до всього виборчого процесу та дозволяє їм зробити поінформований вибір. Оцінка рівня роз'яснювальних кампаній серед виборців є важливим критерієм у розумінні різних проблем, які можуть виникнути, наприклад, під час реєстрації виборців або в день виборів.

Суть роботи з виборцями, цільовими групами та організаторами розглянуто в підрозділі а. Підрозділ б. стосується заходів для груп з особливими потребами.

а. Зміст, цілі та організатори

Робота з виборцями полягає у наданні неупередженої і базової інформації про вибори, зокрема, про організацію процесу реєстрації, формування списків (партій) і кандидатів на виборах (Венеціанська комісія 2002: розділ I.3.1.b Керівних принципів), про власне процес голосування, а також у більш широкій громадській роз'яснювальній роботі. Такі заходи повинні підняти рівень поінформованості громадян щодо їхніх демократичних прав і основоположних свобод (Центр Картера 2014: 96). Окрім того, робота з виборцями має сприяти утвердженню принципів верховенства права і не повинна бути дискримінаційною. Вона повинна охоплювати, зокрема, інформацію про голосування, про принципи загального, рівного, таємного голосування і інформацію про право на ефективні засоби захисту (там само: 99). Виборці мають право отримувати інформацію про ці права заздалегідь, під час і після виборів, а про обмеження прав повинні бути повідомлені задовго до дня голосування (там само: 98).

Роз'яснювальна робота серед виборців може полягати у підвищенні обізнаності через кампанії, тренінги та в інші інформативні способи. Інформаційні/роз'яснювальні програми для виборців можуть проводитися через державні або громадські засоби масової інформації, а також в інший спосіб. Така навчальна робота стала частиною належної практики, і завдяки цим програмам у країнах із наявними державними ЗМІ інформацію виборцям надають власне такими каналами. Вибори потрібно планувати таким чином, щоб забезпечити достатню кількість часу для проведення широкої роз'яснювальної програми (УВКПЛ 1994: 75). Роз'яснювальний матеріал належить вчасно поширити.

Інформація має бути доступна для всіх верств суспільства і повинна задовольняти потреби всього електорату (Центр Картера 2014: 96, 98). Водночас варто особливо зосередити увагу на групах виборців, які були найменш активні на попередніх виборах або вперше беруть участь у них.

Кодекс належної практики вказує на органи державної влади, які мають певні позитивні зобов'язання в частині інформування виборців (Венеціанська комісія 2002: розділ I.3.1.b. Керівних принципів). Оскільки ВА передусім відповідає за проведення виборів і відповідно володіє певними повноваженнями в цій сфері, вона повинна забезпечувати роботу з виборцями. Така практика особливо бажана в процесі

розвитку демократії для підвищення довіри виборців щодо неупередженості ВА та переконання уряду в необхідності фінансування таких програм (МІДСВ 2006: пункт 107). У разі непостійності роботи ВА необхідно гарантувати заходи для збереження відомостей про вибори у рамках такої організації. Однак налагоджувати роботу з виборцями повинна не лише ВА. Держави мають допускати до такої діяльності політичні партії, кандидатів та ГО (там само: пункт 108).

в. Заходи для груп з певними потребами

Для забезпечення *de facto* рівності чоловіків і жінок необхідно проводити відповідні заходи, наприклад, через кампанії, шляхом звернення до жінок та їхніх особистих виборчих прав (Центр Картера 2014: 102). Такі заходи не варто вважати дискримінаційними.

Окрім того, програми повинні сприяти формуванню рівного ставлення до людей з обмеженими фізичними можливостями. Державні органи влади мають гарантувати, що пропонується інформація буде якомога доступнішою і враховуватиме принцип розумного співіснування у всіх необхідних альтернативних форматах, беручи до уваги обмеження пропорційності, нормативно-правові акти і реальні підходи до виконання. Для ефективної реалізації своїх прав такі «[п]озитивні заходи повинні бути вжиті для подолання певних труднощів, зокрема, неписьменності, мовних бар'єрів, бідності або перешкод щодо свободи пересування, які перешкоджають особам мати право голосу» (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 12). У подальшому місця та інформація повинні бути доступними для людей з обмеженими можливостями (ООН 2006: стаття 9). Інформація має бути проста для читання і розуміння.



Кампанії з роз'яснювальної роботи серед виборців для людей з обмеженими фізичними можливостями та національних меншин (Грузія)

Місія спостереження за виборами оцінила той факт, що «інформаційна кампанія ЦВК щодо проведення виборів через повідомлення про різні виборчі питання була проведена за допомогою державних та приватних засобів масової інформації, включаючи інформаційні вставки під час телевізійних трансляцій мовами меншин та мовою жестів».

Окрім цього, було відзначено, що «для цих виборів ЦВК створила спеціальну робочу групу з питань етнічних меншин, організувала зустрічі з представниками національних меншин та відвідала регіони, у яких вони проживають. ЦВК надала кошти для підтримки громадських об'єднань та збільшила участь національних меншин у виборчому процесі. Вона також провела тренінги, підвищила обізнаність та реалізувала роз'яснювальні проекти для виборців у співпраці з НУО кількох меншин мовою меншин у відповідних областях. ... На додаток до документів державною мовою, ЦВК забезпечила наявність документів вірменською та азербайджанською мовами. На веб-сторінці ЦВК також була інформація абхазькою мовою. Під час проведення виборів ЦВК організувала «гарячу лінію» мовами меншин».

Джерело: с. 7, 19 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів у Грузії у 2013 році.

www.osce.org/odhr/elections/110301?download=true

У районах, де чимало осередків національних меншин, програми, скеровані на роз'яснювальну роботу серед виборців, також мають проводитися мовою таких меншин (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 97).

Приклад такої належної практики, яка відповідає міжнародним стандартам щодо національних меншин, а також щодо людей з обмеженими можливостями, можна було спостерігати в 2013 році на президентських виборах у Грузії.

Конфлікт у Східній Україні з лютого 2014 року також підкреслив важливість роботи з виборцями та проведення кампанії для підвищення обізнаності з орієнтацією на внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО).

Відповідно до принципів європейського виборчого доробку, особливими потребами ВПО є підвищення виборчої обізнаності. Це підкреслено в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ у 2014 році на дострокових парламентських виборах в Україні.



Інформаційна кампанія, яку було зосереджено на спеціальних потребах ВПО (Україна)

7 жовтня (за 19 днів до дня голосування) в Україні ЦВК узгодила спрощену процедуру тимчасової зміни місця голосування для виборців. Цей захід мав на меті допустити, зокрема, ВПО до участі у виборах.

Місія висловила свою оцінку, зазначивши, що «загалом, як і під час виборів президента у травні 2014 року, інформування та роз'яснення серед виборців виявилось недостатнім. Роз'яснювальні ролики для виборців у національних засобах мовлення були майже відсутні. З огляду на це, цілеспрямована загальнонаціональна кампанія з роз'яснення або підвищення рівня обізнаності виборців, спрямована на інформування та роз'яснення для сотень тисяч ВПО спрощеної процедури, могла б допомогти підвищити кількість ВПО, які зареєструвались та взяли участь у виборах».

Ґрунтуючись на цих висновках, Місія рекомендувала таке: «На майбутніх виборах слід серйозно розглянути можливості для прийняття ефективної стратегії інформування та роз'яснення серед виборців, а також для проведення кампанії з інформування виборців, зосередженої, серед іншого, на підвищенні рівня обізнаності ВПО».

Джерело: с. 13 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо дострокових парламентських виборів 2014 року в Україні.

www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true

| | Роз'яснювальна робота серед виборців (стандарти та належна практика) | Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|---|--|
| Зміст, цільові групи, механізми | Органи влади повинні надати основну інформацію про вибори та провести ширші роз'яснювальні програми для громадськості. | Молдова 2011 р., с. 7 Молдова 2014 р., с. 7, 27 Україна 10.2014 р., с. 13 |
| | Органи влади зобов'язані оголошувати про всі отримані кандидатури, а також належним чином інформувати виборців про списки та затверджених кандидатів. | Молдова 2011 р., с. 9, 24 Україна 2012 р., с. 8 Молдова 2014 р., с. 12 Молдова 2015 р., с. 10 |
| | Обґрунтованим та прийнятним є ознайомлення виборців, зокрема, з питаннями гендерної рівності та потребами національних меншин. | Молдова 2011 р., с. 21, 26 Вірменія 2012 р., с. 21 |
| Організатори | Навчання виборців може здійснюватися ВА, ГО, політичними партіями, кандидатами тощо. | Молдова 2014 р., с. 7 |
| Спеціальні заходи | В регіонах, де відчутною є присутність нацменшини, такі програми належить проводити мовою цієї меншини. | Україна 2012 р., с. 23, 37 Грузія 2013 р., с. 19 |
| | Інформування виборців має бути пристосовано до особливих потреб людей з обмеженими можливостями. | Грузія 2013 р., с. 7 |

4. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Принцип загального виборчого права вимагає, щоб виборчий процес було організовано в якомога більш відкритий спосіб. Як правило, тільки зареєстрованим особам дозволяють брати участь у голосуванні, тому організація ефективного процесу реєстрації виборців важлива з точки зору забезпечення права голосу для щонайбільшої кількості людей. Проте також необхідно запровадити захисні заходи для того, щоб не допустити зловживань правом голосу (наприклад, людьми, які не мають право на участь у виборах, або багаторазове голосування).

Реєстрація виборців передбачає перевірку наявності або відсутності відповідної правоздатності, безпосередньо реєстраційний процес і реєстр виборців, а також заходи для груп з особливими потребами.

а. Правоздатність виборців

Правові критерії правоздатності виборців закріплюють ключові громадянські та політичні права – право голосувати та обирати уряд. Хоча це визнається невід'ємним правом людини, право голосу не є абсолютним правом (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 10). Практично всі інструменти міжнародного права допускають деякі обмеження. Однак ці обмеження не можуть бути довільними, тобто потрібно, щоб існувала юридично обґрунтована мета та було дотримано принцип пропорційності. Отже, обмеження має бути об'єктивним і обґрунтованим (УВКПЛ 1966: стаття 25; Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 10). Окрім того, інструменти міжнародного права однотайні в тому, що обставини і ступінь таких обмежень повинні бути закріплені в первинному законодавстві держави.

У Кодексі належної практики наведено корисні керівні принципи для введення обмежень:

- ▶ щодо мінімального віку (не раніше досягнення повноліття і не пізніше ніж у віці 25 років);
- ▶ щодо національної приналежності, але рекомендовано дозволити іноземцям брати участь у місцевих виборах після певного періоду проживання;
- ▶ щодо місця (постійного) проживання; максимально шість місяців проживання (подовження цього періоду допускають лише для захисту інтересів національних меншин);
- ▶ вимога щодо проживання громадян припустима лише для місцевих і регіональних виборів;
- ▶ держави можуть дозволити виборцям брати участь у голосуванні поза межами країни;
- ▶ виборці можуть реєструватися за іншою адресою проживання, якщо вони там регулярно проживають і є певна прив'язка до цього місця (наприклад, там сплачуються податки).

Приклад обмежень, які, на думку Суду, є необґрунтованими та неприйнятними, наведено у відповідному рішенні Суду у справі «Азіз проти Кіпру» (Aziz v. Cyprus) від 22 червня 2004 року (див. нижче).

Право голосу також може бути призупинено у разі психічної недієздатності (розладу) чи засудження особи в кримінальному порядку (Венеціанська комісія 2002: розділ I.1.1.d.iv Керівних принципів). Таке позбавлення права повинно бути закріплено в законі, пропорційність має бути дотримана, а рішення щодо таких обмежень має ухвалювати виключно суд (там само: Пояснювальна доповідь, пункт 6.d). Недієздатність з огляду на психічне захворювання не є за своєю суттю підставою для позбавлення права, оскільки навіть люди з обмеженими можливостями повинні мати змогу реалізовувати своє право голосу на рівних засадах з іншими громадянами (ООН 2006: стаття 29(a)). У випадку кримінальної судимості, то мова має йти про тяжкі злочини як підставу для обмежень, оскільки позбавлення права голосу за політичні злочини або зраду, що були вчинені давно, може вважатися надмірним (МІДСВ 2014а: 167). У цілому, обмеження і позбавлення права голосу варто застосовувати лише як винятки, щоб забезпечити якомога ширшу участь у виборах.



Неприпустимі винятки (прецедентна судова практика)

Факти: Заявник, за національністю кіпріот, проживав на контрольованій Урядом частині Кіпру. Він звернувся до Міністерства внутрішніх справ із проханням зареєструвати його для участі в голосуванні на парламентських виборах 2001 року. Міністерство відмовило йому в реєстрації на тій підставі, що, згідно із Конституцією Кіпру, представники турецько-кіпріотської громади були виключені зі списку виборців греко-кіпріотської громади. Заявник звернувся зі скаргою також до Верховного суду, який відхилив її, відтак він не зміг взяти участі в голосуванні.

Закон: Суд підтвердив, що держави мають широкі повноваження для встановлення правил у частині проведення парламентських виборів, але такі правила повинні бути обґрунтованими та об'єктивними. Складність у врегулюванні цього питання, із яким звернувся скаржник, полягала в тому, що заявник мав приналежність до турецько-кіпріотської громади, така дискримінація не може виправдовуватися обґрунтованими та об'єктивними підставами, зокрема, у світлі того факту, що турецьким кіпріотам перешкождали брати участь у парламентських виборах у «країні, до якої вони мають відношення і в якій вони постійно проживають».

Висновок: порушення статті 14 (заборона дискримінації) та статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Джерело: *Азіз проти Кіпру* (22 червня 2004 р.)

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61834#{"itemid":\["001-61834"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61834#{)

Умови для позбавлення права голосу в разі засудження Суд конкретизував у двох рішеннях – «Хьорст проти Об'єднаного Королівства» (Hirst v. the United Kingdom) (№ 2) від 6 жовтня 2005 року та «Скоппола проти Італії» (Scoppola v. Italy) (№ 3) від 22 травня 2012 року.



Позбавлення прав ув'язнених (прецедентна судова практика) (Великобританія)

Факти: засуджений до довічного ув'язнення за вбивство заявник був позбавлений права голосувати на увесь термін тримання його під вартою відповідно до національного законодавства, яке застосовують до засуджених осіб та осіб, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. У 2004 році його звільнили із в'язниці за офіційним дозволом. Заявник заявляє, що як особі, яка відбувала покарання в місцях позбавлення волі, йому забороняють брати участь у голосуванні на виборах.

Закон: Суд ухвалив рішення про те, що хоча держави володіють широкими повноваженнями стосовно визначення обмеження у вигляді позбавлення права голосу, вони повинні дотримуватися юридично обґрунтованої цілі і принципу пропорційності. Незважаючи на те, що існує широкий спектр юридично обґрунтованих цілей, для цілей дотримання пропорційності та з урахуванням санкції необхідно зважати на характер діяння та обставини щодо кожної окремої справи. Це питання має бути ґрунтовно розглянуто при прийнятті термінового судового рішення для уникнення довільного підходу. Суд дійшов висновку, що «на всіх засуджених, які перебувають у в'язниці, повне обмеження, яке накладається «автоматично на таких в'язнів, незалежно від тривалості періоду позбавлення їх волі і незалежно від характеру або тяжкості скоєних ними злочинів та їхніх індивідуальних обставин», є «загальним, автоматичним та огульним обмеженням».

Висновок: порушення статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Джерело: Хьорст проти Великої Британії (№ 2) (6 жовтня 2005 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{"itemid":\["001-70442"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{)



Позбавлення прав ув'язнених (прецедентна судова практика) (Італія)

Факти: заявник був засуджений до довічного ув'язнення за вбивство, замах на вбивство, жорстоке поводження із членами своєї родини та несанкціоноване володіння вогнепальною зброєю. За італійським законодавством у зв'язку із його довічним ув'язненням йому довічно забороняється посідати державні посади, що, у свою чергу, означає позбавлення права голосу на постійній основі. Касаційний Суд відхилив скаргу, вказавши, що тюремне ув'язнення від п'яти років і до пожиттєвого позбавлення волі призводить до постійного позбавлення прав (у тому випадку, де термін позбавлення волі складає до п'яти років, позбавлення прав триває лише п'ять років).

Закон: Судова Палата Другої Секції 18 січня 2011 року визнала, що процедура позбавлення прав заявника мала «загальний, автоматичний та огульний характер», і посилалась при тому на рішення щодо Хьорста.

Висновок: порушення статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Процес: Уряд Італії звернувся до Великої палати із проханням розглянути справу.

Закон: Суд дійшов висновку, що «в Італії немає позбавлення прав у випадку незначних правопорушень або порушень, які хоча й мають більш серйозний характер, але щодо них не виносять вироків, терміном більше ніж три роки позбавлення волі». Він також відзначив, що «згідно із італійським законодавством ситуація із відновленням прав можлива для засуджених осіб, які постійно були позбавлені права голосувати. Після спливу трьох років від завершення терміну відбування свого покарання такий засуджений може подати заяву щодо відновлення... Крім того, тривалість відбутого покарання може бути зменшено через механізм дострокового звільнення... На думку Суду, така можливість демонструє факт того, що італійська система не є надто жорсткою».

Суд встановив, що «враховуючи умови цієї справи, обмеження, накладені на право заявника брати участь у голосуванні, не заважають вільному волевиявленню людей у виборі законодавчого органу» та сприяють «цілісності та ефективності процедури виборів, спрямованих на волевиявлення людей через загальне виборче право»... Тому широкі повноваження, які надано відповідачеві – Уряду, у цьому питанні не були перевищені».

Висновок: статтю 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) порушено не було.

Джерело: Скоппола проти Італії (№ 3) (22 травня 2012 р.)

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["908352"\],"itemid":\["001-111044"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

в. Процедура реєстрації та реєстр виборців

Формування реєстру виборців є функціональним розширенням формальних прав на голосування через критерії правоздатності. Країни мають широкі повноваження визначати свою власну систему реєстрації виборців. Однак оскільки процес реєстрації є одним із найважливіших аспектів виборів, життєво важливо, щоб ключові особливості процесу було чітко врегульовано в рамках первинного законодавства (Венеціанська комісія 2002: розділ II.2.а Керівних принципів).

Про це йдеться в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ на парламентських виборах в Молдові у 2014 році (див. нижче).



Новий централізований реєстр виборців (Молдова)

У минулому Молдова використовувала децентралізований реєстр виборців. Дані вносили локально державні адміністративні органи. У 2014 році Молдова ініціювала питання змін до реєстру з наміром створити централізовану електронну систему під назвою Державний реєстр виборців (надалі – ДРВ). Як зазначає Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, ДРВ було створено на базі цивільного реєстру під управлінням Міністерства інформаційних технологій і комунікацій, а на ЦВК було покладено завдання щодо обслуговування ДРВ. Партнерські організації Молдови поскаржилися на розмитість структурної відповідальності.

Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ звернула увагу на те, що система не була достатньою мірою налаштована, а також на те, що державні органи влади не надали повної інформації щодо функціональних особливостей роботи ДРВ. Місія спостереження за виборами запропонувала такі рекомендації: «Використання ДРВ має бути додатково врегульовано, окрім того, необхідні більш чіткі механізми обміну даними між ДРВ та відповідними державними реєстрами, зокрема, між цивільно-правовим реєстром та реєстром населення, а також потрібно забезпечити громадський контроль за цією системою».

Джерело: с. 8 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Молдові у 2014 році.

www.osce.org/odihr/elections/moldova/144196?download=true

Реєстри виборців мають бути повні, точні, оновлені, постійні та прозорі, а при користуванні ними необхідно поважати принципи голосування та приватності даних (МІДСВ 2014а: 179). Місцеві та центральні органи державної влади або ВА несуть відповідальність за виконання цих вимог (там само: 180).

Стосовно формування та обслуговування реєстрів виборців у Кодексі належної практики зазначено про необхідність постійного та регулярного оновлення реєстрів (принаймні один раз на рік). Якщо від виборців вимагають реєстрації, вони повинні мати можливість здійснити її упродовж тривалого періоду часу (Венеціанська комісія 2002: розділ I.1.2 Керівних принципів), що дозволить зареєструвати якомога більшу кількість виборців. Окрім того, для правоздатних виборців не може існувати перепон для реєстрації (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 11). Наприклад, держави здатні запровадити заходи для полегшення процедури заочної реєстрації (Центр Картера 2014: 87) або принаймні дозволити виборцям повернутися до реєстрації в разі їхнього проживання

за кордоном. Необхідно надати дозвіл для формування додаткового реєстру для людей, які стали правоздатними для голосування (або переїхали) у період реєстрації та голосування. Однак варто уникати застосування додаткових списків з інших причин. Як правило, виборчим дільницям не дозволено реєструвати виборців, і пов'язана така заборона з прагненням не допустити багаторазових реєстрацій. Процес реєстрації необхідно зупинити якомога ближче до дня виборів (МІДСВ 2014а: 168), він не повинен відбуватися безпосередньо на виборчій дільниці в день голосування (Венеціанська комісія 2002: розділ I.1.2.iv Керівних принципів).

Приклад формування реєстру виборців можна знайти в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ на президентських виборах в Азербайджані у 2013 році.



Процес створення реєстру виборців (Азербайджан)

Дані щодо виборців в Азербайджані перебувають у постійному реєстрі, яким опікується ЦВК. До виборів посадові особи виборчого органу проводять перевірку шляхом поквартирного обходу, після чого посадова особа може внести зміни до таких даних. Однак цей процес є нерегульованим, оскільки ані первинне законодавство, ані адміністративні нормативні акти не містять такої норми.

Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала ЦВК «розробити докладну інструкцію для врегулювання всіх процесуальних та операційних аспектів процесу перевірки та оновлення списку виборців із чітким закріпленням обов'язків на кожному етапі цього процесу».

Джерело: с. 26 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів в Азербайджані у 2013 році.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Неточності у реєстрах трапляються через помилки в записах або через невнесення правоздатних виборців до списків (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 7.v). Таким чином, реєстри належить оприлюднювати з тим, щоб виборці могли перевірити, чи є вони в списку та чи правильні їхні дані. Незареєстровані виборці повинні мати право бути доданими до реєстру. Отже, своєчасне оприлюднення інформації здійснюється для того, щоб була можливість виправити і вирішити всі проблеми ще до дня виборів. Такі дії потрібно зробити в прискореному адміністративному порядку (що має стати об'єктом судового контролю) або шляхом застосування судової процедури (там само: розділ I.1.2.iv Керівних принципів). До того ж оприлюднення інформації здійснюється із наміром не допустити голосування з боку неправоздатних виборців. У законі повинно бути зазначено, хто саме має право вимагати внесення, доповнення та вилучення даних та на підставі яких документів можна вимагати таких дій (МІДСВ 2014а: 180).

Хоча не існує універсального договірної документу, який би чітко зосередився на вимогах до прозорості реєстрації виборців, однак такі вимоги застосовуються як до процесу реєстрації, так і до решти аспектів виборчого процесу. Реєстри виборців містять конфіденційні персональні дані, які відповідно до загальних та регіональних договорів державам потрібно захищати (ООН 2003: стаття 10; Рада Європи 1985а: стаття 5). На практиці законодавству належить врегульовувати питання збору персональної інформації, а кожна людина повинна мати право розуміти,

які дані держава збирає і з якою метою (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 16 пункт 10). Окрім того, дані належить використовувати виключно для тих цілей, для яких їх збирають і зберігають; вони повинні бути точними й ненадмірними (Рада Європи 1985а: стаття 5), тобто держава не може вимагати більше даних, ніж це необхідно для ідентифікації виборця і підтвердження його або її права. Держава також зобов'язана вказати, яку інформацію про виборців буде оприлюднено в реєстрі виборців (МІДСВ 2014а: 181).

с. Заходи для груп з певними потребами

Щоб уникнути дискримінації, необхідно зважати на керівні принципи щодо обмеження правоздатності. У статті 14 Конвенції прямо заборонено обмеження «за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою». Крім того, фізична обмеженість, грамотність та освіта не можуть бути підставою для позбавлення прав (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 10).

