

Застосування міжнародних стандартів

Рада Європи

**Посібник для національних
спостерігачів за виборами**

Висловлені в цьому посібнику погляди є позицією авторів і не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

Текст цієї публікації може поширюватись за умови зазначення повної назви джерела - Ради Європи. У випадку використання будь-якої частини цього тексту для комерційних цілей чи перекладу його на мову, що не є офіційною мовою Ради Європи, необхідно зв'язатися з Відділом публікацій Директорату комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int)

Всі інтернет-джерела, використані у цій публікації, цитуються станом на серпень і вересень 2013 р.

Відділ сприяння виборчому процесу та обліку чисельності населення

Директорат з питань демократичного управління

Генеральний директорат II – Демократія

Рада Європи

Страсбург

Франція

<http://www.coe.int/t/dgap/eap-facility/>

Обкладинка та дизайн: Служба підготовки документів та публікацій (SPDP) Ради Європи

© Рада Європи 2013

Застосування міжнародних стандартів

Рада Європи

**Посібник для національних
спостерігачів за виборами**

Редактор:

Марі-Карін фон Гумпенберг

Укладачі:

**Фабіо Барджаккі, Тім Бейкер, Ігор Гаон, Марі-Карін
фон Гумпенберг, Міліца Ковачевіч, Метью Меріно,
Андрія Надірадзе, Єва Палманс, Владімір Пран**

Страсбург/Тбілісі 2013

Зміст

Передмова	5
Міжнародні стандарти	15
Про які міжнародні стандарти йде мова?.....	16
Основні принципи міжнародних стандартів.....	21
Виборчий цикл	36
Навіщо зосереджуватися на повному виборчому циклі?	36
Як можна інтегрувати міжнародні стандарти у виборчий цикл?.....	44
<i>Правова основа</i>	44
<i>Стратегічне планування у період до виборів</i>	51
<i>Навчання спостерігачів</i>	62
<i>Звітність</i>	72
<i>Післявиборча допомога</i>	82
Додатки	92
Автори	93
Скорочення.....	97
Рекомендована література	99
Керівні принципи щодо подання звітів	105

Передмова

Різні підходи у визначенні виборчих стандартів

За останні два десятиліття, особливо після падіння Берлінської стіни, питання демократизації, а саме виборчого процесу, стали для Ради Європи та міжнародних організацій особливо важливими темами. Сьогодні існує однаковість щодо того, що «справжні» вибори необхідні уряду для встановлення легітимної влади, а громадянам – для підзвітності уряду.

Процедура спостереження за виборами є важливою складовою демократизації, значення якої за останні роки постійно зростає. Джерелом оцінювання виборів спостерігачі брали і беруть «міжнародні стандарти», посиляючись на низку міжнародних та регіональних принципів.

Від “вільних та чесних виборів” до виборів, які “відповідають міжнародним стандартам”

В минулому, в залежності від обставин, вибори оцінювалися за принципом «вільні і чесні» або «невільні і нечесні». Згодом від такої оцінки відмовились, тому що вона не відображала реальної картини виборів, змальовуючи її чорно-білих фарбах замість того, щоб надавати збалансоване уявлення про виборчий процес.

Замість визначати вибори як «вільні і чесні» спостерігачі оцінювали їх у площині відповідності «міжнародним стандартам». У своїх численних заявах спостерігачі використовували такі вирази, як «вибори були (або не були) проведені відповідно до міжнародних стандартів».

Стандарти, зобов'язання, обов'язки

Сьогодні ми є свідками інтенсивного обговорення термінології: ряд організацій виступають за використання

терміну «міжнародні стандарти», інші вважають доречним вживати термін «міжнародні обов'язки або зобов'язання»; решта заохочують до вживання «міжнародного публічного права» (МПП), аргументуючи тим, що МПП – це хороша основа для оцінювання виборів, оскільки посилання на міжнародне законодавство, яке має обов'язкову силу, робить процес оцінювання більш прозорим й об'єктивним.

Термінологічні обговорення розпочались після того, як ряд експертів з питань виборчого процесу засумнівалися у доречності використання терміну «міжнародні стандарти», коли мова йшла про договори, що мають обов'язкову юридичну силу, та зобов'язання, що не мають обов'язкової юридичної сили. На думку деяких учених терміном «стандарти» охоплюється зобов'язальна дія міжнародних обов'язків та незобов'язальна дія зобов'язань.

Як аргумент вони наводили приклад Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП), майже універсального документа, який ратифікували 166 держав. Пакт містить низку положень про вибори і демократичний уряд. Цей міжнародний договір є юридично зобов'язальним для держав, що підписали його.

Відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права держава не має іншого вибору, як проводити «справжні періодичні вибори». Кожна держава зобов'язана дотримуватися цього принципу. Тому простого визначення цього документа як такого, що є виборчим «стандартом», не достатньо; це послаблює принципи, викладені в Пакті. Це положення є не просто «стандартом»; це – один із пов'язаних із виборами обов'язків, на які держави добровільно погоджуються. Тому багато експертів і науковців, які вивчають виборче право, на додаток до «міжнародних стандартів» почали вживати «міжнародні обов'язки та зобов'язання»

Рада Європи та практика ОБСЄ

Короткий аналіз останніх звітів Ради Європи (РЄ) та Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) засвідчив, що ці організації, використовують, передусім, терміни «стандарти» та «зобов'язання». Ось приклад найбільш вживаних виразів:

- «Проведення 1 жовтня парламентських виборів засвідчило важливий крок у зміцненні процесу демократичних виборів відповідно до *зобов'язань* ОБСЄ та Ради Європи, хоча деякі ключові питання залишаються ще невирішеними».
- “Місія спостерігачів за виборами ОБСЄ/БДІПЛ надала оцінку відповідності проведення виборів до *зобов'язань* ОБСЄ та *інших міжнародних стандартів демократичних виборів.*”
- “Загалом вибори відповідали *зобов'язанням та стандартам* проведення демократичних виборів ОБСЄ та РЄ”.

Беручи до уваги таку практику, Рада Європи вирішила використовувати у цьому посібнику термін «стандарти», посилаючись, таким чином, на міжнародні обов'язки, зобов'язання і найкращу практику.

Про посібник

Посібник «Застосування міжнародних стандартів – посібник Ради Європи для національних спостерігачів за виборами» покликаний допомогти національним спостерігачам застосовувати міжнародні стандарти у повсякденній роботі. У посібнику міститься інформація про те, яким чином, на якому етапі виборчого циклу можна використовувати міжнародні стандарти.

Рада Європи підготувала цей посібник у рамках програми «Східне партнерство», яка фінансується Європейським Союзом (ЄС) і реалізується Радою Європи у співпраці з Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Республікою Молдова та Україною.

До посібника входять чотири частини: «Вступ», «Міжнародні стандарти», «Виборчий цикл» і «Додаток». Частина «Міжнародні стандарти» складається з двох розділів: «Про які міжнародні стандарти йде мова?» і «Основні принципи міжнародних стандартів»

Частина «Виборчий цикл» складається з двох розділів: «Навіщо зосереджуватися на повному виборчому циклі?» і «Як міжнародні стандарти можуть бути інтегровані у виборчий цикл?». У другому розділі «Як міжнародні стандарти можуть бути інтегровані у виборчий цикл?» розглядається питання інтегрування у правову базу міжнародних стандартів, стратегічного планування, підготовки спостерігачів, внутрішнього і зовнішнього звітів, а також допомоги у період після виборів.

У додатках надаються рекомендації щодо підготовки звітів, література, розшифрування скорочень, а також інформація про авторів.

Ця публікація – довідковий матеріал не тільки для місцевих спостерігачів за виборами, але й для державних службовців, представників політичних партій, працівників виборчих комісій, виборців та представників громадянського суспільства, які планують займатися виборчою діяльністю і готові інтегрувати у цей процес міжнародні стандарти. Посібник також може використовуватися як навчальний матеріал для майбутніх національних спостерігачів за виборами.

На завершення я хотів би висловити слова подяки всім експертам, які люб'язно зробили свій внесок у підготовку

цього посібника, а саме: Марі-Карін фон Гумппенберг, Тіму Бейкеру, Фабіо Барджаккі, Міліці Ковачевич, Мат'є Меріно, Андрія Надірадзе, Єві Пальманс, Владіміру Прану та Ігору Д. Гаону.

Ми також дякуємо Європейській Комісії та Королівству Норвегії, які підтримали цей проект.

Франсуа ФРІДЕРІХ *Голова відділу*

Генеральний директорат II – Демократія
Директорат демократичного врядування
Відділ виборчої допомоги і статистики

Вступ

Чому Рада Європи займається національними спостерігачами за виборами?

Вибори – важливий етап демократичного процесу країни. Національні спостерігачі за виборами та коаліція різних організацій громадянського суспільства, можуть зробити суттєвий внесок у цей процес. Рада Європи як загальноєвропейська організація, до якої входить 47 держав-членів, сприяє діяльності такого роду організацій громадянського суспільства. Пояснюється це тим, що окрім політичних партій та ЗМІ, організації громадянського суспільства є важливим генератором демократичних процесів.

Із 2005 р. РЄ плідно співпрацює з організаціями громадянського суспільства у своїх державах-членах, зокрема з тими організаціями, діяльність яких зосереджено на виборах. Радою Європи проводились різноманітні заходи з активізації потенціалу місцевих спостерігачів. Наприклад, у Грузії РЄ організувала тренінги з підготовки звітів, метою яких було підвищити потенціал спостерігачів за виборами. У рамках програми «Східне партнерство», яка фінансується ЄС та реалізовується РЄ, для місцевих спостерігачів недержавних організацій Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови та України було проведено загальне навчання.

За останнє десятиріччя суттєво зросла роль процесу спостереження за виборами на національному рівні. Місцевих спостерігачів залучають до усього виборчого процесу від його початку до кінця, включаючи період до виборів, день виборів і період після виборів. Вони знають національну мову і традиції, а також розуміють політичну ситуацію. Вони слідкують за виборчими процедурами, такими як визначення меж виборчих округів, реєстрація виборців, політичних партій і кандидатів, а також за фінансуванням виборчих кампаній.

Увагою спостерігачів у день голосування охоплено усі виборчі дільниці. Вони беруть участь справах, пов'язаних з виборами, готують плани дій щодо подальшого вдосконалення виборчого процесу і слідкують за тим, чи було взято до уваги рекомендації головними учасниками виборчого процесу в період між виборами. Їх спостереження мають життєво важливе значення для прозорості виборчого процесу у таких двох сферах:

- збір інформації та документування фактів про процес виборів;
- оцінка фактів/інформації для розуміння ступеня відповідності виборів міжнародним стандартам.

Через оприлюднення фактів, надання точної, об'єктивної і повної інформації, а також підготовку оперативних рекомендацій, національні спостерігачі на виборах допомагають передбачити порушення та викрити ті, що пов'язані з виборами, включаючи порушення прав людини, а також виявляти сфери, які потребують вдосконалення. Зростаючи професійно, спеціалізуючись та вдосконалюючись, вони сприяють зміцненню довіри до виборчого процесу і, врешті-решт, стабільності процесу демократизації.

Чому у посібнику для національних спостерігачів йдеться про міжнародні стандарти?

У процесі виборчої діяльності увагу місцевих спостерігачів, здебільшого, зосереджено на виявленні порушень та наданні їм оцінки в рамках національних стандартів. Такими національними стандартами є Конституція, закон про вибори, кодекси і виборче законодавство, а також інструкції та директиви органів, які управляють виборчим процесом. Іноді саме національне законодавство є суперечливим і непослідовним, залишаючи можливості для різного тлумачення, яке не відповідає міжнародним стандартам.

Прикладом такої невідповідності є наступна справа:

У справі «Сейдіч і Фінчі проти Боснії та Герцеговини» (№ 27996/06 та № 34836/06) у 2009 р. Велика палата Європейського суду з прав людини у першому рішенні визнала факт порушення Протоколу № 12. Позивачі: двоє громадян Боснії і Герцеговини, Дерво Сейдіч і Якоб Фінчі.

Конституцією Боснії і Герцеговини передбачено, що тільки етнічні боснійці, серби і хорвати можуть обиратися на посаду президента та бути членами Палати народів Боснії і Герцеговини. Заявники, ром і єврей, оскаржують ці положення.

Процедура: заяви було подано у 2006 р., уряд повідомлено у 2008 р. У 2009 р. юрисдикцію було передано до Великої Палати. У червні 2009 р. проведено відкриті слухання, а в грудні 2009 р. рішення було опубліковано.

Рішення: 14 голосами проти 3 Суд постановив, що позбавлення заявників права участі у виборах до Палати народів порушує статтю 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (заборона дискримінації у правах, визнаних Конвенцією), взятої разом зі статтею 3 Протоколу № 1 (вільні вибори) і 16 голосами проти 1, що позбавлення їх права участі у президентських перегонах порушує статтю 1 Протоколу № 12 (загальна заборона дискримінації).

Як результат, у жовтні 2011 р. Парламентська асамблея Боснії і Герцеговини ініціювала проведення конституційної реформи, в рамках якої передбачались зміни положень про вибори.

На прикладі цієї справи видно, що навіть сама конституція держави може суперечити міжнародним стандартам; і, якщо ці міжнародні стандарти є договірними, під якими держава підписалась, то вони можуть бути підтримані рішенням Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

У контексті цього судового рішення національні спостерігачі почали переглядати свої підходи до виборчого процесу: у здійсненні оцінки виборчих процесів вони все більше орієнтуються на міжнародні стандарти. Національне законодавство, як і раніше, залишається першоджерелом; міжнародні стандарти є додатковим, кінцевим, джерелом. Повноцінний огляд цих стандартів можна знайти в Збірці ЄК «Міжнародні виборчі стандарти». У цій переглянутій і оновленій після першого опублікування у 2005 р. збірці йдеться про обов'язки та зобов'язання, які кожна держава бере на себе.

Навіщо національному моніторингу міжнародні стандарти?

Впровадження міжнародних стандартів у систему національного спостереження за виборами змінило роль місцевих спостерігачів: вони почали більше зосереджуватися на стандартах, за якими оцінюються вибори у країні, виконуючи, таким чином, рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ: “Як для міжнародних, так і для національних спостерігачів критерієм оцінювання виборів є ступінь відповідності проведення виборів міжнародним стандартам”. (Посібник ОБСЄ/БДІПЛ для національних спостерігачів, 2003, стор.16).

Міжнародні стандарти це не лише критерії, за якими національні спостерігачі оцінюють вибори, це також принципи, за якими вони формують свої висновки та рекомендації і, які виконують роль рекомендацій щодо подальшого вдосконалення виборчих стандартів. Міжнародні стандарти також забезпечують національних спостерігачів рекомендаціями у їхній виборчій діяльності: це рекомендації на етапі стратегічного планування/визначення їхньої позиції у виборчому циклі. Окрім того, міжнародні стандарти це критерії, за якими донорська спільнота оцінює діяльність самих спостерігачів.

Включення міжнародних стандартів до своєї методології спостереження за виборами національні спостерігачі не просто копіюють підходи своїх міжнародних колег (лише спостереження без підготовки апеляцій і скарг), але й відшліфовують власні (на етапі спостереження, потім надання допомоги у ході виборів та подання апеляцій, скарг і закінчують підготовкою планів дій щодо подальшого вдосконалення виборчих стандартів). Інтегруючи міжнародні стандарти у діяльність, пов'язану з виборами, вони стають ключовими суб'єктами процесу спостереження за виборами, а їхня професійність викликає довіру суспільства та бажання прислухатися до них.

Міжнародні стандарти

Про які міжнародні стандарти йде мова?

Стандарти, обов'язки, зобов'язання та найкраща практика

Які вживають терміни, коли мова йде про стандарти демократичних виборів? Венеціанська комісія (ВК) у Кодексі належної практики у виборчих справах використовує термін «європейська спадщина». Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) посилається на зобов'язання ОБСЄ, стандарти демократичних виборів Ради Європи (РЄ) та міжнародні обов'язки. Центр Картера та інші світові суб'єкти говорять про міжнародні обов'язки, тобто про договори, доповнення до них, а також про державну практику.

Усі держави, про які йде мова у посібнику, є членами РЄ та ОБСЄ; кожна країна підписалася не тільки під договірними стандартами/обов'язками, але й під позадоговірними стандартами «м'якого» права. Усі ці стандарти представлені у посібнику поняттям «міжнародні стандарти» навіть, якщо вони стосуються певної географічної зони.

Світові та регіональні стандарти

Існує два види виборчих стандартів: міжнародні і регіональні. Перші прийняті і застосовуються більшістю міжнародної спільноти; останні прийняті лише в окремих регіонах.

