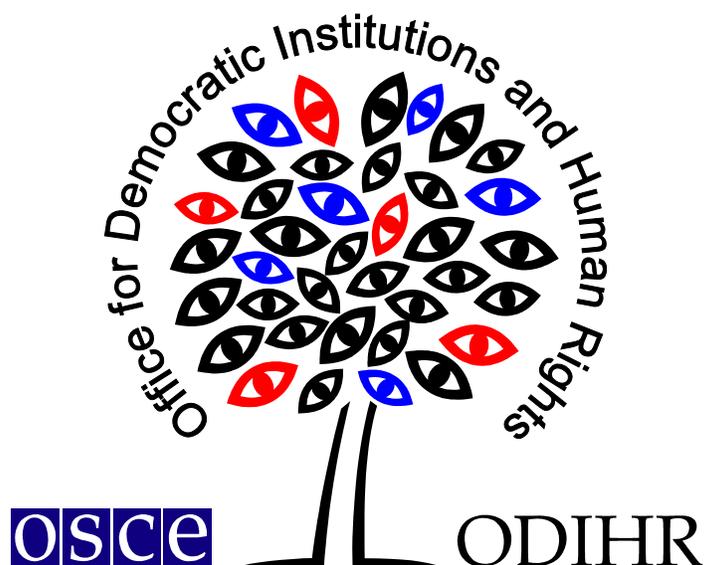




Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека

**ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБСЕ/БДИПЧ
ПО ПРОВЕДЕНИЮ ДОСРОЧНЫХ ВЫБОРОВ В
ПРЕЗИДЕНТЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Неофициальный перевод



Варшава
12 Апреля 2005 года

Промежуточные рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по проведению досрочных выборов в Президенты Кыргызской Республики

1. Введение

Недавние события в Кыргызской Республике привели к отставке Президента Аскара Акаева и необходимости проведения досрочных президентских выборов. Парламент назначил дату выборов на 10 июля 2005 года, и в данное время ожидается утверждение даты Центральной Избирательной Комиссией (ЦИКом).

Хотя Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека ОБСЕ обычно не дает рекомендации вне контекста формальной правовой оценки или окончательного отчета миссии по наблюдению за выборами, сложившиеся особые обстоятельства в Кыргызской Республике послужили основанием для разработки данных промежуточных рекомендаций.¹ ОБСЕ/БДИПЧ предлагает эти рекомендации для рассмотрения властями Кыргызской Республики в целях улучшения избирательного процесса во время досрочных президентских выборов.

Данные рекомендации направлены на те изменения, которых можно достичь в ограниченный промежуток времени, имеющийся до проведения досрочных президентских выборов, с акцентом на меры по администрированию выборов и включают предложения для рассмотрения некоторых ключевых рекомендаций по законодательству. Этот документ не представляет собой полный обзор законодательной базы выборов и не включает все возможные рекомендации для усовершенствования избирательного процесса.

В Кодексе о Выборах имеются недостатки, которые при возможности могут быть рассмотрены Парламентом КР в тот ограниченный период, который остается до досрочных президентских выборов. Ранее ОБСЕ/БДИПЧ представляла комментарии по этим вопросам и сделала несколько конкретных рекомендаций для внесения изменений в Кодекс о Выборах с целью увеличения его соответствия обязательствам ОБСЕ. До сих пор многие из этих рекомендаций не были приняты во внимание. Большинство из них включены в данном документе.

Большинство из нижеследующих промежуточных рекомендаций могут быть реализованы властями без внесения изменений в Кодекс о Выборах. Многие из них можно осуществить посредством толкования действующего законодательства и путем принятия решений, распоряжений, постановлений и других актов, которые, согласно Кодексу о Выборах, входят в полномочия ЦИК. Таким образом, важнейшим фактором действующим на эффективную реализацию этих рекомендаций является демонстрация соответствующего

¹ ОБСЕ/БДИПЧ направило Миссию по наблюдению за парламентскими выборами (МНВ), которые состоялись 27 февраля и 13 марта 2005, в ответ на приглашение со стороны Министерства Иностранных Дел Кыргызской Республики. 28 февраля, ОБСЕ/БДИПЧ, совместно с Парламентской Ассамблеей и Европейским Парламентом, представило Заявление о предварительных заключениях. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует окончательный отчет МНВ, который включит полный объем рекомендаций для улучшения избирательного процесса.