Якщо говорити про жінок, то у статті 2 Конвенції ООН щодо політичних прав жінок зазначено: «Жінки мають право бути обрані до всіх публічно виборних органів, що встановлені національним законодавством, на рівних умовах із чоловіками, без будь-якої дискримінації». Складнощі, пов'язані із реєстрацією жінок, можуть виникати через соціальні, культурні, релігійні або юридичні причини. Обов'язок щодо догляду за дітьми, для прикладу, може стати на заваді жінкам здійснити процес реєстрації, так само перешкодою до їх реєстрації може бути зміна прізвища у результаті одруження (ОБСЕ/БДІПЛ 2004: 25). Держави здатні здійснювати спеціальні заходи, які гарантуватимуть жінкам право та можливість брати участь у виборах та бути в реєстрі виборців, і це не вважатиметься дискримінаційним підходом.

Там, де проживають національні меншини, реєстраційні форми та інструкції належить складати їхньою мовою (ОБСЕ 1999: Рекомендація № 7). З іншого боку, виборці не зобов'язані розголошувати свою інформацію щодо належності до національних меншин (Венеціанська комісія 2002: розділ I.2.4.с Керівних принципів).

Засоби та матеріали для реєстрації повинні враховувати критерії відповідності і доступності для людей з обмеженими можливостями (ООН 2006: стаття 29(а)(і)). Допоміжні технологічні засоби можуть бути використані, наприклад, із метою допомогти людям з обмеженими можливостями внести і перевірити свої дані в реєстрі виборців.

Що стосується ВПО, то існує впливовий юридичний орган, який стверджує, що за такими особами закріплено відповідне право голосу, яке включає можливість їхньої реєстрації як виборців. Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення чітко вказують, що ВПО «не повинні підлягати дискримінації будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» (УВКПЛ 2004: Принцип 1.1). Кодекс належної практики рекомендує ВПО заявляти про своє первинне місце проживання як офіційне місце проживання. Проте їм часто відмовляють у праві голосу через відсутність ідентифікаційних документів або відсутність відмітки про реєстрацію місця проживання в районі переселення.

Такі самі проблеми можуть виникнути у людей ромської національної меншини. Щодо реєстрації ромського народу в Албанії Комітет ООН з прав людини рекомендував державі забезпечити видачу ідентифікаційних документів людям ромської національної меншини, що дозволятиме їм скористатися своїм правом голосу⁶. У Звітах спостереження має бути зазначено причини будь-якої відмови від права голосу.

Щодо військовослужбовців Кодекс належної практики рекомендує надати їм можливість голосувати за місцем проживання там, де це можливо (Венеціанська комісія 2002: Розділ I.3.2.xi Керівних принципів). В іншому разі бажано, щоб вони реєструвалися на виборчій ділянці, яка є найближча до місця служби.

6. UNHRC/C/ALB/CO/2 (Албанія 2013), пункт 23. Інформація наявна за посиланням: www.refworld.org/pdfid/5283461e4.pdf

| | Реєстрація виборців (стандарты та належні практики) | Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|---|--|
| Правоздатність виборців | Для забезпечення загального виборчого права психічно недієздатні люди не повинні автоматично усуватися від виборчого процесу. Тільки засудження за скоєння тяжких злочинів може бути підставою для позбавлення права голосу. Позбавлення прав допускається лише за рішенням суду. | Білорусь, 2012 р., с. 7 Україна, 2012 р., с. 6 Молдова, 2014 р, с. 6 Молдова, 2015 р., с. 7 |
| Реєстрація виборців і реєстр виборців | Реєстри виборців повинні бути точними, повними та регулярно оновлюватися. | Молдова, 2015 р., с. 8 |
| | Там, де відбувається активний процес реєстрації, необхідно надати виборцям достатньо часу для реєстрації. | Грузія, 2012 р., с. 10 |
| | Доцільно створити централізований реєстр виборців для того, щоб не допустити багаторазових процедур реєстрації. | Білорусь, 2012 р., с. 8 |
| | Зміни до реєстру виборців, пов'язані із позбавленням прав, варто внести завчасно і оприлюднити через інформаційну кампанію. | Грузія, 2013 р., с. 7 |
| | Повинні бути чіткі механізми обміну даними між цивільним та виборчим реєстрами. | Молдова, 2014 р., с. 8 |
| | Щойно створені електронні реєстри виборців необхідно випробувати до дня виборів. | Молдова, 2014 р., с. 8 |
| | Реєстрацію виборців загалом потрібно завершити до дня виборів, що дозволить уникнути маніпуляцій із багаторазовими реєстраціями. | Білорусь, 2012 р., с. 8 Азербайджан, 2013 р., с. 8 Молдова, 2014 р., с. 9 |
| | Списки виборців повинні бути загальнодоступні і перебувати під контролем громадськості, варто ретельно проаналізувати кількість доданих та вилучених виборців. | Азербайджан, 2013 р., с. 9 Україна, 05.2014 р., с. 13 Молдова, 2015 р., с. 9 |
| | Практики щодо розголошення персональних даних мають бути закріплені та узгоджені в різних законах. Персональні дані мають бути достатньо захищені. | Молдова, 2014 р., с. 8 Молдова, 2015 р., с. 9 |
| | Для внесення виправлень та вирішення проблемних питань необхідно забезпечити якнайшвидше ухвалення рішень судом. | Україна, 2012 р., с. 13 |
| Групи з певними потребами | Списки виборців та інші матеріали мають бути доступні мовами меншин. | Грузія, 2012 р., с. 23 |
| | Внутрішньо переміщеним особам не повинні відмовляти у праві голосу або реєстрації. | Грузія, 2012 р., с. 10 |
| | Людам ромської національної меншини потрібно видати ідентифікаційні документи, щоб надати їм можливість зареєструватися. | Молдова, 2011 р., с. 21 Україна, 05.2014 р., с. 21 |

5. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Кандидати, політичні партії та коаліції представляють виборців та їхні політичні погляди. Неодмінною умовою їхньої участі у виборчій кампанії є реєстрація. Для забезпечення репрезентативного вибору в умовах демократії та з урахуванням наявних обмежень важливо, щоб максимально можливий відсоток електорату мав змогу балотуватися на виборах.

У цьому розділі проаналізовано право балотуватися на виборах та наявні обмеження такого права, окреслено процедуру реєстрації та розглянуто кандидатів, що належать до недостатньо представлених груп з певними потребами.

а. Право балотуватися на виборах

Відповідно до принципу загального виборчого права, кожен громадянин має право балотуватися на виборах. Однак оскільки таке право не є абсолютним, воно може передбачати обмеження. Ці обмеження мають ґрунтуватися на об'єктивних та небезпідставних критеріях, установлених законодавством (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 4). Жодне обмеження не повинно неправомірним чином перешкоджати людям балотуватися на виборах, щоб не допустити домінування нерепрезентативної еліти у виборчих органах (Рада Європи 1985 b). Проте такі обмеження можуть бути жорсткішими, ніж у випадку з правом виборців на участь у виборах, і поділятися на «обґрунтовані» та «необґрунтовані» обмеження. Вони також передбачають за певних обставин позбавлення особи права балотуватися на виборах.

Венеціанська комісія (2002: Керівні принципи, розділ I.1.1) наводить перелік основних «обґрунтованих обмежень»:

- вік: бажано, щоб право бути обраним було отримане в тому ж віці, що й право обирати; обмеження за віком можуть бути жорсткішими, але мінімальний вік не повинен перевищувати 25 років, за винятком особливого вікового цензу для займання певних посад (наприклад, посада президента або мера), щоб уникнути дискримінації щодо молодих людей;
- національність: право балотуватися на місцевих виборах може бути надано іноземцям (на законних підставах і за традицією), які проживають у країні впродовж п'яти років (Рада Європи 1997: стаття 6 (1)); громадянам, які мешкають за кордоном, також може бути надано право балотуватися на виборах;
- місце проживання (постійне): на місцевих або регіональних виборах щодо громадян може бути встановлено ценз осілості; необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців.

Приклади таких обмежень наведено в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів у Грузії 2013 року.



Основні обмеження права балотуватися на виборах (Грузія)

МСВ встановила, що «відповідно до Конституції, будь-якого громадянина Грузії, який має право брати участь у голосуванні, вік якого становить не менше 35 років, і який проживав у Грузії щонайменше три роки до проведення виборів, може бути обрано президентом. Такі вимоги щодо місця проживання не відповідають і суперечать міжнародним стандартам».

МСВ рекомендувала: «наявні вимоги до місця проживання для кандидатів у президенти носять надміру обмежувальний характер. Їх потрібно переглянути або зменшити».

Джерело: с. 8 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів у Грузії 2013 року.

www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true

Інше обґрунтоване обмеження права на участь у виборах – кількість термінів перебування на посаді (Європейська хартія місцевого самоврядування: пункт 67). Окрім того, може виникнути певна несумісність, яка впливатиме на статус кандидата, оскільки деякі державні посади передбачають обов'язок бути неупередженим (посади судді, прокурора, офіцерів поліції, членів виборчих комісій, податкових органів або членів сил оборони). Для уникнення конфлікту інтересів до кандидатів на такі посади може бути висунуто вимогу звільнитися з попереднього місця роботи, перш ніж брати участь у виборчій кампанії (там само: пункти 55-66).

Основа для «необґрунтованих обмежень» – політичні або інші погляди, членство в партії, безграмотність, освіта, майнові вимоги (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 10), економічні обставини (УВКПЛ 1994: 65) або посідання іншої посади, яка не створює конфлікту інтересів (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК №25 пункт 16).

Право бути обраним також може бути призупинено. Умови для таких обмежень повинні бути встановлені на законодавчому рівні із дотриманням принципу пропорційності відповідно до Кодексу належної практики. Будь-яке позбавлення політичних прав повинно ґрунтуватися на психічній недієздатності або наявності кримінальної судимості за тяжкий злочин і може застосовуватися лише відповідно до чіткого рішення суду. Проте умови для позбавлення особи права балотуватися на виборах можуть бути менш жорсткими, ніж умови позбавлення права голосу (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 6.d).

в. Процедура реєстрації та список кандидатів

Реєстрація кандидата, тобто прийом і перевірка документів про висунення кандидата, є одним з головних завдань ВА, обов'язок якої полягає в неупередженому та справедливому ставленні до всіх кандидатів (МІДСВ 2006: 74, 151).

Кандидатами можуть бути політичні партії, партійні коаліції, окремі особи або незалежні кандидати. Політичні партії можуть брати участь у виборчій кампанії автоматично через свій статус зареєстрованої партії. У такому разі спостерігачів на виборах цікавлять вимоги до формування партії (там само: 192). Жодні вимоги не повинні обмежувати свободи на участь в об'єднаннях. Окрім цього, ставлення з

боку держави до всіх партій має бути однаковим, незалежно від їхньої ідеологічної позиції (МІДСВ 2014 а: 192), і всі партії повинні мати змогу висувати кандидатів на свою користь. У будь-якому випадку під час реєстрації не має бути зловживань із метою усунути рухи, які не влаштовують державу, а законодавство не може бути застосоване вибірково або у дискримінаційний спосіб (Центр Картера 2014: 109, 111). Особи мають право брати участь у виборчому процесі як незалежні або позафракційні кандидати. Вимоги до політичних партій і незалежних кандидатів повинні бути однаковими для того, щоб останні не опинилися в менш вигідному становищі (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК №25 пункт 17). Держава може спростити процедуру реєстрації незалежних кандидатів. Після реєстрації жодна особа не повинна опинитися в невідповідному становищі через те, що він або вона беруть участь у передвиборчій кампанії (там само: пункт 15).

Процес реєстрації повинен бути чітко врегульований нормами, визначеними заздалегідь до початку процесу реєстрації. Вони повинні встановлювати, як і де має відбуватися реєстрація і яким чином належить здійснювати її перевірку. Цей процес повинен носити всебічний характер і бути прозорим. Кандидатам потрібно надати достатньо часу для здійснення реєстрації, також вони мають право на отримання необхідної інформації впродовж періоду реєстрації (МІДСВ 2014 а: 192).

До кандидатів можуть висуватися додаткові вимоги, такі як внесення грошової застави або збір мінімальної кількості підписів (із територіальним розподілом або



Вимоги до застави (прецедентна судова практика)

Факти: кандидат бажає балотуватися на парламентських виборах, що проходять у січні 2002 року. Проте місцева виборча комісія відмовила йому в реєстрації через те, що він вчасно не вніс застави в розмірі 160 євро. Кандидат стверджує, що він був не в змозі дотриматися цієї вимоги, оскільки його річний дохід складає близько 140 євро. ЦВК підтримала дану відмову, а Верховний суд відхилив позовну заяву кандидата.

Законодавство: Суд зауважив, що виборче законодавство низки європейських держав передбачає заходи, спрямовані на перешкодження легковажним кандидатам балотуватися на виборах. Навіть більше – держави, що беруть участь у фінансуванні зареєстрованих кандидатів, повинні сприяти рівності між кандидатами. Таким чином, Суд дійшов висновку, що даний закон «переслідував законну мету гарантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори, та обмежуючи вибори серйозними кандидатами, одночасно уникаючи необґрунтованого витрачання державних коштів». Окрім цього, Суд визнав справедливою «ретельно розглянуту національним законодавством та судовою системою» суму застави в Україні, яка є найнижчою в Європі. Таким чином, застава не може «розглядатися як така, що є надмірною або створює нездоланий адміністративний або фінансовий бар'єр» для висування на виборах.

Висновок: статтю 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) порушено не було.

Джерело: Суховецький проти України (28 березня 2006 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72893#{"itemid":\["001-72893"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72893#{)

без нього) для того, щоб кандидат міг зареєструватися і довести серйозність своєї кандидатури та наявність достатньої підтримки виборців (там само: 193). Іншим засобом є вимога внести певну заставну суму, яка має підлягати відшкодуванню в разі, якщо цей кандидат або партія набирають більше встановленого відсотка голосів (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I. 1.3.vi).

У справі «Суховецький проти України» (Sukhovetskyu v. Ukraine) 28 березня 2006 року Суд розглянув умови і обмеження розміру застави.

Від кандидата також можуть вимагати зібрати мінімальну кількість підписів на свою підтримку. Проте кількість підписів не має перевищувати 1% виборців у відповідному окрузі (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.1.3.ii), а виборці повинні мати змогу віддати свій підпис за декілька партій або кандидатів (Центр Картера 2014: 113). Процедура перевірки підписів вимагає особливої уваги. Загалом усі підписи належить перевірити. Однак після того, як буде незаперечно встановлено, що необхідне число підписів уже зібрано, решту підписів можна не перевіряти (МІДСВ 2014 а: 193). Адміністративний або судовий орган може виконувати процедуру перевірки, яка має бути завершена до початку передвиборчої кампанії, щоб усі кандидати мали однакові шанси. Увесь процес повинен бути відкритим для того, щоб партія або представники кандидата, а також спостерігачі мали змогу його контролювати.

Відмова в реєстрації повинна ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Причини для відмови або інформацію про зняття кандидатури в кожному конкретному випадку слід негайно оприлюднити. Кандидатам варто надати можливість виправити незначні помилки до відхилення його/її кандидатури.

Про це йдеться в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів в Україні 2012 року.



Відмова у реєстрації через незначні помилки (Україна)

МСВ зазначила, що «будь-який документ про висунення кандидата, який містить не всі дані, що вимагаються відповідно до законодавства, ЦВК визначає як такий, який не було подано, і відмовляє в реєстрації кандидатам через відсутність деякої інформації в цих документах. Незважаючи на обов'язки щодо забезпечення виборчих прав громадян, ЦВК не інформує кандидатів про помилки або пропуски, унаслідок чого вони не можуть виправити ці помилки. У цілому, 441 кандидат не був зареєстрований переважно через те, що кандидати не надали необхідних документів; багатьом кандидатам було відмовлено через незначні помилки, що суперечить параграфу 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.»

МСВ рекомендувала таке: «Можна було б запровадити ефективні механізми повідомлення для того, щоб ОУВП інформували кандидатів у випадку, якщо в їхніх документах на висунення кандидата було виявлено помилки або пропуски, надаючи їм можливість виправити такі помилки.

Джерело: с. 14 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів в Україні 2012 року.

www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true

Незалежний судовий орган повинен надати ефективний засіб правового захисту у разі відмови в реєстрації (УВКПЛ 1994: пункт 107). Скарги потрібно розглядати в найкоротші терміни для того, щоб кандидат міг виправити помилки і зареєструватися до дня виборів, якщо його позов було задоволено (МІДСВ 2014а: 193). Необхідно встановити чіткі терміни, після завершення яких до кандидатів не можуть бути висунуті претензії.

Відповідно до принципу вільного виборчого права, держави зобов'язані надавати громадськості інформацію про списки кандидатів (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи розділ I.3.1.b). Списки кандидатів належить публікувати наприкінці процесу реєстрації і розміщувати на виборчих дільницях в день проведення виборів.

с. Кандидати із недостатньо представлених груп

Право балотуватися на виборах повинно надаватися без жодної дискримінації (ОБСЄ 1990 а: пункт 7.5). Держави можуть запровадити спеціальні заходи для підвищення участі традиційно недостатньо представлених груп.

Право бути обраним на будь-які державні посади гарантовано жінкам, оскільки дискримінацію за ознаками статі заборонено статтею 14 Конвенції. У прецедентному праві Суду така заборона інтерпретується у справі «Реформатська партія проти Нідерландів» (*Staatkundig Gereformeerde Partij v. the Netherlands*) 10 липня 2012 року (нижче).

Комітет Міністрів Ради Європи у своїй рекомендації (2003) визнає, що рівна участь жінок «у прийнятті політичних і суспільних рішень є питанням здійснення прав людини в повному обсязі... і є необхідною умовою для кращого функціонування демократичного суспільства». Рекомендація Парламентської Асамблеї 1899 (2010) передбачає запровадження більш справедливого і збалансованого представництва жінок, а також спеціальних заходів, таких як квоти. Інші згадані тут заходи включають списки кандидатів, у яких чоловіки та жінки чергуються і в яких жінки перебувають на початку списку, а також – за мажоритарної системи – обов'язок гарантувати рівну участь жінок і чоловіків серед кандидатів однієї партії (див. також Венеціанська комісія 2006 а).

У своєму Остаточному звіті щодо парламентських виборів 2012 року в Україні Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ рекомендувала запровадити заходи зі збільшення рівня участі жінок у виборах.

Водночас потрібні механізми відмови реєструвати списки кандидатів, які було складено в незбалансований спосіб, або накладення штрафних санкцій для того, щоб спонукати партії запроваджувати справедливі заходи. Про це наголошено у результатах Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо позачергових парламентських виборів в Україні у 2014 році.

Окрім того, те, як зображають жінок загалом під час проведення виборчої кампанії, впливає на бажання жінок балотуватися у ролі кандидата та вірогідність їхнього обрання. Отже, держави можуть запроваджувати навчальні і наставницькі програми для заохочення жінок балотуватися у ролі кандидата (Центр Картера 2014: 114).



Право жінок на участь у виборах (прецедентна судова практика)

Факти: заявником є нідерландська асоціація, яка функціонує як політична партія під назвою Реформатська партія. Це конфесійна політична партія, діяльність якої ґрунтується на «непогіршеному Слові Божому з Біблії» і яка сповідує його абсолютну владу над усіма сферами життя. Партія вважає, що хоча всі люди мають однакову цінність як Божі створіння, у кожного – своя особлива природа, талант, місце і роль у суспільстві. Таким чином, як людські істоти, жінки і чоловіки є рівними; але жінки не мають права бути обраними на державні посади. У 2010 році Верховний суд Нідерландів виніс рішення про те, що держава зобов'язана вжити заходів для забезпечення того, щоб партія надавала право жінкам балотуватися на виборах. У відповідь на таке рішення суду, партія подала до Суду заяву про порушення статті 9 (свобода віросповідання) та статті 11 (свобода зібрань та об'єднань).

Рішення про допустимість: незважаючи на свою постанову про неприйнятність справи, Суд висловив думку про те, що заборона жінкам балотуватися може призвести до заперечення їхнього фундаментального права людини відповідно до статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) і статті 14 (заборона дискримінації) Конвенції, незважаючи на глибокі релігійні переконання, на яких базуються такі дії.

Джерело: Реформатська партія проти Нідерландів (10 липня 2012 р.).
[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112340#{"itemid":\["001-112340"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112340#{)

Особам із дітьми також може бути складно брати участь у виборах як кандидатам, оскільки вони повинні суміщати роботу та догляд за дітьми з обов'язками, передбаченими державною посадою, у разі обрання (Конгрес місцевих та регіональних органів влади 2015 а: пункт 5). Вони також часто зіштовхуються зі зменшенням заробітної платні і навіть із втратою робочого місця через виконання своїх громадських обов'язків. Такі явища можуть призвести до домінування багатих людей старшого віку, які мають меншу кількість згаданих вище обмежень (там само: пункт 2). Тому держава повинна розглянути заходи з підвищення привабливості державних посад.

Люди з обмеженими можливостями так само повинні мати можливість брати участь у політичному та громадському житті як обрані представники на рівних умовах з іншими громадянами на всіх рівнях державного управління (Рада Європи



Заходи з підвищення рівня участі жінок у прийнятті рішень (Україна)

МСВ ОБСЄ/БДІПЛ зазначила, що незважаючи на гендерну рівність, передбачену Конституцією України, партії не зацікавлені сприяти жінкам-кандидатам; лише декілька жінок займають ключові позиції або інші відповідні позиції в партійних списках кандидатів.

Виходячи з цього, МСВ рекомендувала таке: «Необхідно заохочувати політичні партії сприяти гендерній рівності і вживати рішучих заходів для складання гендерно-збалансованих списків кандидатів, підвищувати популярність жінок-кандидатів під час проведення передвиборчої кампанії і включати гендерні питання до своїх платформ. Запровадження гендерних вимог для висунення партійних списків може розглядатися як тимчасовий захід».

Джерело: с. 37 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів в Україні 2012 року.

www.osce.org/odihr/98578?download=true



Механізми забезпечення дотримання гендерної рівності (Україна)

МСВ ОБСЄ/БДІПЛ зазначила, що «зміни до закону про політичні партії, прийняті у 2013 році, запровадили 30-відсоткову квоту для жінок у партійних списках, але закон не передбачає місця кандидатів у списках, а також не передбачає жодних механізмів забезпечення реалізації цієї вимоги».

Виходячи з цього, МСВ рекомендувала таке: «Незважаючи на можливі зміни виборчої системи, питання недостатньої представленості жінок у парламенті має вирішуватись шляхом суворіших механізмів забезпечення виконання вимог та/або запровадження додаткових спеціальних тимчасових заходів, що можуть створити більш справедливі умови для всіх кандидатів».

Джерело: с. 32 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо позачергових парламентських виборів в Україні 2014 року.

www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true

1950: стаття 14; ООН 2006: стаття 29). Така можливість включає право незалежно балотуватися кандидатом на виборах. У разі потреби необхідно використовувати нові та допоміжні технології, які б дозволили людям з обмеженими можливостями брати участь у передвиборчих перегонах.

Національним меншинам також має бути надано право балотуватися на виборах без дискримінації (Рада Європи 1995: стаття 4; ОБСЄ 1999: Рекомендація 7). Відповідно до Кодексу належної практики, інформація про списки кандидатів повинна бути доступною мовами національних меншин, принаймні там, де такі меншини становлять певний відсоток населення. Кандидатам від національних меншин належить надавати спеціальні місця в списках для гарантування рівної участі у виборах.