Здебільшого, світові стандарти це – інструменти (договори або декларації), прийняті в рамках діяльності Організації Об'єднаних Націй. Прикладами таких інструментів є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. (МПГПП) або Загальна декларація прав людини 1948 р.

Регіональні стандарти це – інструменти, прийняті регіональними організаціями такими як: Африканський Союз, Організація американських держав, Співдружність незалежних держав, Рада Європи, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Ці стандарти застосовуються тільки в тих країнах, які є членами цих

організацій. Прикладом є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ЄКПЛ), яка застосовується тільки у державах-членах РЄ.

Зобов'язальні та незобов'язальні стандарти

Договірні стандарти це ті, які закладено в юридично обов'язковому для виконання документі; вони застосовуються тільки в тих країнах, які є сторонами, що підписали такі договори. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. визначає договір як «міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі, яка регулюється міжнародним правом». У Конвенції також передбачається, що кожен чинний договір є обов'язковим для сумлінного виконання його учасниками.

Договір може бути укладено між двома або більше країнами, між державами-членами однієї окремої регіональної організації або між країнами міжнародного співтовариства. Таким чином, ЄКПЛ, укладена між державами-членами Ради Європи, є регіональним договором і тому є обов'язковою лише для сторін договору. З іншого боку, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права має глобальніший (загальнолюдський) характер, оскільки був ратифікований більш ніж 160 країнами, і, таким чином, юридично зобов'язує ці країни дотримуватися його положень.

Позадовірні стандарти можуть бути як такими, що мають юридично обов'язкову силу, так і такими, що не мають юридично обов'язкової сили:

- *Позадовірні стандарти, що мають юридично обов'язкову силу:* норми, які походять від міжнародного звичаєвого права, є юридично обов'язковими для тих, хто приймає такий звичай. Для того, щоб зобов'язати

державу виконувати положення звичаєвого права, необхідно мати дві передумови: по-перше, норми права повинні мати характер загальної практики держави, а по-друге, – характер переконаності у правомірності (*opinio juris*), тобто держава має вірити, що така практика є обов'язковою.

- *Позадовговірні стандарти, що не мають юридично обов'язкової сили*: норми «м'якого» права це – сильні моральні зобов'язання, які не мають юридично обов'язкової сили. Прикладами таких документів є резолюції міжурядових організацій, що містять зобов'язання, спільні заяви, політичні заяви або наміри. Загальна декларація прав людини (1948 р.), Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/46/137 щодо підвищення ефективності принципу періодичних та справжніх виборів, або Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру 1990 р. Наради з безпеки і співробітництва у Європі (НБСЄ) є прикладами стандартів, які не мають юридично обов'язкової сили.

«М'яке» право у правовому просторі РЕ

«М'яке» право відіграє величезну роль у тлумаченні стандартів, які мають юридично обов'язкову силу, або й навіть у формуванні міжнародного звичаєвого права. У зв'язку з цим важливу роль відіграють судові рішення. Наприклад, рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) формують судову практику, яка є, передусім, обов'язковою для тих країн, яких вона стосується; водночас, рішення важливі для інших держав, які входять у ЄСПЛ, оскільки використовують практику суду як засіб тлумачення законодавства про права людини. Окрім того, практика ЄСПЛ робить Конвенцію про захист прав людини живим (таким, що розвивається) інструментом розширення прав та застосування їх у ситуаціях, які не можна було передбачити на час прийняття Конвенції. Таким чином, практика ЄСПЛ є

одним із найбільш авторитетних додаткових джерел права держав-членів Ради Європи та учасників ЄКПЛ.

Іншими відомими інструментами «м'якого» права у правовому просторі Ради Європи є:

- Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії (ВК);
- Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру 1990 р. Наради з безпеки і співробітництва у Європі;
- Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ „Щодо аналізу законодавчої бази виборів” (2001р.), а також „Розв’язання виборчих спорів в зоні ОБСЄ: до стандартної системи моніторингу виборчих спорів” (2000р.);
- Спільний висновок БДІПЛ/ВК щодо кодексів про вибори і законів про політичні об’єднання громадян;
- Оціночні Звіти GRECO про фінансування політичних партій; та
- Фінальні звіти міжнародних місій зі спостереження за виборами.

Міжнародні стандарти у процесі спостереження за виборами

Спостерігачам за виборами важливо розрізняти міжнародні стандарти, які мають юридично обов’язкову силу і ті, які не мають юридично обов’язкової сили. Під час розгляду виборчих справ у національних судах, місцеві спостерігачі можуть наводити свої аргументи, спираючись, насамперед, на юридично обов’язкові міжнародні стандарти такі, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод; вони також можуть посилатися на юридично необов’язкові стандарти, проте лише для того, щоб розтлумачити юридично обов’язкові інструменти.

Окрім того, місцеві спостерігачі можуть і повинні використовувати і посилалися на міжнародні стандарти під час проведення освітніх/інформаційних програм для виборців, тренінгів для виборчої адміністрації, в рамках своєї методології спостереження за виборами, а також в рекомендаціях для подальшого вдосконалення виборчого процесу. І це саме те, про що йдеться у даному посібнику: про об'єднання у щоденній роботі місцевих спостерігачів за виборами міжнародних стандартів, договірних стандартів і стандартів «м'якого» права.



“Як для міжнародних, так і для національних спостерігачів критерієм оцінювання виборів є ступінь відповідності проведення виборів міжнародним стандартам. Природі міжнародних стандартів властива певна узагальненість, визначення загальних принципів, яких повинні дотримуватися держави. Під час здійснення оцінки відповідності виборів загальним стандартам групі місцевих спостерігачів доведеться вирішувати велику кількість конкретних питань. Зазвичай, міжнародні стандарти є досить чіткими, що дозволяє національним спостерігачам без особливих труднощів оцінити ступінь їх дотримання. Проте у деяких випадках, ситуація може бути менш зрозумілою і тоді слід уважно проводити межу між міжнародними стандартами, яких повинні дотримуватися усі держави, і передовою практикою, яка є бажаною, але не обов’язковою. („Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ для національних спостерігачів”, 2003, стор.16)

Які основні принципи міжнародних стандартів?

Які міжнародні стандарти є найбільш важливими для регіону, про який йдеться у посібнику?

Оскільки цей посібник підготовлено в рамках програми «Східне партнерство», яка фінансується ЄС і реалізується Радою Європи, він охоплює географічну місцевість на схід і на південь від Відня, а також на захід від Каспійського моря. Міжнародні стандарти, сформульовані РЄ, ЄС і ОБСЄ, є для цієї географічної зони керівними принципами під час оцінювання виборів.

Застосування наведених нижче стандартів певною країною залежить від її приєднання до цих договорів (незалежно від того, чи підписала країна договірні стандарти чи ні) та її правового зобов’язання сприяти їх просуванню та підтримці.

Рада Європи

Із часу свого заснування РЄ прийняла ряд договірних і

позадовірних стандартів стосовно проведення виборів. Найбільш відомий договір це – *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, оскільки вона стала правовою основою створення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), який надав право фізичним особам звертатися до міжнародного суду з питань порушення прав людини, право, яке, зазвичай, здійснюється державами. Понад 60 років з моменту прийняття Конвенція, як і раніше, залишається єдиним міжнародним договором у сфері прав людини, який забезпечує такий високий ступінь індивідуального захисту.

Найважливіші документи РЄ:

Рада Європи

Договірні стандарти

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ) (1950 р.)

Перший Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ – П1) (1952 р.)

Рамкова Конвенція про захист національних меншин (1995 р.)

Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.)

Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (1992 р.)

Позадовірні стандарти

Рекомендація щодо виборчих, громадянських та соціальних прав ув'язнених (1962 р.)

Рекомендація з приводу заходів стосовно висвітлення у ЗМІ виборчих кампаній (1999 р.)

Рекомендація про юридичні, операційні та технічні стандарти електронного голосування (2004 р.)

Європейська Комісія за демократію через право

(Венеціанська комісія)

Кодекс належної практики у виборчих справах (2002 р.)

Рекомендації щодо фінансування політичних партій (2003 р.)

Організація з безпеки та співробітництва в Європі

У 1990 р. у Копенгагені представники держав-учасниць тогочасної Конференції з безпеки і співробітництва в Європі досягли домовленості, створивши історію усього регіону ОБСЄ. Загалом усі держави-учасниці погодилися із тим, що тільки одна система управління може гарантувати ефективний захист прав людини і це – плюралістична демократія, заснована на верховенстві права. У *Копенгагенському документі* було сформульовано ряд перспективних зобов'язань щодо проведення демократичних виборів і закладено основу майбутньої діяльності Організації у сфері спостереження за виборами. (див. також: Бадден 2010 р.)

Найважливіші документи ОБСЄ наведено нижче:

Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)

Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ 1990 р.

Паризька хартія для нової Європи (1990 р.)

Документ Московської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ (1991 р.)

Декларація Стамбульського саміту (1999 р.)

Нині діючі зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у державах-членах ОБСЄ (2003 р.)

Європейський Союз

У 2000 р. Європейський парламент, Європейська Комісія та держави-члени ЄС, включаючи Європейську Раду, підписали і проголосили перший офіційний документ ЄС, у якому об'єднали в єдине ціле весь комплекс громадянських, політичних, економічних і соціальних прав і деяких прав «третього покоління» таких, як право на належне управління. *Хартія основних прав Європейського Союзу (Хартія)* поєднала разом права, які раніше були зафіксовані у різних джерелах, включаючи Конвенцію про захист прав людини

і основоположних свобод (ЄКПЛ) та інші договори Ради Європи, Організації Об'єднаних Націй (ООН) і Міжнародної організації праці (МОП). У 2009 р. почали застосовувати Лісабонський договір щодо установ ЄС та держав-членів, якщо вони діють в рамках законодавства ЄС. Фізичні особи тепер можуть використовувати судові та політичні механізми підтримки інститутів ЄС, а держави-члени, у певних випадках, відповідають за недотримання положень Хартії.

Найважливіші виборчі стандарти ЄС:

Європейський Союз (ЄС)

Хартія основних прав Європейського Союзу (2000 р.)

Комюніке Комісії щодо надання Європейським Союзом допомоги у виборах та проведенні спостереження за виборами (2000 р.)

Комюніке Комісії до Ради та Європейського парламенту щодо ролі Європейського Союзу у підтримці прав людини та демократизації у третіх країнах (2001 р.)

Угода Котону (між ЄС та країнами Африки та Карибського і Тихоокеанського басейну (АКТ) (2000 р.)

Основні принципи міжнародних виборчих стандартів

Основоположні міжнародні стандарти, які стосуються принципів демократичних виборів, передбачені у міжнародних договорах ООН.

Найбільш важливі положення законодавства ООН наведено нижче:

- Стаття 21 Загальної Декларації прав людини 1948 р.

(1) Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

(2) Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

(3) Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виражатися у періодичних і несфальсифікованих 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 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р.

Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

(а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників;

(б) голосувати і бути обраним на несфальсифікованих періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

(с) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

- Статті 1-3 Конвенції про політичні права жінок 1952 р.

Стаття 1

Жінки мають право голосувати на всіх виборах на рівних з чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації.

Стаття 2

Жінки можуть обиратися на рівних із чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації, у всі встановлені національним законодавством установи, що вимагають публічних виборів.

Стаття 3

Жінкам належить, на рівних із чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації, право займати посади на суспільно-державній службі та виконувати всі суспільно-державні функції, встановлені національним законодавством.

- Стаття 5 (с) Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 р.

(с) Політичні права, зокрема права брати участь у виборах - голосувати і виставляти свою кандидатуру на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною, так само як і в керівництві державними справами на будь-якому рівні, а також права рівного доступу до державної служби;

- Стаття 7 Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.

Держави-сторони вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах з чоловіками право:

(а) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів;

(б) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління;

(с) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни.

Тоді як увагу договорів ООН, здебільшого, зосереджено на праві голосувати і бути обраними, увагу рекомендацій РЄ/ВК та ОБСЄ/БДІПЛ у сфері виборів зосереджено на існуванні низки виборчих принципів.

Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії не тільки визначає основоположні норми європейського виборчого спадку: загальне, вільне, рівне, таємне і пряме виборче право, а також умови, необхідні для організації належних виборів, а саме: дотримання прав людини, особливо у політиці, організація виборів безстороннім органом та наявність ефективної системи оскарження.

I Копенгагенський документ включає широкий спектр зобов'язань для держав-учасниць ОБСЄ щодо проведення справді демократичних виборів у більш широкому контексті дотримання прав людини, які є вільними, чесними, прозорими і підзвітними через верховенство закону; щодо виборчого права, яке є загальне, рівне і таємне; щодо гарантії права бути обраним, як і права голосувати.

Якщо порівняти обидва документи, переважатимуть такі принципи:

Періодичні вибори

Копенгагенський документ	Кодекс належної практики у виборчих справах
(7.1) — проведення вільних виборів з розумною періодичністю, як це передбачено законом	6. вибори мають проводитись періодично; термін діяльності законодавчих зборів не має перевищувати п'яти років.

Загальні вибори, зазвичай, проводяться з періодичністю у чотири, п'ять років. Для президентських виборів можлива менша періодичність та не повинна перевищувати сім років. „Між призначенням виборів та їх проведенням має бути розумний період”, щоб партії та кандидати мали достатньо часу підготуватися до виборів, зокрема, донести свої політичні ідеї до виборців”. (Нині діючі зобов'язання ОБСЄ/БДІПЛ, 2003 р., стор.54)

Прямі вибори

(7.2) — дозвіл, щоби усі мандати, принаймні, в одній палаті національного законодавчого органу були предметом вільної змагальності в процесі всенародних виборів	5. прямим голосуванням проводяться вибори: I. принаймні до однієї з палат національного парламенту; II. інші національні законодавчі органи; III. місцеві ради.
--	--

„Прямі вибори громадянами до однієї з палат національного парламенту є одним із аспектів загальноєвропейської конституційної спадщини. Навіть, якщо президент республіки обирається шляхом прямих виборів, це питання визначається у Конституції кожної окремої держави”. (Венеціанська комісія, кодекс належної практики, 2002, I-5.)

“Склад первинних законодавчих органів на всіх рівнях влади має визначатися під час прямих виборів. Посади в інші органи влади, включаючи вищих посадових осіб і органи виконавчої влади, також повинні заповнюватися шляхом прямих виборів, непрямих виборів, які здійснюються членами обраної палати національного парламенту, або іншого представницького органу влади, або у випадку посад регіонального або місцевого рівня, членами відповідного законодавчого органу.» (Нині чинні зобов’язання ОБСЄ/БДІПЛ, 2003р., стор. 12).

Загальні вибори

<p>(7.3) — гарантування дорослим громадянам загального та рівного виборчого права;</p>	<p>1.1 Загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право обирати та бути обраною</p>
--	--

Загальне виборче право також включає наступні принципи: кожному громадянину, який має право голосу, надається право голосувати на недискримінаційній основі і без будь-яких обмежень за ознаками соціального походження, економічних чинників, фізичних вад, етнічного походження чи політичних переконань.

„Реєстрація виборців повинна здійснюватися чітко, своєчасно і прозоро, громадяни повинні мати достатні можливості для того, щоб зрозуміти свої права, перевірити правильність своєї реєстрації та переконатися у належному виправленні допущених помилок”. (Нині діючі зобов’язання ОБСЄ/БДІПЛ, 2003, стор. 16).

Не повинно бути жодних обмежень у праві голосу для представників меншин, жінок та інших категорій громадян (людей з фізичними вадами, громадян, які проживають за кордоном), однак можуть бути передбачені спеціальні умови для внутрішньо переміщених осіб та ув’язнених.

Таємне голосування

(7.4) таємне голосування;	4. Для виборця таємне голосування є не лише правом, але й обов'язком, недотримання якого карається визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого розкрито.
---------------------------	---

Для того, щоби гарантувати вільне волевиявлення виборців, необхідно, дотримуватися таких положень: перебування у кабінці для голосування лише однієї особи (за винятком виборців, які мають фізичні вади), заборона відкритого та сімейного голосування або голосування за інших осіб, заборона примушувати ув'язнених та військових голосувати (відкрито).

