



Страсбург, 14 декабря 2009 года

CDL-AD(2009)059

Исследование № 477 / 2008

Or. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННОГО СТАТУСА
НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ**

**Утвержденный Советом по демократическим выборам
на 31-ом заседании
(Венеция, 10 декабря 2009 года)
и Венецианской комиссией на 85-й пленарной сессии
(Венеция, 11-12 декабря 2009 года)**

на основе комментариев

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

Введение

1. *Учитывая запрос от Комитета по юридическим вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Венецианская комиссия начала работу по теме международно признанного статуса наблюдателей на выборах.*
2. *Во-первых, Комиссия подготовила доклад о международно признанном статусе наблюдателей на выборах¹, который она приняла на своей сессии в марте 2009 года. Исходя из этого доклада, была выявлена необходимость в подготовке рекомендаций, посвященных международно признанному статусу наблюдателей на выборах, учитывая существующие различия в правах и обязанностях наблюдателей на выборах, предусмотренных в международном и национальном законодательстве, а также в "мягком праве".*
3. *Для достижения этой цели и для разработки общего видения наблюдения за выборами в государствах-членах Совета Европы, помимо обзора национального законодательства, в котором рассматриваются положения о наблюдении за выборами, в настоящем документе учитываются и доклады миссий по наблюдению за выборами Парламентской Ассамблеи Совета Европы, а также аналогичные доклады ОБСЕ/БДИПЧ². На этой основе Комиссия подготовила резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах, которое она приняла на своей сессии в июне 2009 года.*
4. *Наконец, на основе доклада о международно признанном статусе наблюдателей на выборах³ и резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах⁴, Венецианская комиссия в данном документе разработала руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах.*
5. *Венецианская комиссия рекомендует тщательно соблюдать Декларацию принципов международного наблюдения на выборах и Кодекс поведения*

¹ Доклад о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятый Венецианской комиссией на 78-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 марта 2009 года, CDL-AD(2009)020rev, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)020rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-e.asp)).

В докладе упоминается о существующих международных документах и стандартах, связанных с правами и обязанностями наблюдателей на выборах (в нем приводится также обзор национального избирательного законодательства). Это включает:

- Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, как она была разработана ООН 27 октября 2005 года (этот документ касается только международного наблюдения) (CDL-AD(2005)036);
- Копенгагенский документ 1990 года, ОБСЕ;
- Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества независимых государств, 7 октября 2002 года (CDL-EL(2006)031);
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Венецианская комиссия (CDL-AD(2002)023rev).

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

³ См. ссылку № 1; CDL-AD(2009)020rev.

⁴ Резюме рекомендаций о международно-признанном статусе наблюдателей на выборах, на основе комментариев Валерия Мусина (заместителя члена ПАСЕ, Российская Федерация), Оуэна Мастерса (эксперта, Соединенное Королевство), Оливье Полера (эксперта, Франция) и Ангела Санчеса Наварро (члена ПАСЕ, Испания), принятое Советом по демократическим выборам на 29-м заседании и Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 11-13 июня 2009 года, CDL-AD(2009)026, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)026-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-e.asp)).

международных наблюдателей на выборах⁵. Для того чтобы не дублировать руководящие принципы в связи с существующей декларацией о принципах международного наблюдения на выборах, данные Руководящие принципы направлены на продвижение международно признанного статуса наблюдателей на выборах для международных и национальных наблюдателей на выборах, чьи права и обязанности должны быть как можно более идентичными, в то время как Декларация охватывает права и обязанности международных наблюдателей на выборах, сочетая в этих целях существующие стандарты или наилучшую практику.

6. Более того, не существует какого-либо международного инструмента, гарантирующего одинаковые права и обязанности для национальных наблюдателей на выборах. Данные Руководящие принципы требуют тщательного внедрения в национальное законодательство⁶.

7. Кроме того, в этих Руководящих принципах не рассматриваются основные права, такие как право на участие в общественных делах, свобода объединений, право на доступ к информации, право на выражение своего мнения, свобода слова, передвижения или любые другие связанные с выборами права, как они воплощены в международных договорах в области прав человека и других международных документах. При этом и данные основные права действительно применимы к организациям по наблюдению на выборах и к наблюдателям, осуществляющим свои миссии.