ВПО теж повинні мати право балотуватися на виборах на рівних умовах з усіма іншими громадянами (УВКПЛ 2004: Принцип 1.1). Потрібна реалізація спеціальних заходів, спрямованих на надання ВПО можливості зареєструватися кандидатом.

| | Реєстрація кандидатів (стандарти і належні практики) | МСВ ОБСЕ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--------------------------------------|--|--|
| Право балотуватися на виборах | Подвійне громадянство як бар'єр для участі у передвиборчій кампанії можна вважати таким, що носить надміру обмежувальний характер. | Грузія 2013 р., с. 9 |
| | Вимога щодо певного терміну проживання перед громадянами може ставитися лише під час місцевих або регіональних виборів. | Україна 2012 р., с. 6 |
| | Такий період проживання не повинен перевищувати шести місяців, окрім випадків, коли національні меншини потребують захисту. | Україна 2012 р., с. 6 Вірменія 2013 р., с.9 Азербайджан 2013 р., с. 9 |
| | Вимоги щодо освіти є необґрунтованими. | Азербайджан 2013 р., с. 9 |
| | Будь-яке позбавлення права має бути встановлене на законодавчому рівні із дотриманням принципу пропорційності. | Україна 2012 р., с. 6 Вірменія 2013 р., с.5 |
| | Засудження, які було скасовано, не повинні мати жодних юридичних наслідків. | Білорусь 2012 р., с.8 |
| Процес реєстрації | Кандидатам варто надати достатньо часу для здійснення процедури реєстрації. | Азербайджан 2013р., с. 5 |
| | Реєстрацію потрібно завершити до початку передвиборчої кампанії. | Молдова 2011 р., с. 9 Молдова 2015 р., с. 10 |
| | Суму застави необхідно повертати у разі, якщо партія набрала певний відсоток голосів. Необхідні сума і відсоток не мають бути занадто високими. | Україна 2012 р., с. 13 Вірменія 2013 р., с.5 Україна, 05.2014 р., с.15 |
| | Необхідна кількість підписів не повинна перевищувати 1% виборців окремого виборчого округу. | Молдова 2015 р., с. 10 |
| | Виборці повинні мати право віддати свій підпис на підтримку декількох кандидатів. | Молдова 2014 р., с. 9 |
| | Процес перевірки повинен загалом охоплювати всі підписи. | Білорусь 2012 р., с.9 |
| | Процес перевірки реєстраційних документів повинен бути відкритим, щоб кандидати або їхні представники та спостерігачі за виборами могли його контролювати. | Білорусь 2012 р., с.9 Азербайджан 2013р., с. 10 |
| | Незначні помилки не повинні бути підґрунтям для відмови у реєстрації, а кандидати повинні мати право на виправлення таких помилок. | Білорусь 2012 р., с.9 Азербайджан 2013р., с. 10 Україна, 10.2014 р., с. 14 |

| | Реєстрація кандидатів (стандарти і належні практики) | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|--|---|
| Процес реєстрації | Відмова у реєстрації повинна базуватися на обґрунтованих критеріях, установлених законодавством. | Білорусь 2012 р., с.9 |
| | Випадки скасування реєстрації мають обмежуватися лише надзвичайними обставинами, чітко визначеними законодавством. | Вірменія 2013 р., с.9 |
| | Кандидати повинні мати достатньо часу для застосування засобів правового захисту. | Азербайджан 2013 р., с. 6 |
| | Списки кандидатів мають публікуватися після завершення реєстрації. | Молдова 2015 р., с. 10 |
| Спеціальні заходи для груп, що є недостатньо представленими | Спеціальні тимчасові заходи, такі як квоти або чергування чоловіків та жінок у списках кандидатів, можуть бути запроваджені для підвищення рівня представництва жінок. | Вірменія 2012 р., с. 10 Україна 2012 р., с. 14 Молдова 2015 р., с. 10 |
| | Потрібно забезпечити ефективність таких заходів. | Вірменія 2012 р., с. 10 |
| | Політичні партії могли б висувати представників від національних меншин для підвищення рівня їхнього представництва. | Молдова 2014 р., с. 19 Україна, 10.2014 р. с. 22 |
| | Реєстраційні документи кандидатів повинні бути доступні мовами національних меншин. | Молдова 2011 р., с. 21 |

6. ПЕРЕДВИБОРЧА КАМΠΑНІЯ

Передвиборча кампанія є ключовим, центральним фактором формування думки виборців. Отже, під час проведення передвиборчої кампанії ніхто не має права примушувати або залякувати виборців. Але, змагаючись за прихильність виборців, кандидати і партії повинні мати гарантоване право на єдині для всіх «правила гри» і право на свободу переконань та їх вираження.

Два основні питання передвиборчої кампанії висвітлено нижче.

а. Проведення передвиборчої кампанії

Під час проведення передвиборчої кампанії всі політичні сили і кандидати повинні мати можливість вільно брати участь у політичній агітації і вільно та в рівній мірі розповсюджувати свої програми серед електорату (УВКПЛ 1966: статті 25-6; МІДСВ 2014 а: 214). Така вимога передбачає однакові часові рамки для проведення передвиборчої кампанії і виконання державою своїх зобов'язань щодо рівного ставлення до всіх кандидатів, включаючи спеціальні потреби недостатньо представлених груп і надання основних свобод, не кажучи вже про обов'язок кандидатів вести свою кампанію чесно.

Часові рамки

Тривалість передвиборчої кампанії має бути однаковою для всіх кандидатів і достатньою для того, щоб дати кандидатам можливість ефективно проводити кампанію; конкретну точку відліку перегонів може бути встановлено на законодавчому рівні (МІДСВ 2014 а: 214; УВКПЛ 1994: пункт 108). Наприкінці передвиборчої кампанії може бути оголошено період тиші (але не занадто довгий) для того, щоб дозволити виборцям вільно і без тиску вирішити, кому вони бажають віддати свої голоси (Комітет Міністрів 1999: Додаток, пункт III.1).

Рівне ставлення державних органів до кандидатів

Державні органи влади зобов'язані діяти неупереджено і ставитися до політичних партій і кандидатів однаково з точки зору державного фінансування, надання ефірного часу та інших аспектів, пов'язаних із передвиборчою кампанією (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.2.3.а). Однаковий рівень кандидатів повинен бути закріплений на законодавчому рівні для встановлення чітких умов розташування кандидатів у виборчих бюлетенях (Центр Картера 2014: 115). Нормативно-правову базу потрібно застосовувати однаково для всіх кандидатів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 18). Державні службовці, які не беруть безпосередньої участі в організації і проведенні виборів, не повинні втручатися в передвиборчу кампанію (ОБСЄ/БДІПЛ 2003 b: 82).

Про неупередженість органів державної влади детально описано в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів в Азербайджані 2013 року.

Основні свободи

Особливе значення під час проведення передвиборчої кампанії мають основоположні права людини, зокрема, право на участь в об'єднаннях, на свободу переконань і їх вираження, свободу зібрань, а також свободу пересування. Проте обмеження таких прав має відповідати принципу пропорційності і застосовуватися лише на законних підставах та в інтересах суспільства (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи розділ II.1.b).



Неупередженість державних органів влади під час проведення передвиборчої кампанії (Азербайджан)

МСВ зазначила, що «[Д]еякі кандидати зіштовхнулися із труднощами під час оренди приватних приміщень для здійснення своєї діяльності, стверджуючи про тиск із боку місцевих органів влади. Кандидат заявляв про перепони, які чинила поліція його діяльності під час передвиборчої кампанії».

МСВ дійшла такого висновку: «Державні органи влади зобов'язані вжити додаткових заходів для забезпечення того, щоб передвиборча кампанія проходила в атмосфері, вільній від залякування і страху помсти. Державні органи влади... не повинні примушувати працівників державного сектора, активістів та інших осіб відвідувати передвиборчі заходи кандидатів, які займають посаду на момент проведення передвиборчої кампанії, а також перешкоджати проведенню передвиборчих заходів опозиції».

Джерело: с. 12 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів в Азербайджані 2013 року.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Передусім, людям необхідно мати право вільно брати участь у зібраннях у політичних цілях, що передбачає формування і приєднання до політичних партій або неурядових організацій (НУО), таких як групи спостерігачів за виборами (Рада Європи 1950: стаття 11; УВКПЛ 1966: стаття 22; Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 27).

Основною для кандидатів є свобода переконань та їх вираження (стаття 10 Конвенції), яка дозволяє їм вільно висловлювати свою політичну точку зору. Вимоги до кандидатів надавати агітаційні матеріали до ВА до їх публікації носять обмежувальний характер (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 61). Думка кандидата, яка не збігається з думкою уряду або закликає до конституційних змін, має право на існування, оскільки являє собою сутність демократичної дискусії. Виборче право, що забороняє образливі або наклепницькі посилання на посадових осіб чи інших кандидатів, порушує європейські стандарти (там само). Окрім цього, на виборців не може чинитися тиск, їх не можна залякувати або маніпулювати ними. І нарешті, виборці повинні мати змогу отримувати основну інформацію про всіх кандидатів.

Держава повинна забезпечити свободу зібрань (стаття 11 Конвенції), яка передбачає право виборців мирно збиратися в громадських місцях, проводити засідання або передвиборчі заходи. Обмеження можуть застосовуватися відповідно до статті 11(2) Конвенції, якщо вони «передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві для забезпечення національної або громадської

безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі, або для захисту прав або свобод інших осіб».

Про неприйнятні обмеження було зазначено в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Білорусі 2012 року.

Свобода пересування (стаття 2(1) Протоколу № 4 до Конвенції) передбачає, зокрема, що пересування працівників, залучених до проведення передвиборчої кампанії, а також передвиборчих матеріалів не повинно обмежуватися (Центр Картера 2014: 119).

Зрештою, держава має гарантувати безпеку кандидатів, працівників і помічників, залучених до проведення передвиборчої кампанії, відповідно до статті 5(1) Конвенції. Для даних цілей держава може залучити служби охорони правопорядку, які будуть діяти стримано, адекватно і неупереджено, без залякування зацікавлених осіб або громадян (Європейська Комісія 2008: 75; ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 79).

Згадані свободи і будь-які їх обмеження належить чітко регулювати законодавством, а будь-яке їх порушення кандидатами або органами влади має тягнути за собою відповідні санкції (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 19).



Право на зібрання під час передвиборчої кампанії (Білорусь)

МСВ звернула увагу на «присутність співробітників поліції в цивільному одязі на агітаційних заходах, організованих кандидатами від опозиції, де учасників іноді фільмували або фотографували невстановлені особи, які не були представниками ЗМІ. Ці та інші інциденти сприяють пануванню атмосфери залякування і тиску на кандидатів та активістів, пов'язаних з опозицією».

Відповідно, Місія наголосила на тому, що «всі зацікавлені у виборах особи повинні мати змогу здійснювати своє право на зібрання під час виборів... без загрози бути арештованими».

Джерело: с. 11 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Білорусі 2012 року.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

Принципи належної поведінки для кандидатів

Держави зобов'язані визначити у своєму виборчому або кримінальному законодавстві типи передвиборчої поведінки, які є забороненими. Наприклад, підкуп виборців (надання грошових коштів або іншої вигоди громадянам у надії на їхні голоси), насильство і залякування під час проведення передвиборчої кампанії або пропаганда національної, расової чи релігійної ненависті (УВКПЛ 1966: стаття 20(2); ОБСЄ/БДІПЛ 2015: 23). Ці правила повинні бути чіткими і недвозначними, щоб кандидати розуміли, яка поведінка є припустимою (МІДСВ 2014 а: 216). Обґрунтовані санкції можуть застосовуватися рівною мірою до всіх правопорушників, враховуючи тяжкість злочину; дискваліфікація кандидатів може бути припустимою упродовж обмеженого терміну (там само). Кандидати не повинні нести відповідальності за порушення, вчинені їхніми прихильниками (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 61). Нормативно-правова база має також передбачати процедури подання скарг і апеляцій у ході проведення

передвиборчої кампанії. Ефективний засіб правового захисту вимагає негайних дій для уникнення непоправної шкоди (МІДСВ 2014 а: 215).

Зокрема, зловживання адміністративним ресурсом із метою підтримки певних кандидатів правлячими партіями і їхніми кандидатами, наприклад: використання державних офісів і обладнання (наприклад, засобів телекомунікації) або державних автомобілів має бути забороненим (Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ 2016: розділ II.B.1.1; ОБСЄ/БДІПЛ 2003 b: 82). Окрім цього, якщо програми, такі як громадські роботи або патронаж, запроваджуються урядом безпосередньо напередодні виборів, потрібно ретельно слідкувати за тим, чи дійсно конкретні кандидати або партії отримують вигоду від сприяння таким програмам (ОБСЄ/БДІПЛ 2003 b: 82). У цілому, переважання адміністративного ресурсу, який застосовано до кандидатів (або представників партій), що займають офіційні посади або виконують офіційні обов'язки під час передвиборчої кампанії, може призвести до розмивання межі між державою і політичними партіями (ОБСЄ 1990 а: пункт 5.4).

До того ж маніпуляції або залякування державних службовців, такі як наказ відвідувати передвиборчі мітинги або примушування робити грошові внески на користь політичних партій, повинні бути заборонені законом (Центр Картера 2014: 127).

Приклади неналежного залучення державних працівників до передвиборчої кампанії можна знайти в Остаточному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Вірменії 2012 року.



Надмірне залучення державних службовців до передвиборчої кампанії (Вірменія)

У Вірменії МСВ «спостерігала численні випадки, коли РПВ (Республіканська партія Вірменії) активно залучала вчителів та учнів до участі в передвиборчих заходах, у тому числі в школах та/або під час уроків. Передвиборча кампанія РПВ на місцевому рівні проводилася за активної участі директорів шкіл і вчителів. В одному з випадків ректор приватного університету під час занять закликав студентів голосувати за кандидатів РПВ». Отже, Місія постановила, що «зловживання адміністративним ресурсом, у тому числі і людським ресурсом у вигляді працівників освіти..., сприяло утворенню нерівних умов для політичних кандидатів, що суперечить параграфу 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.».

Джерело: с. 12. Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Вірменії 2012 року.

www.osce.org/odihr/elections/91643?download=true

Кандидати і політичні партії можуть також домовитися про добровільні кодекси поведінки, які передбачатимуть зобов'язання поважати інших кандидатів і права громадян, а також добросовісну поведінку (не знищувати плакати та листівки кандидатів-суперників, не перешкоджати кандидатам-суперникам проводити мітинги або демонстрації) (МІДСВ 2014 а: 215).

Заходи для недостатньо представлених груп

Із метою уникнення дискримінації слід вживати спеціальних заходів щодо традиційно недостатньо представлених груп відповідно до статті 14 Конвенції, такі засоби дозволяють цим групам також узяти участь у передвиборчій кампанії.

Із метою підвищення представництва жінок у передвиборчій кампанії держави можуть розробити заходи для кандидатів-жінок, такі як навчання лідерству та проведенню перемовин, програми наставництва або додаткове державне фінансування (Центр Картера 2014: 114). З іншого боку, кандидати і партії спроможні розглянути шляхи кращої інтеграції гендерних питань у свої передвиборчі кампанії з метою залучення більшої кількості виборців-жінок.

Про це йдеться в Остаточному звіті МСВ ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів у Грузії 2013 року.

Громадські місця і приміщення необхідно зробити доступними для кандидатів із обмеженими можливостями під час передвиборчої кампанії шляхом застосування допоміжних засобів і новітніх технологій там, де це необхідно (ООН 2006: статті 9, 29(a)).

Окрім цього, кандидати від національних меншин повинні мати можливість вільно висловлювати свою думку нарівні з іншими кандидатами. Проблеми національних меншин також можуть вирішувати інші кандидати і партії шляхом включення представників від національних меншин до списків, особливо якщо кандидат від національної меншини не балотується на виборах.



Імідж жінок під час передвиборчої кампанії (Грузія)

МСВ зазначила, що «кандидати у своїх передвиборчих кампаніях і платформах не порушували питань, які безпосередньо стосуються жінок, і більшість із них покликалися на традиційну роль жінки в грузинській родині».

Місія запропонувала таке: «Партіям і кандидатам необхідно розглянути шляхи інтеграції гендерних питань у стратегію своїх передвиборчих кампаній для кращого представлення інтересів виборців як чоловічої, так і жіночої статі».

Джерело: с. 10 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів у Грузії 2013 року.

www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true

b. Фінансування передвиборчої кампанії

Перш за все варто зазначити, що до розгляду питання фінансування передвиборчої кампанії необхідно підходити з обережністю і розбиратися у тонкощах національних систем фінансування передвиборчих кампаній. Отже, зазначені нижче стандарти краще інтерпретувати як принципи або цілі регулювання, а не як рекомендації.

Фінансування передвиборчої кампанії передбачає прямі та непрямі витрати коштів та внески до передвиборчої кампанії (ОБСЄ/БДІПЛ 2015: 18). Непряме фінансування або негрошові внески включають, наприклад, надання державних або приватних приміщень чи засобів (наприклад, поштові послуги, ефірний час), пряму оплату товарів та послуг, пов'язаних із передвиборчою кампанією, тими, хто їх надає або постачає за ціну, що є нижчою за ринкову, або позики на пільгових умовах.

Аспекти фінансування передвиборчої кампанії, які буде розглянуто в подальших розділах, – це нормативно-правова база, правила приватної та державної

підтримки, обмеження щодо витрат на передвиборчу кампанію, а також розкриття інформації і моніторинг фінансів передвиборчої кампанії.

Нормативно-правова база

Законодавство повинно містити правила як для фінансування політичної партії, так і для фінансування передвиборчої кампанії, і не лише для політичних партій, а й для окремих кандидатів та обраних представників (МІДСВ 2014 а: 91). Особливо важливо, щоб регулювання фінансування політичних партій, не пов'язаного з виборами, координувалося з регулюванням фінансування передвиборчої кампанії таким чином, щоб останнє не здійснювалося під виглядом «регулярного» фінансування. У нормативно-правовій базі мають бути чітко встановлені терміни, упродовж яких застосовуються правила фінансування, які повинні бути чіткими, недвозначними і загальнодоступними (ОБСЕ/БДІПЛ 2015: 18; Центр Картера 2014: 109). Правила мають сприяти прозорості та цілісності всього передвиборчого процесу та гарантувати рівні умови всім кандидатам (МІДСВ 2014 а: 91). «Ефективні, пропорційні та стримуючі санкції» (Комітет Міністрів 2003 b: стаття 16) належить накладати за порушення політичними партіями або кандидатами законодавства і за корупцію (ООН 2003: статті 24, 26; УВКПЛ 1994: пункт 118). Санкції повинні ліквідувати будь-яку вигоду, отриману від порушення закону, і можуть бути як адміністративними, залежно від серйозності порушень (наприклад, грошовий вплив), так і кримінальними – у разі значних порушень (ОБСЕ/БДІПЛ 2015: 22).

Приватне фінансування

Партії і кандидати повинні мати як право на отримання ресурсів від фізичних та юридичних осіб на потреби передвиборчої кампанії, так і право самим фінансувати свою передвиборчу кампанію в розумних межах (Комітет Міністрів 2003b: стаття 1; Венеціанська комісія 2006 b: пункт 31). Правила мають заохочувати партії створювати власні фінансові механізми з метою досягнення автономії. Необхідно розробити адекватні обмеження щодо приватного фінансування кандидатів і політичних партій, а також пов'язаних із ними організацій, для створення рівних умов, підвищення незалежності і прозорості, а також із метою запобігання корупції (Комітет Міністрів 2003 b: статті 3(a), 3(b), 6; Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 25 пункт 19). Обмеження можуть стосуватися максимальних розмірів і джерел позик, якщо вони є дозволеними, загальної суми пожертвувань або розмірів пожертвувань, наданих одним спонсором (Центр Картера 2014: 123). Зокрема, внески, які зробили анонімні спонсори, повинні бути обмежені певною сумою для гарантування того, що вони не здатні будуть чинити неналежний вплив на передвиборчу кампанію, оскільки вони унеможливають здійснення контролю з боку громадськості (Конгрес місцевих і регіональних органів влади 2000: пункт 16). До того ж внески від іноземних спонсорів і компаній у вигляді товарів або послуг мають бути обмеженими і суворо регулюватися (Комітет Міністрів 2003b: статті 5(b), 7).

Державне фінансування

Держава зобов'язана надавати обґрунтовану підтримку політичним партіям на передвиборчі потреби для того, щоб політичні партії могли бути незалежними від приватних спонсорів та їхніх інтересів (Парламентська асамблея 2001: пункт 8(a)(ii)). Проте сама держава не повинна втручатися в незалежність політичних партій (Комітет Міністрів 2003 b: стаття 1). Державна підтримка може бути використана для сприяння парламентській стабільності або для інших цілей. Наприклад, на додаток до приватних внесків держава може надавати субсидії певного розміру за умови, що партія або кандидат зобов'язуватимуться виконувати вимоги щодо розкриття інформації, сприяючи тим самим політичній активності та прозорості. Державне фінансування належить здійснювати вчасно і справедливо, тобто на суворій або пропорційно рівній основі, щоб кандидати мали змогу проводити свою передвиборчу кампанію (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи розділ I.2.3.b; Європейська комісія 2008: 75). Останнє означає, що партії отримують фінансування відповідно до кількості отриманих ними на попередніх виборах голосів або відповідно до кількості місць, займаних ними в парламенті. Окрім цього, державна підтримка повинна охоплювати всі партії, які балотуються на виборах, і залучати мінімальний рівень громадської підтримки, що дозволить новим партіям конкурувати із вже наявними партіями (Парламентська асамблея 2001: пункт 8(a)(ii); ОБСЄ 1990 а: пункт 7.6).

Обмеження витрат на передвиборчу кампанію

Верхня межа витрат або повна заборона на певні види витрат (наприклад, приватна реклама на телебаченні) можуть розглядатися як надання рівних можливостей усім кандидатам (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 21). У такому разі термін «витрати» може чітко визначатися законодавством, негрошові витрати повинні підраховуватися відповідно до їхньої ринкової вартості, а накладені обмеження мають бути збалансовані з точки зору основних свобод партій і кандидатів та їхніх потреб під час проведення передвиборчої кампанії (ОБСЄ/БДІПЛ 2015: 35).

Розкриття інформації і моніторинг фінансів передвиборчої кампанії

Для підвищення прозорості і підзвітності кандидати повинні оприлюднювати зрозумілі звіти про фінансування своєї передвиборчої кампанії до та після виборів (там само: 20). Такі звіти мають охоплювати інформацію про всіх юридичних осіб, які прямо чи непрямо пов'язані із передвиборчою кампанією або перебувають під контролем політичної партії (Комітет Міністрів 2003 b: стаття 11). Окрім характеру і розміру кожного внеску (фінансового або негрошового), джерело внеску, що перевищує певний розмір, також підлягає розкриттю з урахуванням потреби підтримувати баланс між прозорістю і приватністю спонсорів (там само: стаття 12(a), (b); Центр Картера 2014: 127).

Окрім цього, необхідно зобов'язати політичні партії і кандидатів надавати дані про фінансування передвиборчої кампанії (в окремих випадках, принаймні раз

на рік, звіт про фінансування партії) до незалежного органу державного контролю з метою здійснення моніторингу дотримання правил (Комітет Міністрів 2003 b: стаття 13(a); ОБСЄ/БДІПЛ 2015: 20). Рішення цих органів повинні бути доступними за умови своєчасного і відкритого звернення партій і кандидатів (Центр Картера 2014: 128). Особливе значення для незалежності державних органів контролю мають процедури призначення на посади, чітке визначення повноважень та достатній бюджет.

На окреслених аспектах наголошує Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ в Остаточному звіті щодо парламентських виборів у Молдові 2014 року.



Моніторинг фінансування передвиборчої кампанії (Молдова)

У Молдові ЦВК отримує звіти від кандидатів, які відкрили спеціальний рахунок, призначений для витрат на передвиборчу кампанію (це не передбачено законом, але так робить більша частина кандидатів). ЦВК може видавати попередження у разі, якщо звіти не було подано вчасно, або їх було подано не у встановленому форматі, і вживати заходів. Проте у разі подання скарг ЦВК часто не має засобів для перевірки доказів. У таких випадках ЦВК скеровує скарги до Генеральної прокуратури, до податкових органів і до поліції, де деякі справи так і залишаються невирішеними або лишаються без покарання.

МСВ дійшла висновку: необхідно розглянути призначення незалежного органу, який би мав засоби та ресурси для здійснення контролю за фінансуванням передвиборчої кампанії і накладення санкцій у разі порушень. Якщо цим органом буде ЦВК, вона повинна бути наділена повноваженнями здійснювати повний контроль і здійснювати його у більш рішучий спосіб».