Рівні вибори

(7.3) — гарантування дорослим громадянам загального та рівного виборчого права;	<p>2.1. Рівні виборчі права: кожен виборець, в принципі, має один голос; якщо у виборчій системі передбачено більше як один голос, кожен виборець повинен мати таку ж саму кількість голосів.</p> <p>2.2. Рівність виборчих повноважень: мандати мають бути рівно розподілені між виборчими округами.</p> <p>2.3. Рівність можливостей має бути однаково гарантована усім партіям і кандидатам.</p> <p>2.4. Мають бути дозволені партії, які представляють національні меншини.</p> <p>2.5. Рівність і паритет статей</p>
---	---

До принципів, яких слід дотримуватися у всіх випадках, входить чисельна рівність голосу (одна людина - один голос), рівність електоральної сили (кожного депутата обирають рівною кількістю осіб) та рівність шансів (жодного високого порогу для політичних партій, рівність агітаційних можливостей, висвітлення у ЗМІ та фінансування).

Вільні вибори

<p>(7.4) – підрахунок голосів та повідомлення про результати відбувається чесно, а офіційні результати публікуються;</p> <p>(7.8) – забезпечення відсутності будь-яких юридичних чи адміністративних бар'єрів для безперешкодного доступу до ЗМІ на недискримінаційній основі для усіх політичних груп та окремих осіб, які бажають взяти участь у виборчому процесі;</p>	<p>3.1. Свобода виборців формувати свою думку</p> <p>3.2. Вільне волевиявлення виборців та боротьба з порушеннями на виборах</p>
---	--

Принцип вільних виборів передбачає забезпечення таких основних прав, як право на свободу вираження поглядів, право на об'єднання, зібрання та пересування. Це також передбачає:

- право вільного висловлювання кандидатами своїх думок,
- право вільного висвітлення ЗМІ виборчої кампанії, без перешкод і необґрунтованих обмежень з боку влади,
- право вільного спостереження національними спостерігачами (партійними/позапартійними) за усіма етапами виборчого процесу,
- відсутність залякувань, адміністративного тиску або страху відплати під час голосування,

- прозорість процесу підбиття результатів із перевіркою, яка здійснюється на кожному рівні, розпочинаючи від виборчих дільниць і закінчуючи вищим рівнем“. (ОБСЄ/БДІПЛ „Посібник для довгострокових спостерігачів за виборами”, 2007 р., стор.18)

Вільні вибори

<p>(7.5) — повага до права громадян домагатися політичних та державних посад особисто або як представникам політичних партій та організацій без дискримінацій;</p> <p>(7.9) — забезпечення того, щоби кандидати, які отримали необхідну за законом кількість голосів, належним чином вступали на посаду і залишалися на цій посаді до закінчення терміну своїх повноважень...</p>	
---	--

Принцип вільних виборів включає такі положення:

- відсутність вибіркової реалізації та застосування виборчого законодавства;
- чіткий поділ між державою і політичними партіями;
- невикористання державних ресурсів на користь одного кандидата;
- професійні та нейтральні дії виборчої адміністрації на всіх рівнях (без шахрайства і маніпуляцій);

- можливість кандидатів, партій і виборців подавати скарги і апеляції за фактами порушень;
- неупередженість судової системи та/або виборчої адміністрації під час розгляду справ;
- вчасне притягнення до відповідальності винних у порушеннях» (ОБСЄ/БДІПЛ „Посібник для довгострокових спостерігачів за виборами”, 2007 р., стор.18)

Умови реалізації принципів

- **Дотримання основоположних прав**

„Демократичні вибори неможливі без дотримання прав людини, зокрема таких прав, як свобода слова і преси, пересування країною, зібрання і об'єднань у політичних цілях, включаючи право на створення політичних партій. (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II 1.а).

- **Стабільність виборчого права**

„Основні положення виборчого законодавства, зокрема ті, які стосуються виборчої системи, складу виборчих комісій і визначення меж виборчих дільниць, не повинні бути відкритими для внесення змін менш ніж за рік до проведення виборів, або мають бути закріплені у Конституції чи у документі, який має вищу силу, аніж звичайний закон». (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II 2.б)

Процедурні гарантії

- **Організація виборів неупередженою, постійно діючою Центральною виборчою комісією, до складу якої входять представники судової влади, політичних партій та національних меншин**

“Центральна виборча комісія повинна мати постійний характер.

До її складу мають входити:

I. один суддя, як мінімум;

II. представники партій, які уже представлені у парламенті, або таких, що набрали більше визначеного відсотка голосів; ці особи мають бути добре обізнаними у питаннях, пов’язаних з виборами.

До складу ЦВК можуть входити:

III. представник міністерства внутрішніх справ;

IV. представники національних меншин.

Політичні партії повинні бути рівнозначно представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за роботою безстороннього органу. Рівність може тлумачитись вузько або пропорційно...” (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002 р., II, 3.a)

– Спостереження за виборами

“Як національним, так і міжнародним спостерігачам мають бути надані широкі можливості участі у спостереженні за виборами” (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002р., II 3.b)

– Ефективна система оскарження

„Органом, де можна оскаржувати факти порушення виборчого процесу, має бути або виборча комісія, або суд. Під час виборів до парламенту може бути надано право подавати скарги до парламенту як до першої інстанції. У будь-якому випадку, має бути можливість остаточного оскарження у суді.

Процедура повинна бути простою і без формалізму, зокрема, щодо прийнятності скарг.» (Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II 3.с)

Виборчий цикл

Навіщо зосереджуватися на повному виборчому циклі?

Чому виборчий цикл є таким важливим інструментом допомоги у проведенні виборів?

Вибори – це не разові заходи, які проводяться кожні чотири-п'ять років. Вибори – це процес безперервний, циклічний, метою якого є наближення країни до міжнародних виборчих стандартів. Створення виборчого циклу є першою спробою надати допомогу залученим до виборів спеціалістам в управлінні та здійсненні оцінювання виборчих процесів. Аби зрозуміти інструмент виборчого циклу, необхідно розглянути сферу дії електоральної підтримки.



Джерело: мережа знань про вибори програми «Адміністрування та фінансування виборів» (ACE The Electoral Knowledge Network), <http://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle>

Наприкінці дев'яностих років заходи електоральної підтримки (тобто спостереження за виборами і допомога в їх проведенні) здійснювалися, головним чином, Радою Європи (РЄ), Європейським Союзом (ЄС), Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Організацією Об'єднаних Націй (ООН). На перших етапах міжнародну підтримку молодим демократіям, здебільшого, було зосереджено на передачі необхідних знань місцевим зацікавленим сторонам для організації виборів на спеціальній основі. Тому до 2000 р. діяльність проектів надання електоральної допомоги, здебільшого, зосереджувалась на події, а їх

метою було надати допомогу місцевим зацікавленим сторонам у сам день виборів (див. також Барджаккі 2011: Ефективність і постійність допомоги на виборах (Bargiacchi 2011: Effectiveness and Sustainability of Electoral Assistance).

Загалом, **спостереження за виборами**, визначають як цілеспрямований збір інформації про виборчий процес, а також підготовку повних висновків про його проведення на основі інформації, зібраної особами, які, по суті, не уповноважені втручатися у сам процес. Основними цілями спостереження є легітимізація виборчого процесу, якщо це необхідно, а також розширення суспільної довіри до виборів, запобігання шахрайству з метою зміцнення поваги до прав людини і сприяння у вирішенні конфлікту.

Допомога у проведенні виборів протягом усього виборчого процесу, визначається як правова, матеріально-технічна підтримка, яка надається у сфері виборчого законодавства, його процесах та інституціях. Вона охоплює широкий спектр: від допомоги у сфері підготовки нормативно-правової бази для проведення виборів (виборчі системи, процес реєстрації виборців, підтримка інститутів, покликаних керувати і приймати рішення щодо виборчих процесів) до надання фінансової допомоги, матеріалів, обладнання та експертної допомоги, а також технічної і фінансової підтримки громадянському суспільству, залученого до процесу навчання виборців, спостереження за виборами та моніторингу ЗМІ, включаючи технічну допомогу політичним партіям. (Див. Методичні рекомендації ЄС щодо надання допомоги під час виборів 2006).

Обмеженість такого підходу згодом стала очевидною, особливо у зв'язку з процесами зміцнення демократії у довгостроковій перспективі. Зосередження уваги виключно на дні виборів є не достатнім для гарантії постійної електоральної підтримки, оскільки це робить місцеві зацікавлені сторони постійно залежними від зовнішньої допомоги (більше у Туччінарді 2007: «Зосередження Програми «Адміністрування та фінансування виборів» (ACE) на ефективній електоральній допомозі (Tuccinardi 2007: ACE Focus on Effective Electoral Assistance).

Аби подолати ці обмеження, спеціалісти почали вивчати альтернативні підходи. Експерти з Європейської комісії (ЕК) та Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (IDEA) розпочали спільну розробку нового інструменту - виборчого циклу, взявши до уваги принципи Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги 2005 р. та Аккрської програми дій 2010 р..

Виборчий цикл - це інструмент планування і навчання. Він допомагає ; ознайомити зацікавлені сторони, залучені до виборчого процесу з циклічністю виборчих процесів, а також полегшує координацію їхньої діяльності, допомагає виявити недоліки і проблеми виборчого процесу задля приведення виборів у відповідність до міжнародних стандартів.

З яких етапів складається виборчий цикл?

Виборчий цикл представляє собою циклічний, безперервний процес, а не окремих захід. Він складається з трьох основних періодів:

- період до виборів (18 – 3 місяці до виборів);
- виборчий період (від 3 місяців до дня голосування);
- період після виборів (від дня голосування до нового виборчого циклу).

Кожен з етапів виборчого циклу може мати під етапи - заходи з підготовки до дня голосування, які відслідковуються у ході всього виборчого циклу. Міжнародні стандарти можна запроваджувати на кожному з етапів електоральних заходів. Короткий опис кожного етапу наводиться нижче:

Період до виборів

Етап 1: Правова основа

- конституційна реформа;
- реформа законодавства, пов'язаного з виборами (виборче законодавство, законодавство про політичні партії, про фінансування політичних партій та кримінальне законодавство);

- закони про громадянство та місце проживання;
- виборча система, делімітація кордонів виборчих округів, склад виборчої адміністрації.

Етап 2: Стратегічне планування та імплементація

- стратегічне планування;
- складання бюджету, спонсорство (внески) та фінансування (платежі);
- підготовка графіку/розкладу виборчих заходів;
- набір працівників та матеріально-технічне забезпечення;
- логістика: транспорт, а також безпека і збереження матеріалів.

Етап 3: Підготовка та освіта

- управління людськими ресурсами: підбір тимчасових та постійних працівників, оцінка навчальних потреб;
- підготовка: серія занять щодо процедур, які відбуватимуться у день виборів із зосередженням на процесі підрахунку, тощо;
- освіта виборців та інформування;
- громадська освіта у школах/університетах: важливість позавиборчої діяльності;
- постійна робота з громадськістю.

Етап 4: Реєстрація та висування кандидатів

- реєстрація виборців;
- акредитація спостерігачів;
- реєстрація партій і кандидатів.

Виборчий період

Етап 5: Виборча кампанія

- фінансування партій;
- кодекс поведінки;
- доступ до медіа;
- вирішення спорів.

Етап 6: Заходи з забезпечення голосування

- розповсюдження матеріалів для голосування;
- підбір та підготовка працівників;
- чітке інформування виборців;
- чітка система оскарження.

Етап 7: Перевірка результатів

- підрахунок результатів;
- скарги та апеляції;
- оголошення остаточних результатів.

Період після виборів

Етап 8: Аналіз, дослідження, архівування

- оцінка, аудит, аналіз та рекомендації;
- формулювання цілей реформи;
- інституційне зміцнення та професійний розвиток;
- правова реформа;
- архівування та дослідження;
- оновлення списку виборців.

Усі перераховані заходи є взаємозалежними, не існують окремо, а пов'язані з іншими так, що недолік одного впливає на решту. Національним та міжнародним спостерігачам за виборами під час здійснення оцінки усього виборчого процесу та підготовки рекомендацій слід зважати на це.

Як досягти суттєвого поліпшення виборчого процесу?

Виборчий цикл має три основні функції (див. також Барджаккі 2008р.):

1. Дає чітке уявлення про заходи можливої електоральної допомоги і пропонує ідеальні умови задоволення конкретних потреб виборчого процесу, а також визначає пріоритети довгострокової допомоги у відповідності до міжнародних стандартів.

2. Забезпечує спостерігачів за виборами умовами для визначення найбільш важливих етапів виборчого процесу.
3. Це – інструмент просвітництва національних учасників виборчого процесу, який робить свій внесок у процес передачі знань місцевим зацікавленим сторонам і, як результат, сприяє розвитку їх потенціалу. Виборчий цикл, таким чином, діє як довідковий інструмент, допомагаючи місцевим спостерігачам розподіляти ресурси.

Незважаючи на інновації, привнесені виборчим циклом до сфери заходів електоральної підтримки, його вплив на підвищення ефективності і стійкості виборчих процесів було обмежено (див. також Барджаккі 2011/2008).

Процес проведення виборів і надалі наближатиметься до міжнародних стандартів, якщо:

- спеціалісти з питань проведення виборів зважатимуть на *політичний контекст*, у якому розгортаються проекти підтримки, забезпечуючи їх інтеграцію у стратегію, спрямовану на зміцнення демократії та соціальний розвиток (див. графік),
- спеціалісти з питань проведення виборів застосовуватимуть *синергію заходів електоральної підтримки*, тобто процесів спостереження за виборами і надання допомоги у їх проведенні. За умови включення цих заходів до стратегії більш широкого інституційного будівництва та підтримки демократії, вони матимуть далекосяжні політичні наслідки для проведення виборів. Однак, для досягнення цього довготривалого ефекту, необхідно, щоб рекомендації спостерігачів ефективно використовувалися у програмних цілях та майбутній електоральній допомозі.

З огляду на це, розвиток заходів електоральної підтримки – допомога та спостереження, міг би сприяти проведенню законних і чесних виборчих процесів, які, в свою чергу, гарантували б відповідність виборів міжнародним стандартам. У цьому випадку місцеві спостерігачі є надзвичайно важливим джерелом виявлення шахрайства в ході виборчого циклу, а їх рекомендації могли б сприяти приведенню виборчого процесу у відповідність до міжнародних стандартів.



Як можна інтегрувати міжнародні стандарти у виборчий цикл?

Правова основа

Оцінка виборів щодо відповідності національному законодавству

Кінцевою метою спостереження за виборами є оцінка ступеня відповідності виборчих процесів національному законодавству та міжнародним стандартам. Процес оцінки виборів розподіляється на два етапи: (1) насамперед, здійснення оцінки виборчого процесу і виявлених порушень у рамках національного законодавства, і (2) виборчий процес, порушення, а також національне законодавство оцінюються з точки зору їх відповідності міжнародним стандартам. Це важливо, оскільки вибори та їх законодавча основа мають повністю відповідати міжнародним стандартам.

Національне законодавство включає:

- конституцію;
- закон/кодекс про вибори;
- кодекс та закони, які стосуються виборчих питань (наприклад, медійне право, закони про політичні партії, закони про фінансування політичних партій);
- інструкції та директиви органів управління виборчим процесом;
- кодекс поведінки політичних партій/органів управління виборами.

Ці національні стандарти не завжди виписані зрозуміло. Іноді їх правові норми і положення є нечіткими, двозначними, суперечливими і такими, що не узгоджуються з іншими нормами національного і міжнародного права.

Національне законодавство – часто неоднозначне, нечітке, суперечливе

Часто національні стандарти є нечіткими і неоднозначними. Нечіткість правових норм створює ризик того, що вони не реалізуватимуться тією чи іншою стороною. Це може ускладнювати роботу національним спостерігачам, які прагнуть кваліфіковано спостерігати за усім виборчим процесом. Однак потрапляють у пастку, намагаючись зрозуміти та розтлумачити нечіткі й двозначні правові положення, що забирає час і ресурси.

Приклади нечіткості й неоднозначності

Приклад 1 – Перевірка підписів

У виборчому законодавстві перехідних демократій досить широко застосовується практика не виписувати детально положення про те, як перевіряти і підтверджувати підписи за кандидатів. Досить часто у ньому передбачається лише, що органи управління виборчим процесом (EMBs) „регулюють процес перевірки і підтвердження підписів за кандидата» без зазначення того, як саме орган управління їх перевіряє. Неоднозначність процедур може надати процесу перевірок і звернення підписів органами управління виборами неєднозначний та, можливо, свавільний характер.

Згідно міжнародних стандартів: “При перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, встановлених строків і перевіряти усі підписи без вибіркової” (Венеціанська комісія, кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, §1.3, 8)

Приклад 2 – Політичні партії, яким надається допомога з-за кордону

У деяких законах про вибори передбачено положення, яке забороняє політичним партіям отримувати фінансову допомогу з-за кордону, що перешкоджає їхній участі у виборах. Часто закони про вибори містять нечіткі положення і не дають визначення терміну „допомога з-за кордону“, створюючи цим плутанину і відкриваючи можливості для довільного тлумачення. Існують суперечки щодо визначення терміну „допомога з-за кордону“: чи вважається партія такою, що отримує допомогу з-за кордону, якщо фінансується урядом іншої держави або навіть громадянами, які живуть за кордоном (діаспорою); щодо останньої існує особливо багато суперечок.

