



Дополнительное совещание по человеческому измерению

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ИХ ПРОВЕДЕНИЕМ

**12-13 июля 2012г.
ХОФБУРГ, ВЕНА**

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

В Копенгагенском документе 1990 года государства-участники ОБСЕ выразили согласие взять на себя широкие обязательства с целью содействия защите и пропаганде прав и основных свобод человека, а также продвижению демократических институтов и верховенства права. Они также неоднократно брали на себя обязательства проводить подлинно демократические выборы. В течение двух последних десятилетий ОБСЕ придает большое значение поддержке демократических выборов, являющихся оплотом устойчивой безопасности и стабильности.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) поручено содействовать государствам-участникам в практическом осуществлении взятых на себя обязательств, касающихся выборов, путем организации долгосрочного и краткосрочного наблюдения и оказания последующей помощи при осуществлении рекомендаций. В то время как наблюдение за проведением выборов является наиболее очевидным аспектом деятельности БДИПЧ в отношении выборов, оно представляет лишь часть более широкого круга действий, направленных на поддержку и укрепление демократических выборов.

Дополнительное совещание по человеческому измерению (ДСЧИ) под названием “Демократические выборы и наблюдение за их проведением” сфокусируется на следующих областях:

- Обязательства по проведению демократических выборов и развивающаяся передовая практика;
- Пути усовершенствования методов наблюдения за выборами с целью лучшего реагирования на идентифицированные потребности и проблемы, а также использования цикла наблюдения за выборами в качестве инструмента для поддержания диалога в помощь государствам-участникам ОБСЕ при выполнении своих обязательств;
- Обязательство государств-участников ОБСЕ в отношении выполнения рекомендаций, данных в итоговых отчетах БДИПЧ ОБСЕ.

В частности, на данном ДСЧИ будет сделано следующее:

- Представлен обзор по выполнению обязательств ОБСЕ, касающихся выборов, а также общих проблем при проведении демократических выборов;
- Определены законодательные и практические механизмы для поддержки осуществления всеобщего избирательного права и честного подсчета голосов, а также оглашения официальных результатов;

- Проведено обсуждение влияния наблюдения за выборами со стороны международных и внутренних наблюдателей и путей дальнейшего увеличения доступа наблюдателей, а также общественная польза наблюдения за выборами;
- Проанализировано, насколько наличие политической воли предопределяет успех последующего развития событий, а также продуманы возможные виды деятельности после выборов и места, где будет сообщаться о результатах деятельности после выборов.

День 1: 12 июля 2012 г.

15:00 - 16:00 Открытие

16:00 - 18:00 Заседание I: Демократические выборы в контексте связанных с ними обязательств ОБСЕ и их реализации (с акцентом на всеобщее и равное избирательное право: законодательство и его применение)

В Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, государства-участники ОБСЕ заявили о том, что “воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства.” Государства также взяли на себя обязательство “уважать право [...] граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса.”

С 1991 года БДИПЧ ОБСЕ оценивает выборы в регионе в соответствии с данными обязательствами и другими стандартами демократических выборов. Оценка избирательного процесса в разных странах показывает, что существуют различия в воплощении обязательств ОБСЕ государствами-участниками. Внедрение в жизнь некоторых обязательств еще остается сложной задачей. Более тщательное соблюдение международных стандартов, в особенности в определенных областях, могло бы помочь в проведении демократических выборов во многих государствах-участниках.

Обязательство государств-участников “обеспечить ..., чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы” продолжает оставаться проблемой многих избирательных процессов. В качестве потенциального, хотя и частичного ее решения, предлагаются различные новые технологии. Тем не менее, остается немаловажным обращение к традиционным методам, таким как ясные и прозрачные процедуры, соответствующие меры безопасности и соблюдение предписаний при их осуществлении.