Джерело: с. 12-14 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів у Молдові 2014 року.

www.osce.org/odihr/elections/moldova/144196?download=true

| | Передвиборча кампанія (стандарти і належна практика) | ГРЕКО Посилання ⁷ | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|--|--|--|
| Проведення передвиборчої кампанії | Передвиборча кампанія повинна розпочинатися в один і той самий час для всіх партій і кандидатів. | | Молдова 2014 р., с. 10 |
| | Чітке відмежування політичних партій від держави повинно бути забезпечено. | | Грузія 2012 р., с. 13 Вірменія 2013 р., с. 11 |
| | Зловживання адміністративним ресурсом повинно бути заборонено на законодавчому рівні. | Чорногорія, с. 15 Сербія, с. 15 | Грузія 2012 р., с. 13 Україна 2012 р., с. 16 Вірменія 2013 р., с. 10 |
| | Основні права людини – право на свободу думки та її вираження, право на свободу зібрань, об'єднань і пересування – повинні бути гарантовані. | | Вірменія 2012 р., с. 12 Україна 2012 р., с. 15 |
| | Орган управління виборчим процесом не має права затверджувати або вносити поправки до програм кандидатів. | | Білорусь 2012 р., с. 14 |
| | Усі кандидати та їхні прихильники повинні мати змогу проводити свою передвиборчу кампанію без остраху стати жертвами насильства. | | Україна, 10.2014 р. с. 15 |
| | Підбурювання до насильства, ненависті або дискримінації під час проведення передвиборчої кампанії має бути заборонено. | | Україна 2012 р., с. 15 |
| Спеціальні заходи | Партії і кандидати можуть розглянути стратегії реалізації гендерних питань. | | Грузія 2013 р., с. 10 |
| Фінансування передвиборчої кампанії | Правила фінансування повинні застосовуватися як до політичних партій та перевиборчих кампаній, а також до кандидатів партій і кандидатів-самовисуванців та до обраних представників. | Боснія та Герцеговина, с. 18 Чеська Республіка, с. 19 | |
| | "Внески" повинні мати достатньо широке значення, щоб також включати внески у негрошовій формі. | Албанія, с. 20 Норвегія, с. 21 Іспанія, с. 17 | Грузія 2013 р., с. 12 |

7. Посилання ГРЕКО відноситься до Звіту третього раунду оцінки (Тема 2 – Прозорість фінансування партій), у якому ГРЕКО описує аспекти регулювання, які не відповідають стандартам. Звіти використовують як керівництва з інтерпретації Рекомендації 4 (2003).

| | Передвиборча кампанія (стандарти і належна практика) | ГРЕКО Посилання ⁷ | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|---|--|--|
| Фінансування передвиборчої кампанії | До партій і кандидатів, які порушують правила, потрібно застосувати «ефективні, пропорційні та стримуючі санкції». | Чеська республіка, с. 21 Молдова, с. 24 | Вірменія 2012 р., с. 27 Україна 2012 р., с. 18 Грузія 2013 р., с. 12 |
| | Необхідно розглянути ліміти розміру пожертвування, наданого одним спонсором. | Швеція, с. 9 | Україна 2012 р., с. 18 |
| | Пожертвування від держави або юридичних осіб, які перебувають під контролем держави, мають бути забороненими, а пожертвування від іноземних спонсорів і компаній, які надають товари або послуги державі, повинні бути обмежені або жорстко регулюватися. | Словенія, с. 24 Іспанія, с. 15 | |
| | Анонімні внески повинні бути обмеженими. | Данія, с. 12 Фінляндія, с. 15 | |
| | Політичні партії мають отримувати підтримку від держави, яку надаватимуть відповідно до «об'єктивних, чесних і обґрунтованих критеріїв». | Фінляндія, с. 13 Туреччина, с. 18 | Україна 2012 р., с. 18 Азербайджан 2013 р., с. 13 |
| | Необхідно розглянути заходи з обмеження витрат на передвиборчу кампанію. Проте кандидати повинні мати змогу проводити ефективну передвиборчу кампанію. | Естонія, с. 13 Фінляндія, с. 12 | Білорусь 2010 р., с. 11 Молдова 2014 р., с. 12 |
| | Партії повинні вести належний облік коштів на рахунках, який має надаватися принаймні один раз на рік для перевірки до незалежного контролюючого органу, а також має оприлюднюватися. | Ірландія, с. 22 Норвегія, с. 20 Словаччина, с. 20 Сполучене Королівство, с. 24 | Грузія 2012 р., с. 14 |
| | На рахунках повинен вестися облік усіх внесків (фінансових та негрошових), включаючи інформацію про джерела фінансування, а також розмір внесків. Проте, приватність донорів має бути захищена. | Албанія, с. 20 Данія, с. 13 Фінляндія, с. 14 Норвегія, с. 21 Словенія, с. 25 | Грузія 2012 р., с. 16 Вірменія 2013 р., с. 12 |

| | Передвиборча кампанія (стандарти і належна практика) | ГРЕКО Посилання ⁷ | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--|---|---|--|
| Фінансування передвиборчої кампанії | Партії мають вести облік всіх витрат як прямих, так і непрямих, пов'язаних із передвиборчою кампанією кожної партії, списком кандидатів і кандидатом. | Франція, с. 26 Ірландія, с. 24 Латвія, с. 19 Сполучені Штати, с. 33 | Вірменія 2012 р., с. 27 |
| | Звіти повинні включати інформацію про всіх юридичних осіб, прямо або непрямо пов'язаних із політичною партією, або тих, хто перебуває під контролем політичної партії. | Данія, с. 13 Естонія, с. 15 Франція, с. 26 Словенія, с. 25 Іспанія, с. 17 | |
| | Партії зобов'язані оприлюднювати свою звітність принаймні один раз на рік у зрозумілій і доступній формі. | Бельгія, с. 21 Німеччина, с. 21 Польща, с. 25 Словаччина, с. 20 | |
| | Звіти потрібно надавати впродовж 30 днів після дня виборів, а громадськість повинна мати до них доступ в Інтернеті. | Чеська республіка, с. 18 Ісландія, с. 15 | Білорусь 2012 р., с. 12 Україна 2012 р., с. 18 Грузія 2013 р., с. 13 |
| | Моніторинг і нагляд за звітністю політичних партій та передвиборчих кампаній, а також примусове виконання правил у разі порушень повинні забезпечуватися незалежним наглядовим органом. | Чеська республіка, с. 20 Молдова, с. 22-4 Словенія, с. 28 | Грузія 2012 р., с. 15 Азербайджан 2013 р., с. 13 Молдова 2014 р., с. 13 |

7. ВИСВІТЛЕННЯ ВИБОРІВ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Мас-медіа відіграють важливу роль для демократичних суспільств, оскільки вони роблять значний внесок у формування суспільної думки та допомагають контролювати розподіл повноважень, тим самим зміцнюючи демократичні основи. Під час виборів ЗМІ інформують суспільство про виборчий процес, проводять аналіз кампанії, надають платформи для зацікавлених у виборах осіб та виконують контролюючу функцію. Таким чином, ЗМІ відіграють ключову роль з точки зору здійснення виборцями поінформованого вибору. Для цього необхідне справедливе, об'єктивне та всеосяжне висвітлення виборів у ЗМІ у вигляді своєчасних, точних та неупереджених повідомлень.

У наступних розділах будуть розглянуті внутрішні умови свободи роботи засобів масової інформації під час виборів, принципи справедливого та об'єктивного висвітлення в ЗМІ, а також недостатньо представлені групи та їхні особливі потреби.

а. Свобода роботи засобів масової інформації під час виборів

Передумовою надання плюралістичної та справедливої інформації щодо виборів є можливість вільної та безперешкодної роботи засобів масової інформації. Зокрема, це передбачає гарантію свободи вираження поглядів та інших основних прав, що надаються державою засобам масової інформації, а також нейтральне ставлення державних органів до висвітлення виборів у ЗМІ, передусім в державних ЗМІ (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділи I.2.3.a.ii, II.1.a; Комітет Міністрів 2007a: пункт I.1, II.1).

Свобода вираження поглядів під час виборів та суміжні права

Свобода вираження поглядів, що закріплена у статті 10 Конвенції, є однією з основоположних свобод будь-якого демократичного суспільства і повинна надаватися ЗМІ, включаючи електронні ЗМІ, та їхнім представникам. Це передбачає вільний, недискримінуючий та загальний доступ до інформації щодо виборчого процесу і можливість використовувати інформацію, надану конфіденційними джерелами, без будь-яких перешкод з боку державних органів, які не повинні вимагати від журналістів реєстрації чи ліцензії (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 34 пункти 43-45). Виборцям повинні гарантувати право на отримання інформації зі ЗМІ (там само: пункт 13). ЗМІ та громадяни повинні отримати право на ефективний та своєчасний засіб правового захисту в разі порушення їхніх прав (МІДСВ 2014a: 202).

Однак свобода вираження поглядів може бути обмежена відповідно до статті 10(2) Конвенції за умови, якщо обмеження:

встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для



Наклеп та образа (прецедентна судова практика)

Факти: заявником у цій справі був менеджер щоденної газети з великим накладом, який у 1993 році опублікував редакційну статтю, що критикувала вибір конкретного кандидата від Народної партії на участь у виборах до Міської ради м. Лісабон. Лісабонський апеляційний суд ухвалив, що певні вислови, використані заявником, такі як «безглуздий», «потішний» та «затятий», були очевидною образою і перевищували межі свободи вираження поглядів. За результатами судового розгляду заявника було визнано винним у скоєнні клевети, і суд ухвалив виплату ним штрафу, компенсації збитків та стягнень.

Закон: Суд підкреслив, що «свобода вираження поглядів є однією з фундаментальних основ демократичного суспільства» і «застосовується не лише до тієї «інформації» чи тих «ідей», що отримані законним шляхом чи вважаються не образливими або незначними, але й до тих, що ображають, шокують чи викликають обурення». Далі зазначається, що «межі допустимої критики ... ширші стосовно політичного діяча, що здійснює свої суспільні функції» та «неминуче і свідомо виставляє кожне своє слово та вчинок під пильний контроль як журналістів, так і суспільства». Це «особливо стосується випадків публічних заяв, які можуть викликати критику у відповідь». Ухвала Суду передбачає, що особистий тон «політичної образи часто переходить в особисту сферу – це ризики політики та вільного обговорення ідей». Підкреслюється, що з боку журналістів допускається «певний ступінь перебільшення чи навіть провокації».

Висновок: порушення статті 10 (свобода вираження поглядів).

Джерело: Лопеш Гомеш да Сільва проти Португалії (28 грудня 2000 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58817"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Відповідно ЗМІ також зобов'язані поважати права інших. У деяких країнах це виявляється в забороні на публікацію результатів опитувань протягом обмеженого періоду часу, до завершення голосування чи протягом так званого «дня тиші» у виборчій кампанії (Комітет Міністрів 2007а: пункт 1.7). Єдиним обґрунтуванням такої заборони є надання можливості виборцям сформулювати власну думку без тиску чи неправомірного впливу (МІДСВ 2014а: 230).

Крім того, таке висвітлення виборів у ЗМІ, що підбурює національну, расову або релігійну ненависть, підлягає забороні відповідно до статті 20(1) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та накладенню відповідних санкцій у разі порушень. З іншого боку, в плюралістичному суспільстві існує певний рівень терпимості до провокативних висловів, що, зокрема, стосується органів державної влади, виборчої влади та учасників виборчих перегонів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 61). Навіть якщо такі вислови ображають, шокують чи викликають обурення, їм не варто перешкоджати або накладати санкції. Зокрема, звинувачення в клеветі не можна використовувати для попередження критики роботи уряду або урядових структур (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: 3К № 34 пункти 38, 42, 47).

Межі свободи вираження поглядів з точки зору клевети та образи детально описані Судом у рішенні щодо справи «Лопеш Гомеш да Сільва проти Португалії» (Lopes Gomes da Silva v. Portugal) від 28 грудня 2000 року.

Якщо ці межі перевищуються в окремих випадках, санкції щодо наклепу повинні бути пропорційними та стосуватися лише найбільш серйозних справ, а ув'язнення не є прийнятним у жодному випадку (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 34 пункт 47).

Свобода пересування та безпека журналістів

Крім того, представникам ЗМІ під час виборчого процесу повинна гарантуватися свобода пересування, що може обмежуватися лише об'єктивними, обґрунтованими та недискримінуючими чинниками (там само: пункт 44), наприклад, щодо акредитації журналістів на заходи, що проводяться під час кампанії, через обмежену кількість відвідувачів.

Тісно пов'язаною зі свободою пошуку та отриманням інформації є безпека особи. Це включає в себе право журналістів на свободу від фізичного та емоційного насильства, а також від незаконного взяття під варту або арешту з метою перешкоджання висвітленню виборчого процесу, і в правових нормах повинні бути зазначені відповідні форми відшкодування у випадку будь-яких порушень (там само: пункт 23). Насправді держави прямо зобов'язані захищати журналістську свободу вираження поглядів від порушень (Комітет Міністрів 2007а: пункт I.2).

Нейтральне ставлення органів державної влади та плюралізм у ЗМІ

Для забезпечення редакційної свободи органи державної влади повинні нейтрально ставитися до змістового наповнення повідомлень щодо висвітлення виборів у ЗМІ (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.1.a.i). Державні органи не повинні перешкоджати діяльності журналістів та інших працівників ЗМІ з метою впливу на вибори (Комітет Міністрів 2007а: пункт IV.1). Держава не повинна застосовувати засоби, що можуть мати негативний вплив або непряму самоцензуру, наприклад, за допомогою повторення звинувачень у відповідь на публікацію певних статей, надання дозволу на проведення невинуватих податкових перевірок чи порушення поставок газет (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 97; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 32 пункт 63).

Державним ЗМІ також необхідно гарантувати редакційну свободу та незалежність. Державні посадовці не повинні зловживати ресурсами чи власним впливом для контролю журналістських матеріалів; у зв'язку з цим, повинно надаватися достатнє фінансування (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 34 пункт 16). Зокрема, держава не повинна бути медіа-монополістом, натомість, повинна сприяти плюралізму (там само: пункт 40), пам'ятаючи про те, що різноманітність видів ЗМІ та журналістських матеріалів є основою плюралізму в ЗМІ (Комітет Міністрів 1999). Лише за таких умов виборці можуть отримувати різні види інформації, що сприяє формуванню поінформованої точки зору.

В Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами щодо президентських виборів у Білорусі в 2010 році висловлюється критика щодо існування великої кількості ЗМІ, що контролюються державою.

Подібним чином держави повинні протидіяти неналежному домінуванню чи високій концентрації приватних медіа-груп у монопольному середовищі, що може порушувати умову щодо різноманіття джерел та поглядів (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 34 пункт 40). Загальна структура власності ЗМІ повинна бути прозорою, щоб люди могли розуміти можливу упередженість джерел інформації, які вони використовують (Комітет Міністрів 1994: Керівний принцип 1).



Недостатня кількість незалежних ЗМІ (Білорусь)

Місією зі спостереження за виборами зазначено, що незважаючи на велику кількість офіційних ЗМІ існує «загальна нестача незалежної та об'єктивної журналістики. Мала кількість альтернативних джерел інформації значним чином зменшила можливість виборців здійснити поінформований вибір. ... Держава контролює всі ЗМІ з національним покриттям, а також мережі збуту друкованих періодичних видань. Таким чином, альтернативні точки зору висловлюють лише кілька приватних газет та інтернет-джерела».

Джерело: с. 12 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2010 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/75713?download=true

b. Висвітлення виборів у засобах масової інформації

Висвітлення виборчого процесу в ЗМІ, зокрема, на радіо, телебаченні, в газетах та інтернеті, має суттєве значення для виборців, щоб бути в достатній мірі проінформованими про програми та думки політичних суперників. ЗМІ повинні вжити дій, щоб охопити всі прошарки суспільства, в тому числі жителів сільської місцевості (Центр Картера 2014: 140). Оскільки мовні ЗМІ залишаються найбільш популярним джерелом інформації про процес проведення виборів, про них більш детально йдеться в наступних підрозділах.

Чесне, збалансоване та неупереджене висвітлення виборів у ЗМІ

Як державні, так і приватні ЗМІ, хоча й мають редакційну свободу, зобов'язані висвітлювати вибори чесним, збалансованим і неупередженим чином, особливо в новинах та інформаційних програмах, у тому числі дискусіях, наприклад, інтерв'ю і дебатах (Комітет Міністрів 2007а: пункт II.1, 2; Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ 2009). Роль ЗМІ полягає в тому, щоб контролювати забезпечення органами влади демократичного проведення виборів. Оскільки ЗМІ мають важливе завдання допомогти виборцям зрозуміти ключові питання виборів, від них також вимагається вміння висловлювати думки, описувати та аналізувати цей процес. Точне і збалансоване висвітлення поєднує різні формати мовлення, наприклад, відкриті питання кандидатам і політичним партіям, дебати між кандидатами і демонстрація прямих заяв замість простих коментарів про кандидата, а також виділення кожному кандидату однакового обсягу ефірного часу.

Приклади неприйнятної висвітлення подій можна знайти в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами 2013 року у Азербайджані.

Крім того, слід уникати упередженого ставлення або маніпуляцій, наприклад, замовчування подій, що можуть негативно чи позитивно відбитися на репутації кандидата, представлення партійних або особистих інтересів, або використання звукових ефектів на користь чи шкоду певного кандидата (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 94). Передаючи новини про уряд або чинного президента протягом періоду проведення кампаній, слід також уникати прихильного ставлення до державних органів (Комітет Міністрів 2007a: пункт II.2).



Неточне та преференційне висвітлення виборів у ЗМІ (Азербайджан)

У результаті моніторингу ЗМІ Місією зі спостереження за виборами «було виявлено обмежене висвітлення кандидатів у ЗМІ та відсутність плюралізму. На телевізійних каналах, щодо яких здійснювався моніторинг, зокрема, каналі ІТV [компанія державного мовлення], загалом виділяється 15 годин 44 хвилини ефірного часу інформаційних програм, що транслюються в прайм-тайм: в середньому лише 7 хвилин на день. З них 92 відсотки присвячено чинному президенту, а решта часу – іншим дев'ятьом кандидатам. Як правило, основну увагу зосереджено на інформації про технічні аспекти виборів. На жодній з телевізійних станцій, щодо яких здійснювався моніторинг, не транслювалася програма, яка б дала журналістам, експертам або глядачам можливість поставити питання кандидатам (у тому числі чинному президенту) або провести дебати між кандидатами».

Джерело: с. 16 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2013 року в Азербайджані.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Регуляторні органи

Закони про вибори та ЗМІ повинні містити чіткі положення про висвітлення виборів у ЗМІ. У випадку порушення цих положень застосовуються термінові та спеціальні засоби правового захисту (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 19). З цією метою уряди країн можуть призначити незалежний регуляторний орган, що здійснюватиме нагляд за дотриманням засобами масової інформації законодавчих норм, регулюватиме ефірне мовлення та матиме право накладати санкції у випадку недотримання норм (Центр Картера 2014: 135). Цей орган не повинен керуватися у своїй діяльності політичними інтересами, особливо під час визначення складу такого органу, а також повинен мати прозору структуру та приймати прозорі рішення (Комітет ООН з прав людини 1981-2014: ЗК № 34 пункт 39). Він повинен в установлені терміни розглядати заяви. ЗМІ можуть також призначити органи саморегулювання, щоб забезпечити дотримання законодавчих норм, в межах галузі чи певної компанії, а журналісти можуть прийняти кодекс етичних норм, таким чином виконуючи свої зобов'язання щодо збереження якості та підвищення прозорості (ОБСЄ 2008: 10, 22).

Потребу в регуляторному органі видно на прикладі висновків Остаточного звіту Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2014 року в Молдові.

Положення про державні ЗМІ

Державні засоби масової інформації повинні надавати достовірну інформацію про демократичну систему та демократичні процедури. Відповідно одне з їхніх завдань полягає в тому, щоб прищепити громадянам інтерес до суспільно-політичних справ і заохотити їх до активної участі в них (Комітет Міністрів 2007b: пункт II.15).



Регуляторні органи щодо роботи ЗМІ (Молдова)

Місія зі спостереження за виборами відзначила преференційне ставлення до правлячої партії з боку різних телевізійних компаній, зокрема, найбільш популярних телевізійних каналів: «канали Prime TV та Publika TV демонстрували упереджене ставлення на користь Демократичної партії Молдови (ДПМ), у відношенні ефірного часу та звукового оформлення, приділяючи їй майже 36 відсотків інформації виключно позитивного та нейтрального характеру. Крім того, звіти про політичну кампанію ДПМ часто були представлені за межами спеціального блоку, присвяченого висвітленню виборів. У численних репортажах підтримуються дії спікера парламенту, що є кандидатом від ДПМ».

За оцінками Місії зі спостереження за виборами, регуляторний орган щодо роботи ЗМІ не відновив дотримання засобами масової інформації законодавчих норм для забезпечення збалансованого, неупередженого й точного висвітлення подій в інформаційних програмах: «протягом останнього передвиборчого періоду перед днем виборів регуляторний орган вирішив не застосовувати більш суворих санкцій, незважаючи на результати четвертого звіту про моніторинг, які знову підтвердили незбалансоване висвітлення подій окремими телевізійними компаніями. Ненакладання санкцій регуляторним органом відповідним і послідовним чином применшило їх загальну цінність як засобу правового захисту, а також поставило під сумнів його незалежність».

Джерело: с. 16-18 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ щодо парламентських виборів 2014 року у Молдові.

www.osce.org/odhr/elections/moldova/144196?download=true

Щоб гарантувати кандидатам рівні шанси, державні засоби масової інформації повинні, зокрема, виконувати певні зобов'язання. Вони можуть бути зобов'язані надавати їм однаковий безоплатний обсяг ефірного часу протягом виборчої кампанії відповідно до встановленої законодавством формули, що повинна застосовуватися без жодних упереджень (ОБСЄ 1990а: пункт 7.8; МІДСВ 2014а: 202, 229). Рівний розподіл ефірного часу може бути або пропорційним, відповідно до кількості місць, які політична партія має в парламенті, чи відповідно до підтримки електорату за результатами останніх виборів, або абсолютним, тобто незалежно від впливу політичних партій в парламенті (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.2.3.b). Це передбачає обсяг виділеного ефірного часу, час і місце трансляції, в тому числі протягом періоду найбільшої кількості переглядів або прослуховувань (УВКПЛ 1994: пункт 121; МІДСВ 2014а: 229). Обсяг виділеного ефірного часу повинен бути достатнім, щоб усі конкуренти мали рівні шанси у змаганнях, а виборці могли отримати достатню інформацію.

Останнім, але не менш важливим є те, що державні ЗМІ можуть бути зобов'язані транслювати в теле- чи радіоефірі роз'яснювальні програми для виборців. У міжнародних угодах положення про це відсутні, але таким чином держави можуть виконати свої зобов'язання щодо реалізації права на волевиявлення, передбаченого декількома угодами (МІДСВ 2014а: 230).

Положення про приватні ЗМІ

Законодавство повинно заохочувати плюралістичне вираження думок в приватних ЗМІ, гарантувати кандидатам мінімальний доступ і зобов'язувати приватні теле- та радіокомпанії справедливо та неупереджено висвітлювати виборчі кампанії (Комітет Міністрів 2007а: пункт II.1, 2; МІДСВ 2014а: 202, 229; Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.2.3.с). Утім, зобов'язання надавати кандидатам певний обсяг безплатного ефірного часу може порушити редакційну свободу теле- та радіокомпаній.⁸

Політична реклама в ЗМІ

Стосовно політичної реклами, якщо її дозволено, гарантується відкритий доступ до неї та рівне ставлення до кандидатів, у тому числі однаковий рівень оплати за таку рекламу для всіх кандидатів (Комітет Міністрів 2007а: пункт II.5), яка не повинна бути надто високою чи дискримінаційною для жодного з кандидатів. Зокрема, у країнах, в яких державні теле- та радіокомпанії демонструють прихильне ставлення до правлячої партії, платна політична реклама може бути важливим засобом для кандидатів опозиції висловити свої ідеї. При цьому політичну рекламу слід визначити як таку та не плутати з новинами чи редакційними повідомленнями (МІДСВ 2014а: 229). Для забезпечення кандидатам рівних шансів витрати на рекламу можуть бути обмежені (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.2.3.е).

с. Заходи для недостатньо представлених груп

Кожен кандидат повинен мати рівний доступ до ЗМІ відповідно до статті 14 Конвенції, незалежно від статі, дієздатності, статусу члена меншини, статусу переселенця чи біженця. Крім того, для традиційно недостатньо представлених груп можуть тимчасово застосовуватися спеціальні заходи, щоб збільшити їхню присутність в ЗМІ.

Зокрема, потрібно забезпечити, щоб кандидати-чоловіки та кандидати-жінки отримували однаково висвітлення в ЗМІ. Насправді, кандидати-жінки стабільно мають менше представлення у висвітленні виборчої кампанії в усіх формах ЗМІ, а питання та проблеми жінок часто не стають предметом дискусій чи коментарів протягом усієї виборчої кампанії.

