

Уставной Форум

Дистанционное заседание
28 сентября 2020 г.

Доклад
CG-FORUM(2020)01-05
22 сентября 2020 г.

Оригинал на английском языке

Местные и региональные выборы в условиях серьезных кризисов

Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами,
подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (Комитет по мониторингу)

Докладчики: ¹ Стюарт ДИКСОН, Соединенное Королевство (Р, ГНЛД)
Йос ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП-КСЕ)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования) 4
Пояснительный доклад (для информации) ²

Резюме

Продолжающаяся пандемия COVID-19 и прочие кризисные явления привели к тому, что нормальное функционирование демократических институтов, включая свободные и честные периодические выборы в Европе и за ее пределами, подверглось значительным угрозам. Будь то угроза здоровью населения, чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие или угрозы для безопасности, все подобные события мешают властям проводить выборы в соответствии с международными стандартами. В период чрезвычайных ситуаций местная демократия нередко попадает под огромное давление, поскольку местные и региональные власти находятся на передовом положении в борьбе с подобными явлениями и последствиями кризисов. В такой обстановке как никогда важна демократическая легитимность местных и региональных выборных представителей, обеспечиваемая свободными и честными выборами. Проведение местных и региональных выборов во время серьезных кризисов может повлечь за собой риски для жизни, здоровья и безопасности людей, а также многочисленные практические трудности, которые могут привести к их отсрочке. Наблюдение за выборами во время кризиса представляет собой еще один вызов. В докладе говорится, что в период серьезных кризисных ситуаций не все избирательные стандарты могут соблюдаться. В то же время в докладе подчеркивается, что необходимый минимум избирательных принципов должен соблюдаться для того, чтобы выборы были значимыми и пользовались доверием общества. Для этой цели доклад содержит полезные рекомендации, базирующиеся на международных стандартах и оптимальной практике проведения или отсрочки местных и региональных выборов в обстановке серьезного кризиса.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ/З/ПД: Группа социалистов, зеленых и прогрессивных демократов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа Европейских консерваторов и реформаторов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Доступен в английской и французской версиях

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ ³

1. Конгресс местных и региональных органов властей Совета Европы ссылается, в частности, на:

- a. Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) 1966 года;
- b. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR) 1966 года;
- c. Европейскую конвенцию «О защите прав человека и основных свобод» (ECHR) 1950 года;
- d. Уставную Резолюцию CM/RES(2020)1 относительно Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и прилагаемый его пересмотренный Устав, который был принят Комитетом министров;
- e. Европейскую хартию местного самоуправления (ETS N°122, 1985 год) и Дополнительный протокол о праве на участие в делах местного органа власти (ETS N°207, 2009 год);
- f. «Кодекс надлежащей практики проведения выборов» Венецианской комиссии (Заключение 190/2002);
- g. Информационный документ Генерального секретаря Совета Европы «Общие положения уважения демократии, верховенства права и прав человека в условиях санитарного кризиса COVID-19: инструментарий для государств-членов» (2020 год);
- h. Доклад Венецианской комиссии об уважении демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения (2020 год);
- i. Рекомендацию 419(2018) Конгресса местных и региональных властей «Право голоса на местном уровне в качестве элемента успешной долгосрочной интеграции мигрантов и внутренне перемещенных лиц в европейские муниципалитеты и регионы», принятой 6 ноября 2018 г.

³ Предварительные проекты Рекомендации и Резолюции одобрены Комитетом по мониторингу на дистанционном заседании 17 сентября 2020 г.

Члены Комитета:

Л. ВЕРБЕЕК (председатель); *Х. АКГУН*; *Л. АНСАЛА*; *В. АРКЕС КОРТЕС*; *Н. БАРБУ*; *С. БАС*; *В. БЕЛИКОВ*; *Б. БЕЛИН*; *Г. БЕРГМАНН*; *Х. БЕРГМАНН*; *М. БЕРНТССОН*; *К. БИЛЛЕ*; *А. БИНДИ*; *З. БРОЗ*; *М. БУФИ*; *Т. БУЙУКАКИН*; *К. КАДОРЕ*; *В. КАЗИАН*; *М. КАВАРА*; *П. СЕГОНЬО*; *М. КОЛЬС*; *ДЖ. КРОУ*; *В. КРУДУ*; *С. ДИКСОН*; *Н. ДИРГИНСЬЕНЕ*; *А. ДИСМОР*; *Р. ДОДД* (заместитель *Л. Гильхам*); *С. ДОГУЧУ*; *Д. ЭРЕЙ*; *Р. ФЕЙСТАМЕР*; *М. ФЕНЕЧИ АДАМИ*; *Л. ГАРЛИТО БАТАЛЛА*; *Г. ГЕГУЗИНСКАС*; *А.Г. ДЖЕОРДЖЕСКУ*; *К. ГЕРМАНОВА*; *Л.В. ДЖИДЕЙ*; *Б.А. ГРАМ*; *Н. ГРОЗЕВ*; *И. ХАНЗЕК*; *З. ХАССАЙ*; *Г.М. ХЕЛЬГЕСЕН*; *Б. ХИРС*; *Й. ГЛИНКА*; *Б. ГОРДЕЮК*; *М. Х. ХУРИГАН*; *В. ХОВАНИСЯН*; *А. ИБРАГИМОВ*; *ДЖ. ИЛЛЕС*; *А. ЙОЗИЧ*; *К. КАЛАДЗЕ*; *А. КАЛЕВА*; *Г. КАМИНСКИХ* (заместитель: *Х. РОКПЕЙНИЛЬС*); *О. КАЗУРИ*; *М. КАУФМАНН*; *Н. КАВТАРАДЗЕ*; *В. КЕРИМОГЛУ*; *Й.-П. КЛЯЙН*; *А. КНОБОВА*; *Й. Т. КОККО*; *К. КУКАС*; *С. ЛАММЕРСКИТТЕН*; *А. ЛИДБЕТТЕР*; *Ф. ЛЕК*; *Ж.-П. ЛИУВИЛЛЬ*; *С.Т. ЛОКСЛИД* (заместитель *Н.О. ФОСХАУГ*); *К. Т. МАГНУСОН*; *А. МАГИЯР*; *Дж. МАЖОРАЛЬ ОБИОЛЬС*; *П. МАНЖЕН*; *К. МАРЧЕНКО*; *Г. МАРСАН*; *О. МЕЛЬНИЧЕНКО*; *Р. МОНДОРФ*; *Д. ПАНТАНА*; *Н. ПАРЛОН ЖИЛЬ*; *Г. ПАУК*; *С. ПОНОВИЧ*; *М.-Л. ПАНШАР*; *В. ПРЕБИЛИЧ*; *В. ПРОКОПИВ*; *П. ПРИХАРА*; *И. РАДОЙЧИЧ*; *С. РИВА ВЕРЧЕЛЛОТТИ*; *ДЖ. РОКЛИНД*; *Р. РОР* (заместитель: *Г. МОСЛЕР-ТОРНСТРОМ*); *Б. РАДКИН*; *С. ШУМАХЕР*; *И. СЕРЕДЬЮК*; *Л. СФИРЛОАГА*; *П. СМОЛОВИЧ*; *Р. ШПИГЛЕР*; *И. СВИТЛИЧНА*; *Т. ТАГИЕВ*; *Т. ТАЛИАШВИЛИ*; *А. ТАРНАВСКИ*; *П. ТОРНТОН*; *К. ТОЛКАЧЕВ*; *Ф. ТРАВАГЛИНИ*; *М. ТУРКАН*; *М. ВАРНАВСКИЙ*; *Р. ВЕРДЖИЛИ*; *Д. ВЛК*; *Б. ВЁРИНГЕР*; *А. ВИРАС*; *Х. ВЕНИНГЕР*; *Е. ЕРИЦЯН*; *Й. ВИНЕН*; *Л. ЗАЙА*; *Ф. ЦИММЕРМАНН*.

N.B. : Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *С. Пуарель*, секретарь Комитета, и *С. Перевертен*, косекретарь Комитета.

2. Конгресс рассматривает пандемию COVID-19 как пример кризисной ситуации, демонстрирующий трудности, с которыми могут столкнуться государственные и электоральные власти при принятии решений о проведении или отсрочке выборов всех уровней в связи с опасностями для жизни, здоровья и безопасности населения. Конгресс признает, что не все избирательные стандарты могут соблюдаться в условиях таких серьезных кризисов, как пандемии, стихийные бедствия или вооруженные конфликты. В то же время он подчеркивает, что необходимый минимум избирательных принципов выборов — в том числе местного и регионального уровней — должен соблюдаться для того, чтобы они были значимыми и пользовались доверием общества в демократической, плюралистической и ответственной политической среде.

3. Основываясь на этом, Конгресс указывает на роль наблюдения за выборами в качестве международно-признанного барометра уровня демократического развития страны. Имея полномочия в рамках своих уставных мероприятий для наблюдения за выборами на местном уровне, Конгресс напоминает об их важности как фактора укрепления доверия. Это предполагает, в частности, возможность поддерживать диалог с органами власти стран и обмен информацией с гражданским обществом, средствами массовой информации и местными наблюдателями.