Згідно міжнародних стандартів: “Держави повинні заохочувати політику фінансової відкритості з боку тих політичних партій, які отримують державне фінансування” (Венеціанська комісія, кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II. 3.5, 111)

Часто національне законодавство містить положення, які суперечать положенням конституції, нормам виборчого

законодавства, підзаконним актам, розпорядженням і директивам органів управління виборами та кодексам поведінки.

Приклад стандартів, які суперечать один одному

Директива ЦВК про доступ спостерігачів на виборчі дільниці

Іноді постанови ЦВК перешкоджають спостерігачам здійснювати свої функції з достатнім ступенем свободи пересування і доступом до інформації. Наприклад, у виборчому кодексі може бути передбачено загальне положення про дозвіл спостерігати за виборами, а постанова ЦВК часто обмежує такі дії.

Трапляється, що директиви ЦВК забороняють спостерігачам „бути присутніми поруч зі столами, де видаються бюлетені“, що обмежує їх здатність уважно ознайомлюватись зі списком виборців, процесом їх ідентифікації та видачі бюлетенів. Проблема загострюється під час процедури підрахунку і підбиття підсумків.

Окрім того, відсутність чітких положень ЦВК щодо гарантування спостерігачам доступу до важливої інформації часто використовується органами управління за виборами, щоби обмежити права спостерігачів щодо перевірки документів, отримання відповідей та завірених копій відповідних документів.

Згідно міжнародних стандартів: “Як національні, так і міжнародні спостерігачі повинні мати широкі повноваження для участі у спостереженні за виборами.” (Венеціанська комісія, кодекс належної практики у виборчих справах, 2002, II. 3.2а)

Не завжди чітко визначено відповідні повноваження і обов'язки виборчої адміністрації та державних органів. Наприклад, законодавство, яке регулює роль ЗМІ під час виборів, створення і діяльність політичних партій, їх фінансування, видачу і вручення ідентифікаційних документів та ін. Нерідко повноваження суперечать один одному або дублюються, а це може перешкоджати реалізації навіть належних положень виборчого кодексу.

Приклади нечіткого визначення кола відповідальності

Конфліктні органи моніторингу ЗМІ

У багатьох законах про вибори передбачено існування наглядового органу, який має контролювати незалежні медіа щодо відповідності їх діяльності вимогам розподілу безкоштовного ефірного часу та збалансованого висвітлення виборчої кампанії. Ці органи іноді створюються і регулюються ЦВК, до їх складу можуть входити депутати, вони підзвітні національним законодавчим органам.

Водночас медійне законодавство також передбачає створення незалежних агентств і регулюючих органів з контролю за роботою ЗМІ, які дублюють свої функції.

Це часто призводить до суперечок щодо застосування різних правових норм, а також створює ситуації, коли відповідальність кожного стає нічиєю. На практиці така ситуація, як правило, призводить до того, що на скарги під час виборчих кампаній не реагують, а неоднакове поведження суперників на виборах не має жодних юридичних наслідків.

Згідно міжнародних стандартів: “7.14 Держави зобов’язані створити механізми забезпечення чесного висвітлення виборчих кампаній, не обмежуючи здатність медіа висвітлювати вибори у повному обсязі, а у випадках приватних медіа – висловлювати свої погляди щодо кандидатів, партій та їх програм. Зокрема, держави повинні створити процедури щодо отримання та реагування на скарги суперників виборчої кампанії про факти нечесних або протизаконних дій медіа під час виборів”. (ОБСЄ/БДІПЛ „Нині діючі зобов’язання”, 2003, р.20)

Непоодинокими є випадки затягування із запровадженням в дію виборчого законодавства, що унеможлиблює вчасне ознайомлення учасників процесу і виборців із його нормами. Закони, прийняті напередодні виборів, підривають легітимність законодавства і довіру до нього.

Приклади зміни виборчого кодексу напередодні дня голосування

Внесення змін до виборчого кодексу за тиждень до виборів

Іноді, аби задовольнити вимоги опозиції чи укріпити власні позиції серед міжнародної спільноти, органи державної влади вносять зміни до виборчих кодексів в останній момент. У деяких країнах існують приклади внесення таких змін за місяць до виборів, а в одному випадку – лише за тиждень до дня голосування. У той час, як опозиційні партії висловлювали своє задоволення змінами, і навіть міжнародне співтовариство вітало той факт, що рекомендації ВК/БДІПЛ було прийнято до уваги, всі спостерігачі звернули увагу на відсутність у учасників виборчого процесу можливості ґрунтовно ознайомитися з останніми змінами до проведення виборів.

Згідно міжнародних стандартів: Основні положення виборчого законодавства, зокрема, ті, які стосуються виборчої системи, складу виборчих комісій і визначення меж виборчих дільниць, не повинні бути відкриті для внесення змін менш ніж за рік до проведення виборів, або мають бути закріплені у Конституції чи у документі, який має вищу силу, аніж звичайний закон 2002, II. 2b)

Підтримка ролі міжнародних стандартів у національному законодавстві

У випадках, коли національне законодавство є нечітким, неоднозначним, а правові норми – колізійними, суперечливими і дублюють один одного, ключову роль відіграють міжнародні стандарти. Вони можуть бути основою для тлумачення справ, пов'язаних із виборами, і для реформування виборчого законодавства у довгостроковій перспективі.

Місцеві спостерігачі можуть сприяти чіткості і узгодженості виборчого законодавства шляхом:

- ознайомлення з оцінками відповідності національного законодавства міжнародним стандартам, які вже існують.

У Спільних висновках ВК/БДІПЛ щодо національного виборчого кодексу дано поглиблену оцінку виборчого законодавства щодо його відповідності міжнародним стандартам і дано перелік невідповідностей, суперечностей та фактів колізій національних норм;

- підготовки *виборчих звітів* з власним аналізом наявних правових проблем, посиланням на міжнародні стандарти, які дають рекомендації щодо вирішення правових проблем і підготовки конкретних рекомендацій для подальшого вдосконалення виборчого законодавства.
- ініціювання/участі в *обговореннях виборчого кодексу* у період після виборів. У ході таких обговорень слід дотримуватися такого передового досвіду:
 - o залучати до обговорень усі основні зацікавлені сторони (політичні партії, місцевих спостерігачів, Центральну виборчу комісію, державні спеціалізовані установи);
 - o завжди посилатись на міжнародні стандарти;
 - o пояснювати, чому було підготовлено саме такі рекомендації. Іноді мова йде про дотримання міжнародних стандартів та зобов'язань, а іноді – про підготовку більш чіткого і послідовного законодавства, що є не менш важливо;
 - o готувати конкретні пропозиції щодо зміни виборчого законодавства.

Реформа виборчого законодавства у Грузії

У 2007 р. парламентом Грузії було створено робочу групу зі складу представників владних і опозиційних партій. Представники ОБСЄ та РЄ не брали участі в обговореннях групи, хоча й були присутні на її зустрічах. Під час зустрічей, які проводились двічі на тиждень, члени групи на основі висновків ВК/БДІПЛ обговорювали найбільш важливі проблеми (виборчі кордони, виборчі пороги, виборча система та ін). Через півроку таких обговорень учасники погодились щодо деяких змін.

У 2008 р. формат роботи було переглянуто; міжнародні організації надали парламентським та непарламентським політичним партіям приміщення для проведення обговорень виборчого кодексу. Зустрічі з принциповими обговореннями проводилися самими учасниками.

На початку 2013 р. з ініціативи голови парламенту було створено нову групу, включення до якої парламентських і непарламентських партій, місцевих спостерігачів дещо змінило її формат. Проведення зустрічей, які проходили щомісяця, було зупинено проведенням президентських виборів у жовтні 2013 року.

Стратегічне планування у період до виборів

Знайомство та підготовка до усіх аспектів стратегічного планування

У процесі підготовки до спостереження за виборами виникають такі питання: бюджетування, спонсорство (внески) і фінансування (платежі), підготовка графіку/розкладу виборчих заходів, підбір і матеріально-технічне забезпечення, логістика (транспорт), а також питання безпеки і зберігання матеріалів.

Процес підготовки до спостереження за виборами є частиною стратегічного планування, який передбачає здійснення аналізу наявних ресурсів, зокрема, управління людськими

ресурсами та їх розподіл, а також розподіл коштів та часу. Враховуючи, що Центральна виборча комісія заздалегідь визначає день виборів, організація зі спостереження повинна завчасно до дня голосування виділити людські та фінансові ресурси у відповідності до графіку та дати проведення виборів.

Проте, перед тим, як зануритися у повсякденне управління заходами зі спостереження, офіс самої місії має підготувати стратегічні та добре виписані основи управління та реалізації заходів, пов'язаних із здійсненням спостереження. Це необхідно зробити заздалегідь до очікуваного дня виборів і у відповідності до наявних ресурсів організації. У стратегічному плануванні необхідно керуватися міжнародними стандартами.

Ваша організаційна мета: проведення спостереження у відповідності до міжнародних стандартів

Під час першого етапу планування до наглядової місії перед будь-якою організацією зі спостереження виникає ключове питання «за чим спостерігати»: за діяльністю органів управління за виборами, роллю виборців, висвітленням виборів у медіа та/або участю політичних партій у виборах?

Яким би не було рішення щодо загальної мети спостереження за виборами, воно повинно базуватися на міжнародних стандартах, адже вибори оцінюються не тільки на предмет відповідності національному законодавству, а в першу чергу, міжнародним стандартам. Одними з основоположних принципів спостереження за виборами є такі міжнародні стандарти:

- наскільки чесними є вибори? Необхідно зосередити увагу

на правах кандидатів, використанні адміністративних ресурсів, доступі до ЗМІ та/або системи подання скарг/апеляцій.

- наскільки чесним є виборчий процес? Зосередити увагу на випадках залякування та/або процесах підрахунку та реєстрації виборців.
- Яка роль засобів масової інформації у виборчому процесі? Варто розглянути питання з точки зору принципів вільних виборів та/або справедливості виборів, включно з доступом до пов'язаної з виборами інформації (наприклад, інформації про виборчі дільниці), а також відносно чесного представлення кандидатів.
- Чи існує доступ для здійснення права голосувати? Це питання вимагає проведення виїзного оцінювання перед днем виборів для уявлення про те, де розташовані виборчі дільниці чи виборчі пункти, як виборці зможуть дістатися до приміщення для голосування і які механізми для полегшення доступу виборців є в наявності. Сюди також входить питання доступу до попередніх і остаточних списків виборців. Це важливо, оскільки список виборців забезпечує доступ виборців до виборчої урни у день проведення виборів.

Розгляньте можливість розробки плану разом з декількома зацікавленими сторонами

При плануванні діяльності зі спостереження за виборами формувати широкий альянс завжди краще, хоча й складно. Яке б рішення не було прийняте, місії спостерігачів повинні розробити:

- стратегічний план виключно для внутрішніх спостерігачів;
- план для багатьох учасників виборчого процесу, до якого включено внутрішніх спостерігачів;
- загальнонаціональний план з багатьма елементами і групами внутрішніх спостерігачів; і/або

- запропонований центральною виборчою комісією план з участю внутрішніх спостерігачів.

Нижче наведено приклад того, як може бути складений стратегічний план:

ОУВП розробляють стратегічний план допомоги у внутрішньому спостереженні за виборами

В 2011 році МФВС та ПРООН провели на Балі пілотний курс зі стратегічного планування для 21 учасника з виборчої комісії Індонезії, серед яких були усі члени комісії та старші співробітники. Курс включав у себе огляд інструментів планування, що існують в країні; правових та адміністративних вимог до таких державних інституцій, як виборча комісія; та висновків, зроблених з проведеного післявиборчого аналізу, соціальних опитувань та звітів спостерігачів. Цей тип підготовки дозволив ОУВП краще підготуватися і скласти план для здійснення внутрішнього спостереження за виборами та надав можливість усім відповідним співробітникам оцінити ресурси, що є в наявності для спостереження за виборами.

Джерело: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Articles/2011/Roadmap-to-Better-Elections-Multi-Year-Strategic-Plans-for-Election-Management-Bodies.aspx>

Продумайте чіткий план

Важливо, щоб будь-яка місія зі спостереження за виборами створювалася за наслідками проведення підготовчого дослідження, виїзного оцінювання та зустрічі з ключовими зацікавленими сторонами у виборчому процесі. Тоді результат такого підготовчого дослідження повинен призвести до визначення мети спостереження за виборами: міжнародних стандартів, які є керівними принципами вашого планування.

В цілому, при розробці програми спостереження

- Визначте ключові питання, які буде оцінено та проаналізовано;
- Визначте доступні людські та фінансові ресурси;
- Займіться плануванням та організаційними питаннями до того, як розпочати діяльність;
- Розробіть програму та організаційну структуру, яка б враховувала виборчу і політичну ситуацію та наявні людські й фінансові ресурси;
- Розвивайте потенціал для реалізації програми;
- Забезпечте безсторонність і дотримання кодексу поведінки.

Джерело: Посібник для внутрішніх спостерігачів, ОБСЄ/БДІПЛ, 2003 рік, стор.21

План повинен керуватися не лише загальною метою, але й певними принципами (вичерпний перелік яких наведено в кінці цього розділу); він повинен містити не лише чітко визначені цілі, але й завдання, заходи та результати. В ньому слід також навести чіткий перелік заходів і сформулювати уявлення про те, хто несе відповідальність, за які заходи та як ці заходи пов'язані зі стандартами оцінювання, звітності та аналізу. Фінансування та його оприлюднення є важливими компонентами стратегічного планування.



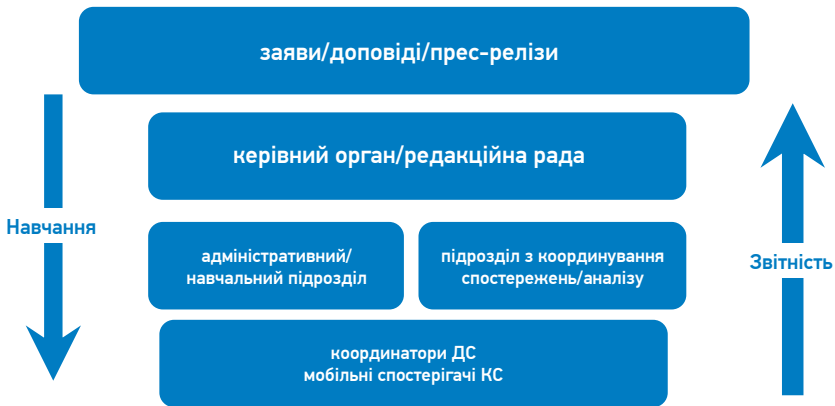
Створіть ефективну структуру звітності

Крім добре продуманого стратегічного плану місцям спостерігачів слід мати хороший план звітності. Його ключові елементи повинні допомагати спостерігачам на місцях збирати об'єктивну інформацію та ретельно і регулярно доводити її до відома регіональних координаторів, а також дозволяти координаторам аналізувати цю інформацію та передавати її основній групі.

У разі виникнення надзвичайних ситуацій чи обставин, які вказують на серйозні порушення чинного національного законодавства та/або міжнародних стандартів, спостерігачі на місцях повинні негайно сповістити про них вашу штаб-квартиру, доповівши по телефону та/або відправивши після цього екстрене повідомлення.

Нижче ви знайдете графік, який пояснює зв'язок між навчанням та звітуванням ваших спостерігачів. Лише за умови, що ваші спостерігачі пройшли інтенсивний курс

навчання зі звітності, вони зможуть подавати якісну інформацію до штаб-квартири, яка на основі відомостей, отриманих від спостерігачів на місцях, зможе написати об'єктивні, неупереджені й точні звіти.



Розробіть хороший план комунікації на місці

Для спостереження за виборами важливим є не лише чіткий план звітності, але й надійний і швидкий план комунікації. Спостереження за виборами покладається на різні комунікаційні технології, які полегшують отримання та передачу інформації в день проведення виборів. До таких комунікаційних технологій можуть відноситися стаціонарні телефони, мобільні телефони, факсимільні апарати, комп'ютери, або ж їх поєднання.

Незалежно від обраної технології, комунікаційні мережі можуть бути перервані або перевантажені, а тому місії спостерігачів повинні мати готове альтернативне рішення. Майте у наявності резервні плани комунікації, про які відомо вашим спостерігачам. У деяких випадках, можливо, доведеться відправляти інформацію автомобілем чи іншими засобами, такими як SMS (текстові повідомлення) або електронна пошта, якщо до них є доступ.