Приклади зазначені в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами 2012 року у Вірменії.

Засоби масової інформації повинні, крім того, висвітлювати кандидатів-жінок на рівних умовах при виборі зображень, звукового оформлення та мови. Регуляторні органи повинні підтримувати гендерну рівність під час виборчих змагань та залучати жінок до процесів прийняття рішень (Комітет Міністрів 2013: Керівні принципи А.1, В.4).

8. Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2014 року в Молдові, Остаточний звіт, с. 15, доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/moldova/144196?download=true, дата перегляду 21 липня 2016 р.

На територіях, де проживають національні меншини, висвітлення виборчої кампанії в ЗМІ слід вести мовою національних меншин (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 93).

Для залучення осіб з обмеженими можливостями до участі в політичному та суспільному житті інформація про вибори в ЗМІ повинна бути доступною, у тому числі транслюватися мовою жестів, легкою для читання та розуміння, а також представленою в альтернативних форматах (Рада Європи 2015: 15, 21). До уваги також слід взяти державні та приватні веб-сайти (там само: 23).



Кандидати-жінки в ЗМІ (Вірменія)

«У результаті моніторингу ЗМІ Місією ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами було виявлено, що на каналі Н1 лише 4 відсотки виборчих інформаційних програм присвячено кандидатам та представникам партій жіночої статі, тоді як на радіо – 5 відсотків. Це непропорційно низький показник з урахуванням того, що близько 21 відсотка від усіх зареєстрованих кандидатів – це жінки, а також на фоні заяви Вірменії про необхідні 30 відсотків жінок у законодавчих органах влади».

З цієї причини Місія зі спостереження за виборами надала таку рекомендацію: «державні ЗМІ повинні забезпечити достатнє представлення жінок в ЗМІ, а також повинні мати можливість вжити негайних спеціальних заходів (наприклад, виділити додатковий ефірний час кандидатам-жінкам, пропонувати партіям висувати для інтерв'ю кандидатів-жінок, транслювати програми про жінок-політиків), щоб сприяти участі жінок в політичному житті».

Джерело: с. 17, с. 28 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Вірменії.

www.osce.org/odihr/elections/91643?download=true

| | <p align="center">Висвітлення виборів у ЗМІ (стандарты і належні практики)</p> | <p align="center">Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Посилання (Остаточні звіти)</p> |
|---|--|--|
| <p align="center">Безперешкодні та вільні ЗМІ</p> | <p>Законодавча база повинна забезпечити свободу вираження думок відповідно до міжнародних стандартів.</p> | <p>Білорусь 2012 р., с. 13 Азербайджан 2013 р., с. 6</p> |
| | <p>Держави повинні розглянути декриміналізацію клевети та публікацію неправдивих заяв, що вчинені помилково, але без злочинного наміру. Норми кримінального права повинні застосовуватися тільки в серйозних справах, а позбавлення волі є недопустимим заходом.</p> | <p>Білорусь 2012 р., с. 13 Азербайджан 2013 р., с. 14</p> |
| | <p>Безоплатні, нецензуровані та вільні ЗМІ мають важливе значення для забезпечення свободи переконань та їх висловлення в суспільстві.</p> | <p>Білорусь 2012 р., с. 13 Молдова 2014 р., с. 14 Україна 05.2014 р., с. 19</p> |
| | <p>Не повинно бути державної монополії над ЗМІ. Держава повинна підтримувати плюралізм в ЗМІ та вживати заходів, щоб запобігти надмірному домінуванню або концентрації ЗМІ у власності приватних медіа груп.</p> | <p>Україна 2012 р., с. 19 Молдова 2014 р., с. 14 Молдова 2015 р., с. 15</p> |
| | <p>Суспільне мовлення повинно здійснюватися незалежним чином і з редакційною свободою. Для цього повинно бути передбачене достатнє фінансування.</p> | <p>Україна 2012 р., с. 20 Молдова 2014 р., с. 16</p> |
| | <p>Державам слід ухвалити закони для реалізації визначених прав та гарантії доступного та ефективного засобу правового захисту для всіх осіб, чиї права були порушені.</p> | <p>Вірменія 2012 р., с. 27 Молдова 2014 р., с. 18 Україна 05.2014 р., с. 19</p> |
| | <p>Регуляторні органи повинні підтримувати плюралізм, бути незалежними та наглядати за тим, щоб законодавчі норми були повним та відповідним чином дотримані, в тому числі мати право накладати санкції на представників ЗМІ у випадку порушення ними цих норм.</p> | <p>Білорусь 2012 р., с.14 Грузія 2012, р. 19 Молдова 2014 р., с. 17 Молдова 2015 р., с. 16</p> |

| | Висвітлення виборів у ЗМІ (стандарти і належні практики) | Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Посилання (Остаточні звіти) |
|---|---|--|
| Збалансоване та неупереджене висвітлення в ЗМІ | ЗМІ можуть вживати саморегулятивних заходів, щоб забезпечити неупереджене та різнобічне висвітлення подій. | Молдова 2014 р., с. 17 |
| | Слід забезпечити вільний і рівний доступ до ЗМІ. Незалежних кандидатів слід розглядати всебічно. | Білорусь 2012 р., с.14 Грузія 2013 р., с. 14 |
| | ЗМІ повинні повідомляти про кампанію всіх кандидатів неупередженим та збалансованим чином. | Білорусь 2012 р., с. 15 Вірменія 2013 р., с. 15 |
| | Висвітлення виборів у ЗМІ повинно передбачати інформаційні програми, інтерв'ю, дебати/ток-шоу та аналітичні повідомлення. | Азербайджан 2013 р., с. 14 Грузія 2013 р., с. 14 |
| | Під час трансляції новин про чинного президента чи правлячу партію слід чітко розрізняти їхні офіційні зобов'язання та заходи у межах передвиборчої кампанії. | Грузія 2012 р., с. 20 Вірменія 2013 р., с.16 |
| | Вартість платної реклами не повинна бути надто високою. | Грузія 2012 р., с. 18 |
| | Слід чітко розрізняти платну політичну рекламу та новини. | Вірменія 2012 р., с. 16 Україна 05.2014 р., с. 21 Молдова 2015 р., с.16 |
| Спеціальні заходи | ЗМІ повинні забезпечити достатнє висвітлення кандидатів-жінок у ЗМІ. | Вірменія 2012 р., с. 17, 22 Молдова 2015 р., с. 17 |

8. ГОЛОСУВАННЯ – ВИДИ ГОЛОСУВАННЯ

Голосування – це етап виборів, протягом якого найбільша кількість осіб в країні здійснює свої права та можливості участі в політичних справах. Проведення голосування, зокрема, що стосується його прозорості, має значний вплив на суспільну довіру у виборчому процесі та прийняття результатів виборів. Кожен етап виборчого процесу повинен бути відкритим для перевірки з боку політичних суперників, їхніх уповноважених осіб та спостерігачів за виборами (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.2.x). Основна мета такої перевірки полягає в забезпеченні вільного здійснення права на голосування та неупередженості спостерігачів. Крім того, всі передумови для цього етапу виборів повинні бути детально розглянуті на законодавчому рівні: форма голосування, друк та безпечне розповсюдження бюлетенів, спосіб подання виборчого бюлетеня і тип голосування (УВКПЛ 1994: пункт 109). Прискорений та своєчасний розгляд скарг має забезпечуватися у випадку виявлення будь-якого порушення, зокрема, порушень рішень, прийнятих на рівні виборчих дільниць (МІДСВ 2014а: 248).

У наступних підрозділах розглядаються питання голосування на виборчих дільницях, інші типи голосування та голосування виборців з певними потребами.

а. Голосування на виборчій дільниці

Голосування зазвичай проходить на належним чином облаштованих виборчих дільницях з відповідними працівниками (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.2.ii; Центр Картера 2014: 150). Питання про місця для голосування, працівників виборчої дільниці та матеріали для голосування повинні бути врегульовані на законодавчому рівні. Крім того, важливою залишається роль виборців та безпека всього процесу.

Місця для голосування

Держави повинні забезпечити відповідні місця для голосування в громадських місцях, що є легко та рівно доступними для виборців (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, пункт 27; Центр Картера 2014: 150) з урахуванням географічних умов і наявних транспортних засобів. Слід забезпечити свободу пересування, щоб виборці могли дістатися до своєї виборчої дільниці, а кількість виборчих дільниць повинна бути пропорційною до кількості виборців (Центр Картера 2014: 150). За даними Європейської комісії, «кількість виборців, закріплених за певною виборчою дільницею, вважається прийнятною за умови ефективного опрацювання загальної кількості поданих голосів за відведений час, у випадку участі в голосуванні всіх [зареєстрованих] виборців» (2008: 75).

На виборчих дільницях повинно бути достатньо місця для обслуговування всіх виборців, а також таке структурне оформлення, яке б забезпечувало повну видимість навколишньої обстановки, крім кабін для голосування. Виборці повинні мати можливість безперешкодно пройти від місця ідентифікації та роздачі бюлетенів до кабінки для голосування й скриньки для бюлетенів (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: 72).

Виборчі дільниці повинні залишатися відкритими протягом встановленого законом часу, який повинен бути однаковим для всіх виборців. Виборчі дільниці повинні вчасно відкритися та не припиняти свою роботу передчасно, щоб якомога більше виборців змогли проголосувати. Слід також надати можливість проголосувати людям, які під час завершення голосування стояли в черзі. (Центр Картера 2014: 150).

Працівники виборчих дільниць

Працівники виборчих дільниць повинні пройти навчання з акцентом на завданні та зобов'язанні діяти неупереджено (Європейська комісія 2008: 75).

Щоб запобігти фальсифікації виборів, відбір працівників виборчих дільниць повинен здійснюватися збалансованим чином, до їх складу повинні входити люди з різними політичними поглядами (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 32). Крім того, працівники виборчих дільниць повинні забезпечити, щоб виборчі скриньки були порожніми та опечатаними на початку голосування, а всі невикористані виборчі бюлетені повинні бути розпізнані та захищені під час транспортування і зберігання (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 73; Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 33). Працівники виборчих дільниць повинні забезпечити, щоб невикористані бюлетені залишилися в межах виборчої дільниці (там само: Керівні принципи, розділ I.3.2.ix). Вони повинні оцінити точність результатів голосування шляхом запису кількості виборців і кількості виборчих бюлетенів, кинутих в скриньку для голосування. Щоб забезпечити суворий та ефективний контроль, перш ніж реєструвати будь-які інші цифри, спочатку слід виконати такий точний підрахунок (там само: Пояснювальна доповідь, пункт 32). Для того, щоб запобігти подвійному голосуванню, можна систематично застосовувати певні заходи, зокрема, маркувати виборчі списки, пропонувати виборцям підписатися в такому списку або поставити відмітку чорнилом на пальці (Європейська комісія 2008: 76).

Приклади фальсифікацій та порушень перелічені в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2012 року в Білорусі.

Матеріали для голосування

Матеріали для голосування включають обладнання виборчої дільниці, наприклад, скриньки для голосування, екрани для голосування та інформаційні матеріали щодо проведення голосування, а також виборчі бюлетені. На місці повинно бути в достатній кількості попередньо затвердженого матеріалу, що повинен перебувати під захистом до, під час і після голосування з метою забезпечення вільного волевиявлення виборців (МІДСВ 2014а: 238).

Важливо, щоб у виборчому бюлетені були зазначені назви зареєстрованих списків або імена кандидатів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 27), які повинні бути надруковані однаковим шрифтом та бути розміщені в чітко визначеному порядку, наприклад, шляхом жеребкування. Однак бюлетень для голосування повинен бути складений таким чином, щоб виборці могли легко заповнити його, без будь-якої плутанини та затримки в голосуванні. У багатьох

країнах використовуються символи або фотографії для представлення кандидатів або партій, що може бути корисним в районах з високим рівнем неписьменності. Для усіх зареєстрованих виборців повинна бути достатня кількість виборчих бюлетенів, а також повинні бути додаткові бюлетені для голосування у випадку непередбачених обставин, наприклад, у випадку зіпсування бюлетеня. Виборці повинні отримати таку кількість бюлетенів, на які вони мають право, при чому така кількість повинна бути однаковою для всіх виборців.



Фальсифікації та порушення на виборчих дільницях (Білорусь)

Місія зі спостереження за виборами виявила такі «проблеми та порушення» як «схожі підписи у виборчих списках (6 відсотків), розміщення скриньки для дострокового голосування так, щоб члени Виборчої комісії виборчої дільниці та спостерігачі не могли її бачити (13 відсотків), неналежно опечатані скриньки для голосування (5 відсотків) та випадки вкидання бюлетенів на 3 виборчих дільницях».

Джерело: с.19 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

Виборці

Для того, щоб виборець міг вільно висловлювати свою волю і щоб забезпечити відповідність процедур голосування принципам голосування, вони повинні відповідати певним критеріям і бути якомога простішими (там само: Керівні принципи, розділ I.3.2.i; МІДСВ 2014а: 239).

Щоб захистити виборців від тиску, з яким вони можуть зіткнутися, якщо б їхні голоси стали відомими, та надмірного контролю за їхнім вибором, слід перш за все закріпити конфіденційність голосування і безпеку виборців на законодавчому рівні (УВКПЛ 1966: Стаття 25 (б); Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.4.b, Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20). Це означає, що два етапи – визначення виборців, які мають право голосу, та голосування і вкидання бюлетеня в скриньку для голосування – повинні здійснюватися окремо, щоб запобігти можливості встановлення зв'язку між вибором виборця і його особистістю (МІДСВ 2014а: 238). З моменту отримання виборцем свого виборчого бюлетеня ніхто не повинен торкатися його і ніхто не має права бачити заповнений бюлетень аж до підрахунку голосів (там само: Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 35). Будь-яке порушення таємниці голосування повинно бути покаране, наприклад, шляхом визнання бюлетеня, зміст якого було розкрито, недійсним (там само: Керівні принципи, розділ I.4.a).

Високий ризик неналежного впливу та недотримання таємності голосування має так зване голосування за дорученням, коли виборець може передати своє право на голосування іншим виборцям (довіреною особою) у зв'язку зі своєю нездатністю взяти участь в голосуванні на звичній виборчій ділянці. Таке голосування допустиме тільки в певних обставинах з дотриманням дуже суворих правил, у тому числі обмеження кількості голосування за дорученням на виборця (там само: розділ I.3.2.v).

Крім того, всі форми сімейного або групового голосування повинні бути оскаржені, оскільки вони порушують право на таємне й індивідуальне голосування. Сімейне



Сімейне голосування (Вірменія)

Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами виявила низку серйозних порушень таємниці та індивідуальності голосування, у тому числі сімейного голосування. Місія роз'яснила ситуацію: «вважається, що питання залякування і порушення таємниці голосування, як правило, мають більший вплив на виборців-жінок, оскільки більш сильні члени сім'ї та спільноти чоловічої статі можуть використовувати своє вище становище та чинити тиск на жінок щодо їхнього вибору». Крім того, місія критично оцінила той факт, що «ЦВК не вжила жодних заходів, зокрема не посилила захист таємниці голосування і не провела додаткової роз'яснювальної роботи серед виборців та агітаційно-інформаційної роботи з виборцями-жінками, щоб обмежити тиск чоловіків на їхній вибір».

Джерело: с. 21 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Вірменії.

www.osce.org/odihr/elections/91643?download=true

голосування часто стосується жінок і може проходити трьома способами: у формі групового голосування, коли член сім'ї чоловічої статі супроводжує одну або декілька родичів жіночої статі до кабінки для голосування; у формі відкритого голосування, коли члени сім'ї голосують усі разом; або у формі голосування за дорученням, коли член сім'ї чоловічої статі бере бюлетені, які по праву належать одній або декільком родичам жіночої статі та на власний розсуд ставить на цих документах відмітку (Венеціанська комісія 2006а: розділ 6).

Приклади сімейного голосування зазначені в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2012 року у Вірменії.

Крім того, Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами 2013 року в Азербайджані наводить у своєму Остаточному звіті приклади різних порушень таємниці голосування.

Таке голосування повинно бути якомога більш всебічним, про що вже згадувалося в розділі про реєстрацію виборців. Голосування може бути обов'язковим задля забезпечення загального виборчого права. У країнах, в яких таке голосування не є обов'язковим, виборці повинні мати право на неучасть в голосуванні, без жодного відшкодування або покарання (Європейська комісія 2008: 75). Оскільки неучасть в голосуванні може свідчити про політичний вибір, то для того, щоб



Порушення таємниці голосування (Азербайджан)

Місія зі спостереження за виборами повідомила, що «[у] 9 відсотках виборчих дільниць не всі виборці поставили відмітку в своєму виборчому бюлетені таємно. Члени Місії зі спостереження за виборами відзначили групове голосування у 7 відсотках виборчих дільниць. На 16 виборчих дільницях вони були свідками того, як один і той самий чоловік своєю «допомогою» численним виборцям становив потенційну загрозу таємниці голосування. У 8 відсотках відвіданих виборчих дільниць були встановлені камери з доступом до інтернету, що спостерігачі Місії зі спостереження за виборами оцінили як загрозу таємниці голосування».

Джерело: с. 21 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2013 року в Азербайджані.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

зберегти в таємниці вибір людей, списки людей, які фактично беруть участь в голосуванні, не повинні бути оприлюднені.

Безпека виборчого процесу

Виборці та працівники виборчої дільниці повинні бути захищені від залякувань чи примусового впливу з боку державних органів або окремих осіб (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 27; ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 8.5; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 11). Працівники виборчої дільниці несуть відповідальність за дотримання порядку на виборчій дільниці та, наскільки це можливо, в найближчому оточенні (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 8.5). Поліція та співробітники органів правопорядку можуть входити на виборчі дільниці, тільки щоб проголосувати або на вимогу працівників виборчих дільниць, щоб навести порядок в конкретному випадку порушення (МІДСВ 2014а: 239). Тільки голова виборчої дільниці або його представник може дати дозвіл на втручання поліції (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 112). Однак у багатьох країнах співробітники служб безпеки або поліція часто присутні на виборчих дільницях, що може бути допустимим, але тільки за відсутності тиску на виборців або їх залякування (УВКПЛ 1994: пункти 94, 97).

Питання дотримання порядку на виборчих дільницях та їх безпека висвітлені в Остаточному звіті Місії ОБСЄ зі спостереження за президентськими виборами 2013 року у Вірменії.



Дотримання порядку та безпеки (Вірменія)

Місія зі спостереження за виборами зазначила: «Спостерігачі повідомили про 51 перепопнену дільницю (5 відсотків), про великі черги виборців за межами приміщень 77 дільниць (8 відсотків), а також про напруженість або заворушення на 18 дільницях (2 відсотки). Спостерігачі також зафіксували 64 випадки (7 відсотків спостережень), коли сторонні особи, в основному довірені особи, втручалися чи намагалися контролювати роботу Центральної виборчої комісії. Спостерігачі повідомили про 9 випадків, коли люди всередині виборчої дільниці намагалися чинити тиск на виборців щодо їхнього вибору, а також 30 випадків тиску на виборців та їх залякування за межами дільниць».

У зв'язку з цим, Місія дала таку рекомендацію: «Слід зробити подальші кроки для вирішення постійної проблеми втручання сторонніх осіб у виборчий процес. Необхідно також вирішити питання перепопнених виборчих дільниць та територіальних виборчих комісій (ТВК), наприклад, шляхом пошуку більших приміщень і встановлення більш ефективного нагляду за людьми, що перебувають всередині цих приміщень».

Джерело: с. 21 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2013 року у Вірменії.

www.osce.org/odihr/elections/101314?download=true

b. Інші види голосування

Держави можуть розглядати варіанти запровадження спеціальних процедур голосування або голосування в інших місцях, які можуть відбуватися напередодні дня виборів і доповнювати голосування на виборчих дільницях, щоб спростити процес голосування і таким чином зробити свій внесок у розширення участі у виборах з огляду на загальне виборче право (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: пункт 8.10; МІДСВ 2014а: 142). Вони повинні чітко визначити умови для тих процедур, які повинні включати гарантії від багаторазового голосування і неправомірного тиску на виборців (МІДСВ 2014а: 239).

Через голосування поштою виборці можуть віддати свій бюлетень напередодні дня виборів. У деяких юрисдикціях голосування поштою не допускається, оскільки не може бути гарантована таємниця голосування (там само: 240). У будь-якому випадку таке голосування дозволяється, тільки якщо поштова служба захищена від навмисних втручань, надійна в роботі, а в історії відповідної юрисдикції не було випадків сімейного голосування і для неї не характерні тенденції, коли одні виборці мають контроль над волевиявленням іншого виборця (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.2.iii, Пояснювальна доповідь, пункт 39).

Електронне голосування є відносно новою виборчою технологією, що може активізувати участь виборців і забезпечити більш швидкий підрахунок голосів, зменшити можливість помилки, пов'язаної з людським фактором, а також бути більш економічно ефективним. Утім, використання електронного голосування може викликати серйозні побоювання щодо прозорості процесу голосування, тобто відстежуваності голосування особи (Європейська комісія 2008: 84). Відповідно до Кодексу належної практики та рекомендації Комітету Міністрів (2004)¹¹, державні органи повинні забезпечити належне, безпечне та надійне функціонування застосованої технології електронного голосування, зокрема, забезпечити можливість перевірити під час голосування, чи функціонує система належним чином, чи вона витримує збої, несправності та навмисні напади.

Про деякі недоліки згадується в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2014 року в Молдові.



Недоліки, пов'язані з електронними виборчими списками (Молдова)

Місія зі спостереження за виборами відзначила: «Відразу після запуску державна автоматизована інформаційна виборча система (ДАІВС) функціонувала у 95 відсотках виборчих дільниць». Проте пізніше цього ж дня система перестала функціонувати. За даними ЦВК, робота мережевого сервера сповільнилася через численні запити від дільничних виборчих бюро. ДАІВС не функціонувала в 59 відсотках випадків під час візитів спостерігачів. Унаслідок такої значної технічної проблеми дані виборців спочатку оброблялися вручну на дільничних виборчих бюро, а потім результати вносилися до електронної системи».

Джерело: с. 22 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2014 року у Молдові.

www.osce.org/odihr/elections/moldova/144196?download=true

Крім того, система електронного голосування повинна забезпечити таємницю голосування, тобто ніколи не пов'язувати особу виборця з його вибором, а також належний захист від шахрайства. Інтерфейс системи повинен бути зрозумілим і не заплутаним. Виборець повинен мати можливість змінити свій вибір, перш ніж подати виборчий бюлетень, повинен знати, коли його бюлетень був поданий, а також отримати підтвердження голосування. Для полегшення перевірки і перерахунку голосів у випадку апеляції, необхідно забезпечити можливість роздрукування виборчого бюлетеня з відміченим голосом, який потім поміщають в опечатаний контейнер.

Інші види голосування пов'язані зі спеціальними місцями для голосування, наприклад, голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок, яке проходить в день виборів або, рідше, заздалегідь. У такому випадку працівники виборчої дільниці навідується з пересувною виборчою скринькою до виборців, які голосують удома. Однак такий спосіб має високий ризик фальсифікацій, тому допускається тільки за умови суворого нагляду (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.2.vi).

Приклад голосування за допомогою пересувних скриньок та пов'язані з ним ризики можна знайти в Остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами 2012 року в Білорусі.



Порушення процедур голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок (Білорусь)

Місія зі спостереження за виборами зазначила: «Виборчий кодекс передбачає голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок для осіб, які не можуть відвідати виборчу дільницю особисто, незалежно від причини. На деяких виборчих дільницях, більше однієї третини виборців, які голосували в день виборів, зробили свій вибір через голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок. У 94 відсотках випадків пересувні виборчі скриньки не були надійно опечатані, а в п'яти виборчих дільницях також зафіксовані випадки подвійного голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок».

Місія зі спостереження за виборами запропонувала: «З вагомих причин голосування за допомогою пересувних виборчих скриньок може бути обмежене й застосоване лише до виборців, які голосують удома. Такі виборці можуть бути зобов'язані заздалегідь подати мотивоване прохання».