4. В то же время Конгресс признает, что серьезные кризисные ситуации могут потребовать придерживаться «стратегии дефолта» в том, что касается его основной деятельности.

5. Исходя из вышеизложенного, Конгресс:

a. поручает своим уполномоченным органам разработать альтернативу стратегии наблюдения за выборами на местах в целях оперативного реагирования на приглашения, исходящие от государств-членов Совета Европы, провести наблюдение за выборами на местном уровне во время серьезных кризисных ситуаций при условии создания необходимой обстановки (охрана здоровья и жизни наблюдателей, обеспечение их безопасности, соблюдение внутренних законов, принятие защитных мер, необходимых как в сложившихся к моменту выборов обстоятельствах в этих странах, так и в странах, в которых проживают наблюдатели от Конгресса);

b. подчеркивает, что любая альтернативная стратегия наблюдения за выборами будет носить временный характер и применяться только в период серьезного кризиса, не являясь заменой полноценной миссии по наблюдению за выборами в рамках уставной деятельности Конгресса.

6. Основываясь на данном предварительном докладе, Конгресс намеревается продолжать сотрудничество с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей и Венецианской комиссией, а также с международными организациями-партнерами, в целях сбора, сравнения и оценки примеров передовой практики, связанных с выборами во время кризиса COVID-19, с учетом рекомендаций местных и региональных властей.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Конгресс местных и региональных органов властей Совета Европы ссылается, в частности, на:

- a.* Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) 1966 года;
 - b.* Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR) 1966 года;
 - c.* Европейскую конвенцию «О защите прав человека и основных свобод» (ECHR) 1950 года;
 - d.* Уставную Резолюцию CM/RES(2020)1 относительно Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и прилагаемый его пересмотренный Устав, который был принят Комитетом министров;
 - e.* Европейскую хартию местного самоуправления (ETS N°122, 1985 год) и Дополнительный протокол о праве на участие в делах местного органа власти (ETS N°207, 2009 год);
 - f.* «Кодекс надлежащей практики проведения выборов» Венецианской комиссии (Заключение 190/2002);
 - g.* Информационный документ Генерального секретаря Совета Европы «Общие положения уважения демократии, верховенства права и прав человека в условиях санитарного кризиса COVID-19: инструментарий для государств-членов» (2020 год);
 - h.* Доклад Венецианской комиссии об уважении демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения (2020 год);
 - i.* Рекомендацию 419(2018) Конгресса местных и региональных властей «Право голоса на местном уровне в качестве элемента успешной долгосрочной интеграции мигрантов и внутренне перемещенных лиц в европейские муниципалитеты и регионы», принятой 6 ноября 2018 г.
2. Конгресс рассматривает пандемию COVID-19 как пример кризисной ситуации, демонстрирующей трудности, с которыми могут столкнуться государственные и электоральные власти при принятии решений о проведении или отсрочке выборов на всех уровнях власти в связи с опасностями для жизни, здоровья и безопасности населения.
3. Он признает, что не все избирательные стандарты могут соблюдаться в условиях таких серьезных кризисов, как пандемии, стихийные бедствия или вооруженные конфликты.
4. Он подчеркивает, что минимально необходимый минимум избирательных принципов должен соблюдаться на выборах — в том числе местного и регионального уровней — для того, чтобы они были значимыми и пользовались доверием общества в демократической, плюралистической и ответственной политической среде.
5. В свете вышеизложенного Конгресс просит Комитет министров пригласить соответствующие органы государств-членов Совета Европы:
- a.* принимая решения о проведении или отсрочке выборов всех уровней в серьезных кризисных ситуациях, учитывать настоящие рекомендации, основанные на международном праве, правах человека, международных избирательных стандартах и передовой практике;
 - b.* воспользоваться продолжающейся пандемией COVID-19 в качестве возможности получить представление о подобных ситуациях и извлечь из них опыт выявления примеров оптимальной

⁴ См. сноску на стр. 2.

избирательной практики, которые в аналогичных чрезвычайных обстоятельствах могут быть пригодны в масштабе страны;

с. руководствуясь настоящим предварительным докладом, способствовать продолжению сотрудничества между институтами Совета Европы, занимающимися вопросами выборов, частности, Венецианской комиссией, Парламентской ассамблеей и соответствующими органами самого Конгресса с целью сравнения и оценки в международном контексте примеров передовой практики, касающихся организации выборов в условиях чрезвычайных обстоятельств, а также с учетом реальной обстановки и альтернативных способов голосования.