8. Настоящий документ был принят Советом по демократическим выборам на 31-ом заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на 85-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 декабря 2009 года).

I. ОБЩИЕ КОММЕНТАРИИ

9. Любая попытка установить международно признанный статус наблюдателей на выборах должна учитывать тот факт, что конкретный статус соответствует конкретной позиции. Особый характер наблюдателей на выборах связан с той деятельностью, которую они осуществляют, а именно с наблюдением и оценкой. Помимо конкретного содержания, выражение "национальные наблюдатели" должно включать как партийных, так и внепартийных наблюдателей.

10. Как международным, так и национальным наблюдателям на выборах должны быть предоставлены одинаковые свободы и права. Они должны иметь общие принципы, права, а также обязанности, поскольку такие права и обязанности не всегда достаточно обеспечены в рамках существующего национального законодательства в сфере выборов⁷.

11. Наблюдателям на выборах должна быть предоставлена как можно более широкая возможность участвовать в процессе наблюдения за выборами. Кроме того,

⁵ Декларация принципов международного наблюдения на выборах и Кодекс поведения международных наблюдателей на выборах, и Обязательства о сопровождении Кодекса поведения международных наблюдателей, подготовленные Отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов (UNEAD), Национальным институтом по международным делам (NDI) и Картеровским центром (TCC), поддержанные Советом по демократическим выборам на 14-ом заседании (Венеция, 20 октября 2005 года) и Венецианской комиссией на 64-й пленарной сессии (Венеция, 21-22 октября 2005 года, CDL-AD(2005)036, [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)036-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)036-e.asp)).

⁶ Помимо этого, национальное законодательство не должно избегать принципов, касающихся конкретно международных наблюдателей, как они разработаны в Декларации принципов по международному наблюдению на выборах (см. дополнительные детали в отношении этой Декларации в предыдущей сноске).

⁷ То есть конкретные положения об официальных приглашениях, аккредитации и т.д.

международной миссии по наблюдению за выборами должна быть предоставлена возможность определять и сотрудничать, должным образом, с заслуживающими доверия национальными внепартийными организациями по наблюдению за выборами. Обязанностью международного наблюдения за выборами должна быть, помимо прочего, оценка и подготовка отчетов о том, могут ли национальные организации по наблюдению за выборами осуществлять свою деятельность без необоснованного вмешательства или ограничений. Оценка с учетом национального законодательства, а также международных стандартов наилучшей практики должна быть ключевым критерием при оценке осуществления процесса выборов.

12. Наблюдение за выборами должно выявлять, имелись ли нарушения до и после дня выборов, а также в сам день проведения выборов. Это – единственный способ обеспечить, чтобы выборы проводились в соответствии с национальным законодательством и международными правилами и стандартами демократических выборов и были организованы демократичным и транспарентным образом. Наблюдатели на выборах должны иметь возможность отмечать, действительно ли законы или действия государственных и/или должностных лиц, занимающихся выборами, необоснованно препятствуют осуществлению прав, связанных с выборами⁸, которые гарантированы на основании закона, конституции или применимых международных инструментов в области прав человека. Исходя из этого, важнейшее значение имеет качество законодательных рамок, и при этом должна проводиться соответствующая оценка в отношении поправок и новых регулирующих норм.

13. Поэтому столь важно, чтобы роль наблюдателей на выборах не ограничивалась ни днем проведения выборов, ни самим избирательным процессом в строгом смысле этого слова. Напротив, миссия по наблюдению за выборами, включающая экспертов и долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, должна иметь возможность охватывать те области оценки, которые соответствуют всему избирательному процессу⁹. Исходя из этого, наблюдение за выборами может быть разделено на три этапа: (1) этап до голосования, (2) этап дня выборов и (3) этап после выборов.

14. Для того чтобы гарантировать права наблюдателей и избежать неясностей в этой связи, в национальное законодательство о выборах должно быть включено конкретное положение о международных и национальных наблюдателях.

II. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ: ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ

1. Этап до голосования

15. Наблюдателям необходимо предоставить возможность оценивать процесс подготовки/внесения поправок в законодательство о выборах. Это может быть сделано на основе консультаций, а необязательно путем личного наблюдения.

16. Наблюдение до дня самих выборов также должно осуществляться во многих других областях избирательного процесса, обеспечивая, чтобы было равенство возможностей¹⁰

⁸ В этой связи см. пункт 7 настоящего документа.

⁹ Эти области разработаны, в том числе, на основе Пособия Европейского Союза по наблюдению за выборами (стр. 24); с Пособием можно ознакомиться по адресу: http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html.

¹⁰ См. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленный Венецианской комиссией (CDL-AD(2002)023rev), I. 2.3.

для всех партий и кандидатов, и чтобы такое право на наблюдение было гарантировано на основании закона¹¹.

17. Этап до дня выборов охватывает следующие области оценки:

- i) политический контекст;
- ii) юридические рамки (включая избирательную систему и разграничение избирательных округов);
- iii) управление процессом выборов;
- iv) регистрация избирателей и ведение списка избирателей;
- v) регистрация политических партий и кандидатов;
- vi) финансирование избирательных кампаний;
- vii) мероприятия в рамках избирательных кампаний;
- viii) рассмотрение жалоб на этапе до выборов;
- ix) мониторинг как государственных, так и частных СМИ;
- x) свобода выражения мнения и, в более широком плане, всех основных свобод, необходимых для проведения демократических выборов;
- xi) права человека (включая участие женщин и меньшинств);
- xii) роль гражданского общества.

2. Этап голосования

18. Этап голосования включает процесс голосования, в том числе процессы его открытия и закрытия.

19. Этап голосования должен охватывать также голосования любых особых групп (военнослужащих, заключенных, лиц, помещенных в медицинские учреждения, а также лиц с ограниченными возможностями). Этап голосования должен охватывать и особые средства, такие как электронные, почтовые, голосование по доверенности, мобильное и досрочное голосование.

3. Этап после голосования

20. После дня голосования осуществляется ряд процессов, которые призваны проверить результаты и утвердить кандидатов и политические партии/объединения/коалиции, которые были выбраны. Эти процессы должны осуществляться таким образом, как это гарантируется на основании закона.

21. Этап после голосования охватывает следующие области оценки:

- i) процесс подсчета голосов;
- ii) процесс сведения результатов;
- iii) передача и публикация предварительных результатов;
- iv) процедуры рассмотрения жалоб и обжалования¹²;
- v) публикация итоговых результатов;
- vi) занятие своих постов выборными лицами.

¹¹ В отношении более существенных аспектов, касающихся, в том числе, этапа дня выборов, см. Пособие ОБСЕ/БДИПЧ для долгосрочных наблюдателей на выборах ("ДНВ"). Дополнительная информация: www.osce.org/odihr/item_11_24088.html.

¹² Нет ничего необычного в том, чтобы после выборов наблюдать за процессом рассмотрения жалоб или споров или обжалования. Это необходимо во всех странах, поскольку требуется иметь эффективную систему обжалования (как рекомендуется в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 3.3), если существует мнение, что не было соблюдено законодательство о выборах. Исходя из этого, государства должны предоставить возможность международным и национальным организациям по наблюдению за выборами осуществлять наблюдение за этой частью избирательного процесса, при этом это должно быть гарантировано на основании закона.

III. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

Государствам предлагается тщательно соблюдать следующие руководящие принципы в своем национальном законодательстве.

1. Права международных и национальных наблюдателей на выборах

1.1 Международные и национальные наблюдатели на выборах должны пользоваться всеми основными правами, которые рассматриваются как основополагающие условия для проведения демократических выборов.

1.2 Приглашение

Международные организации по наблюдению за выборами должны приглашаться достаточно задолго до дня выборов для обеспечения своевременной подготовки и проведения долгосрочного наблюдения на разных этапах выборов.

1.3 Выборы, подлежащие наблюдению

Наблюдение за выборами должно быть возможно на любом уровне (то есть на национальном, региональном и местном уровнях) как для международных, так и национальных наблюдателей на выборах.