уровня политической воли со стороны органов администрирования выборов и государственных органов, ответственных за проведение выборов.

2. Промежуточные Рекомендации

Администрирование Выборов

- Существующий план о переводе ЦИК и главного сервера государственной регистрационной системы “Шайлоо” из здания Президентской администрации т.е. “Белого Дома” должен быть реализован скорейшим образом. Это обусловлено двумя факторами. Во-первых, в целях образования независимого ЦИК, важно чтобы избирательная администрация и правительство по возможности работали в отдельности. В дополнение к тому, что ЦИК должен быть независимым, он также должен восприниматься обществом как независимый орган.

Во-вторых, ЦИК это общественный орган, подотчетный гражданам Кыргызской Республики, к которому распространяются требования открытости, прозрачности и доступности. Для этого требуется, чтобы ЦИК находился в доступном для граждан помещении, которое не имеет препятствий для активного присутствия граждан на заседаниях ЦИК. Граждане, как и аккредитованные наблюдатели и другие участники избирательного процесса, имеют право наблюдать за ежедневным ходом работы ЦИК по администрированию выборов и защите избирательных прав. Это право ограничивается в случае, когда ЦИК расположен в помещении, доступ граждан в которое ограничен.

- Независимость нижестоящих избирательных комиссий также должна быть обеспечена. Важно чтобы Окружные Избирательные Комиссии (ОИК) находились отдельно от зданий Районных и Областных администраций, кроме тех случаев, где это невозможно в силу ограничений в инфраструктуре.
- Представители одной и той же организации не должны составлять более чем одну треть от членов одной избирательной комиссии. Данная рекомендация может быть реализована путем распоряжения ЦИК во время этого промежуточного периода, и в последующем должно быть включено в Кодекс о Выборах как постоянное положение. (см. Правовая база)
- ЦИК следует незамедлительно опубликовать все свои письменные постановления.
- Все заседания и встречи ЦИК, его рабочих и специальных групп, должны быть открытыми для общества. ЦИК следует, не позднее чем за 24 часа до начала заседания, разместить на своей Интернет странице и у главного входа своего здания объявление о каждом заседании ЦИК, которое должно включать повестку всех вопросов и дел, рассматриваемых на этих заседаниях.
- Во время всего избирательного периода и до окончательного оглашения результатов выборов, ЦИК следует проводить регулярные заседания в заранее запланированное

время, а в случаях необходимости в этот период созывать дополнительные заседания.

- ЦИК следует полностью и основательно рассматривать все поступившие в письменном виде вопросы, вне зависимости от их формы, включая жалобы, обращения, заявления, просьбы и письма, и должен предоставлять ответные решения в письменном виде. Хотя рабочие группы и отдельные члены ЦИК могут давать советы ЦИК, все решения должны приниматься исключительно ЦИК.
- ЦИК следует вести журнал о всех жалобах и обращениях, которые должны быть зарегистрированы незамедлительно по их представлению в ЦИК. Журнал жалоб и обращений ЦИК должен быть доступен для наблюдателей, участников избирательного процесса и граждан. Журнал должен постоянно обновляться и вестись в формате, который позволяет наблюдателям, участникам избирательного процесса и гражданам следить за развитием конкретных дел и проверять их статус. Полный текст жалоб и заявлений должен быть общественно доступен.
- Каждое решение должно приниматься в открытом заседании ЦИК. Во время принятия решения, ЦИК сначала должен пытаться принимать каждое решение на основе консенсуса.
- Каждое решение ЦИК должно быть отражено в письменной форме в течение 24 часов после его принятия и подписано председателем ЦИК. Копия письменного решения должна находиться в ЦИК и быть доступна для проверки и копирования со стороны граждан. Копия решения должна быть предоставлена всем членам ЦИК, лицу, кандидату, или политической партии (избирательного блока), которых это решение непосредственно затрагивает, а также любому избирателю, запросившему копию решения. Все решения должны быть зафиксированы в журнале решений ЦИК и быть доступными для всеобщего ознакомления.
- ЦИК должен разместить на своей Интернет странице копии всех решений, журнала жалоб и обращений и журнала решений ЦИК.
- ЦИК должен издать распоряжение об унифицированной процедуре проверки подписей в поддержку кандидатов, которая должна быть соблюдена всеми областными и Бишкекской и Ошской избирательными комиссиями.
- Использование прозрачных избирательных урн, хоть и является положительным шагом, может привести к нарушению тайны голосования в тех случаях, когда избирательные бюллетени не складываются должным образом. ЦИК должен издать письменное распоряжение, устанавливающее унифицированную процедуру, указывающую на то, как избиратель должен складывать помеченный бюллетень до того, как опустить его в избирательную урну. Эта процедура должна обеспечить защиту тайны голосования каждого избирателя.

