



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 выборах<sup>1</sup>, 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/БДИПЧ<sup>2</sup>. 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 выборах<sup>3</sup> и резюме рекомендаций о международно признанном статусе наблюдателей на выборах<sup>4</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> В отношении докладов ОБСЕ/БДИПЧ см.: [www.osce.org/odhr-elections/14207.html](http://www.osce.org/odhr-elections/14207.html). В отношении докладов Парламентской Ассамблеи см.: [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).

<sup>3</sup> См. ссылку № 1; CDL-AD(2009)020rev.

<sup>4</sup> 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 выборах<sup>5</sup>. 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 законодательство<sup>6</sup>.

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 выборов<sup>7</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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 (ТСС), 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)).

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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 выборами<sup>8</sup>, 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 процессу<sup>9</sup>. 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 возможностей<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> В этой связи см. пункт 7 настоящего документа.

<sup>9</sup> 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](http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html).

<sup>10</sup> 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 закона<sup>11</sup>.

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 обжалования<sup>12</sup>;
- v) публикация итоговых результатов;
- vi) занятие своих постов выборными лицами.

---

<sup>11</sup> 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](http://www.osce.org/odihr/item_11_24088.html).

<sup>12</sup> 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 властей<sup>13</sup>;

- ii) аккредитация с широким охватом по времени, включающая все этапы процесса выборов, в том числе возможность посещать любой избирательный участок в любое время<sup>14</sup>;
- 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 выборов<sup>15</sup>.
- ii. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, "места, в которых наблюдатели не имеют право находиться, должны быть четко предусмотрены законом"<sup>16</sup>, 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 контактах<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Как это предусмотрено в Части II. настоящего документа.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, с.

<sup>17</sup> 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 документов<sup>18</sup>.
- 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

---

<sup>18</sup> Такие, как протоколы о результатах голосования.

беспристрастности в любое время, не отдавая предпочтения какому-либо участнику или партии<sup>19</sup>.

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.

---

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