Будьте гнучкими але наполегливими, переслідуючи вашу мету

У більшості випадків політичні обставини вимагатимуть внесення змін до плану організації спостереження за виборами. За умови, що перед початком діяльності місії було виділено достатньо часу, людських і фінансових ресурсів, такі зміни будуть здійснені швидко та “стратегічно”. Проте не слід забувати загальну мету: міжнародні стандарти, за якими організація зі спостереження оцінює виборчий процес.

Іноді внутрішні політичні обставини можуть спонукати місцеві або національні виборчі органи відкласти або змінити день проведення виборів. Це вимагає від міжнародної організації, яка ініціює місію зі спостереження за виборами, переглянути розподіл стратегічних ресурсів і план її реалізації.

Також може статися, що національна ГО (або мережа ГО) зі спостереження за виборами, яка працює у партнерстві з організацією, потребуватиме додаткового навчання та часу для підготовки, а тому і перегляду часових рамок реалізації стратегічного плану. Зосередження уваги на гнучкості, не повинно зашкодити міжнародним стандартам, дотримання яких було визначено в якості спільної мети спостереження за виборами.

Додаткові джерела інформації та приклади:

Стратегічне планування для місцевих спостерігачів за виборами

Стандарти і приклади ЄС: http://www.eueom.eu/files/dmfile/promoting-and-defending-democracy_en.pdf і <http://www.eces.eu/about-us/focus-areas>

Глобальна мережа внутрішніх спостерігачів за виборами: <http://www.gndem.org>

Посібник з планування спостереження за виборами Національного демократичного інституту (НДІ): http://www.ndi.org/files/2381_planning_engpdf_09192008.pdf

EISA/Chad, Групи з надання допомоги у проведенні моніторингу національних виборів: <http://www.eisa.org.za/EISA/chada1.htm>

Шаблони стратегічного планування

Socrates.com: http://socrates.berkeley.edu/~pbd/pdfs/Strategic_Planning.pdf

Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій (Джон Брайсон): <http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/>

Ресурси стратегічного планування/ плани ОУВП за країнами

Стратегічний план Виборчої комісії Західної Австралії (2013–2017): https://www.elections.wa.gov.au/sites/default/files/content/documents/Strategic_Plan_2013-2017.pdf

Стратегічний план Виборчої комісії Уганди (2013–2017): <http://www.ec.or.ug/docs/EC%20Strategic%20Plan%202013-2017.pdf>

Стратегічний план Центральної виборчої комісії Грузії (2012–2015): http://cesko.ge/files/2012/Strategiuli_Gegma_Eng-NEW.pdf

Стратегічний план Незалежної виборчої комісії Південної Африки (2010–2013): <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=133974>

Стратегічний план Незалежної виборчої комісії Афганістану (2011–2016): http://www.iec.org.af/pdf/plan/updated_iec_five_year_strategic_plan_05_june_2012_eng.pdf

Стратегічний план Незалежної виборчої комісії Пакистану (2010–2014): <http://www.ecp.gov.pk/sp/downloads/ECP%205-Year%20Strategic%20Plan,%20Full%20Version,%20English,%20May%202010.pdf>

Впровадження міжнародних стандартів у внутрішнє спостереження за виборами

Загальна мета	Загальна, довгострокова мета повинна сприяти застосуванню міжнародних стандартів		
Наслідки	Показники	Засоби перевірки	Припущення
Національні вибори приведено у більшу відповідність до міжнародних стандартів.	Підтримується впровадження одного чи більше з таких виборчих стандартів: - вільні - чесні - рівні - ...	Міжнародні стандарти Наприклад, Кодекс належної практики Венеціанської комісії або Чинні зобов'язання ОБСЄ/БДІПЛ	
Кінцевий результат			
Цільова група: внутрішні спостерігачі за виборами	Міжнародні стандарти є частиною методології внутрішніх спостерігачів за виборами.	Удосконалені знання міжнародних стандартів.	
Проміжні результати			
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Найважливіші міжнародні стандарти визначаються внутрішньою організацією зі спостереження за виборами. 2. Методологію спостереження за виборами адаптовано. 3. Звіти реорганізовано. 4. Рекомендації відображають міжнародні стандарти. 5. Діяльність у період між виборами сприяє впровадженню міжнародних стандартів. 	<p>Огляд найважливіших міжнародних стандартів для кожного зі спостерігачів за виборами. Скориговані анкети та навчальні модулі для спостерігачів Шаблон звіту про вибори Шаблон рекомендацій</p> <p>План дій</p>	
Заходи			
	Визначаються внутрішніми спостерігачами за виборами		

Навчання спостерігачів

У чому полягає навчання спостерігача за виборами?

У 1994 році після прийняття Міжпарламентською радою Паризької декларації багато міжнародних організацій зі спостереження за виборами і місцевих ГО з моніторингу виборів при плануванні своїх дій під час виборів враховують циклічний характер виборчого процесу. Причина полягає в наступному: навчання спостерігачів за виборами зосереджує обмежені ресурси на якомога ширшій вибірці. Мета полягає в отриманні статистично і фактично точної картини всього виборчого процесу в рамках виборчого циклу.

Навчання спостерігачів за виборами може охоплювати аналіз дня перед виборами, дня проведення виборів або дня після виборів та звітування залежно від цілей і завдань організованої місії. У будь-якому випадку, навчання покликано вдосконалити і підвищити прозорість та підзвітність виборчого процесу в інтересах демократичного розвитку. Сюди входять питання щодо передвиборчого реформування виборчого законодавства, формування і реалізації пов'язаних з виборами процесів і процедур, встановлених центральною виборчою комісією (ЦВК), чи розробки передвиборчої платформи політичної партії та відбору кандидатів на партійній основі; навчання також може включати в себе питання стосовно методів роботи в день проведення виборів, підрахунку і оприлюднення результатів та/або післявиборчого судового розгляду апеляцій і скарг.

Яким чином інтегрувати міжнародні стандарти у своє навчання?

Розробляючи ваш навчальний посібник, розгляньте можливість включення до нього спеціального розділу про міжнародні стандарти. Цей розділ може бути призначений для коротких біографічних нарисів спостерігачів, як основних членів групи, регіональних координаторів, довгострокових і короткострокових спостерігачів. Усі спостерігачі повинні

отримати мінімальні знання про міжнародні стандарти, а члени основної команди та регіональні координатори потребують ретельнішої підготовки, ніж довгострокові й короткострокові спостерігачі.

Чому належне навчання має таке важливе значення для спостереження за виборами?

Спостерігачі, які підготовлені належним чином і відповідно до провідних стандартів, які широко визнаються і застосовуються, ймовірно, більш активно братимуть участь у виборчому процесі. Вони є більш відданими ідеї забезпечення точності й справедливості виборів.

Для досягнення цієї мети необхідна вузькоспеціалізована методологія спостереження і ретельний план навчання. На основі нейтральності та об'єктивності потрібно розробити кодекс поведінки основних прав та обов'язків внутрішніх спостерігачів.

Для спостерігачів важливо розуміти, чітко та послідовно використовувати ці інструменти. Це гарантує, що спостерігачі звітуватимуть про вибори прозоро, об'єктивно і точно. Таким чином, вони допоможуть підтримати й зміцнити виборчий процес в інтересах усіх виборців, які очікують, що їх голос буде зараховано в день виборів, а посадові особи після їх обрання візьмуть на себе обов'язки відповідно до посади.

Кого потрібно навчати?

Залежно від обсягу та розміру вашої місії зі спостереження, вам слід розглянути питання стосовно навчання основних членів команди, регіональних координаторів, довгострокових та/або короткострокових спостерігачів.

Спостерігачі повинні відповідати наступним мінімальним кваліфікаційним вимогам:

Мінімальні кваліфікаційні вимоги до внутрішніх спостерігачів за виборами

- Досвід роботи в якості внутрішнього спостерігача за виборами;
- Досвід роботи у попередніх міжнародних місіях зі спостереження (не обов'язково);
- Знання та розуміння завдань і мети місії зі спостереження;
- Доведена здатність спостерігати, записувати і точно відображати багато видів діяльності, про які потрібно звітувати;
- Відповідний рівень освіти.

Які методи навчання потрібно використовувати?

Існує безліч методів навчання, які можна використовувати та які визнаються “передовим досвідом” спостереження за днем проведення виборів. Більшість з цих методів також стосуються і довгострокового спостереження:

- *Локальні семінари*, присвячені конкретним темам, у тому числі перегляду і тренуванню в заповненні формулярів за допомогою досвідчених спостерігачів, що, як правило, проводяться в центральному або регіональному офісі організації-спостерігача;
- *Навчання за місцем роботи*: участь досвідченого спостерігача разом зі спостерігачем-початківцем для забезпечення колективної пам'яті і вирішення непередбачуваних проблем, які виникають задовго перед днем проведення виборів;
- *Онлайн-навчання*: доступ до онлайн-інформації та навчальних посібників для тих, хто має доступ до мережі Інтернет перед днем проведення виборів.

Навчання спостерігачів за виборами проводиться на різних етапах виборчого процесу: на початку – для регіональних координаторів і довгострокових спостерігачів та незадовго до дня проведення виборів – для короткострокових

спостерігачів. Стосовно останніх, їхнє навчання часто відбувається під час досить напруженого періоду підготовки до дня виборів, коли проводяться поточні, пов'язані з виборами заходи (наприклад, моніторинг кампанії, моніторинг виборчих процесів у ЦВК, моніторинг фінансування виборчої кампанії політичними партіями). Короткострокові спостерігачі отримують багато інформації за дуже короткий час.

Залежно від масштабів спостереження, навчальні модулі формуються по-різному:

Навчання перед розгортанням місії

В ході навчального курсу, який найчастіше охоплює один або два дні, спостерігачі забезпечуються повним набором інструментів, які використовуються у день виборів. Навчання основ розгортання та регламенту виборчих дільниць включає в себе: фізичне структурування виборчої дільниці відповідно до останнього виборчого законодавства, огляд конкретних розділів і положень цього законодавства стосовно присутності спостерігачів та питання про те, що становить серйозні порушення, і яким чином про них слід повідомляти.

Навчання паралельного підрахунку голосів (ППГ)

Паралельний підрахунок голосів передбачає статистично достовірну вибірку з обраних виборчих дільниць та використання комп'ютерних алгоритмів прогнозування загальних результатів виборів у межах похибки. Навчання для цього типу спостереження за виборами вимагає високого рівня технічних знань про статистичний аналіз, навичок роботи з комп'ютером та введення даних, знань з кількісного аналізу, а спостерігачі та організації-спостерігачі потребують додаткового часу і попередньої практики перед днем виборів, щоб гарантувати, що ППГ буде точним і сприятиме довірі до всього виборчого процесу. (див. також НДІ, 2009 рік)

Чому послідовність навчання є такою важливою?

Навчання спостерігачів є передусім можливістю послідовно надати всім учасникам однакову інформацію. Категорії звітності й чіткі пояснення їхнього значення перед початком роботи спостерігачів допомагають уникати плутанини і забезпечувати більш широке та обґрунтоване звітування про ситуацію на місцях.

Наприклад, група спостерігачів у сільській місцевості може надати важливу інформацію про порушення закону на виборчих дільницях за умови, що навчання перед їхнім виїздом на місця включало в себе детальний і чітко зрозумілий перелік останнього виборчого законодавства та пояснення того, як конкретні норми цього законодавства стосуються співробітників виборчих дільниць, акредитованих спостерігачів, структури виборчої дільниці, прав виборців, допустимих процедур тощо.

Що має бути ключовими елементами навчання?

Міжнародні стандарти

Навчання надає базові знання про міжнародні стандарти; залежно від завдань і обов'язків спостерігачів, відповідно навчальні модулі повинні виходити за межі розуміння стандартів, зазначених нижче:

Міжнародні стандарти

Справжні демократичні вибори є колективним вираженням суверенітету народів і невід'ємним правом громадян. Ці положення визнано в національних конституціях у всьому світі, а також у міжнародних документах з прав людини Організації Об'єднаних Націй, регіональних міждержавних організацій та інших органів.

У статті 21 Загальної декларації прав людини зазначено, що: "Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які відбуваються при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування".

У статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП, договору між на той час 165 країнами) стверджується, що: “Кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2 [а саме раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини], і без необґрунтованих обмежень право і можливість: ... *голосувати і бути обраним* на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців...” Виборчі права, викладені в цих двох статтях, і передбачені ними можливості базуються на чіткому визнанні того, що кожен громадянин має *право брати участь у державних та громадських справах*, безпосередньо або через вільно обраних представників.

Непартійні громадські спостерігачі за виборами можуть розглядатися в якості *правозахисників, які спеціалізуються на захисті громадянських і політичних прав* та відіграють основну роль в успішному проведенні справжніх виборів. Справжні вибори потребують поваги до реалізації прав і *основоположних свобод людини, включаючи свободу об'єднань, мирних зібрань, вираження думок, свободи ЗМІ, пересування, особистої недоторканності, права потенційних виборців і тих, хто прагне бути обраним, на рівний захист відповідно до закону, а також на забезпечення ефективних засобів правового захисту у разі порушення виборчих прав.*

Джерело: Глобальна мережа внутрішніх спостерігачів за виборами: Декларація глобальних принципів непартійного спостереження за виборами, 2012 рік

Кодекс поведінки

Модулі для навчання спостерігачів найчастіше включають в себе кодекс поведінки для забезпечення послідовної та достовірної звітності незалежно від того, ким є спостерігачі (або група спостерігачів) і де вони розташовані. Під час навчальних занять спостерігачі повинні підписати письмову

присягу про дотримання неупередженості відповідно до Кодексу поведінки і національного законодавства, зазначених нижче. Основні члени команди повинні залишити за собою право відкликати акредитацію спостерігачів, якщо вони не дотримуватимуться Кодексу поведінки.

Як зразок, такий Кодекс поведінки може підтверджувати Кодекс поведінки, погоджений у квітні 2012 року між більш ніж 125 непартійними організаціями зі спостереження за виборами в Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку. У Кодексі поведінки зазначено:

Кодекс поведінки непартійних спостерігачів за виборами

1. Дотримуйтеся суворої непартійності, залишаючись *політично нейтральними* у всіх заходах, що стосуються виборчого процесу (в тому числі спостереження, моніторингу, навчання виборців, опитувань на виході з дільниць і будь-яких інших видів діяльності), утримуючись від публічного вираження будь-якої симпатії чи антипатії до кандидата, політичної партії, групи, руху чи іншого об'єднання, що претендують на зайняття державних посад, або прихильників чи противників будь-якої ініціативи, винесеної на референдум (у тому числі під час фактичного складання звітів про порушення законодавства, регламенту та виборчих прав партіями, кандидатам або групами, що беруть участь у референдумі), ігноруючи усі пропоновані блага або загрози з боку будь-яких політичних суперників або їхніх представників;
2. Працюйте *незалежно від державних органів* на підтримку справді демократичного виборчого процесу, незалежно від того, хто виграє або програє, та застосовуйте передову практику, методи й технології, враховуючи принципи непартійності і ситуацію в країні, з метою спостереження і моніторингу різних елементів виборчого процесу протягом усього виборчого циклу і пов'язаного з ним політичного середовища або застосування передової практики, методів і технологій до конкретних елементів виборчого процесу;

3. Суворо *дотримуйтеся принципу ненасильства*, закликайте всіх учасників виборчого процесу робити те ж саме і вживати усіх можливих практичних заходів для зниження можливості насильства на виборах;
4. Працюйте *незалежно від державних органів* на підтримку справді демократичного виборчого процесу, незалежно від того, хто виграє або програє, та застосовуйте передову практику, методи й технології, враховуючи принципи непартійності і ситуацію в країні, з метою спостереження і моніторингу різних елементів виборчого процесу протягом усього виборчого циклу і пов'язаного з ним політичного середовища або застосування передової практики, методів і технологій до конкретних елементів виборчого процесу;
5. Поважайте *конституцію, закони країни*, регламенти та міжнародні зобов'язання, що стосуються проведення демократичних виборів, сприяйте дотриманню виборчих прав і закликайте інших осіб, залучених до виборів, робити те ж саме;
6. Працюйте *незалежно від державних органів* на Поважайте обов'язки неупереджених виборчих органів усіх рівнів і в жодному разі не здійснюйте незаконне чи неналежне втручання в адміністрування виборів, а також старанно намагайтеся співпрацювати з неупередженими особами, відповідальними за організацію і проведення виборів, і виконуйте надані ними чи іншими відповідними органами влади законні інструкції щодо захисту чесності виборів;
7. *Надавайте допомогу у захисті прав виборців* і потенційних виборців на вільне здійснення свого вибору без неналежної дискримінації, необґрунтованих обмежень, втручання або залякування, включаючи забезпечення поваги до таємниці голосування, права правомочних осіб, у тому числі жінок, молоді, корінних народів, представників національних меншин, інвалідів та інших традиційно упосліджених груп населення реєструватися в якості виборців, отримувати достатню і точну інформацію мовами, зрозумілими їм, для того, щоб зробити усвідомлений вибір серед політичних суперників та брати участь в інших аспектах виборчого процесу;