- ЦИК должен издать письменное распоряжение об унифицированных процедурах и указаниях по размещению избирательного участка в целях обеспечения тайны голосования каждого гражданина и возможности наблюдателей полностью наблюдать за процессом голосования.

Прозрачность

- ЦИК следует издать письменное распоряжение о предоставлении наблюдателям (как местным, так и международным) права доступа ко всем избирательным процессам, включая доступ к заседаниям избирательных комиссий и избирательной документации и материалам, начиная со дня аккредитации наблюдателя. Наблюдатели должны иметь право проверять документы, посещать заседания, наблюдать за избирательной деятельностью на всех уровнях и получать копии решений, протоколов, результатов, протоколов заседаний и других документов. Такое распоряжение будет соответствовать требованию Кодекса о Выборах, которое гласит, что “деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто” и обязательствам ОБСЕ. Эту рекомендацию со временем следует включить как постоянное положение. (см. Правовая база)
- Письменные протоколы всех заседаний и встреч ЦИК должны быть подготовлены в течение 24 часов после их завершения и должны быть общедоступными.
- Все кандидаты и аккредитованные наблюдатели должны иметь доступ к процессу печатания избирательных бюллетеней для обеспечения доверия к процессу и его прозрачности. Признавая возможность того, что большое количество лиц могут изъявить желание наблюдать за этим этапом избирательного процесса и учитывая проблемы связанные с безопасностью, ЦИК должен создать равные возможности для доступа аккредитованных наблюдателей и представителей кандидатов к этим процедурам.
- Член избирательной комиссии или другое лицо, которое препятствует, мешает или вмешивается в деятельность наблюдателя, который осуществляет законное наблюдение, должен нести строгую ответственность по закону.

Избирательная Кампания

- Конституционные принципы, обязательства ОБСЕ и международные стандарты, которые обеспечивают право на собрание, должны быть полностью соблюдены и любые ограничения этого права должны быть строго соразмерны с возможными угрозами, которые могут возникнуть в их следствии.
- В соответствии с национальным законодательством, кандидатам, политическим партиям и организациям гражданского общества должно быть разрешено свободно организовывать общественные митинги, демонстрации и иные собрания, кроме случаев явной и существующей угрозы национальной безопасности, другим гражданам и им самим. В случае возникновения спора должна существовать

объективная, общедоступная и равноправная процедура для определения места проведения собрания.

- Практика использования мелких административных наказаний в целях препятствования осуществлению фундаментального права на собрание должна прекратиться.
- Власть должна воздержаться от какого-либо вмешательства в деятельность СМИ и их представителей. Давление в форме судебных процессов, словесных нападок или обвинений негативно влияет на становление свободной среды для СМИ. Государственной власти также следует обеспечить достаточное количество ресурсов для проведения всех избирательных процессов, таких как распределение бесплатного эфирного времени и места в печатных СМИ.

Списки Избирателей

- Списки избирателей должны быть исправлены и обновлены. Следует осуществить перепроверку как на региональном, так и на национальном уровне на предмет двойных внесений избирателей и исключения орфографических ошибок.
- Администраторы системы “Шайлоо” (автоматизированная государственная регистрационная система) должны иметь полномочия инициировать проверки списков избирателей на предмет точности и полноты информации.
- ЦИК следует издать распоряжение, обеспечивающее, чтобы копии списков избирателей вывешивались в УИК и ОИК для всеобщего ознакомления. Представители гражданского общества, участники избирательного процесса и избиратели должны иметь право инициировать проверки списков избирателей во время избирательной кампании. Такое распоряжение будет соответствовать требованию Кодекса о Выборах, которое гласит, что “списки избирателей представляются участковой избирательной комиссией для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения”.