В основе демократических выборов лежит всеобщее и равноправное избирательное право. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство “гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право и уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации”. Это подразумевает право голоса, а также право быть кандидатом на выборах. Избирательное право женщин, национальных меньшинств и людей с физическими недостатками дополнительно защищается рядом международных конвенций. Прецедентное право Европейского международного суда по правам человека касается права голоса людей, отбывающих срок тюремного заключения. Международная передовая практика показывает, что оправданными являются только некоторые ограничения избирательного права; чаще всего - это ограничения, касающиеся возраста, места проживания и гражданства, а в некоторых ограниченных и отдельных случаях, тех, кто признан судом умственно недееспособным или отбывает срок тюремного заключения

за тяжкие преступления. БДИПЧ ОБСЕ зафиксированы различные подходы к этим аспектам в регионе ОБСЕ. В дополнение к вышесказанному, на осуществление права голоса могут влиять специальные возможности для голосования: голосование по почте, новые технологии голосования, голосование по доверенности, к которым имеют доступ избиратели некоторых стран. Тщательная, всеохватывающая и недискриминационная регистрация избирателей является важной основой для обеспечения всеобщего избирательного права. ОБСЕ /БДИПЧ разработано и представляется на данном совещании “Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей”.

Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить право граждан выступать кандидатами на выборах, как в частном порядке, так и будучи представителями политических партий. В дополнение к определенным разумным и приемлемым ограничениям в праве баллотироваться на выборах, многими государствами-участниками выдвигаются дополнительные требования в отношении регистрации кандидатов. К таким требованиям может относиться сбор подписей в поддержку кандидатуры либо денежные взносы. Международная передовая практика наряду с тем, что позволяет до определенной степени избегать появления ложных кандидатур, предусматривает, что требования в отношении регистрации не должны быть неразумными, дискриминирующими, а также являться дополнительным бременем для кандидатов и партий в процессе регистрации. Особые проблемы связаны с требованием о прохождении тестирования на знание языка и требованиями о высшем образовании.

Степень, до которой соблюдаются и имеют значение всеобщие равные избирательные права, также находится в тесной связи с установлением границ избирательных округов, равно как и с процессом подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Установление границ избирательных округов может повлиять на принцип равноправного избирательного права, поскольку равенство голосов подразумевает равное право участия в голосовании и равномерное распределение мандатов между избирательными округами, основанное на объективных критериях, таких как размер населения, количество зарегистрированных избирателей, а также географических и административных критериях. Проблемы могут также, например, возникнуть при определении органов, уполномоченных на определение границ округов и применяемых критериев.

Вопросы для обсуждения:

- Какие существуют основные обязательства ОБСЕ и международные стандарты демократических выборов, а также какова имеющаяся и развивающаяся передовая практика в вопросах, связанных с выборами?
- Какие проблемы возникают при выполнении обязательств, и какую помощь может оказать БДИПЧ ОБСЕ в этом процессе?
- Какие существуют гарантии со стороны законодательства и допустимые ограничения для обеспечения всеобщего избирательного права?
- Какие существуют проблемы при обеспечении права голоса уязвимых групп населения, включая людей с физическими недостатками?
- Какие проблемы существуют при обеспечении права выдвигать кандидатуру на выборы? Какой имеется положительный опыт в отношении процесса отбора и регистрации кандидатов?
- Как влияет делимитация избирательных округов на равенство голосов? С какими проблемами сталкиваются государства - участники при обеспечении равноправия при голосовании?

- Какие существуют практические меры влияющие на осуществление избирательных прав, включая голосование по почте, новые технологии голосования и голосование по доверенности?
- Какие меры могут усовершенствовать процесс честного подсчета голосов и сообщения результатов, включая публикацию официальных результатов?

День 2: 13 июля 2012г.