8. *Дотримуючись суворій неупередженості, надавайте допомогу у захисті прав політичних суперників бути обраними без неналежної дискримінації або інших необґрунтованих обмежень їх можливості отримати юридичне визнання або задовольняти інші вимоги для участі у виборах, їхньої здатності вільно поводити виборчу кампанію для отримання підтримки електорату, доносити свої політичні ідеї до громадськості або здійснювати свої права на об'єднання, проведення мирних зібрань і пересування, відслідковувати усі аспекти виборчого процесу, домагатися ефективних засобів правового захисту, а також реалізувати своє право на особисту недоторканність;*
9. Тісно співпрацюйте з іншими спостерігачами за виборами від непартійних громадських організацій, які приєдналися до Декларації глобальних принципів непартійного спостереження і моніторингу виборів громадськими організаціями, та співпрацюйте з міжнародними місіями зі спостереження за виборами;
10. Неупереджено, точно і своєчасно повідомляйте про всі зауваження та результати, як позитивні, так і негативні, додаючи документальне підтвердження усіх серйозних проблем, достатнє для перевірки подій, і документальне підтвердження позитивних аспектів процесу, достатнє для отримання неупередженої і точної картини того, що відбулося;
- 11. *Забезпечте досить високий рівень навчання всіх спостерігачів, щоб вони могли розуміти цей Кодекс поведінки, підписати додану до нього присягу, повністю розуміючи її значення, та подавайте звіти, які б відповідали стандартам цього Кодексу поведінки.***

Джерело: Глобальна мережа внутрішніх спостерігачів за виборами, http://www.gndem.org/sites/default/files/declaration/Declaration_of_Global_Principles_0.pdf

Стандарти звітності

Послідовність формату звітності допомагає гарантувати, що отримані дані будуть надійними, нейтральними й точними. Наприклад, збір інформації в сільських місцевостях може бути більш складним, враховуючи труднощі у досягненні певних географічно ізольованих районів та часто обмежений доступ до телекомунікаційних й інформаційних технологій (комп'ютери, доступ до мережі Інтернет). За умови, що доступ обмежений, точність допомагає забезпечити перевірку централізованої звітності, а також довіру до організації моніторингу на різних етапах моніторингу виборчого циклу.

Щоб отримати правильну і точну інформацію, спостерігачі повинні знати як правильно збирати інформацію стосовно питань, пов'язаних з виборами, знати відповідне національне законодавство і міжнародні стандарти, вміти заповнювати формуляри повідомлень про інциденти/скарги і звітувати про них.

Будь-який документ повинен містити наступну інформацію:

Документування порушення

Хто: Дізнатися, наскільки це можливо, усі прізвища, функції залучених осіб та їх контактну інформацію. Хто скаржиться? (наприклад, виборці, кандидат, представник партії). Хто здійснює заявлене порушення? (наприклад, інша партія, місцева влада, засоби масової інформації). Хто розглядає скаргу?

Що сталося: Робіть докладні нотатки і відстежте точний час події. Довідайтеся якомога більше деталей (наприклад, прізвища, точне місце, дату, докази). За можливості встановіть та отримайте будь-які матеріальні свідчення, такі як копії письмових документів, відеозаписи та газетні статті. Коли це сталося? (Будьте якомога точнішим)

Де: Куди ви [інший учасник виборчого процесу] подаєте скаргу? До суду чи до виборчої комісії? Коли скаргу подано до суду або виборчої комісії, дізнайтеся номер, призначений справі судом або комісією, що займається вирішенням спору. Коли суд/судовий орган розглядатиме її?

Джерело: Посібник для внутрішніх спостерігачів, ОБСЄ/БДІПЛ, 2003 рік, стор. 48

- *Повна інформація: Переконайтеся, що у вас є достатньо даних для звіту!*

Крім деталей про події та причетних осіб, цінність інформації, зібраної для звіту про вибори, залежить від того, наскільки повною є ваша інформація. Якщо бракує деталей, для правильного звітування про такі випадки слід отримати додаткову інформацію. Це можна зробити, опитавши свідків, запитавши додаткову документацію в поліції або лікарні або, якщо це дозволено, переглянувши виборчу документацію (наприклад, протоколи, витяги зі списків виборців, реєстраційний журнал виборчої комісії, зіпсовані,

невикористані і навіть проголосовані бюлетені, обладнання і такі матеріали, як печатки).

- *Точна інформація: Базуйте усі свої висновки на особистих спостереженнях або ясних і переконливих фактах та доказах!*

Спостерігачі повинні чітко розрізняти первинні і вторинні джерела порушень/скарг, про які вони звітують. Вони завжди повинні чітко зазначати, чи спостерігали вони ці факти особисто, чи їх про них було повідомлено. Так чи інакше, вони повинні завжди збирати копії скарг та інших документів, пов'язаних з їхнім розглядом. Це найкращий метод забезпечення точності.

- *Об'єктивна інформація: повідомляйте як про позитивні, так і про негативні обставини!*

Спостерігачі повинні бути поміркованими в своїх звітах. Якщо вони повідомляють про негативні тенденції, вони мають також повідомити і про позитивні обставини. Ці дані повинні відображати лише факти, а не чутки чи особисту думку.

Звітність

Звіти є невід'ємною частиною спостереження за виборами. Вони забезпечують публічне протоколювання того, за чим здійснювалося спостереження, та є довідковим матеріалом для використання під час майбутніх виборів. Складаючи звіт, ви повинні дотримуватися основних стандартів, як це визначено в Кодексі поведінки непартійних спостерігачів за виборами: “Неупереджено, точно і своєчасно повідомляйте про всі зауваження та результати, як позитивні, так і негативні, додаючи документальне підтвердження усіх серйозних проблем, достатні для перевірки подій, і документальне підтвердження позитивних аспектів процесу, достатні для отримання неупередженої і точної картини того, що відбулося.”

Розробляйте структуру вашого звіту на основі міжнародних стандартів, які ви обрали для спостереження

Існують різні типи звітів: проміжні/передвиборчі, звіти про день виборів і остаточні. Передвиборча звітність дозволяє надавати конструктивні коментарі про виборчий процес. Звітність у день виборів дозволяє описати ситуацію в день проведення виборів. Звітність у день після виборів надає можливість проаналізувати виборчий процес в цілому.

Незалежно від прийнятого вами рішення стосовно звітності – чи то зосередитися на проміжних звітах, звітах у день виборів чи на остаточних – розробіть структуру ваших звітів ще до того, як почнете спостереження! Ця порада впливає з рекомендації БДІПЛ: “Ще до початку реалізації програми зі спостереження слід обміркувати можливий характер висновків. Слід заздалегідь провести “мозковий штурм”, щоб визначити, як можна прозвітувати про можливі ситуації.” (Посібник для внутрішніх спостерігачів, ОБСЄ/БДІПЛ, 2003 рік, стор. 116)

Обміркуйте, які розділи ви хочете включити до вашого звіту. Візьміть міжнародні стандарти, які ви обрали для спостереження, в якості основи для структури вашого звіту. Наприклад, ви вирішили зосередитися на наступному міжнародному стандарті: “Державні ресурси не повинні несправедливо використовуватися на користь одного кандидата.”

Тоді звіт повинен містити посилання на цей стандарт наступним чином:

Структура звіту про вибори

Вступ: зазначте основний напрям спостереження за виборами, наприклад, використання адміністративних ресурсів

Методологія: поясніть свою методологію: набір експертів в області фінансування виборчих кампаній, навчання спостерігачів стосовно використання адміністративних ресурсів, робота спостерігачів у стратегічно важливих місцях (наприклад, у меріях)

Основна частина: окресліть відповідне законодавство, наведіть основні тенденції/порушення, наприклад, в галузі фінансування виборчих кампаній

Висновки: надайте власний аналіз відповідності виборів міжнародним стандартам, наприклад, в галузі фінансування виборчих кампаній

Рекомендації: надайте конкретні пропозиції щодо приведення, наприклад, фінансування виборчої кампанії у більшу відповідність до міжнародних стандартів

Ви можете підготувати багато розділів вашого звіту про вибори завчасно: стосовно методології вашого спостереження за виборами, виборчого законодавства та/або виборчої системи. Це особливо стосується написання остаточного звіту: ви можете написати більшу частину вашого звіту до дня проведення виборів, додавши висновки про голосування, підрахунок і зарахування голосів одразу після отримання звітів про ці аспекти виборчого процесу.

Сформулюйте основне повідомлення

Чітко визначте ваше основне повідомлення, вказавши міжнародні стандарти, за якими ви оцінюєте вибори. Вам слід зазначити, які конкретні міжнародні стандарти дотримуються, частково дотримуються або не дотримуються; але не можна робити висновок про те, чи були вибори “дійсними”.

У вашому основному повідомленні ви робите заяву про те, до якої міри виборчий процес здійснювався так, щоб користуватися довірою кандидатів і виборців, а також про ступінь політичної волі, яку продемонстрували органи влади для проведення справді демократичних виборів.

Це можна зробити наступним чином:

“Два тури президентських і муніципальних виборів відповідали більшості зобов’язань перед ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам демократичних виборів. Конструктивна роль і непомітна, але переконлива присутність представників поліції сприяла проведенню мирних виборів. В цілому, адміністрування цих виборів здійснювалося професійно та прозоро. Деякі проблеми були очевидними, наприклад, були заяви про залякування виборців у передвиборчій період.”

або

“Парламентські вибори засвідчили важливий крок у процесі утвердження демократичних виборів відповідно до зобов’язань ОБСЄ і Ради Європи, хоча деякі ключові питання залишаються невирішеними. За активної участі громадян протягом всієї кампанії, вибори були конкурентоспроможними, в тому числі з проведенням мирних масових мітингів. Однак зовнішні умови були поляризованими й напруженими і характеризувалися частим використанням жорсткої риторики і декількох випадків застосування насильства. Кампанія, з одного боку, зосереджувалася на чеснотах нинішніх посадовців, а з іншого – на приватних фінансових питаннях, а не на конкретних політичних платформах і програмах.”

Посилайтеся на міжнародні стандарти в кожному розділі

Для описання, наприклад, умов проведення кампанії посилайтеся на міжнародні стандарти. Роблячи це, ви уникнете простого переліку поодиноких інцидентів, і таким чином, отримаєте потужний аналітичний інструмент, за допомогою якого можна проаналізувати інциденти, які ви спостерігали.

Ваш аналіз може бути сформульовано наступним чином:

Умови проведення кампанії

Умови проведення кампанії були конкурсними і характеризувалися дотриманням основоположних свобод зібрань, об'єднань і пересування; суперники були здатні безперешкодно проводити кампанію, а мітинги проводилися без інцидентів.

або

Випадки тривалого розмивання кордонів між державними інституціями і партійними інтересами суперечили пункту 5.4 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року і пункту I.2.3 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. Твердження про підкуп виборців та тиск на працівників державного сектору, включаючи випадки примусового відвідування мітингів і звільнення з роботи, які було визнано достовірними, негативно вплинули на передвиборчі умови.

Посилайтеся на міжнародні стандарти, наводячи поодинокі випадки

Зазначайте поодинокі випадки лише після вивчення істотності скарги на підставі наведених доказів. Вкажіть, чи отримали ви достовірну, чи непідтверджену інформацію.

Чітко зазначте, чи була отримана вами інформація з першоджерел, чи її було здобуто з непрямих джерел (ваші власні спостереження на відміну від повідомлень про такі випадки). Чи були ваші спостерігачі присутніми, коли стався інцидент, чи їх поінформували особи, залучені до інциденту?

Після наведення усіх фактів про інцидент здійсніть аналіз інциденту, зазначивши, які міжнародні стандарти було порушено.

Ось приклад:

В період передвиборчої кампанії було повідомлено про три випадки затримання та арешту прихильників опозиційних політичних партій і їх родичів. Найпомітнішим був випадок з активістом-опозиціонером, затриманим 22 серпня. Поліція не надала інформацію про причину його затримання і про висунуті звинувачення проти нього...

Кожна особа, затримана за дрібне правопорушення, має право на справедливий судовий розгляд, а під час тримання під вартою її основні права повинні бути дотримані. Однак у зазначених випадках жоден з тих, кого було позбавлено волі, не реалізував, у повній мірі, свої права на належну правову процедуру і не отримав справедливого судового розгляду, незалежно від того, чи були звинувачення проти них адміністративного чи кримінального характеру.

Формулюйте ваші висновки відповідно до міжнародних стандартів

Перед наданням рекомендацій ви можете навести свої основні висновки щодо виборчого процесу. Саме цей розділ найбільше зацікавить ваших читачів!

Висновки можуть бути сформульовані наступним чином:

Реєстрація кандидатів була, в основному, загальною і прозорою ...
Виборча кампанія проводилася в дуже поляризованому політичному середовищі ...
Розмежування між державою і партією часто було розмитими ...
В цілому, засоби масової інформації надали виборцям різноманітні політичні погляди, що дозволило їм зробити більш усвідомлений вибір ...
Скарги та процедури оскарження нещодавно було спрощено, і в деякій мірі уточнено...
День виборів, у цілому, пройшов спокійно ...
Процес обробки результатів в ОВК був позитивно оцінений спостерігачами ...
Було подано близько 800 скарг та апеляцій, пов'язаних з виборами, у яких було заявлено про ряд порушень в процесі голосування, підрахунку голосів і обробки результатів ...

Посилайтеся на міжнародні стандарти у ваших рекомендаціях

Останнім елементом вашого звіту може бути розділ, присвячений рекомендаціям для основних сторін у виборчому процесі відносно можливостей вдосконалення процесу в цілому або його елементів чи приведення їх у більшу відповідність до міжнародних стандартів.

Рекомендації можуть містити пропозиції щодо внесення змін до виборчого законодавства, вдосконалення практики адміністрування виборів або діяльності інших зацікавлених сторін. Вони могли б містити поради стосовно конкретних проектів з надання допомоги у проведенні виборів.

Під час написання рекомендацій, вам слід врахувати рекомендації БДІПЛ, зазначивши, що “рекомендації повинні бути чітко сформульовані і містити конструктивні пропозиції щодо вдосконалення виборчого процесу.” (Посібник для внутрішніх спостерігачів за виборами, ОБСЄ/БДІПЛ, 2003 рік, стор. 120)

Ваші рекомендації можна було б сформулювати наступним чином:

Виборча кампанія

Органи влади несуть відповідальність за забезпечення інформування усіх державних чиновників щодо чіткого, послідовного розуміння того, що втручання у виборчий процес, у тому числі будь-яка форма тиску, залякування або застосування насильства до політичних активістів, представників публічного сектору, бізнесу або виборців є неприйнятними і не допускаються. Будь-які інциденти, про які стає відомо, повинні бути повністю розслідувані, а винні мають бути притягнуті до відповідальності за законом.

Фінансування передвиборчих кампаній

З метою підвищення прозорості й точності звітування про фінансування передвиборчої кампанії до закону можуть бути внесені поправки відносно впровадження реального контролю і наглядових механізмів, а також ефективних, прозорих санкцій за потенційні порушення.

Післявиборча допомога

Зосередьтеся на міжнародних стандартах, надаючи допомогу на виборах

Підхід до виборчого циклу є вказівкою для державних органів про те, як інтегрувати міжнародні стандарти у виборче законодавство, і пропонує організаціям, що допомагають на виборах, багато можливостей працювати над впровадженням цих стандартів. У своїй повсякденній роботі останні часто стикаються з проблемами, коли зацікавлені сторони (державні установи, а також недержавні суб'єкти) потрібно переконувати у користі наданої допомоги у формі передачі знань та/або технічної допомоги. Посилання на міжнародні стандарти, як на кінцеву мету надання допомоги в проведенні виборів, допомагає усім учасникам зрозуміти важливість цієї допомоги. Немає жодних сумнівів у тому, що численні вигоди від посилання на стандарти у проектах з надання допомоги в проведенні виборів полягають у:

- Наданні аргументів на користь необхідності вдосконалення виборчого законодавства;
- Підвищенні довіри до проектів з надання допомоги; і
- Наданні першочергової уваги пріоритетним реформам.