Джерела: с.19 Остаточного звіту Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

Військове голосування стосується голосування військовослужбовцями, які повинні мати можливість голосувати за місцем проживання або в призначеній місцевій виборчій дільниці недалеко від казарми (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ I.3.2.xi). Якщо немає такої можливості через далеку відстань розташування казарми від найближчої виборчої дільниці, військовослужбовці можуть проголосувати за місцем своєї дислокації. Проте їхні керівники не повинні залякувати або примушувати військовослужбовців робити певний вибір (там само: Пояснювальна доповідь, пункт 41).

В окремих країнах дозволене голосування для громадян цих країн, що перебувають за кордоном (МІДСВ 2014а: 240), яке може проходити на спеціальних виборчих дільницях, наприклад, в посольстві країни або поштою.

с. Виборці з певними потребами

Необхідно забезпечити проведення виборчого процесу без дискримінації за будь-якою ознакою відповідно до Статті 14 Конвенції. Однак можна застосовувати особливі заходи (тимчасово) до виборців з особливими потребами.

Держави повинні надавати виборцям з особливими потребами право та можливість голосувати на рівних умовах з іншими, тобто таємно та особисто, власноруч ставлячи позначку у виборчому бюлетені без залякування (там само: 141). Тобто, процедура голосування, місця для голосування та їх розташування, а також матеріали повинні бути відповідними, доступними та легкими для розуміння й використання (ООН 2006: стаття 29(a)(i)). Це також може передбачати використання додаткових та нових технологій, де це доречно, наприклад, технологій електронного голосування чи шрифту Брайля (там само: стаття 29(a) (ii); Комітет Міністрів 2004: пункт 3; МІДСВ 2014а: 142). Єдиним винятком з прав (та обов'язків) виборців щодо таємності голосування є випадки, коли виборець, який не може проголосувати самостійно, потребує особистої допомоги (МІДСВ 2014а: 239). Така допомога повинна бути неупередженою, і помічник може бути обраний виборцем самостійно або бути представленим іншою нейтральною особою, наприклад, офіційним помічником, наданим ВА, котрий зобов'язаний під загрозою покарання поважати наміри виборця та таємність його голосу (там само: 142; ООН 2006: стаття 29(a)(iii); Центр Картера 2014: 151). Виборцям з особливими потребами необхідно довести до відома про можливість голосування за допомогою помічника (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20).

У багатомовних суспільствах матеріали для голосування, включаючи виборчі бюлетені, повинні бути перекладені мовами меншин (там само: пункт 12; ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 54). Якщо виборчі бюлетені перекладають, їхній зміст повинен бути однаковим кожною мовою (УВКПЛ 1994: пункт 110). В районах проживання національних меншин також необхідно забезпечити достатню кількість виборчих дільниць та гарантувати рівний доступ для представників нацменшин (МІДСВ 2014а: 247).

ВПО, переміщеним перед голосуванням, повинна надаватися можливість повернутися до місця реєстрації для голосування (УВКПЛ 2004: Принцип 22(d)). Крім того, біженцям також повинна надаватися можливість повернутися до своєї країни для участі в голосуванні (УВКПЛ 1966: стаття 12(4)).

| | Голосування (стандарти та належні практики) | МСВ ОБСЄ/ БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|---|---|---|
| Голосування на виборчій дільниці | Процедура голосування повинна бути простою. | Грузія 2013 р., с. 21 |
| | Держава повинна забезпечити необхідні приміщення для голосування. | Вірменія 2013 р., с. 21 Молдова 2014 р., с. 22 |
| | Виборчі дільниці повинні мати достатнє устаткування та кількість персоналу. | Молдова 2014 р., с. 22 Україна 05.2014 р., с. 26 |
| | На дільницях повинні міститися матеріали щодо виборів та інформаційні матеріали. | Вірменія 2013 р., с. 21 |
| | Процес голосування повинен гарантувати виборцям можливість заповнення виборчого бюлетеня без остраху покарання, без примусу чи залякування з боку влади або окремих осіб. | Вірменія 2013 р., с. 20 Україна 05.2014 р., с. 25 |
| | Таємність голосування повинна забезпечуватися на весь період голосування, зокрема, під час заповнення виборчого бюлетеня. | Азербайджан 2013 р., с. 21 Молдова 2015 р., с. 21 |
| | Так, спільне голосування членів сім'ї порушує засади таємності та є поширеним порушенням виборчого права. | Вірменія 2012 р., с. 21 |
| | Багаторазове голосування та будь-який контроль голосування, що здійснюється одним виборцем щодо іншого виборця, заборонений. | Україна 2012 р., с. 27 Вірменія 2013 р., с. 21 |
| | Запобіжники проти виборчого шахрайства та корупції повинні бути передбачені та впроваджені правильно. | Вірменія 2012 р., с. 21 Азербайджан 2013 р., с. 20 |
| | Виборче шахрайство та корупція менш вірогідні, якщо уповноважені особи на виборчій дільниці представляють різні політичні групи. | Україна 2012 р., с. 10 Азербайджан 2013 р., с. 21 |

| | Голосування (стандарти та належні практики) | МСВ ОБСЄ/ БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|---|--|--|
| Голосування на виборчій дільниці | Задля забезпечення точності результатів кількість виборців та кількість виборчих бюлетенів, отриманих на кожній виборчій дільниці, має бути записана. | Грузія 2013 р., с.20 |
| | Спостерігачам за виборчим процесом та кандидатам/партіям або їх представникам має бути дозволено бути присутніми у приміщенні за умови, що вони діють безсторонньо та утримуються від втручання. | Азербайджан 2013 р., с. 21, с. 28 Грузія 2013 р., с. 20 Молдова 2015 р., с. 21 |
| | Скарги щодо дня виборів мають розглядатися негайно. | Вірменія 2012 р., с. 22, с. 28 |
| Інші види голосування | Необхідно суворо дотримуватися умов та засобів захисту від фальсифікацій під час мобільного голосування, включаючи опломбування виборчої скриньки та присутність кількох представників виборчої комісії, що представляють різні політичні групи. | Вірменія 2012 р., с. 21 Білорусь 2012 р., с. 19 Азербайджан 2013 р., с. 21 |
| | Електронне голосування повинно бути захищеним, надійним та прозорим. Важливо забезпечити розробку системи електронного голосування, зрозумілої для всіх користувачів. | Молдова 2014 р., с. 22 |
| Спеціальні заходи | Виборці з особливими потребами повинні мати доступ до виборчих дільниць, а самі виборчі дільниці повинні бути розміщені належним чином. | Вірменія 2013 р., с. 21 Молдова 2014 р., с. 22 Україна, 10.2014 р., с. 26 |
| | Необхідно вжити дієвих заходів для надання можливості участі в голосуванні неписьменним виборцям. | Україна, 10.2014 р., с. 22 |
| | Необхідно забезпечити достатню кількість виборчих бюлетенів, перекладених на мову національних меншин. | Молдова 2011 р., с. 21 Грузія 2012 р., с. 23 Азербайджан 2013 р., с. 19 |

9. ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ОБРОБКА РЕЗУЛЬТАТІВ

Підрахунок голосів та встановлення результатів голосування є особливо важливими складовими виборчого процесу, оскільки на цьому етапі визначаються переможці та переможені. Необхідно досягнути балансу між вчасним наданням результатів та забезпеченням точності процедури, головною метою якого є повага та задоволення побажань виборців. Неточності та маніпуляції під час цього етапу можуть серйозно скомпрометувати цілісність усього виборчого процесу та прийняття результатів. Під час процедури підрахунку та встановлення результатів має бути забезпечена прозорість та доступ до інформації.

а. Підрахунок голосів

Процедура підрахунку голосів має регулюватись законом, який забезпечує прозорий, негайний, точний, чесний та безпечний підрахунок (Європейська комісія 2008: 82; ОБСЄ 1990а: пункт 7.4). Зокрема, мають бути жорсткі вимоги щодо строків закриття виборчих дільниць, термінів та умов підрахунку результатів попереднього голосування (наприклад, голосування поштою та електронне голосування, коли система припиняє свою роботу до завершення періоду для голосування, що зазвичай характерно для інтернет-голосування), а також чітко визначені умови для призначення осіб, відповідальних за підрахунок. Має бути визначено місце проведення підрахунку, а також процедури звірення, самого підрахунку та передачі результатів. Процедури мають бути простими та завчасно випробуваними, а їх застосування відображено у посібнику для членів виборчої дільниці (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 48).

Процедура підрахунку голосів може бути розбита на декілька кроків, до яких входить припинення голосування та підрахунку, фіксація результатів і їх передача, а також транспортування виборчих матеріалів до комісії вищого рівня. На визначення результатів електронного голосування розповсюджується дія спеціального комплексу стандартів.

Припинення голосування та підрахунок голосів

З метою зниження ризику злочинного втручання підрахунок має починатись одразу після закриття конкретної виборчої дільниці (Європейська комісія 2008: 82). З іншого боку, підрахунок не може починатись, якщо ще відбувається голосування будь-якого типу. Однак з метою прискорення обробки результатів попередні голоси можна підрахувати до завершення голосування за умови, що передбачені чіткі правила щодо захисту таємниці результатів до завершення періоду голосування (Комітет Міністрів 2004: пункт 53).

Лише уповноважені та кваліфіковані працівники можуть брати участь у процесі підрахунку голосів, що має бути здійснений в атмосфері без залякування (Європейська комісія 2008: 82). Загальне виборче право вимагає підрахунку усіх поданих голосів. Повинні бути передбачені заходи безпеки проти фальсифікації результатів та корупції, а також міри покарання у разі порушень закону про вибори (УВКПЛ 1994: пункт 118).

Підрахунок може бути здійснений на місці, тобто на виборчій дільниці, або у центральній установі (Європейська комісія 2008: 82). Остання може забезпечити більш контрольоване середовище та, при змішуванні бюлетенів з різних виборчих дільниць, зменшити побоювання щодо того, що виборці з окремих виборчих дільниць можуть бути покарані за свій голос. Під час передачі до центру підрахунку голосів виборча скринька повинна бути належним чином опечатана та перебувати під постійним наглядом. Представникам партії чи кандидата та спостерігачам має бути надана можливість спостерігати за процесом транспортування виборчих скриньок (там само: 82). Однак існує великий ризик фальсифікації під час здійснення підрахунку поза межами виборчих дільниць. З цих причин наполегливо рекомендується, щоб підрахунок відбувався на виборчій дільниці (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 45).

Після припинення процесу голосування виборча скринька має бути негайно опечатана, а невикористані, зіпсовані та повернені бюлетені мають бути підраховані, після чого захищені чи знищені. Лише після цього опечатана виборча скринька має бути відкрита (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 80).



Серйозні порушення на початку процедури підрахунку (Азербайджан)

МСВ відзначила, що «суттєва частина ДВК не виконала базові процедури звірення результатів, зокрема, підрахунок кількості підписів на списках виборців (55 випадків), визначення кількості виборців, що голосували за відкріпними талонами (32 випадки) та обов'язкова перехресна перевірка (50 випадків), що є вкрай важливими для збереження цілісності процесу. У 21 випадку підрахування невикористані бюлетені не були погашені до відкриття виборчих скриньок. На 13 виборчих дільницях серійний номер печатки не збігався з номером, зафіксованим під час процедури відкриття; на 4 виборчих дільницях печатки на виборчих скриньках були пошкоджені».

Джерело: с. 22 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2013 року в Азербайджані.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Після відкриття опечатаної виборчої скриньки необхідно порівняти кількість бюлетенів всередині з кількістю осіб, що дійсно проголосували згідно зі списком виборців (там само). У виборчій скриньці не може міститись більше бюлетенів, ніж на це вказує кількість зареєстрованих та поданих бюлетенів (Європейська комісія 2008: 83).

Випадки порушення вимог цих стандартів зазначені в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2013 року в Азербайджані.

Після звірення бюлетені за кожного кандидата чи партію мають бути відокремлені та підраховані в індивідуальному порядку (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 81). Законом мають бути чітко визначені критерії встановлення дійсності бюлетеня (МІДСВ 2014а: 251). У разі виникнення сумнівів щодо дійсності бюлетеня посадові особи мають спробувати виявити намір виборця (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 49). Якщо він чітко зрозумілий, бюлетень вважається дійсним за

умови, якщо на ньому немає жодних позначок, які можуть розкрити особу виборця (Європейська комісія 2008: 83). Недійсні виборчі бюлетені повинні зберігатись окремо для перевірки (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 81). У разі невідповідностей наприкінці підрахунку, результатів з невеликою перевагою на користь одного кандидата або великої кількості недійсних бюлетенів, може знадобитись невідкладний перерахунок голосів (Європейська комісія 2008: 83).

Процес підрахунку має бути прозорим та відкритим для громадського спостереження, тобто виборці, зареєстровані на виборчій дільниці, акредитовані спостерігачі, партія чи кандидат, а також представники ЗМІ повинні мати можливість бути присутніми (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 46; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20). Це означає, що вони мають доступ до установ та повний огляд процедури підрахунку та можуть перевіряти усі результати, що стосуються підрахунку, зокрема, протоколи та таблиці з результатами виборів, а також рішення, що можуть вплинути на результат (МІДСВ 2014а: 250).



Прозорість та ретельність спостереження за процесом підрахунку (Азербайджан)

МСВ відзначила, що «підрахунку голосів часто бракувало прозорості. Спостерігачі МСВ відзвітували, що на 24 виборчих дільницях їм не було чітко видно процедури підрахунку, а у третині випадків під час підрахунку спостерігачі не мали можливості чітко бачити, як позначались бюлетені. На 17 виборчих дільницях громадські та міжнародні спостерігачі не були допущені до огляду бюлетенів на вимогу».

Джерело: с. 22 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2013 року в Азербайджані.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

Це відзначено в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2013 року в Азербайджані.

Фіксація результатів

Результати підрахунку мають бути належним чином зафіксовані у протоколі офіційних результатів виборів, що має бути підписаний усіма уповноваженими особами, а саме – працівниками виборчої дільниці (ОБСЄ 1990а: пункт 7.4; ОБСЄ/БДІПЛ 2003 b: 103). Записи не повинні робитись олівцем, оскільки їх можна легко стерти (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 47). Зафіксовані цифри повинні бути звірені. Усі присутні представники партії чи кандидата та спостерігачі повинні отримати копії записів (там само: пункт 46). Одразу після завершення підрахунку з метою надання можливості контролю результатів з боку громадськості на виборчій дільниці має бути вивішена копія записів (там само).

Передача та транспортування результатів

Після завершення підрахунку результати повинні бути невідкладно передані до виборчої комісії вищого рівня. Це необхідно зробити за допомогою факсу або через комп'ютерні мережі (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 51;

ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 82). Як захід безпеки, усі матеріали для голосування, а саме записи, бюлетені для голосування та виборчі скриньки, мають бути захищені та безпосередньо транспортовані до виборчої комісії вищого рівня у супроводі голови та двох працівників виборчої дільниці з різними політичними переконаннями (МІДСВ 2014а: 251). Якщо вибори відбуваються в умовах суворих заходів безпеки, транспортування може також бути здійснено під наглядом співробітників охорони правопорядку, які зобов'язані діяти неупереджено (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 50). Також спостерігачі та представники партії чи кандидата повинні мати можливість слідкувати за процесом голосування на різних рівнях до остаточного збору результатів (МІДСВ 2014а: 251). Це підвищить можливість виявляти порушення, а отже забезпечувати повагу до вільного волевиявлення виборців.



Неточності під час підрахунку (Білорусь)

МСВ відзначила, що «на 17% виборчих дільниць перед відкриттям виборчих скриньок не були підраховані зіпсовані бюлетені, у 21% з усіх підрахунків не була зафіксована та оголошена загальна кількість виборців у списку виборців, а у 23% випадків не була зафіксована та оголошена загальна кількість виборців, що отримала бюлетені, як цього вимагає виборче законодавство». Окрім того, вона відзначила, «що підрахунок часто проводився у тиші і що їм [членам міжнародної МСВ] не було надано повноцінної можливості для спостереження за підрахунком на 36% виборчих дільниць. Результати за кандидатами не були оголошені під час 29% процедур підрахунку. Проблеми, пов'язані зі звіренням результатів, спостерігались на 76% виборчих дільниць під час заповнення протоколів. На 20% виборчих дільниць результати не перевірялись на відповідність з контрольними сумами, цифри не були чітко зафіксовані у 13% випадків, а офіційні протоколи були завчасно підписані членами ДВК на 11 виборчих дільницях [зі 125 дільниць, на яких були спостерігачі]. Протоколи з ДВК не були одразу подані до ОВК у чотирьох зафіксованих випадках».

Таким чином, МСВ рекомендує, що «повинні бути створені чіткі, відкриті та прозорі процедури підрахунку голосів, яких ДВК повинні суворо дотримуватись. Необхідно приділити увагу оголошенню про маркування кожного бюлетеня та його демонстрації членам комісії, спостерігачам та довіреним особам кандидата. Підрахунок результатів та заповнення протоколів з результатами має здійснюватись відкрито, що забезпечить повноцінне спостереження за процесом».

Джерело: с. 20 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

Бюлетені мають зберігатись з метою використання як доказу у разі скарг (Комітет Міністрів 2004: пункт 98). Вони мають зберігатись у надійному місці, принаймні до моменту остаточного вирішення виборчих спорів. Також будь-які заперечення стосовно процедур підрахунку мають бути зафіксовані та прикріплені до листка з результатами (МІДСВ 2014а: 251).

Деякі неточності, що стались під час підрахунку голосів, представлені в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2012 року у Білорусі.

Визначення результатів електронного голосування

Існує декілька шляхів визначення результатів електронного голосування. Оскільки технічні операції є менш видимими, з метою створення атмосфери довіри потрібно встановити чіткі та прозорі процедури.

Відповідно до Посібника Ради Європи з електронного голосування (2010), якщо пристрої для реєстрування використовуються на місці, підрахунок може відбуватись на виборчій дільниці (наприклад, шляхом роздрукування чи зберігання результатів на окремому електронному пристрої). У разі якщо підрахунок необхідно провести у ВА вищого рівня, пристрій для зберігання даних необхідно транспортувати до відповідного місця. Після підрахунку результати можуть передаватись через інтернет по виділеній лінії (зашифрованій), яка має бути захищена від будь-якого виду маніпулятивних дій; одночасно для перевірки результатів мають бути використані додаткові засоби зв'язку. Якщо існують дві версії результатів (зокрема, електронна та друкована), вони мають передаватись окремо. З метою запобігання фальсифікацій відповідальний співробітник зобов'язаний негайно передавати результати на вищий рівень.

Кількість поданих голосів через інтернет має бути підрахована на центральному рівні. Віддані голоси можуть бути негайно передані до центральної електронної виборчої скриньки або зберігатись на виборчій дільниці та передаватись після завершення голосування.

Корисні рекомендації з електронного голосування надаються у Рекомендації Rec(2004)11 Комітету Міністрів:

- система електронного голосування не допускає розкриття інформації про кількість поданих голосів за будь-який варіант голосування до закриття виборчої електронної скриньки;
- будь-яке розшифрування, необхідне для підрахунку голосів, має здійснюватись в найкоротший термін після завершення періоду голосування;
- при підрахунку голосів представники компетентної ВА повинні мати можливість брати участь у підрахунку, а будь-які спостерігачі – спостерігати;
- записи процесу підрахунку електронних голосів мають зберігатись, включаючи інформацію щодо початку та завершення процесу та залучених до підрахунку осіб;
- повинна бути надана можливість для перерахунку голосів. Необхідно забезпечити можливість перевірки інших можливостей системи електронного голосування, що можуть вплинути на точність результатів.

б. Підрахунок голосів

Підрахунок результатів голосування – це їх зведення після того, як про них було відзвітовано виборчими дільницями або на рівні ВА з метою наочного аналізу та відображення (МІДСВ 2014а: 342). Відповідно до статті 14 Конвенції та у відповідності до принципу таємниці голосування, підрахунок результатів голосування має здійснюватись у недискримінаційний спосіб (Центр Картера 2014: 171). Оскільки фальсифікації та помилки можуть, зокрема, відбуватись під час підрахунку

результатів, спостерігачі та представники партії чи кандидата повинні бути допущені до установ, де відбувається підрахунок результатів, та їм мають бути надані копії протоколів та листків з опрацьованими результатами (ОБСЄ/БДІПЛ 2003 b: 111; Центр Картера 2014: 170). Окрім того, має бути дозволено паралельний підрахунок голосів шляхом збирання результатів спостерігачами та їх незалежного підрахунку з метою зміцнення довіри до процесу та допомоги в оцінюванні достовірності результатів (УВКПЛ 1994: пункт 112).

с. Оприлюднення результатів

Спосіб оприлюднення та формат результатів має бути встановлений нормативно-правовою базою. Від ВА вимагають завчасного розміщення інформації, що становить громадський інтерес, у відкритому доступі (ООН 2003: Стаття 10). До цієї інформації відносяться результати виборів, що мають бути швидко опубліковані з відповідними деталями для кожного рівня, що дозволяють перевірку (ОБСЄ 1990a: пункт 7.4; ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 82). Одночасно з цим спостерігачам мають бути надані затверджені результати (МІДСВ 2014a: 250). До результатів має входити фактична кількість поданих голосів, а не лише відсотки. Окрім того, результати мають бути оприлюднені окремо за кожною виборчою дільницею з метою забезпечення відстеження та змагальності (там само: 256), «окрім дуже виняткових випадків, в яких зазначення територіального розподілу результатів голосування може призвести до дискримінації, покарання чи серйозних несприятливих дій проти місцевого чи регіонального населення» (ОБСЄ/БДІПЛ 2003a: 73). Ці винятки повинні бути передбачені законом та відкриті для оскарження.



Вимоги до оприлюднення результатів виборів (Білорусь)

МСВ відзначила, що ЦВК оприлюднила лише обмежені результати, не розділені за виборчими дільницями. Через це зацікавлені сторони на виборах не змогли перевірити точність оброблених результатів. МСВ зробила висновок, що це негативно вплинуло на прозорість та обмежило можливість подання скарг.

МСВ відзначила, що «попередні та остаточні результати мають бути оприлюднені з повним розбиттям голосів за районами та виборчими дільницями. Результати мають містити не лише загальну кількість виборців та явку на кожній виборчій дільниці, але й кількість дійсних та недійсних голосів, кількість голосів поданих за кожного кандидата, кількість голосів проти усіх кандидатів та кількість зіпсованих бюлетенів».

Джерело: с. 21 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

В залежності від строків оприлюднення можна виділити два види результатів (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 50):

- ▶ “попередні” результати, що є оглядом підрахунку голосів, які є неповними, не мають юридичної сили та часто передаються через ЗМІ;
- ▶ “остаточні” результати – повні та офіційні результати, які ще можна оскаржувати.

Постійне звітування про попередні результати вимагає обережності, оскільки вони можуть бути невірогідними. У звіті має бути чітко відображено те, що остаточні результати можуть суттєво відрізнятись від попередніх результатів (там само: пункт 51).

Вимоги до оприлюднення результатів коротко сформульовані в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2012 року у Білорусі.

d. Впровадження результатів

Обов'язковим для усіх зацікавлених сторін у виборчому процесі та міжнародної спільноти є повага до результатів дійсних виборів (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 19). Однак це не означає, що результати не можуть бути оскаржені у разі порушень. Має бути надана можливість оскарження та скасування спірних результатів виборів, а також організації перерахунку або повторних виборів на будь-яких або усіх виборчих дільницях у разі виникнення сумнівів (УВКПЛ 1994: пункт 112; МІДСВ 2014 а: 251). Таким чином, оскарження та аналогічні процеси мають бути передбачені законом для чіткого та недвозначного регламентування ситуацій (МІДСВ 2014 а: 251; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20).