10:00 - 12:00 Заседание II: Наблюдение за выборами и электоральный цикл: до дня выборов, в день выборов и после (с акцентом на законодательство, средства массовой информации, финансирование кампаний, гендерные вопросы)

В Копенгагенском документе 1990 года государства-участники ОБСЕ пришли к согласию о том, что “что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса”. В Декларации Будапештского саммита 1994 года государства-участники ОБСЕ поручили БДИПЧ ОБСЕ играть “усиленную роль в мониторинге процесса выборов до, во время и после выборов”, подчеркивая таким образом, что выборы – это не однодневный процесс. С 1997 года БДИПЧ ОБСЕ использует комплексную методику наблюдения за событиями накануне, во время и после процесса выборов. В соответствии с поручением, данным Решением 19/2006, принятым Советом министров иностранных дел ОБСЕ в 2006 году, БДИПЧ ОБСЕ уделяет “максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма наблюдения за выборами БДИПЧ”. Эти фундаментальные принципы закреплены в Декларации принципов международного наблюдения за выборами 2005 года, подписанной в Организации Объединенных Наций рядом международных организаций, работающих в области выборов.

Советом министров иностранных дел ОБСЕ в 2006 году также дано поручение БДИПЧ ОБСЕ продолжать развивать методику, основываясь на более чем десятилетнем опыте наблюдения за выборами. В шестом издании “Руководства по наблюдению за выборами” БДИПЧ ОБСЕ дано дополнительное объяснение и определение четырех видов деятельности, связанной с выборами, взято обязательство и подчеркнута роль принятия решений на основании потребностей и в соответствии с оценкой ресурсов. В данной методике также подчеркивается важность непрерывного диалога с каждым государством-участником. Здесь наблюдение за выборами рассматривается как цикл, который начинается с оценки потребностей, ведет к наблюдению, за которым следует представление итогового отчета и диалог относительно дальнейшего выполнения рекомендаций.

В данной методике особое внимание отводится всесторонней оценке избирательной среды. Анализ законодательной базы продолжает формировать неотъемлемую часть наблюдательной деятельности. К тому же, БДИПЧ ОБСЕ регулярно делает всесторонний анализ проектов или принятых в конечном чтении законов о выборах и законодательных инициатив по просьбе государств-участников. В соответствии с Декларацией Будапештского саммита БДИПЧ ОБСЕ продолжает анализ работы средств массовой информации с целью оценки того, как освещаются выборы, а также доступа к средствам массовой информации в ходе избирательной кампании. В соответствии с Декларацией Будапештского саммита 1994 года было также разработано и представляется на данном совещании “Руководство по анализу работы средств массовой информации для миссий по наблюдению за выборами”. В то время, как роль такого аспекта избирательного процесса, как финансирование избирательной кампании, продолжает повышаться, БДИПЧ ОБСЕ регулярно направляет экспертов по финансированию политических партий и избирательных кампаний, а также продолжает работу над руководством по наблюдению за финансированием кампаний в ходе выборов. Кроме того,

БДИПЧ ОБСЕ проводит систематический обзор аспектов, относящихся к участию женщин в процессе выборов. «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах» существует с 2004 года и легло в основу повышения профессионализма и прозрачности в данной области наблюдения за выборами. Данное руководство используют в качестве основы и другие организации, работающие в этой области. БДИПЧ ОБСЕ также активно внедряет План действий ОБСЕ по гендерным вопросам, включая путем внедрения гендерного подхода во все этапы наблюдения за выборами, что также стало более широко применяться другими практикующими экспертами в этой области.

Вопросы для обсуждения:

- Каково влияние наблюдения за выборами со стороны международных и внутренних наблюдателей?
- Каким образом можно увеличить доступ наблюдателей к избирательному процессу и какова польза от работы наблюдателей?
- Какова роль парламентариев в наблюдательной работе?
- Как еще можно усовершенствовать методику с целью дальнейшего укрепления и систематизации оценки в отношении анализа работы средств массовой информации, финансирования избирательных кампаний, и т.д.?
- Какие меры могут усовершенствовать работу БДИПЧ ОБСЕ по повышению квалификации, в частности, в сфере подготовки наблюдателей за выборами, проведения юридического анализа избирательного законодательства и помощи государствам-участникам в выполнении рекомендаций?
- Какие мероприятия могут проводиться для повышения профессионализма наблюдателей, включая изучение возможностей обучения в сотрудничестве с другими организациями и возможность использования средств электронного обучения в будущем?
- Какой имеется опыт в обеспечении возможности участия женщин в избирательной работе и применении Плана действий ОБСЕ по гендерным вопросам, а также как можно повысить участие женщин?
- Какую пользу могли бы извлечь из методики наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ регионы за пределами ОБСЕ, в особенности страны, являющиеся средиземноморскими партнерами по сотрудничеству?