Проведіть післявиборчий аналіз

Надання допомоги у післявиборчий період має першочергове значення. Неврегульовані питання повинні вирішуватися саме у міжвиборчий період, а не перед самими виборами. Учасникам виборчого процесу вистачає можливостей одразу після проведених виборів почати підготовку до наступних виборів у неполітизованому середовищі. Можна розпочати саме з проведення аналізу післявиборчої ситуації. Він є корисним інструментом для виявлення потреб у реформах і пріоритетів щодо надання допомоги та розробки стратегічних планів. В ідеалі, кожна із зацікавлених сторін, а саме законодавець, виборча адміністрація і спостерігачі за

виборами, повинні проводити такий післявиборчий аналіз. Такий аналіз може включати в себе:

- вивчення звітів національних і міжнародних спостерігачів;
- проведення внутрішніх семінарів відносно досвіду, набутого у виборчому процесі;
- аналіз судових рішень;
- ознайомлення зі звітами державних аудиторів;
- оцінку відповідності оперативних планів стратегічним.

Розкриття змісту звітів: розуміння того, яких міжнародних стандартів слід дотримуватися

Оскільки важливість та зацікавленість у продовженні діяльності спостережних місій зростають (див. Європейський парламент (2011/2032 (INI)), проекти з надання допомоги в проведенні виборів можуть бути спрямовані на зацікавлені сторони у процесі перегляду результатів виборів. Експерти можуть допомагати у проведенні внутрішніх семінарів стосовно набутого досвіду і консультативних форумів для зацікавлених сторін.

Такі обговорення можуть призвести до *кращого розуміння рекомендацій щодо спостереження*. Як правило, після виборів місії зі спостереження мають дуже мало можливостей підтримувати контакт з національними зацікавленими сторонами. Якщо ті, хто написав рекомендації, прийдуть і нададуть відповідним зацікавленим сторонам їх роз'яснення, вони зроблять свій внесок у краще розуміння запропонованих змін до виборчих процесів.

Такі обговорення також надають можливість продемонструвати зацікавленим сторонам *вплив*, який вони здійснюють один на одного своєю діяльністю. Очевидно, що під час виборів між політичними партіями, ЗМІ, виборчою адміністрацією та громадянським суспільством існує активна взаємодія, але менш зрозумілим є те, який вплив вони

справляють один на одного своєю діяльністю.

Ці зустрічі та обговорення можуть зрозуміти, як виборчий процес пов'язаний з ширшим поняттям виборчої системи та *міжнародними стандартами*. Перехресні аспекти виборчих процесів (юридичні, операційні) і міжнародних стандартів можна було б зробити помітними. Нижче ви знайдете приклад того, як звіт про спостереження пристосовує дуже конкретну рекомендацію до міжнародного стандарту (Місія ЄС зі спостереження за виборами в Пакистані, 2013 рік):

Ключовий принцип	Рекомендація	Міжнародні обов'язки і зобов'язання	Основні сторони, зацікавлені у реалізації	Обставини
Рівне виборче право	Законодавство щодо визначення меж виборчих округів слід переглянути, щоб за відсутності оновлених даних перепису населення воно могло безпосередньо передбачати використання в загальнонаціональному визначенні меж виборчих округів реєстраційні дані виборців. Своєчасне визначення меж виборчих округів має здійснюватися таким чином, щоб дозволити проведення консультацій і подання скарг.	Стаття 25 (b) МПГПП щодо "виборів, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права". Загальний коментар статті 25 МПГПП, пункт 21: "Принцип "одна особа – один голос" повинен застосовуватись у межах будь-якої виборчої системи. "Голос" однієї особи повинен бути рівним із "голосом" іншої особи."	Парламент, Виборча комісія Пакистану	На даний час існують дуже різні за розміром виборчі округи, що ставить під загрозу рівність голосування. Останній перепис населення було проведено в 1998 році. Не зрозуміло, коли буде проведено наступний перепис. Виборчі округи в місті Карачі були дуже спірними. Дані про виборців можна було взяти за основу для визначення меж виборчих округів.

Визначення мети: відповідність міжнародним стандартам

Відеалі, кожна із зацікавлених сторін розробляє стратегічний план – довгостроковий план дій, метою якого є досягнення конкретної мети (див. також Посібник зі стратегічного планування МФВС, 2011 рік). Цей стратегічний план потрібно переглянути після виборів. Допомога у проведенні виборів може бути орієнтиром для зацікавлених сторін (наприклад, органів управління виборами, реєстраторів виборців та/або комітетів з питань реформування виборчого законодавства) у стратегічному плануванні або допомогти їм у проведенні загальних та організованих громадських слухань і консультативних форумів для отримання інформації інших зацікавлених сторін відносно пріоритетів. Крім того, це дає можливість довести міжнародні стандарти до відома зацікавлених сторін. Нижче ви знайдете приклад включення стратегічного плану до міжнародних стандартів (Виборча комісія Непалу, Стратегічний план 2009 року):

Ключовий принцип	Міжнародні обов'язки і зобов'язання	Стратегічна мета	Цілі
Загальне виборче право	Стаття 25 МПГПП щодо “виборів, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права”. Загальний коментар статті 25 МПГПП, пункт 11: “Державою повинно бути вжито ефективних заходів для забезпечення здійснення усіма виборцями їх виборчого права. У випадках, коли вимагається реєстрація усіх виборців, держава повинна вжити всіх заходів для полегшення цієї процедури. Жодних перешкод не може бути встановлено державою щодо реєстрації виборців... Для ефективної реалізації виборцями своїх прав, зазначених у статті 25, необхідно проводити просвітницькі заходи щодо виборів і процедур реєстрації.”	Гарантувати точність списків виборців та ідентифікації виборців	<p>6.2.1 Зробити місцеві виборчі органи відповідальними за збір та оновлення списків виборців.</p> <p>6.2.2 Розпочати процес підготовки списків виборців, додаючи до них фотографії виборців.</p> <p>6.2.3 Підвищити точність списків виборців більш ніж на 95 відсотків.</p> <p>6.2.4 Оновлювати список виборців впродовж року, закривши його тільки за 75 днів до дня проведення виборів.</p>

Зосередження уваги на міжнародних стандартах

Багато країн стикаються з труднощами у визнанні необхідності реформування виборчої системи та отримання експертної допомоги в проведенні виборів. Не існує єдиної думки про те, що повинно бути в центрі уваги реформування і надання допомоги. У той час, як органи управління виборчим процесом в основному зацікавлені в розробці стратегічних планів, законодавці і політичні партії іноді демонструють суперечливі політичні інтереси. Останні являють собою велику кількість виборчих питань і можуть відвернути

увагу від пріоритетних питань та затягнути законодавчий процес замість того, щоб стимулювати проведення необхідного реформування виборчої системи. Наприклад, деякі партії можуть наполягати на запровадженні інтернет-голосування для невеликої кількості виборців за межами країни, ігноруючи при цьому той факт, що значна кількість жінок в країні не зареєстрована або ж не допускається до голосування. Прив'язування допомоги в проведенні виборів до міжнародних стандартів є ефективним інструментом збереження пріоритетних питань як найважливіших в порядку денному.

Пропагування міжнародних стандартів

Допомога в проведенні виборів є такою ж корисною, як і їх пропагування. Занадто часто в програмах з допомоги міжнародні стандарти згадуються лише поверхово, а відтак, втрачається можливість пояснити донорам і реципієнтам допомоги, що міжнародні стандарти на виборах не є конкретними оперативними заходами, певною технологією чи характерною ознакою бюлетеня.

Оскільки вибори є (чутливим) політичним процесом, пропаганда допомоги має базуватися на міцних підставах. Бенефіціари допомоги в проведенні виборів повинні мати чітке уявлення про рамки, цілі та пріоритети такої допомоги. Їхнє зосередження на міжнародних стандартах забезпечує сильніший аргумент для цілей проектів, ніж зосередження на односторонній оцінці потреб. Це краще сприятиме загальній “відповідальності, гармонізації, узгодженню, результатам і взаємній підзвітності” проектів (Паризька декларація ОЕСР з підвищення ефективності зовнішньої допомоги, 2005 р.).

Підтримка міжнародних стандартів також повинна бути керівним принципом для донорів. Непоодинокі випадки, коли донори надають допомогу, керуючись політичними міркуваннями, а не чітко визначеними принципами демократії

та сприяння реалізації прав людини на міжнародному рівні. Для уникнення цього непорозуміння донори, такі як Європейський Союз, почали включати міжнародні стандарти в свої гранти і договори з виконавцями та бенефіціарами.

Розробіть конкретний план дій

Зацікавлені сторони можуть розглянути можливість розробки *плану дій* (див. також огляд на наступній сторінці) для узгодження процедури чергових виборів із міжнародними стандартами. Цей план дій повинен бути заснований на висновках і рекомендаціях, наданих у звітах про вибори.

Якщо такий план дій розробляється, слід врахувати наступні ключові принципи:

- зосередженість на вимірюваних результатах: чітке формулювання обов'язків, ролей і вимірюваних контрольних показників;
- зосередженість на навчанні та участі всіх ключових зацікавлених сторін з метою набуття досвіду і побудови міцних партнерських відносин, заснованих на ефективному і всеосяжному управлінні інформацією та інтенсивній взаємодії;
- зосередженість на прозорості, відповідальності та підзвітності: чітке формулювання обов'язків виконавців, бенефіціарів і донорів.

План дій можна зосередити на наступних питаннях:

- перегляд виборчого законодавства для його приведення у більшу відповідність до міжнародних стандартів з одночасним посиланням на правові висновки Венеціанської комісії/БДІПЛ та інші міжнародні рекомендації (наприклад, ГРЕКО щодо фінансування партій);
- надання порад стосовно міжнародних стандартів і прогресивної практики з таких тем, як професійне й ефективне адміністрування виборів та ефективна реєстрація виборців;
- надання допомоги для забезпечення прав меншин і підвищення рівня прозорості у фінансуванні кампаній.

ЛОГІКО-СТРУКТУРНА МАТРИЦЯ – Приклад спільного плану дій учасників виборчого процесу

НАЗВА ПРОЕКТУ	Приведення виборів у більшу відповідність до міжнародних стандартів	
НАСЛІДКИ	Показник наслідку № 1	
Національні вибори є вільними, справедливими і прозорими.	Рівень залякування та політичного насильства у передвиборчій і післявиборчій періоди значно знижено	
	Показник наслідку № 2	
	У незалежних звітах про спостереження вибори визнано в значній мірі вільними та справедливими	
КІНЦЕВИЙ РЕЗУЛЬТАТ	Показник кінцевого результату № 1	Припущення
Органи управління виборчим процесом проводять прозори, всезагальні вибори.	Загальні реєстрація виборців та голосування	
	Показник кінцевого результату № 2	
	Прозора обробка результатів виборів	
	Показник кінцевого результату № 3	
	Високий рівень довіри громадян до: 1. Проведення органами управління виборчим процесом вільних, справедливих і прозорих виборів та 2. Розгляду судовою системою справ, пов'язаних з виборчим процесом.	Заохочені моніторингом та наглядом за своєю роботою більш дієдатні державні установи здійснюють краще управління виборчим процесом. Підвищена продуктивність відзначена громадськістю і породжує високий рівень довіри громадськості до установ та їх діяльності.

Додатки

- Автори
- Скорочення
- Рекомендована література
- Рекомендації щодо звітів

Автори

Фабіо Барджаккі

Виконавчий директор Європейського центру з надання допомоги у проведенні виборів; 2011-2012 рр. – Головний технічний радник Проекту ЄС “Підтримка виборчих циклів у шістьох португаломовних країнах Африки”; 2007-2010 рр. – Координатор спільної проектної групи ЄС/ПРООН та старший радник з надання допомоги в проведенні виборів у штаб-квартирі ООН/ПРООН в Брюсселі. 2004-2006 рр. – спеціаліст з питань проведення виборів Дирекції операційної системи підтримки Генерального директорату Європейської комісії з питань розвитку і співробітництва (EuropeAid); 2005-2011 рр. – підготовка та проведення спільних тренінгів ЄС/ПРООН/інституту “IDEA” з питань надання ефективної допомоги в проведенні виборів; 1997-2004 рр. – допомога в проведенні виборів і спостереження в рамках місій ЄС, ООН та ОБСЄ; координатор тренінгів програми BRIDGE (Будівництво ресурсів у галузі демократії, управління та виборів); координатор/співавтор посібників ЄК/Мережі відомостей про вибори (ACE)/ПРООН і робочого документу з надання допомоги в проведенні виборів Інституту міжнародних політичних досліджень (ISPI).

Тім Бейкер

Бакалавр мистецтв в галузі політичних наук та державного управління (Університет Св. Лоуренса); Магістр мистецтв в галузі міжнародних відносин та економіки (Школа перспективних міжнародних досліджень Університету Джона Гопкінса); редактор, дослідник і експерт програм технічної допомоги з питань розвитку законодавства та громадянського суспільства; менеджер програм з питань громадськості, політичних партій і законодавства у Вашингтоні, Іраку, Косові, Румунії, Болгарії, Туреччині,

Єгипті, Грузії, Бангладеш, Афганістані та Кенії; радник і менеджер програм щодо фінансових послуг у публічному й приватному секторах в Польщі, Косові та Грузії. Наглядач на виборчих дільницях і спостерігач на виборах у Боснії і Герцеговині, Грузії, Єгипті, на Палестинських територіях і в Косові.

Ігор Гаон

Професор університету, радник програм з виборчих питань при Генеральному директораті II Ради Європи; колишній Спеціальний представник Генерального секретаря Ради Європи в Грузії; перший Посол Боснії і Герцеговини при Раді Європи; колишній мер муніципалітету центрального Сараєво; має більше 10 років досвіду у наданні допомоги в проведенні виборів (навчання спостерігачів; підвищення компетентності виборчої адміністрації; зміцнення позицій жінок і молодих політиків у виборчому процесі); спостереження за виборами; співредактор двох книг РЄ про вибори в Грузії в 2006 і 2008 роках; редактор книги РЄ про вибори в Боснії і Герцеговині в 2010 році.

Марі-Карін фон Гампенберг

Політолог, ступінь доктора філософії (Мюнхенський університет Людвіга-Максиміліана); має 10-річний досвід роботи при ОБСЄ в Киргизстані, Узбекистані, Грузії та КЮРМ; експерт з надання допомоги в проведенні виборів (правова реформа, підвищення компетентності виборчої адміністрації, навчання спостерігачів); спостереження за виборами; консультант проектів з виборчих питань РЄ і ЄС/ПРООН; співредактор двох книг РЄ про вибори в Грузії в 2006 і 2008 роках і редактор довідника РЄ для громадських організацій “Звітність про вибори” (2013 рік).

Міліца Ковачевіч

Юрист (Університет Чорногорії); Голова ГО “Центр демократичних перетворень Чорногорії”; експерт з кампаній і комунікацій, виборів, зміцнення законодавства, нарощення інституційного потенціалу, розробки повідомлень та зв’язків зі ЗМІ для неприбуткових організацій; тренер і консультант у багатьох ГО та громадських організаціях регіону Західних Балкан, Євразії і Близького Сходу, надання їм допомоги у розробці стратегічних цілей та планів, організації громадських акцій і кампаній, побудові партнерських відносин і розробці внутрішніх реформ; спостерігач за виборами і консультант у Чорногорії, Україні, Росії, Грузії, Білорусі, Косові, Албанії та Іраку.

Матьє Меріно

Доктор політичних наук (Університет По у співпраці з Французьким інститутом досліджень в Африці (IFRA) – Найробі); старший науковий співробітник з виборчих питань ECES; науковий співробітник Фонду стратегічних досліджень (ФСД) в Парижі та Французького інституту досліджень в Африці (IFRA), що базується в Найробі (Кенія); учасник місій ЄС зі спостереження за виборами, наглядач за наданням допомоги у проведенні виборів, координатор програми з управління постконфліктною ситуацією у регіоні Великих африканських озер Делегації зі стратегічних справ (Франція).

Андрія Надірадзе

Юрист; доцент Юридичного факультету Кавказького університету; аналітик організації “Трансперенсі Інтернешнл Грузія”; тренер місій зі спостереження за виборами; колишній спеціаліст Міжнародно-правового департаменту Міністерства юстиції Грузії та головний юрист Техніко-конструкторського бюро Міністерства економіки та сталого розвитку Грузії.