Врешті, результати мають бути впроваджені, тобто необхідно забезпечити, щоб кандидати, які отримали необхідну кількість голосів, змогли обійняти посаду та залишатись на ній упродовж часу, передбаченого законом (ОБСЄ 1990а: пункт 7.9). Нормативно-правова база повинна чітко визначати виборчу формулу, що використовується для перетворення голосів на встановлені законом посади. Захист мандату обраних посадових осіб не виключає можливості звільнення обраних посадових осіб з посади за обставин, передбачених законом, які не мають бути дискримінаційними або безпідставними (МІДСВ 2014а: 251).

| | Підрахунок голосів та обробка результатів (стандарты та належна практика) | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|-------------------|---|---|
| Підрахунок | Законом мають бути встановлені процедури підрахунку, які є належним чином визначені та водночас простими і практичними. | Білорусь 2012 р., с. 20 Україна 05.2014 р., с. 27 |
| | Підрахунок має починатись одразу після завершення голосування. | Вірменія 2013 р., с. 21 |
| | Втручатись та керувати процесом підрахунку повинні лише уповноважені особи. Працівники виборчої дільниці мають бути підготовлені та ознайомлені з процедурами голосування. | Вірменія 2012 р., с. 22 Азербайджан 2013 р., с. 22 Молдова 2014 р., с. 23 |
| | Звірення голосів передбачає підрахунок кількості бюлетенів в скриньці та виборців згідно зі списками виборців. Зафіксовані показники мають бути звірені. | Білорусь 2012 р., с. 20 Україна 2012 р., с. 29 Україна 05.2014 р., с. 29 |
| | Списки виборців, невикористані бюлетені та конверти мають бути запаковані/погашені до відкриття виборчих скриньок. | Україна 2012 р., с. 28 Грузія 2013 р., с. 21 |
| | Підрахунок має бути прозорим, тобто він має оголошуватись вголос або усі конверти та бюлетені повинні показуватись, щоб усі присутні могли зрозуміти, за кого була зроблена позначка. | Білорусь 2012 р., с. 20 Вірменія 2013 р., с. 22 Азербайджан 2013 р., с. 22 Грузія 2013 р., с. 21 |
| | Дійсність бюлетеня повинна визначатись обґрунтовано та у спосіб, встановлений законом. | Вірменія 2013 р., с. 22 Україна 05.2014 р., с. 27 |
| | Не повинно бути випадків фальсифікації записів у списках виборців, результатів чи протоколів. | Азербайджан 2013 р., с. 22 Україна 10.2014 р., с. 27 |
| | Протоколи з результатами мають бути підписані працівниками виборчої комісії після їх заповнення. | Азербайджан 2013 р., с. 22 Україна 05.2014 р., с. 27 |
| | Протоколи з результатами мають бути вивішені задля контролю громадськістю. | Молдова 2014 р., с. 23 |
| | Спостерігачам за запитом мають бути надані копії протоколів з результатами. | Азербайджан 2013 р., с. 22 |

| | | |
|--|---|---|
| Підрахунок | Виборчі матеріали мають бути передані до ВА відразу після заповнення протоколів з результатами. | Білорусь 2012 р., с. 20 Азербайджан 2013 р., с. 22 |
| | Передача результатів не повинна здійснюватись окремим членом дільничної виборчої комісії одноосібно. | Азербайджан 2013 р., с. 22 |
| | Виборчі органи мають звертати увагу на практичне значення процедур та забезпечити, щоб виборчі матеріали не були пошкоджені під час транспортування. | Україна 10.2014 р., с. 28 |
| Обробка результатів голосування | Обробка результатів має відбуватись в атмосфері вільній від залякування. | Україна 2012 р., с. 30 Україна 10.2014 р., с. 28 |
| | Місцевим органам влади може бути рекомендовано надавати відповідні приміщення для обробки результатів. | Україна 05.2014 р., с. 28 |
| | Мають бути розроблені процедури, що запобігають змінам результатів виборів та виправленням форм. | Азербайджан 2013 р., с. 23 Україна 10.2014 р., с. 30 |
| | Виборчі органи повинні передбачати план дій для непередбачених обставин у разі несправності електронних систем централізованої обробки результатів. | Молдова 2014 р., с. 23 Україна 10.2014 р., с. 28 |
| | Під час обробки результатів спостерігачам має бути надано необмежений доступ. | Україна 2012 р., с. 29 Азербайджан 2013 р., с. 22 |
| Оприлюднення | Попередні та остаточні результати повинні бути негайно оприлюднені з розбиттям голосів за виборчими дільницями з метою підвищення прозорості. | Вірменія 2012 р., с. 23 Білорусь 2012 р., с. 21 Грузія 2013 р., с. 20 |
| | Результати мають містити загальну кількість виборців та явку за кожною виборчою дільницею, кількість дійсних та недійсних голосів, кількість голосів поданих за кожного та проти всіх кандидатів та кількість зіпсованих бюлетенів. | Білорусь 2012 р., с. 21 Україна 2012 р., с. 30 |
| Впровадження | Якщо велика кількість обраних кандидатів знімає свої кандидатури й не займає посади, це негативно впливає на вибір виборців. | Вірменія 2012 р., с. 23 |
| | Повинна існувати можливість правових засобів захисту або визнання недійсними сумнівних результатів. | Україна 2012 р., с. 30 Вірменія 2013 р., с. 24 |
| | Законом мають бути чітко передбачені обставини, за яких має бути здійснений перерахунок голосів, та його порядок. | Україна 2012 р., с. 30 |
| | Конституційні суди не повинні затверджувати результати до завершення періоду, передбаченого для оскарження та вирішення усіх відкритих звернень. | Азербайджан 2013 р., с. 25 |

10. ВИБОРЧІ СКАРГИ

Будь-яке недотримання виборчого законодавства підлягає оскарженню з метою підкреслення законності виборчого процесу та реалізації виборчих прав громадян. Таким чином, скарги можуть бути спрямовані на корегування рішень, усунення порушень чи повне або часткове визнання незаконними результатів виборів. Порядок розгляду скарг впливає на достовірність виборчого процесу та його результатів. Однак процедури можуть суттєво відрізнятися для різних країн (в залежності від політичного та історичного підґрунтя) та можуть варіюватися від формальної судової процедури розгляду до більш неформальних механізмів вирішення спорів.

У цьому розділі розглядаються можливі підстави для подання скарг та виборчі правопорушення, заявники, органи, що відповідають за розгляд скарг, та порядок подання і розгляду скарг.

а. Підстави для подання скарг та правопорушення виборчого законодавства

Порушення положень виборчого законодавства повинні підлягати процедурі оскарження для забезпечення ефективного виконання закону (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 92). Скарги можуть стосуватись будь-якого етапу виборчого процесу (МІДСВ 2014а: 261), зокрема, виборчої системи та встановлення меж округів, рішень, прийнятих ВА, списків виборців, законності кандидатур, виборчої кампанії чи фінансування партій, доступу та висвітлення в ЗМІ, а також порушень під час голосування, підрахунку та обробки результатів голосування чи проблем, пов'язаних із самими результатами. Законом повинно бути чітко передбачено підстави, за якими допускається подання скарг (Центр Картера 2014: 174).

Окрім того, правопорушення виборчого законодавства, зокрема, фальсифікація, залякування виборців чи багаторазове голосування, мають бути розслідувані, а особи, які несуть відповідальність за порушення, незалежно від того, чи це фізичні особи, посадовці або юридичні особи, мають бути притягнуті до відповідальності (ОБСЕ/БДІПЛ 2010: 52; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 31 пункти 8, 15); МІДСВ 2014 а: 272). Законодавство про вибори та партії та/або основоположне законодавство (цивільний та кримінально-процесуальний кодекс) повинні чітко визначати правопорушення, пов'язані з виборами (з боку виборців, кандидатів, партій, їхніх представників/спостерігачів, ЗМІ, працівників виборчого процесу, посадових осіб тощо) та ефективні і водночас пропорційні міри покарання за такі порушення (МІДСВ 2014а: 272). Засуджені працівники не можуть бути повторно призначені для участі у майбутніх виборах.⁹

б. Заявники

Скарги повинні бути дозволені в якомога ширшому масштабі. Принаймні кожен кандидат, виборець та партія, зареєстровані у відповідному виборчому

9. МСВ ОБСЕ/БДІПЛ для Республіки Македонія, Муніципальні вибори 2005 року, Остаточний звіт, с. 24, доступний за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15401?download=true, дата перегляду 21 липня 2016 р.

окрузі, повинні мати право на оскарження. Однак може бути передбачений відповідний кворум для розгляду скарг, поданих виборцями щодо результатів виборів (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.3.f). Окрім цього, громадські організації та спостерігачі повинні мати можливість оскаржувати рішення, пов'язані з виборами. Необхідно чітко регламентувати, хто може подавати скаргу; це має здійснюватись без дискримінацій, оскільки усі люди рівні перед законом (УВКПЛ 1966: стаття 26; Центр Картера 2014: 179). До цього, зокрема, входять рівні умови доступу до правосуддя, незалежно від статі чи належності до національної меншини, як визначено статтею 14 Конвенції (Рада Європи 2013: Стратегічне завдання 3). Окрім того, не може бути визначена необґрунтовано висока вартість судового розгляду, оскільки це може знеохочувати людей від подання скарг (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 32 пункт 11).

с. Органи, що розглядають скарги

Вибірчі скарги повинні бути розглянуті у першій інстанції виборчою комісією або судом; водночас має бути можливість подати остаточну апеляційну скаргу до суду, який зобов'язаний розглянути суть справи (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 51; Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.3.a). У випадку парламентських виборів має бути можливість подання скарги до парламенту, за умови що судовий розгляд також можливий (УВКПЛ 1966: стаття 2(3)(b); Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 94). Будь-який орган, що розглядає скарги, має бути компетентним та неупередженим (УВКПЛ 1966: стаття 14(1); ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 51). Суди мають бути незалежними від виконавчих та законодавчих органів, які є чітко розмежовані, а країни мають захищати суддів від політичного впливу на прийняття ними рішень та впровадити об'єктивні критерії для їхнього незалежного статусу (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 32 пункт 19). Фактично будь-який орган, що розглядає скарги, має бути (фізично) доступним для усіх частин населення або має діяти процедура, що дозволяє потенційним заявникам звернутись до органу.

Відповідно до Кодексу належної практики, повноваження та обов'язки різних органів мають бути чітко регламентовані законом у такий спосіб, який би запобігав конфлікту юрисдикцій (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.3.c). Це означає, що:

- ні заявники, ні органи не повинні обирати орган, що розглядає скарги, з метою запобігання паралельного порядку подання та розгляду скарг, відмов від прийняття рішення або вибору вигідної юрисдикції, під яким розуміється вибір органу, що розглядає скарги, згідно з бажанням заявника;
- виборча комісія вищого рівня повинна мати право корегувати та скасовувати рішення виборчої комісії нижчого рівня (ієрархічна структура подання розгляду скарг).

Зокрема, орган, що розглядає скарги, повинен мати право визнавати результати виборів недійсними, якщо на них вплинули порушення, які відповідно вплинули і на розподіл мандатів. Це не завжди стосується всієї країни або усього виборчого округу, але має бути можливим на рівні виборчої дільниці, та з повторним голосуванням лише на відповідній території (Венеціанська комісія 2002:

Пояснювальна доповідь, пункт 101). Однак Суд стверджує у своїй постанові щодо справи *Ковач проти України* (Kovach v. Ukraine) від 7 лютого 2008 року (див. нижче), що повага до волевиявлення виборців вимагає врахування особливих обставин.

d. Порядок подання та розгляду скарг

Порядок подання та розгляду скарг має чітко та недвозначно регулюватись законом з дотриманням належної правової процедури (ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 51), тобто мають бути надані такі права:

- ▶ право на представлення доказів для підтвердження скарги (ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 49);
- ▶ право на відкритий та об'єктивний розгляд скарги (Рада Європи 1950: стаття 6 (1); ОБСЄ/БДІПЛ 2003b: 49);
- ▶ право на неупереджений та незалежний розгляд скарги (Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 32 пункт 21); МІДСВ 2014 а: 261);
- ▶ право на ефективний та швидкий засіб правового захисту, до якого входить припинення поточних порушень, відновлення порушених прав та тимчасові заходи (Рада Європи 1950: стаття 13; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 31 пункти 15, 16, 19);
- ▶ оприлюднення рішення та юридичне обґрунтування (Рада Європи 1950: стаття 6(1); ОБСЄ/БДІПЛ 2010: 51).

Невиконання деяких з цих керівних положень було встановлено в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2013 року в Азербайджані (див. нижче).



Анулювання голосів (судова практика)

Факти: заявник висунув свою кандидатуру на парламентських виборах в Україні 2002 року в одномандатному окрузі. Згідно з першими результатами, він отримав більшість голосів з невеликою перевагою. Однак голосування було визнане недійсним у чотирьох виборчих дільницях, виходячи зі звітів від спостерігачів, що діяли від імені його головного опонента. Як наслідок, цей опонент був оголошений обраним за цим округом. Заявник поскаржився на визнання голосів недійсними, нечесність подальшого перерахунку та спричинену цим неповагу до волевиявлення виборців.

Закон: Суд зазначив, що «сумніви щодо того, чи практика неврахування усіх голосів на виборчій дільниці, на якій стались порушення, незалежно від масштабу порушення та впливу на результати за округом, може взагалі розглядатись як така, що має законну ціль». Далі Суд розкритикував той факт, що жоден апеляційний орган (зокрема, ЦВК чи Верховний Суд) не обговорював конфлікт між розділами національного виборчого законодавства та об'єктивність різних учасників. Окрім того, жодний з органів не пояснив, чому виявлені порушення «негативно вплинули на результати голосування... до такого рівня, що стало неможливим визначити волевиявлення виборців». Суд дійшов висновку, «що рішення анулювати голоси на чотирьох виборчих дільницях мало розглядатись як суб'єктивне та таке, що не відповідає жодній законній цілі, які ставить Уряд».

Висновок: порушення статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори).

Джерело: справа «Ковач проти України» (7 лютого 2008 р.).

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84959#{"itemid":\["001-84959"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84959#{)

Порядок подання та розгляду скарг має бути якомога простішим та не має створювати непотрібних серйозних формальних перешкод (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.3.b). Спеціальні бланки скарг та інформаційна кампанія можуть допомогти виборцям правильно подавати свої скарги. Порядок подання та розгляду скарг «має бути чітким, прозорим та зрозумілим» (Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ 2006: пункт 55).

Зазначене було вказано в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2012 року в Білорусі (див. нижче).

Кінцеві терміни для подання скарг та прийняття подальших рішень мають бути короткими, тобто кожен крок не повинен займати більш ніж три-п'ять днів при розгляді у першій інстанції (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.3.g). Варто підкреслити, що порядок подання та розгляду скарг не



Порядок подання та розгляду скарг відповідно до встановленого законом порядку (Азербайджан)

МСВ зауважила, що Апеляційний суд Баку безпідставно відхилив декілька клопотань від заявників. Наприклад, заявники оскаржували рішення про визнання недійсними підписів з боку ЦВК «на підставі того, що вони «вочевидь» були сфальсифіковані... вони стверджували, що припущення та спекуляція робочої групи ЦВК [яка розглядала підписи] є недостатньою підставою для відмови в реєстрації... Апеляційний суд Баку не розглянув законність [цієї процедури]... як підставу для рішень ЦВК»; рішення були затверджені на підставі того, що кандидат не надав достатню кількість підписів для реєстрації.

МСВ рекомендувала у подальшому, щоб «усі спори заявників вирішувались судами у форматі слухань та письмових рішень. Відповідно до закону, рішення мають містити обґрунтування суду та повноцінне пояснення юридичних підстав для їх прийняття. Відхилення клопотань від заявників щодо розгляду додаткових доказів мають бути чітко обґрунтовані з точки зору законодавства, а процесуальна бездіяльність з боку ЦВК повинна вирішуватись за поданням скарги».

Джерело: с. 18 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2013 року в Азербайджані.

www.osce.org/institutions/110015?download=true

повинен сповільнювати перебіг виборчого процесу, і якщо рішення щодо предмету скарги підготовлено, його необхідно швидко ухвалити – до початку виборів, а не після (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 95; МІДСВ 2014а: 261). Однак терміни мають бути достатньо довгими, щоб заявник зміг підготувати свою скаргу та реалізувати свої права на захист, та мають відображати складність проблеми, її невідкладність з огляду на виборчий процес та особливості роботи органу, що розглядає скаргу.



Запобігання непослідовному та формальному тлумаченню закону (Білорусь)

МСВ встановила, що процедура розгляду скарг характеризувалась непослідовним та формальним тлумаченням закону. Наприклад, Верховний Суд відхилив скаргу з посиленням на відсутність дозволу за законом на збір інформації, представленої як доказ.

У звіті рекомендується, що «виборчі комісії та суди повинні утримуватись від занадто формального підходу до розгляду скарг. Законодавство не повинно тлумачитись, як таке, що серйозно обмежує базові права та свободи, як це проголошено у Конституції та передбачено міжнародними стандартами. Виборчі комісії та суди мають всебічно та

неупереджено розглядати сутність усіх скарг та апеляцій».

Джерело: с. 17 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі".

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

| | Оскарження виборчого процесу (стандарти та належна практика) | МСВ ОБСЄ/БДПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|--------------------------------------|--|---|
| Підстави для подання скарги | Скарги та апеляції є важливими, зокрема, щодо результатів виборів та рішень, що приймаються перед виборами. | Білорусь 2012 р., с. 16 Вірменія 2013 р., с. 17 |
| | Виборчі правопорушення мають бути розглянуті неупереджено, а відповідальні мають бути притягнуті до відповідальності. | Вірменія 2013 р., с. 19 |
| | Презумпція невинуватості також стосується заходів адміністративної відповідальності. | Грузія 2012 р., с. 22 |
| | Санкції мають бути ефективними та пропорційними значущості порушення. | Україна 2012 р., с. 26 |
| Заявники | Право на подання скарги у суді має бути надано усім. Принаймні кожен кандидат, виборець та партія, зареєстрована у відповідному виборчому окрузі, повинна мати право на подання скарги. | Вірменія 2013 р., с. 17 Грузія 2013 р., с. 17 |
| | Громадські організації та спостерігачі повинні мати право на подання скарги. | Вірменія 2013 р., с. 17 |
| Органи, що розглядають скарги | Повноваження та обов'язки органів, що розглядають скарги, мають бути чітко регламентовані законом; необхідно запобігати конфлікту юрисдикцій. | Молдова 2011 р., с. 16, 26 Грузія 2012 р., с. 21 Вірменія 2013 р., с. 17 Грузія 2013 р., с. 18 |
| | Орган, що розглядає скарги, повинен мати право розглядати питання, пов'язані з правом голосу, правом обіймати посади, законності кандидатур, дотриманням правил проведення агітації та результатами виборів. | Білорусь 2012 р., с. 16 |
| | Має бути можливість звернення до суду як останньої апеляційної інстанції. | Білорусь 2012 р., с. 16 |

| | Оскарження виборчого процесу (стандарти та належна практика) | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|-----------------------------------|---|---|
| Порядок подання та розгляду скарг | Процедура оскарження має бути прозорою та має відповідати вимогам належної правової процедури. Повинні бути забезпечені такі права: право на надання доказів, на відкритий та об'єктивний розгляд, на незалежний та неупереджений судовий розгляд, на ефективний та швидкий засіб правового захисту та подання скарги до апеляційного суду. | Білорусь 2012 р., с. 16 Україна 2012 р., с. 25 Азербайджан 2013 р., с. 16-18 Молдова 2014 р., с. 20 Україна 10.2014 р., с. 25 |
| | Засоби правового захисту мають бути ефективними, що означає, що вони повинні припиняти порушення та за потреби поновлювати порушені права. | Молдова 2014 р., с. 19 |
| | Часові рамки розслідування та відкриття справ щодо порушення виборчого процесу мають бути короткими та встановлюватись законом. | Вірменія 2013 р., с. 18 Грузія 2013 р., с. 19 |
| | Схожі справи повинні вирішуватись послідовно. | Молдова 2011 р., с. 18 Україна 10.2014 р., с. 25 |
| | Рішення повинні прийматись на законних підставах. Вони мають бути публічно представлені, зокрема, у частині правової аргументації. | Вірменія 2012 р., с. 19 Білорусь 2012 р., с. 16 Азербайджан 2013 р., с. 25 Молдова 2015 р., с. 19 |
| | Процедура подання апеляції повинна бути простою та позбавленою формальних перешкод. Може допомогти надання бланків скарг та проведення інформаційних кампаній. | Білорусь 2012 р., с. 17 Грузія 2012 р., с. 21 Вірменія 2013 р., с. 17 Україна 10.2014 р., с. 24 |
| | Терміни для подання апеляцій та ухвалення подальших рішень мають бути короткими (від трьох до п'яти днів на кожну у першій інстанції). Однак терміни мають уможливлювати зваженість рішення. | Вірменія 2013 р., с. 17 Азербайджан 2013 р., с. 25 Молдова 2014 р., с. 21 Молдова 2015 р., с. 20 |

11. СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ

Спостереження за виборами – це процес, до якого входить систематичний збір інформації на усіх етапах виборчого процесу, її аналіз, а також звітування про результати та подальше надання рекомендацій. Поняття спостереження за виборами базується на основоположних правах людини, а саме «правах на справжні вибори, на участь у суспільно-політичному житті, на об'єднання, а також на пошук, отримання та передачу інформації, що стосується виборів».¹⁰ Спостереження за виборами – це важливий засіб оцінки правомірності виборчого процесу, сприяння підвищенню прозорості та довіри до виборчого процесу.

Спостереження за виборами може проводитись у різних формах. Однак цей розділ здебільшого стосується професійного спостереження шляхом розгортання місій зі спостереження за виборами, яке передбачає систематичний підхід до спостереження, на відміну від нерегулярних та ізольованих спостережень. Більш того, спостерігачі за виборами можуть бути членами міжнародних або внутрішніх груп (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 87). Цей посібник зосереджується на ролі національних спостерігачів за виборами.

а. Акредитація спостерігачів

Процес спостереження за виборами повинен бути якомога більш всебічним, а країни мають заохочувати спостерігачів спостерігати за виборами на кожному рівні (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ II.3.2.a; ОБСЄ 1990a: пункт 8).

Згідно з Кодексом належної практики, існує два види національних спостерігачів за виборами (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 87):

- ▶ неpartійні спостерігачі, зокрема, спостерігачі від внутрішніх НУО та можливо представники ЗМІ (ОБСЄ/БДІПЛ 2003a: 76);
- ▶ партійні спостерігачі, які зазвичай є довіреними особами політичних партій чи кандидатів.

На практиці різниця між ними є не завжди очевидною (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 87). Якщо уточнення не зроблено щодо жодної з груп, поняття «національні спостерігачі» охоплює як партійних, так і безпартійних спостерігачів (Венеціанська комісія 2009: пункт 9).

Щоб надати спостерігачам за виборами можливість виконувати свої завдання, необхідно впроваджувати процес їхньої акредитації. Цей процес має бути простим, прозорим, своєчасним та таким, що базується на об'єктивних та прийнятних критеріях (Європейська комісія 2008: 74; МІДСВ 2014a: 155). З метою підвищення довіри він має надати можливість для акредитації прийнятної кількості спостерігачів (УВКПЛ 1994: пункт 128), забезпечуючи при цьому, щоб надмірна кількість осіб не призвела до скупченості у таких місцях як виборчі дільниці. Повинен бути забезпечений своєчасний засіб правового захисту проти відмови в акредитації (Рада Європи 1950: стаття 13; УВКПЛ 1996: стаття 2(3); МІДСВ 2014a: 156).

¹⁰. Дивіться сайт Глобальної мережі національних спостерігачів за виборами (GNDEM) за посиланням: www.gndem.org/aboutgndem, дата перегляду 21 липня 2016 р.

b. Цілі та завдання місії зі спостереження за виборами

Добре сплановане та організоване спостереження за виборами може підвищити прозорість та довіру виборців до всього виборчого процесу, оскільки присутність акредитованих спостерігачів за виборами дозволяє забезпечити громадський контроль та може протидіяти порушенням виборчого процесу, зокрема, фальсифікаціям чи залякуванням виборців (ОБСЄ/БДІПЛ 2003а: 76; МІДСВ 2014а: 152). Будь-яке спостереження за виборами повинно бути направлено на оцінку дотримання вимог національного законодавства та міжнародних виборчих стандартів (МІДСВ 2014а: 152).

Спостереження за виборами може надати переконливі докази, що вибори були проведені законно та як такі є особливо важливими для розвитку демократій (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункти 86, 89). Правильне спостереження охоплює усі аспекти та етапи виборчого процесу до, під час та після дня голосування (там само: Керівні принципи, розділ II.3.2.b). Зокрема, до нього має входити:

- ▶ оцінка виборів та виборчого законодавства;
- ▶ оцінка неупередженості ролі органів, особливо ВА, а також оцінка забезпечення основоположних прав людини учасникам перегонів та виборцям;
- ▶ реєстрація кандидатів та виборців;
- ▶ виборча кампанія та висвітлення у ЗМІ;
- ▶ розповсюдження та зберігання матеріалів для голосування;
- ▶ процедури голосування, підрахунку та обробки результатів, а також оголошення результатів (там само: Пояснювальна доповідь, пункт 88);
- ▶ порядок розгляду виборчих скарг.