Правовая База

Данные рекомендации представлены в частности в отношении правовой базы для предстоящих президентских выборов и не затрагивают более полные изменения к правовой базе, которые могут быть в дальнейшем предусмотрены.

Свобода слова

- Параграф (2) статьи 36 может быть истолкован как запрет на предвыборные выступления и политические обсуждения важных социальных проблем и вопросов в стране. Данный параграф должен быть переформулирован, таким образом, чтобы невозможно было его применять для ограничения возможности политического обсуждения в период предвыборной кампании в рамках закона.

- Параграф (6) статьи 36 запрещает публикацию агитационных материалов “которые наносят ущерб чести, достоинству и деловой репутации кандидатов”. Данное ограничение на свободу слова и выражения политического мнения служит препятствием для проведения эффективной и здоровой предвыборной кампании, которая важна для предвыборной агитации в условиях демократии. Рекомендуется изменить параграф (6) статьи 36, таким образом, чтобы он соответствовал международным стандартам свободы выражения. Параграф (3) статьи 57 следует изменить по тем же причинам.
- Параграф (3) статьи 31 не допускает опубликование в СМИ “результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами с момента регистрации кандидатов”. В данное положение должны быть внесены изменения в целях его соответствия международной практике, касающейся опросов общественного мнения. Ссылка на “иные исследования” должна быть исключена, а запрет на проведения опросов общественного мнения и “прогнозов результатов выборов” должен ограничиваться более приемлемым периодом, напр. семь дней до закрытия участков в день голосования.

Избирательные комиссии

- В Кодекс о Выборах должны быть внесены изменения, которые существенным образом увеличат и обеспечат представительство политических партий в избирательных комиссиях, включая в ЦИК.
- Также рекомендуется, чтобы положения о порядке замещения членов избирательной комиссии предусматривали (1) предоставление письменного извещения члену избирательной комиссии с указанием основания для смещения, (2) проведение слушания в соответствующей инстанции в целях предоставления возможности оспорить смещение, (3) увелечение количества голосов (больше чем простое большинство), необходимых для утверждения смещения, (4) предоставление права обжаловать решение о смещении в суде.
- Параграф (7) статьи 11 предусматривает, что “государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии”. ОБСЕ/БДИПЧ ранее комментировала то, что в состав участковых и окружных избирательных комиссий преимущественно входили служащие государственных органов. Как минимум, это производит впечатление предвзятости, так как эти лица связаны с государственной властью. В условиях отсутствия достаточного доверия к избирательному процессу, включение этих людей в состав избирательных комиссий должно быть более строго ограничено. В дополнение, представители одной организации не должны составлять более одной трети от общего числа членов любой отдельно взятой избирательной комиссии.

Регистрация кандидатов

- В Кодексе о Выборах отсутствует положение, представляющее возможность кандидату исправить ошибку в документах, представленных для регистрации. Ошибка в документах, представленных для регистраци, которая может быть исправлена своевременно, не должна служить причиной отказа. Рекомендуются, чтобы в статьи 63, 73, 83 и 91 Кодекса о Выборах были внесены изменения, дабы в случае выявления избирательной комиссией неправильной или неполной информации, она должна представить извещение кандидату, который в течение 48 часов может представить исправленную информацию. Избирательная комиссия в свою очередь должна рассмотреть вновь представленные документы в течение 24 часов, и либо зарегистрировать кандидата, либо вынести мотивированное решение об отказе в регистрации.
- Отказ в регистрации кандидата должен быть возможен исключительно в очень серьезных обстоятельствах. В целях внесения ясности, такие обстоятельства должны быть детально изложены в Кодексе о Выборах.
- Вопрос использования языкового теста для кандидатов в президенты должен быть пересмотрен. Такой тест предполагает явные последствия для участия кандидатов, представляющих национальные меньшинства. Любой тест такого рода должен проводиться по существу и в условиях единообразия и прозрачности.

Отмена регистрации кандидата после выборов

- Отмена регистрации кандидата после выборов в целом противоречит обязательствам ОБСЕ, касающимся выборов. Рекомендуется внести изменение в статье 56 Кодекса о Выборах, которое допускает отмену регистрации после выборов только в случаях если избранный кандидат не отвечает требованиям для кандидатов, предусмотренным Конституцией.