Єва Пальманс

Докторська дисертація на тему виборів у Бурунді (Університет Антверпену); керівник програм ECES; 2008-2010 рр. – регіональний координатор проектів бельгійських ГО щодо виборів та демократії в Центральній Африці (Бурунді, Демократична Республіка Конго і Руанда); 2011 р. – співробітник політичних програм офісу Виборчого інституту сталої демократії в Африці (EISA) в Мадагаскарі; спостерігач і політичний експерт/експерт по країні Європейської комісії та EISA; акредитований координатор тренінгів програми BRIDGE (Будівництво ресурсів у галузі демократії, управління та виборів).

Владімір Пран

Магістр мистецтв в галузі політичних наук Загребського університету; Менеджер програми ЄС з пропаганди виборчих реформ міжнародної організації “Democracy Reporting International” (DRI) в Пакистані; працює на виборах з 1992 року, спочатку в рідній Хорватії, де він працював у Хорватській народній партії і в хорватській організації за спостереження за виборами “GONG”, виконуючим обов’язки Секретаря Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами і експертом з виборчих процесів при НДІ, ОБСЄ/БДІПЛ, МФВС і DRI на Балканах, на Кавказі, у Східній Європі, Африці, Азії та на Близькому Сході; автор посібника НДІ “Моніторинг електронних технологій у виборчих процесах”.

Скорочення

АКПЛН	Африканська комісія з прав людини і народів
ЗВ	Зона відповідальності
ЦВК	Центральна виборча комісія
РЄ	Рада Європи
ОВК	Окружна виборча комісія
ЕК	Європейська комісія
ЄЦПВП	Європейський центр підтримки виборчих процесів
ЕКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ОУВП	Орган управління виборчим процесом
ЕНЕМО	Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами Європейської комісії
МСВ	Місія зі спостереження за виборами
ЄС	Європейський Союз
МФВС	Міжнародний фонд виборчих систем
МРІ	Міжнародний республіканський інститут
МПГПП	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
ДС	Довгостроковий спостерігач
НК	Національний координатор
НДІ	Національний демократичний інститут міжнародних відносин
NEEDS	Мережа з надання посиленої допомоги у сфері виборів і демократії
ГО	Неурядова організація
ОАД	Організація африканських держав
БДІПЛ	Бюро демократичних інститутів та прав людини
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОБСЕ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи
ДВК	Дільнична виборча комісія
ППГ	Паралельний підрахунок голосів
РК	Регіональний координатор
КС	Короткостроковий спостерігач
ПРООН	Програма розвитку ООН
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку
ВК	Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) Ради Європи

Рекомендована література

Міжнародні стандарти

Венеціанська комісія (2002): Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023rev, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>

Венеціанська комісія (2008): Кодекс належної практики у сфері політичних партій, CDL-AD(2009)021, <http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/Code%20of%20Good%20Practice%20in%20the%20Field%20of%20Political%20Parties%20%28and%20explanatory%20report%29.pdf>

NEEDS/Європейська комісія: Довідник з міжнародних виборчих стандартів, 2-ге видання, http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf

ОБСЄ/БДІПЛ (2003): Існуючі зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у державах-членах, <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>

Міжпарламентська рада (1994): Декларація критеріїв вільних та справедливих виборів, <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

Виборчий цикл / допомога / підтримка

Барджаккі, Ф. / Дюпон, П./ Торколі, Ф. (2010): Допомога ЄС у проведенні виборів у Блокманс, С./ Вутерс, Дж. / Руїс, Т., Європейський Союз і миробудівництво, Гаага, С. 313-340

Барджаккі, Ф. / Герін, П./ Туккінарді, Д. / Магуайр, Л.

(2008): ACE, Серія “Орієнтація на...”, Приведення в дію процесу надання допомоги у виборах: від формального зобов’язання до фактичної реалізації, проект ACE, інститут “IDEA”, Стокгольм, <http://aceproject.org/ace-en/focus/focus-on-effective-electoral-assistance>

Барджаккі, Ф. / Баккен, М. / Герін, П./ ГодінгоГомес, р. (2011): Підхід до виборчого циклу: ефективність та стійкість допомоги у проведенні виборів, Біла книга ISPI, ISPI, Мілан, <http://www.ispionline.it/ad/electoral/ISPI%20WP%20-%20Sustainability%20and%20Effectiveness%20of%20Electoral%20Assistance%20-%20The%20Electoral%20Cycle%20Approach.pdf>

Європейська комісія (2006): Методичний посібник з надання допомоги в проведенні виборів, http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/election-assistance-methodological-guide_en.pdf

ОЕСР (2005): Паризька декларація з підвищення ефективності зовнішньої допомоги, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>

Туккінарді, Д. / Герін, П./ Барджаккі Фабіо / Магуайр, Л. (2007): ACE Орієнтація на ефективне надання допомоги в проведенні виборів, Мережа відомостей про вибори (ACE), Стокгольм. www.aceproject.org

ПРООН (2007): Керівництво з надання допомоги в проведенні виборів, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/undp-electoral-assistance-implementation-guide/

Спостереження за виборами

Міжнародна служба виборчих реформ (ERIS): Діяльність внутрішніх груп зі спостереження за виборами у всьому світі, http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/promoting-and-defending-democracy_en.pdf

Європейська комісія (2008): Довідник Європейського Союзу щодо спостереження за виборами, 2-ге видання, http://www.needsproject.eu/files/Handbook_EUEOM_EN_2nd_Edition.pdf

Глобальна мережа внутрішніх спостерігачів за виборами (2012): Декларація глобальних принципів непартійного спостереження та моніторингу виборів громадськими організаціями та Кодекс поведінки непартійних громадських спостерігачів за виборами, http://www.eods.eu/files/Declaration_of_Global_Principles.pdf

Європейський парламент (2011/2032(INI)): Звіт щодо заходів зовнішньої політики ЄС на користь демократизації, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0231&language=EN>

Довідник НДІ (1995): Здійснення національними організаціями спостереження за виборами: від А до Я; <http://www.ndi.org/node/15090>

ОБСЄ/БДІПЛ (2003): Керівництво для внутрішніх спостерігачів за виборами, <http://www.osce.org/odihr/elections/70289>

ОБСЄ/БДІПЛ (2007): Керівництво для довготривалих спостерігачів за виборами, <http://www.osce.org/odihr/elections/24678>

ОБСЄ/БДІПЛ (2010): Керівництво зі спостереження за виборами, 6-те видання, <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>

Апеляції та скарги

МФВС (2011): Керівництво щодо розуміння, розгляду та вирішення спорів на виборах (GUARDE), <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2011/Guidelines-to-Understanding-Adjudicating-and-Resolving-Disputes-in-Elections.aspx>

Інститут “International IDEA” (2010): Виборче правосуддя. Довідник інституту “International IDEA”, http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf

ОБСЄ/БДІПЛ (2000): Вирішення спорів, пов’язаних з виборами в регіоні ОБСЄ: у напрямку до стандартної системи моніторингу виборчих спорів, <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>

Центр Картера (2010): Керівництво з вирішення виборчих спорів, http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/Election-Dispute-Guide.pdf

Адміністрування виборів

МФВС (2011): Керівництво зі стратегічного планування для ефективного управління виборами, http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic_Planning_Guide_2011.pdf

Інститут “International IDEA” (2006): Довідник щодо планування управління виборчим процесом, Довідник інституту “International IDEA”, <http://www.idea.int/publications/emd/>

Правовий аналіз

Інститут “International IDEA” (2002): Міжнародні виборчі стандарти. Керівні принципи перегляду нормативно-правової бази проведення виборів, http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf

НДІ (2004): Сприяння формуванню нормативно-правової бази для проведення демократичних виборів, <http://www.ndi.org/node/14905>

ОБСЄ/БДІПЛ (2001) Керівні принципи перегляду нормативно-правової бази проведення виборів, <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>

Моніторинг ЗМІ

РЄ/Комітет міністрів (2004): Декларація про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=118995>

РЄ/Комітет міністрів (2007): Рекомендація CM/Rec (2007)15 Комітету міністрів державам-членам щодо висвітлення виборів засобами масової інформації, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=419411>

Спільна заява “Про ЗМІ та вибори” (2009) – Спеціального доповідача ООН з питань свободи поглядів та їхнього вільного вираження, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, Спеціального доповідача Організації американських держав з питань свободи вираження поглядів та спеціального доповідача з питань свободи вираження поглядів та доступу до інформації Африканської комісії з прав людини і народів, <http://www.osce.org/fom/37188>

НДІ (2002): Моніторинг ЗМІ з метою сприяння проведенню демократичних виборів, <http://www.ndi.org/node/12997>

ОБСЄ/БДІПЛ (2012): Керівництво з моніторингу ЗМІ для місій зі спостереження за виборами, <http://www.osce.org/odihr/92057>

РЕ/ПАРЕ (2008): Про індикатори для ЗМІ в демократичному суспільстві, <http://assembly.coe.int/mainf.asp?link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>

Національні меншини

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

Реєстрація виборців

ОБСЄ/БДІПЛ (2012): Довідник зі спостереження за реєстрацією виборців, <http://www.osce.org/odihr/92058>

Використання адміністративних ресурсів

Фонд “відкрите суспільство” (2004): Моніторинг фінансування виборчих кампаній, довідник для ГО; http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/monitoring_20041123/Handbook_in_full.pdf

Інші джерела

Бадден, Кертіс (2010): Втілення спадщини? Ключовому документу ОБСЄ про права людини виповнюється 20 років, <http://www.osce.org/odihr/elections/69578>

Національний демократичний інститут міжнародних справ (2009): НДІ створює академію паралельного підрахунку голосів, http://www.ndi.org/NDI_Organizes_Parallel_Vote_Tabulation_Academy

Керівні положення щодо подання звітів

Керівні положення щодо подання довгостроковими спостерігачами (ДС) щотижневих (або проміжних) звітів

Цей шаблон, залежно від місії, може змінюватися. Проте в цілому цей шаблон відображає структуру щотижневого/проміжного звіту основної групи, а також структуру попереднього та заключного звітів наглядової місії. Важливо пам'ятати, що в своїх звітах внутрішні спостерігачі не повинні обмежуватися повідомленнями про відповідність виборчих процедур національному законодавству. Вони повинні дотримуватися міжнародних стандартів.

1. Резюме

Резюме повинно займати не більше 15-20 рядків. Використовуйте підпункти, щоб виділити ключові події виборчого процесу, які потім буде більш детально описано у відповідному розділі звіту. Не використовуйте резюме для наведення переліку зустрічей або заходів ДС.

2. Передумови

Цей розділ є особливо важливим для першого щотижневого/проміжного звіту і використовується для опису зони відповідальності (ЗВ) ДС. Наступні звіти можуть не містити такого опису, а цей розділ може бути зручним способом надання нової інформації про умови на місцях, які можуть вплинути на проведення виборів. Використовуйте цей розділ для опису загальних умов у вашій ЗВ, які відрізняють її від інших частин країни. Зробіть наголос на специфіці регіону. Наприклад, тут можна навести інформацію про чисельність населення і вказати, чи воно є переважно міським, чи сільським; поділ на виборчі округи в ЗВ; етнічний та релігійний склад населення; випадки застосування насильства або сепаратизму в минулому; згадати про ключові економічні

фактори, які можуть вплинути на виборчий процес; а також як себе продемонструвала ЗВ і які партії були обрані на попередніх виборах.

3. Адміністрування виборів

Надання оцінки виборчій адміністрації та її діяльності на регіональному рівні та на рівні округів. Від основної групи (ОГ) може також вимагатися додаткова конкретна інформація. Через складність виборчого процесу, цей розділ повинен включати в себе підрозділи:

3.1. Реєстрація виборців

Реєстрація виборців, як правило, завершується до моменту прибуття ДС у ЗВ. Якщо процес реєстрації виборців було завершено, у цьому підрозділі можна надати оцінку ДС щодо якості списків виборців або будь-яких проблемних питань, які можуть виникнути у зв'язку з реєстрацією (цей підрозділ можна включати або не включати до кожного щотижневого звіту).

3.2 Підготовка до проведення виборів

Оновлення інформації про те, чим займаються виборчі органи у плані підготовки до дня проведення виборів, а також стосовно будь-яких питань, що викликають занепокоєння.

3.3. Реєстрація кандидатів/політичних партій

Залежно від внутрішньодержавних правил, реєстрація кандидатів і партій може проводитися на національному рівні або на нижчих рівнях. Якщо за ці питання відповідають посадовці з ЗВ, цей підрозділ звіту дає можливість ДС оцінити процес реєстрації, навіть якщо його було завершено до моменту прибуття спостерігачів у їх ЗВ. (Цей підрозділ можна включати або не включати до кожного щотижневого звіту).

4. Політична кампанія

У цьому розділі можна доповісти про основних виборчих суб'єктів (партії, коаліції партій, кандидатів), які балотуються у виборчих округах в межах ЗВ ДС, та про їх агітаційну

діяльність. Тут також можна повідомити про будь-який акт насильства, пов'язаний з виборами, будь-яку перешкоду для агітації, інші проблеми, з якими стикаються виборчі суб'єкти в процесі своїх передвиборчих кампаній, будь-яке зловживання державними ресурсами для проведення кампанії, а також будь-які питання стосовно фінансування кампаній.

5. Середовище ЗМІ

Хоча за моніторинг ЗМІ передусім відповідатиме основна група, в даному розділі ДС може повідомити про основні джерела інформації в межах своєї ЗВ, про міру взаємодії різних національних ЗМІ з громадянами в межах ЗВ, висвітлення виборів місцевими або регіональними ЗМІ та будь-які помітні заходи ЗМІ в межах ЗВ.

6. Юридичні питання, скарги та апеляції

Тут ДС може повідомити про рівень обізнаності з новою нормативно-правовою базою і відчуття довіри до реформованої судової системи. ДС також може відзвітувати про всі повідомлення щодо зловживань державними ресурсами. Цей розділ також повинен містити перелік виборчих спорів, відстежувати процес їх розгляду, а також зазначати реакцію, яку вони викликають у регіоні. Нарешті, якщо кандидати, партії або інші суб'єкти в межах ЗВ подали офіційні скарги або апеляції з виборчих питань, про це слід повідомити в цьому розділі. Слід систематично повідомляти про неофіційні скарги, подані ДС. Наскільки це можливо, ДС повинен відслідковувати результати офіційних скарг і намагатися визначити, чи є процес розгляду скарг ефективним і неупередженим та чи забезпечує він ефективний засіб правового захисту.

7. Участь жінок і меншин/права людини

ДС повинні використовувати цей розділ, щоб повідомляти про участь жінок і меншин у всіх виборчих аспектах, у тому числі про їх роль у якості кандидатів, членів партій, членів

виборчих комісій, активістів та виборців, а також доповідати про будь-які питання, що становлять особливий інтерес для жінок або груп представників меншин. Цей розділ можна використовувати для висвітлення будь-яких способів, якими виборче законодавство або процедури впливають на жінок інакше, ніж на чоловіків. Крім того, цей розділ використовується для повідомлення про будь-які пов'язані з правами людини питання, які впливають на виборчий процес, у тому числі ті, що стосуються дискримінації та участі жінок, меншин та інших груп.

8. Громадянське суспільство

Різні види діяльності громадянського суспільства можуть стосуватися виборчого процесу і повинні повідомлятися в цьому розділі: діяльність внутрішніх груп зі спостереження за виборами, навчальні програми для виборців, що проводяться громадянським суспільством, діяльність громадянського суспільства, спрямована на активну явку виборців на вибори, а також діяльність громадянського суспільства стосовно конкретних питань, пов'язаних з виборами, корупцією чи пропагандою будь-якого питання, що становить політичний інтерес. Свобода, з якою групи громадянського суспільства можуть здійснювати свою діяльність, також становить інтерес.

9. Голосування і підрахунок голосів

Звітування про ці питання, як правило, є найбільш актуальним в останні тижні розгортання ДС і може бути предметом спеціальних інструкцій від ОГ. Проте щотижневий звіт ДС може бути хорошою можливістю надати ширшу інформацію стосовно питань, які не можуть бути охоплені в першому звіті про день проведення виборів. Цей розділ також можна використати, щоб доповісти про дострокове голосування в країнах, у яких це дозволено.

10. Питання безпеки

Цей розділ слід використовувати для регулярного оцінювання

умов безпеки в ЗВ. Особливе значення мають будь-які події, які можуть вплинути на особисту недоторканність, безпеку, здоров'я ДС або короткострокових спостерігачів (КС). Проте в цілому, цей розділ повинен інформувати про будь-які інциденти в системі безпеки, що мають відношення до виборів, привертати увагу до будь-яких місць, що викликають особливе занепокоєння, вказувати на зростання напруги і повідомляти про будь-яку помітну діяльність сил безпеки.