1.4 Аккредитация

- i. Исходя из этого, должны быть предоставлены гарантии в отношении того, что никакие правительственные органы, органы безопасности или органы, ответственные за проведение выборов, не будут вмешиваться в подбор членов как международных, так и национальных миссий по наблюдению за выборами, или пытаться ограничить сферу действия и продолжительность миссий по наблюдению за выборами, а также количество наблюдателей.
- ii. Кроме того, должны быть даны такие гарантии, которые будут препятствовать национальному органу власти в отказе от аккредитации, основываясь на дискриминационных критериях (в частности, политических позиций наблюдателя или в отказе, основанном на гражданстве международных наблюдателей).
- iii. Помимо этого, процедуры аккредитации должны быть для наблюдателей простыми и бесплатными.
- iv. Аккредитации должны выдаваться как международным, так и национальным наблюдателям на выборах своевременно и в течение короткого времени после подачи заявки, и в любом случае до дня голосования.
- v. В случае отказа в аккредитации, национальным наблюдателям должно быть предоставлено право на эффективную систему обжалования.
- vi. Наблюдатели на выборах должны быть в полной мере аккредитованы, что включает широкие критерии географического охвата и временные рамки, а также материалы выборов:
 - i) широкая географическая аккредитация: свобода передвижения во всех районах, где проходят выборы, и свобода доступа ко всем официальным помещениям, связанным с избирательным процессом, в том числе и к тем, которые открыты для общественности (в частности, избирательные

участки), для наблюдения за выборами по всей стране, без необходимости предварительного уведомления властей¹³;

- ii) аккредитация с широким охватом по времени, включающая все этапы процесса выборов, в том числе возможность посещать любой избирательный участок в любое время¹⁴;
- iii) что касается материалов, то это - доступ к необходимым документам по запросу.

1.5 Этапы процесса выборов, подлежащие наблюдению

- i. Должна быть предоставлена возможность наблюдать за выборами в течение всего избирательного процесса, то есть на этапах до выборов, во время выборов и после выборов¹⁵.
- ii. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, "места, в которых наблюдатели не имеют право находиться, должны быть четко предусмотрены законом"¹⁶, в соответствии с принципами соразмерности.
- iii. Наблюдение на выборах должно быть возможным даже тогда, когда это происходит в других местах, помимо избирательных участков, таких как суды, районные или региональные избирательные комиссии или центральная избирательная комиссия.
- iv. Наблюдатели на выборах должны иметь возможность участвовать в любом общественном мероприятии, в качестве части своей миссии по наблюдению.

1.6 Отношения с национальными участниками процесса выборов

- i. Наблюдатели на выборах должны иметь беспрепятственный доступ ко всем лицам, связанным с избирательным процессом, ко всем партиям и кандидатам, в том числе и к любым кандидатам или партиям, которые не были допущены до выборов или сняты с выборов.
- ii. Наблюдатели на выборах должны иметь свободу в контактах с политическими партиями, коалициями, кандидатами, избирателями, гражданами, представителями СМИ, любыми лицами, а также должностными лицами и членами избирательных органов.
- iii. Они должны иметь возможность поддерживать контакты и проводить собеседования с любым лицом в помещениях для проведения выборов (в том числе, с членами избирательных комиссий), при условии, что эти лица хотят участвовать в такого рода контактах¹⁷.

¹³ Должны быть предоставлены основания в отношении тех районов страны, в которых не допускается наблюдение за выборами (в том числе, в связи с ситуацией в сфере безопасности), а более широкие ограничения в отношении возможности наблюдателей на выборах осуществлять свою работу должны быть предусмотрены законом на объективной и разумной основе.

¹⁴ Как это предусмотрено в Части II. настоящего документа.

¹⁵ Как это предусмотрено в Части II. настоящих Руководящих принципов. Такое наблюдение должно также включать сертификацию, аудиты и тесты в отношении электронного голосования, голосования по почте и других технологий, используемых на выборах, а также соответствующий доступ к результатам рассмотрения жалоб и заявлений, связанных с нарушением закона во время выборов.