Голосование

- В целях обеспечения более включительной среды для национальных меньшинств во время выборов, и так как это может осуществиться своевременно и без вмешательства в избирательную кампанию, в статье 39 Кодекса о Выборах следует внести изменения, которые позволят печатать избирательные бюллетени на Узбекском языке. Это будет способствовать более широкому участию этого национального меньшинства в выборах.
- Рекомендуется внести изменения в статье 41, которые будут четко регулировать досрочное голосование и обеспечат наблюдателям достаточную возможность наблюдать за процессом досрочного голосования.

Подсчет голосов

- Процедура в параграфе (6) статьи 44 для подсчета избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках, предусматривает что, все избирательные бюллетени, находящиеся в данном переносном ящике, признаются недействительными если в переносном ящике установлено больше избирательных бюллетеней, чем число письменных заявлений на голосование вне здания избирательного участка, представленных избирателями. Данное положение дискриминирует избирателей, которые голосуют вне здания избирательного участка и посредством переносных урн, так как данное требование о признании недействительными не относится к обычным избирательным урнам. Порядок подсчета голосов должен быть един для всех избирателей. Более того, наличие только одного лишнего бюллетеня не является достаточным основанием для признания недействительными всех бюллетеней в переносной урне. Лучше считать бюллетени в переносных урнах вместе с обычными бюллетенями, так чтобы применялось одно правило для подсчета бюллетеней всех типов. В статье 44 должны быть внесены изменения для разрешения этих вопросов.

Оглашение результатов

- Параграф (22) статьи 44 предусматривает, что в избирательном участке увеличенная форма протокола об итогах голосования вывешивается для всеобщего ознакомления в месте установленном участковой избирательной комиссией. Рекомендуется внести изменения в параграф (21), которые предусмотрят вывешивание протоколов в участковой избирательной комиссии. Схожое изменение рекомендуется внести в параграф (7) статьи 45 для вывешивания любых протоколов избирательной комиссии.

Процедуры обжалования

- Подача жалоб против решения избирательной комиссии должна осуществляться только в одной инстанции, предусмотренной Кодексом о Выборах-суд или вышестоящая избирательная комиссия. В случае если инстанцией, предусмотренной Кодексом о Выборах, является избирательная комиссия, Кодекс о Выборах должен предоставить право обжалования в суд, в том случае если возможность разрешения вопроса путем административного процесса исчерпана.
- Изменения, внесенные в параграф (6) статьи 46, включают возможность обжалования результатов голосования, если фальсификация выявлена после того, как протоколы были заверены подписями. Данное положение должно быть исключено из Кодекса о Выборах.

Международная поддержка

- Рекомендуется внести изменение в параграф (1) статьи 50, дабы обеспечить, чтоб положение о запрете финансирования из иностранных источников не могло быть

использовано с целью исключения возможности вовлечения международных и местных организаций в поддержку наблюдательской деятельности в полном объеме, включающей обучение наблюдателей, размещение персонала, сбор и обработку данных, установление фактов и последующее проведение анализа и составление отчета.

Права наблюдателей

- Местным наблюдателям от партий или кандидатов, независимым наблюдателям, а также международным наблюдателям следует предоставить право наблюдать за всеми избирательными процессами, включая все действия, заседания и процессы принятия решений избирательными комиссиями до, во время и после выборов. В параграфы (2) и (6) статьи 17 должны быть внесены соответствующие изменения.

Ответственность за нарушения закона

- Случаи административного вмешательства в избирательный процесс и нарушения Кодекса о Выборах и связанных прав должны преследоваться по всей полноте закона. В Уголовно-Процессуальный Кодекс должны быть внесены изменения, позволяющие органам публичного обвинения возбуждать уголовные дела за нарушения, связанные с выборми.

3. Заключение

Избирательные процессы и легитимность власти должны пользоваться доверием среди граждан. ОБСЕ/БДИПЧ предлагает вышеприведенные промежуточные рекомендации для рассмотрения властями Кыргызской Республики в целях улучшения избирательного процесса в течение ограниченного периода до досрочных президентских выборов. Эти рекомендации даны в целях содействия проведению открытых и истинно демократических выборов, которые соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам по демократическим выборам. ОБСЕ/БДИПЧ готова в сотрудничестве с центром ОБСЕ в Бишкеке обсудить эти рекомендации с властями Кыргызской Республики.