До типових завдань спостерігачів, окрім лише спостереження, належить проведення роз'яснювальної роботи з виборцями, поширення норм поведінки для кандидатів та здійснення паралельного підрахунку голосів (Європейська комісія 2008: 74). Чіткі межі спостережень за виборами мають бути встановлені законом (ОБСЄ 1990а: пункт 8).

c. Права спостерігачів

Відповідно до статті 11 Конвенції, спостерігачі повинні мати свободу брати участь в зібраннях, зокрема, мати право на формування та вступ до національної організації зі спостереження. Щойно спостерігачі стали акредитованими, країни мають визнавати їх та сприяти їхній роботі (Центр Картера 2014: 156). Окрім того, ВА має співпрацювати зі спостерігачами за виборами, зокрема, шляхом надання їм необхідної інформації, проведення спільних зустрічей або впровадження спільної роз'яснювальної роботи з виборцями (Європейська комісія 2008: 74).

Спостерігачам у всіх сферах, де відбуваються вибори, має бути забезпечена свобода пересування та свобода доступу до усіх заходів, пов'язаних з виборчим процесом (Венеціанська комісія 2002: Керівні принципи, розділ 1.4, 1.5; МІДСВ 2014а: 152).

Закон має вводити лише обґрунтовані обмеження та бути дуже чітким щодо місць, в яких спостерігачі не мають права здійснювати спостереження з метою запобігання суперечливим тлумаченням (Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 91; УВКПЛ 1994: пункт 99).

Спостерігачам також має бути надана особиста недоторканість, тобто свобода від фізичних погроз, психологічного залякування, а також фізичних та психологічних дій (МІДСВ 2014а: 152).

Приклад порушення прав спостерігачів був описаний в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2012 року у Білорусі.



Безпека спостерігачів за виборами (Білорусь)

«МСВ ОБСЄ/БДІПЛ відзначила декілька стверджуваних випадків залякувань громадських спостерігачів. Наприклад, 23 серпня в автомобілі Юрія Новікова, місцевого координатора кампанії «За чесні вибори» у Могильові, поліцією був проведений обшук та вилучені матеріали для підготовки спостерігачів. 24 вересня 17 членів громадської групи спостерігачів «Спостереження за виборами: Теорія та практика» було затримано і доставлено до відділку поліції у Мінську, де в них взяли відбитки пальців, хоча жодних обвинувачень проти них висунуто не було».

Джерело: с. 18 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Білорусі.

www.osce.org/odihr/elections/98146?download=true

Окрім того, країни повинні забезпечити спостерігачам свободу висловлювання, що передбачає свободу пошуку та отримання інформації, відповідно до статті 10(1) Конвенції. Зокрема, впродовж всього виборчого процесу спостерігачі мають право вільно контактувати з людьми (зокрема, зі співробітниками, виборцями, суперниками та представниками ЗМІ), робити помітки та звітувати перед своїми організаціями (ООН 2003: стаття 10 (а), 13(b); Венеціанська комісія 2002: Пояснювальна доповідь, пункт 90). Вони повинні мати вільний доступ до необхідних документів за запитом (Венеціанська комісія 2009: Керівні принципи, розділ 1.4, 1.7; Комітет з прав людини ООН 1981-2014: ЗК № 25 пункт 20); СНД 2002: стаття 15.8). Спостерігачі повинні мати право на подання апеляцій стосовно рішень, дій чи бездіяльності ВА (СНД 2002: стаття 14.3).

d. Обов'язки спостерігачів

Щоб завоювати довіру, спостерігачі за виборами повинні дотримуватись певних зобов'язань. Передусім, спостерігачі повинні поважати закон та не перешкоджати виборчому процесу (Венеціанська комісія 2009: Керівні принципи, розділ 2; СНД 2002: стаття 15.9). Окрім того, спостерігачі не повинні втручатись та повинні бути політично неупередженими під час спостереження (МІДСВ 2014а: 151; ОБСЄ 1990а: пункт 8).

Щоб упевнитись у тому, що спостерігачі за виборами знають та розуміють свої права та обов'язки, вони повинні пройти спеціальну підготовку, як наголошується

у результатах, зазначених в Остаточному звіті Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 2012 року у Грузії (нижче).

Спостерігачі повинні виконувати свої завдання у недискримінаційний спосіб (МІДСВ 2014а: 151). Зрештою вони зобов'язані чітко та об'єктивно звітувати про результати своїх спостережень (Європейська комісія 2008: 74; СНД 2002: стаття 15.9), для того щоб їхні результати, пропозиції та рекомендації впроваджувались органами влади, зокрема, ВА .



Обов'язок спостерігачів зберігати неупередженість (Грузія)

МСВ відзначила 40 випадків неправомірного впливу уповноважених осіб на роботу виборчих дільниць: «довірені особи партій чи громадські спостерігачі втручались у процес голосування або залякували виборців. У деяких випадках спостерігачі від громадських об'єднань відкрито називали себе представниками конкретного кандидата чи партії, або іншим чином проявляли упередженість».

Тому МСВ рекомендувала таке: «Громадські організації, політичні партії та кандидати повинні забезпечити, щоб їхні представники чи довірені особи на виборчих дільницях проходили всебічну підготовку з метою забезпечення поваги до положень, що забороняють втручання спостерігача у процес голосування та підрахунку, а також забезпечення неупередженості під час здійснення спостереження».

Джерело: с. 24 Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 2012 року у Грузії.

www.osce.org/odihr/elections/98399?download=true

| | Спостереження за виборами (стандарти та належна практика) | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|------------------|---|--|
| Акредитація | Національні та міжнародні спостерігачі мають бути допущені до якомога ширшої безперешкодної участі у спостереженні за виборами. | Білорусь 2012 р., с. 18 Україна 2012 р., с. 24 Азербайджан 2013 р., с. 19 Україна 05.2014 р., с. 22 |
| | Стосовно акредитації спостерігачів повинні діяти лише обґрунтовані обмеження, а правові норми повинні бути чіткими та недвозначними. | Вірменія 2012 р., с. 17 Азербайджан 2013 р., с. 20 |
| | Обов'язкове тестування для національних спостерігачів за виборами, яке необхідно проходити з метою акредитації, може бути занадто обмежувальним, оскільки підготовка спостерігачів є виключно завданням їхньої організації. | Вірменія 2012 р., с. 17, 28 |
| | Необхідно уникати великої кількості спостерігачів від однієї групи, оскільки це може спричинити скупченість на одній виборчій дільниці. | Грузія 2013 р., с. 20 |
| Цілі та завдання | Участь спостерігачів за виборами може підвищити прозорість виборчого процесу. | Грузія 2012 р., с. 23 |
| | Спостереження не має обмежуватись виключно днем голосування, але має охоплювати і події, пов'язані з виборами до та після них. | Білорусь 2012 р., с. 18 Грузія 2013 р., с. 19 |

| | Спостереження за виборами (стандарти та належна практика) | МСВ ОБСЄ/БДІПЛ Посилання (Остаточні звіти) |
|------------------------------------|---|---|
| Права спостерігачів | Спостерігачам за виборами має бути наданий безперешкодний доступ до усіх етапів виборчого процесу. | Білорусь 2012 р., с. 18 Азербайджан 2013 р., с. 23 Україна 05.2014 р., с. 22 Україна 10.2014 р., с. 23 |
| | Держави мають забезпечити безпеку спостерігачів. | Білорусь 2012 р., с. 18 |
| | Спостерігачам мають надаватись копії протоколів для перевірки їх номерів та надання можливості подання скарг. | Білорусь 2012 р., с. 18 Україна 2012 р., с. 24 |
| Обов'язки спостерігачів | Спостерігачі за виборами повинні пройти належну підготовку щодо своїх обов'язків, особливо щодо неупереджених дій та невтручання. | Грузія 2012 р., с. 24 Грузія 2013 р., с. 20 |
| | Вся організація спостерігачів не повинна бути відкликана, якщо лише один з її спостерігачів порушив свої обов'язки. | Вірменія 2013 р., с. 16 |
| | Результати мають бути уважно та неупереджено зафіксовані, а також вчасно оприлюднені. | Вірменія 2012 р., с. 17 |

Додатки

Додаток 1 – Скорочення

| | |
|-------|---|
| ГРЕКО | Група держав проти корупції |
| БДІПЛ | Бюро з демократичних інститутів і прав людини |
| ВПО | Внутрішньо переміщені особи |
| ГО | Громадська організація (організації) |
| ДВБ | Дільничне виборче бюро |
| ДВК | Дільнична виборча комісія |
| ЗДПЛ | Загальна декларація прав людини |
| ЗК | Загальні коментарі |
| КПК | Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції |
| МІДСВ | Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам |
| ММСВ | Міжнародна місія спостереження за виборами |
| МПГПП | Міжнародний пакт про громадянські і політичні права |
| МСВ | Місія спостереження за виборами |
| НБСЕ | Нарада з безпеки та співробітництва в Європі |
| НУО | Неурядова організація (організації) |
| ОБСЕ | Організація з безпеки і співробітництва в Європі |
| ВА | Виборча адміністрація |
| ООН | Організація Об'єднаних Націй |
| ОУВП | Орган управління виборчим процесом |
| СНД | Співдружність Незалежних Держав |
| Суд | Європейський суд з прав людини |
| ТВК | Територіальна виборча комісія |
| ЦВК | Центральна виборча комісія |

Додаток 2 – Посилання

ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

УВКПЛ (1966), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, доступно за посиланням: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

УВКПЛ (1994), *Права людини і вибори: посібник з правових, технічних аспектів і аспектів прав людини, пов'язаних з проведенням виборів*, доступно за посиланням: www.ohchr.org/Documents/Publications/training2en.pdf

УВКПЛ (2004), *Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни* (2004), доступно за посиланням: www.unhcr.org/43ce1cff2.html

ООН (1948), Загальна декларація прав людини, доступно за посиланням: www.un.org/en/documents/udhr

ООН (1952), Конвенція про політичні права жінок, доступно за посиланням: www1.umn.edu/humanrts/instree/e2cprw.htm

ООН (1965), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, доступно за посиланням: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx

ООН (1979), Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, доступно за посиланням: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw

ООН (1992), Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, доступно за посиланням: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf

ООН (1997), Загальна рекомендація № 23 про участь жінок у політичному та суспільному житті, Комітет ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, доступно за посиланням: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23

ООН (2003), Конвенція проти корупції, доступно за посиланням: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

ООН (2006), Конвенція про права осіб з обмеженими можливостями – доступно за посиланням: www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml

Комітет ООН з прав людини (1981-2014), Загальні коментарі, доступно за посиланням: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

Комітет ООН з прав людини (2012), «Доповідь Спеціального доповідача з питань про становище у галузі прав людини в Камбоджі», A/HRC/21/63 (СД Камбоджа, 2012), доступно за посиланням: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-63_en.pdf

РАДА ЄВРОПИ

Комітет Міністрів (1994), Рекомендація № R (94) 13 про заходи забезпечення прозорості засобів масової інформації, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534799&SecMode=1&DocId=515710&Usage=2

Комітет Міністрів (1996), Рекомендація № R (96) 10 стосовно гарантій незалежності суспільного мовлення, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/cm.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=539737&SecMode=1&DocId=547632&Usage=2>

Комітет Міністрів (1999), Рекомендація № R (99) 1 про заходи щодо сприяння плюралізму в медіа, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804fa377

Комітет Міністрів (2003а), Рекомендація Rec (2003)3 про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень, доступно за посиланням: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

Комітет Міністрів (2003b), Рекомендація Rec (2003)4 про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній, доступно за посиланням: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec%282003%294_EN.pdf

Комітет Міністрів (2004), Рекомендація Rec (2004)11 про юридичні, оперативні і технічні стандарти електронного голосування, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>

Комітет Міністрів (2006), Рекомендація Rec (2006)5 до Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві: покращення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі на 2006-2015 роки, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805af657

Комітет Міністрів (2007а), Рекомендація CM/Rec (2007)15 про висвітлення виборів засобами масової інформації, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4a3d

Комітет Міністрів (2007b), Рекомендація CM/Rec(2007)3 про місію суспільних засобів масової інформації в інформаційному суспільстві, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6bc5

Комітет Міністрів (2013), Рекомендація CM/Rec(2013)1 про гендерну рівність і медіа, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c7c7e

Конгрес місцевих та регіональних влад (2000), Резолюція №105 (2000) про фінансову прозорість політичних партій та їхнє демократичне функціонування

на регіональному рівні, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=837807&Site=COE>

Конгрес місцевих та регіональних влад (2015 а), Рекомендація №383 (2015), Умови діяльності місцевих обраних представників, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2374853&Site=COE>

Конгрес місцевих та регіональних влад (2015b), Резолюція 382 (2015), Критерії висування кандидатів на місцеві і регіональні вибори, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2304785&Site=COE&direct=true>

Рада Європи (1950), Європейська конвенція з прав людини і Протокол № 1 до неї, доступно за посиланням: www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Рада Європи (1985 а), Конвенція про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, доступно за посиланням: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37

Рада Європи (1985 b), Європейська хартія місцевого самоврядування, доступно за посиланням: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122

Рада Європи (1995), Рамкова конвенція про захист національних меншин, доступно за посиланням: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

Рада Європи (1997), Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, доступно за посиланням: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>

Рада Європи (2010), *Посібник з електронного голосування: основні кроки у впровадженні у виборчому процесі*, доступно за посиланням: <https://book.coe.int/usd/en/constitutional-law/4516-e-voting-handbook-key-steps-in-the-implementation-of-e-enabled-elections.html>

Рада Європи (2013 а), «Стратегія гендерної рівності на 2014-2017 роки», доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680590174>

Рада Європи (2013 b), *Керівництво щодо імплементації Рекомендації СМ/Рес(2013)1 державам-членам про гендерну рівність і медіа*, Комісія Ради Європи з питань рівноправ'я жінок та чоловіків, доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680590558>

Рада Європи (2015), «Скорочений оціночний звіт: імплементація Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві: покращення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі на 2006-2015 роки», Видавництво Ради Європи, Страсбург, доступно за посиланням: <https://edoc.coe.int/en/index.php?controller=get-file&freeid=6781>

Європейський суд з прав людини, база даних практики Суду, доступно за посиланням: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Група держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) (2003), «Фінансування політичних партій і виборчих кампаній – Рекомендації», доступно за посиланням: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

ГРЕКО (2007), «Третій раунд оцінювання – Оціночні звіти і звіти про виконання рекомендацій», доступно за посиланням: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

Парламентська асамблея (2001), Рекомендація 1516 (2001), Фінансування політичних партій, доступно за посиланням: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en

Парламентська асамблея (2010), Рекомендація 1899 (2010), Про збільшення представленості жінок у політиці через виборчу систему, доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17812&lang=en>

Парламентська асамблея (2012), «За більш демократичні вибори», звіт Жана-Шарля Гардетто, AS/Pol (2012) 25 prov, доступно за посиланням: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/Apdoc25_12prov.pdf

Генеральний секретар (2014), «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі», доступно за посиланням: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/5949-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

Генеральний секретар (2015), «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі», доступно за посиланням: <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

Венеціанська комісія (2002), «Кодекс належної практики у виборчих справах», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

Венеціанська комісія (2005), Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства, доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)043-e)

Венеціанська комісія (2006 а), Декларація про участь жінок у виборах, доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx)

Венеціанська комісія (2006 б), «Звіт про участь політичних партій у виборчому процесі», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)025-e)

Венеціанська комісія (2008), «Порівняльна доповідь про бар'єри та інші характеристики виборчих систем, які заважають проходженню партій до парламенту»,

доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)037-e)

Венеціанська комісія (2009), «Порівняльна доповідь про бар'єри та інші характеристики виборчих систем, які заважають проходженню партій до парламенту - II», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2009\)022rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2009)022rev-e)

Венеціанська комісія (2010), «Проект керівних принципів щодо міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)007-e)

Венеціанська комісія (2012), Декларація глобальних принципів непартійного спостереження та моніторингу виборів громадськими організаціями та Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів за виборами, доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e)

Венеціанська комісія (2013), «Виборче право», доступно за посиланням: www.eods.eu/library/VC.Electoral%20Law_EN.pdf

Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ (2006), «Спільний висновок щодо проекту змін до Виборчого кодексу Республіки Вірменія», доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/armenia/202111?download=true

Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ (2009), «Керівництво з медіа аналізу в ході місій зі спостереження за виборами», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)031-e)

Венеціанська комісія/ОБСЄ/БДІПЛ (2016), «Спільні рекомендації щодо попередження і реагування на зловживання адміністративним ресурсом протягом виборчих процесів», доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e)

Основні документи Венеціанської комісії з виборчих питань доступні за посиланням: www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=en

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Шведське Агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (2002), *Посібник для Місій Європейського Союзу зі спостереження за виборами* (2002), доступно за посиланням: http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/handbook-eueom_en.pdf

Європейська комісія (2007), *Збірка міжнародних стандартів з питань виборів* (видання 2-ге), доступно за посиланням: http://eeas.europa.eu/archives/eueom/pdf/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf

Європейська комісія (2008), *Посібник для спостереження за виборами Європейського Союзу* (видання 2-ге), доступно за посиланням: http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition_en.pdf

ОБСЕ

ОБСЕ (1990 а), «Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ», доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/14304

ОБСЕ (1990 б), «Паризька Хартія для нової Європи», доступно за посиланням: www.osce.org/mc/39516?download=true

ОБСЕ (1991), «Документ Московської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ», доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true

ОБСЕ (1994), «НБСЕ: Будапештський документ 1994 року. На шляху до справжнього партнерства у нову епоху», Розділ VIII, доступно за посиланням: www.osce.org/mc/39554?download=true

ОБСЕ(1999 а), «Стамбульський документ 1999 року», доступно за посиланням: www.osce.org/mc/39569?download=true

ОБСЕ (1999 б), «Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками», Верховний комісар ОБСЕ у справах національних меншин, доступно за посиланням: www.osce.org/hcnm/30325?download=true

ОБСЕ (2008), *Путівник із саморегулювання в медіа: усі питання і відповіді*, Представник ОБСЕ з питань свободи ЗМІ, доступно за посиланням: www.osce.org/fom/31497?download=true

ОБСЕ (2013), *Зобов'язання: свобода медіа, свобода вираження поглядів, вільний рух інформації, 1975-2012* (видання 2-ге), Представник ОБСЕ з питань свободи ЗМІ, доступно за посиланням: www.osce.org/fom/99565

ОБСЕ/БДІПЛ (2000), «Вирішення виборчих спорів у регіоні ОБСЕ: на шляху до стандартів системи моніторингу виборчих спорів», доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true

ОБСЕ/БДІПЛ (2003 а), «Чинні зобов'язання держав-членів у сфері демократичних виборів», доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/13957?download=true

ОБСЕ/БДІПЛ (2003 б), *Посібник для місцевих спостерігачів на виборах*, доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/70289

ОБСЕ/БДІПЛ (2004), *Посібник з моніторингу участі жінок у виборах*, доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/13938?download=true

ОБСЕ/БДІПЛ (2010), *Посібник зі спостереження за виборами* (видання 6-те), доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/68439

ОБСЕ/БДІПЛ (2015), *Посібник зі спостереження за фінансуванням виборчих кампаній*, доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true

ОБСЕ/БДІПЛ, *Остаточні звіти оціночної місії або місії спостереження за виборами*, доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections

ІНШІ

СНД (2002), Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав, доступно за посиланням: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e)

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (1996), «Кодекс поведінки – професійні та етичні принципи управління виборами», доступно за посиланням: www.idea.int/publications/conduct_admin/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=21057

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (2006), «Модель організації виборчого процесу», доступно за посиланням: www.idea.int/publications/register.cfm?title=Electoral%20anagement%20Design%3A%20he%20International%20MIDCB%20Handbook&forwardUrl=%2Fpublications%2Femd%2Floader%2Ecfm%3Fcsmodule%3Dsecurity%2Fgetfile%26pageid%3D17196

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (2014 а), *Міжнародні зобов'язання щодо виборів. Керівництво щодо нормативно-правового регулювання*, доступно за посиланням: www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=65167

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (2014 б), *Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності*, доступно за посиланням: www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=64347

Центр Картера (2014), *Виборчі зобов'язання та стандарти. Посібник Центру Картера для проведення оцінки*, доступно за посиланням: www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-OES-handbook-10172014.pdf

Агенти з продажу публікацій Ради Європи

БЕЛЬГІЯ

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Телефон: +32 (0)2 231 04 35
Факс: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Телефон: +32 (0)2 538 43 08
Факс: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

БОСНІЯ І ГЕРЦЕГОВИНА

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Телефон: + 387 33 640 818
Факс: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

КАНАДА

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Телефон: +1 613 745 2665
Факс: +1 613 745 7660
Безкоштовний телефон:
(866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

ХОРВАТІЯ

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 Split
Телефон: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Факс: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

ЧЕХІЯ

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Телефон: +420 2 424 59 204
Факс: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

ДАНІЯ

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Телефон: +45 77 66 60 00
Факс: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
http://www.gad.dk

ФІНЛЯНДІЯ

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 Helsinki
Телефон: +358 (0)9 121 4430
Факс: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

ФРАНЦІЯ

Звертайтеся безпосередньо до
Council of Europe Publishing
FR-67075 STRASBOURG cedex
Телефон: +33 (0)3 88 41 25 81
Факс: +33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
http://book.coe.int

Librairie Kléber

1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Телефон: +33 (0)3 88 15 78 88
Факс: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kléber@coe.int
http://www.librairie-kléber.com

ГРЕЦІЯ

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Телефон: +30 210 32 55 321
Факс: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

УГОРЩИНА

Euro info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Телефон: +36 1 329 2170
Факс: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ІТАЛІЯ

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Телефон: +39 0556 483215
Факс: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

НОРВЕГІЯ

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314
OSLO
Телефон: +47 2 218 8100
Факс: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

ПОЛЬЩА

Ars Polona JSC
25 Obrońcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Телефон: +48 (0)22 509 86 00
Факс: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

ПОРТУГАЛІЯ

Marka Lda
Rua dos Correeiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Телефон: 351 21 3224040
Факс: 351 21 3224044
E-mail: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ

«Весь мір»
вулиця Бутлерова, буд. 17-Б - офіс 338
RU-117342 МОСКВА
Телефон: +7 495 739 0971
Факс: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

ШВЕЙЦАРІЯ

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Телефон: +41 22 366 51 77
Факс: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

ТАЙВАНЬ

Tycoon information inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Телефон: 886-2-8712 8886
Факс: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО

The Stationery Office Ltd PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Телефон: +44 (0)870 600 5522
Факс: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ І КАНАДА

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Телефон: + 1 914 472 4650
Факс: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Телефон: +33 (0)3 88 41 25 81 Факс: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Веб-сторінка: http://book.coe.int

Посібник «Використання міжнародних виборчих стандартів», розроблений спільно з неурядовими організаціями країн Східного партнерства, є відповіддю на рекомендацію, оприлюднену Генеральним секретарем Ради Європи у 2015 році під назвою «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі». Він був створений задля підвищення рівня якості національного спостереження за виборчими процесами у державах-членах, а також для того, щоб бути довідником для національних спостерігачів, особливо для членів основної групи.

Водночас цей посібник можна використовувати як матеріал для навчання довгострокових і короткострокових спостерігачів та інших зацікавлених сторін виборчого процесу, що бажають ознайомитись з міжнародними стандартами виборчого процесу (посадові особи, виборчі адміністрації, представники партій, судді, юристи).

Рада Європи впевнена, що цей посібник надалі сприятиме єдиному застосуванню європейського виборчого доробку та інших міжнародних стандартів як у державах-членах, так і поза їх межами.

УКР

Рада Європи є провідною організацією у галузі прав людини на континенті. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Кожна держава-член Ради Європи стала учасником Європейської конвенції з прав людини, угоди, метою якої є захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює дотримання Конвенції у державах-членах.

www.coe.int