¹⁶ CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, с.

¹⁷ Тем не менее, сотрудники избирательного участка должны быть обязаны сотрудничать с наблюдателями (при условии, что наблюдатели не мешают процессу выборов), как это предусматривается в Кодексе поведения международных наблюдателей, в части Декларации принципов (более подробно о Декларации см. сноску 4).

1.7 Отчетность

- i. Для международных или национальных миссий по наблюдению за выборами должна быть гарантирована свобода публиковать, без какого-либо вмешательства, публичные заявления и доклады в отношении своих выводов и рекомендаций, касающихся процессов и событий, связанных с выборами.
- ii. Миссии по наблюдению за выборами должны иметь также право проводить пресс-конференции о своей работе, а также публично объявлять о своих выводах и оценке конкретных выборов.
- iii. Наблюдатели на выборах должны иметь право свободно выражать руководителю миссии – благодаря формулярам, запискам и другим техническим средствам – свое мнение о развитии процесса выборов. Это должно делаться при полном уважении к правам избирателей и, в частности, при соблюдении принципа тайны голосования.
- iv. Миссии по наблюдению за выборами должны иметь право делать предложения или передавать комментарии органам власти, занимающимся процессом выборов, в том случае, если они видят какие-либо нарушения, которые должны быть исправлены.
- v. Наблюдатели на выборах должны иметь право делать и получать копии избирательных документов¹⁸.
- vi. Необходимо предоставлять гарантии того, что никакие правительственные органы не будут оказывать давления на какого-либо гражданина страны или иностранного гражданина, который работает с международной или национальной миссией по наблюдению за выборами или предоставляет ей информацию (в том числе путем принятия мер наказания или давления).
- vii. Государственные органы должны предоставить гарантии, позволяющие наблюдателям на выборах выполнять свои обязанности.

2. Обязанности международных и национальных наблюдателей на выборах

- 2.1 Наблюдатели на выборах должны всегда иметь при себе документы, удостоверяющие личность, и документы об аккредитации.
- 2.2 Наблюдатели на выборах должны соблюдать все национальные законы и нормы страны, в которой они осуществляют свое наблюдение.
- 2.3 Наблюдатели на выборах никогда не должны препятствовать осуществлению процесса выборов, в каком-либо из его аспектов; они не должны вмешиваться в избирательный процесс и должны быть политически беспристрастными.
- 2.4 Международные наблюдатели на выборах никогда не должны демонстрировать какую-либо личную предвзятость или предпочтение, связанные с вопросами, которые могут иметь политическое влияние или влиять на выборы, и должны воздерживаться от какой-либо политической, пропартийной деятельности. У них не должно быть каких-либо конфликтов интересов и они должны соблюдать принципы строгой

¹⁸ Такие, как протоколы о результатах голосования.

беспристрастности в любое время, не отдавая предпочтения какому-либо участнику или партии¹⁹.

2.5 Наблюдатели на выборах в личном плане должны избегать каких-либо комментариев в СМИ и должны отказываться от просьб дать интервью.

2.6 Наблюдатели на выборах должны с уважением относиться к должностным лицам, проводящим выборы, другим представителям национальных властей и ко всем другим участникам данного процесса.

2.7 Наблюдатели на выборах всегда, в том числе и во время своего отдыха, должны вести себя профессионально и безупречно.

2.8 Статус наблюдателя на выборах подразумевает строгое соблюдение юридических норм страны, в которой проводятся выборы, а также принципов беспристрастности и невмешательства.

2.9 Избиратели на выборах должны основывать свои доклады и выводы на фактических и проверяемых доказательствах, с профессиональной точностью и строгим соблюдением беспристрастности.

22. Исходя из этого, если наблюдатель на выборах не соблюдает данные принципы (даже если он или она действует анонимно, в свое свободное время), то он или она могут быть лишены аккредитации. Тем не менее, при принятии подобного решения должен соблюдаться принцип соразмерности.

¹⁹ Тем не менее, национальные наблюдатели необязательно должны ограничиваться такими же требованиями партийного нейтралитета, поскольку представители партий приняли на себя определенную роль в избирательном процессе.