12:00 - 14:00 **Перерыв на обед**

14:00 - 16:00 **Заседание III: Выполнение рекомендаций, изложенных в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ, и взаимодействие с государствами-участниками**

Наблюдение за выборами - это не самоцель, а имеет задачей помочь государствам-участникам выполнить обязательства в отношении человеческого измерения, в особенности, касающиеся выборов. Польза от наблюдения может быть максимальной только тогда, когда данные в ходе него рекомендации серьезно анализируются и эффективно воплощаются. Эффективный последующий процесс основывается на влиянии и пользе работы по наблюдению за выборами. Он является неотъемлемой частью избирательного цикла и должен начинаться сразу же после публикации итогового отчета, содержащего рекомендации.

Успешное следование рекомендациям во многом зависит от политической воли усовершенствовать процесс выборов перед следующими выборами. Государства-участники ОБСЕ неоднократно брали на себя обязательства следовать рекомендациям и подчеркивали роль БДИПЧ ОБСЕ в оказании им помощи (Стамбульский саммит 1999 года, Совет министров

иностранных дел ОБСЕ в Маастрихте 2003 года, Совет министров иностранных дел ОБСЕ в Любляне 2005 года, Совет министров иностранных дел ОБСЕ в Брюсселе 2006 года).

Государства-участники докладывают Постоянному совету ОБСЕ и Комитету по человеческому измерению о работе по следованию рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ. Кроме того, важность следования рекомендациям правительствами стран как самостоятельно, так и с помощью международного сообщества была особо подчеркнута международными организациями по наблюдению за выборами, подписавшими «Декларацию принципов международного наблюдения за выборами». На постоянном обязательстве БДИПЧ ОБСЕ поддерживать государства-участники в следовании рекомендациям был недавно сделан акцент ирландским председательством ОБСЕ на зимнем заседании Парламентской Ассамблеи ОБСЕ 24 февраля 2012 года в Вене. БДИПЧ ОБСЕ выработана практика презентации итоговых отчетов и рекомендаций, включенных в них, всем заинтересованным сторонам в государствах, где наблюдались выборы. Это происходит в ходе отдельного визита вскоре после публикации итогового отчета и является началом процесса дальнейших действий. В соответствующих случаях и в ходе консультации с другими акторами, БДИПЧ ОБСЕ поддерживает усилия государств-участников следовать рекомендациям путем предоставления экспертной оценки и технической поддержки также и в области регистрации населения, разрешения избирательных споров, регулирования деятельности политических партий и гендерного равенства.

Вопросы для обсуждения:

- Какие существуют обязательства и передовая практика в отношении следования рекомендациям?
- Каковы должны быть предпосылки для успешной последующей деятельности и насколько важна политическая воля?
- Какие существуют виды последующей деятельности, включая анализ (проектов) законодательства, консультации экспертов и семинары?
- Каким образом может быть усилена поддержка государств-участников ОБСЕ с целью обеспечения устойчивого следования рекомендациям БДИПЧ?
- Какой существует опыт презентаций государствами-участниками последующей деятельности Постоянному совету ОБСЕ и Комитету по человеческому измерению?
- Какова роль государственных органов и учреждений, представительств ОБСЕ, широкого международного сообщества и национального гражданского общества в поддержке и обеспечении дальнейших действий?

16:00 - 16:30 **Перерыв**

16:30 – 17:30 **Заключительное заседание**

Доклады модераторов рабочих заседаний

17:30 **Заккрытие совещания**