



Страсбург, 23 июня 2011

Заключение № 625/2011

CDL(2011)026

Неофициальный перевод
с английского

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

И

БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА/ОБСЕ
(БДИПЧ/ОБСЕ)

**СОВМЕСТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА О
ПРЕЗИДЕНТСКИХ И ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ,
ПРОЕКТУ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ В МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ
ВЛАСТИ И ПРОЕКТУ ЗАКОНА О ФОРМИРОВАНИИ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

БДИПЧ/ОБСЕ И ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

на основании комментариев

Г-на Айварса Эндзинса (Член, Латвия)

Г-жи Марины Ставничук (Член, Украина)

Г-на Евгения Танчева (Член, Болгария)

**Г-на Джесси Пилгрима (Эксперт по правовым вопросам,
БДИПЧ/ОБСЕ)**

Г-жи Тамары Отишвили (Эксперт, БДИПЧ/ОБСЕ)

Содержание

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	3
III.	ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА О НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ	4
A.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА	4
B.	ОГРАНИЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ	6
C.	ПРАВА КАНДИДАТОВ	7
D.	ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ КАНДИДАТОВ	8
E.	ПРАВА КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ	9
F.	СБОР ПОДПИСЕЙ ЗА КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ	10
G.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЗАЛОГИ ДЛЯ КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ.....	11
H.	ПРАВА ПАРЛАМЕНТСКИХ КАНДИДАТОВ.....	12
I.	ИЗМЕНЕНИЯ В ПОРЯДКЕ КАНДИДАТОВ В СПИСКЕ	12
J.	УТРАТА МАНДАТА	13
K.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	14
L.	СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	17
M.	ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ	18
N.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ	21
O.	ПОЛОЖЕНИЯ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	23
P.	ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.....	24
R.	ВЫЕЗДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.....	25
S.	ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ	25
T.	ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ.....	27
U.	ПРОЗРАЧНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....	31
W.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ	31
IV.	КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА О МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ	34
A.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ	34
V.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	35

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В марте 2011 года власти Кыргызской Республики обратились в Венецианскую комиссию и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе за заключением о проекте Закона о президентских и парламентских выборах («проект закона о национальных выборах», CDL-REF(2011)017), проекту Закона о выборах в местные органы власти («проект закона о местных выборах», CDL-REF(2011)022) Кыргызской Республики и проекту Закона об избирательных комиссиях («проект закона об избиркомах», CDL-REF(2011)023) Кыргызской республики.
2. Данное заключение основывается на исходных неофициальных комментариях, предоставленных БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссией в апреле 2011 года.¹ Это совместное заключение содержит комментарии по последним версиям трех указанных законопроектов, включая изменения, внесенные в марте 2011 года. Представители Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ участвовали в парламентских слушаниях по указанным законопроектам 3 мая. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии известно, что закон о национальных выборах и закон об избиркомах были приняты парламентом 12-13 мая. На момент окончательного редактирования данного совместного заключения тексты принятых законов не были опубликованы и не отражаются в данном заключении. Организации намереваются проанализировать принятые законы по их получении.
3. Прежние комментарии БДИПЧ/ОБСЕ², а также многочисленные отчеты миссий БДИПЧ/ОБСЕ о наблюдении за выборами в Кыргызской Республике³ дают хорошие основания для понимания истории развития избирательного законодательства в стране. Законопроекты включают некоторые прежние рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ, однако остается множество важных областей, в которых проекты законов нуждаются в

¹ Венецианская комиссия обратилась к Г-ну Айварсу Эндзинсу (член, Латвия), г-ну Евгению Танчеву (член, Болгария) и г-же Марине Ставнючук (член, Украина) за комментариями по законопроектам. БДИПЧ/ОБСЕ привлекло экспертов по правовым вопросам г-на Джесси Пилгрима и г-жу Тамару Отиашвили.

² Оценка избирательного кодекса Кыргызстана (Варшава, 7 июля 2006); Анализ изменений в избирательном кодексе Кыргызстана, принятых 11 октября 2011 года (Варшава, 15 февраля 2002); Анализ и рекомендации к избирательному кодексу Кыргызстана (Варшава, 26 мая 2000); Оценка планирующихся изменений в избирательный кодекс Кыргызстана (Варшава, 5 ноября 2003); Оценка избирательного кодекса с изменениями по результатам законодательного собрания при втором чтении 25 декабря 2003 (Варшава, 15 января 2004). Все оценки БДИПЧ/ОБСЕ избирательного законодательства Кыргызстана доступны по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

³ Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Парламентских выборах в Кыргызстане 10 октября 2010 (Варшава, 20 декабря 2010); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызстане 23 июля 2009 (Варшава, 22 октября 2009); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о досрочных парламентских выборах в Кыргызстане 16 декабря 2007 (Варшава, 24 апреля 2008); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызстане 10 июля 2005 (Варшава, 7 ноября 2005); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызстане 27 февраля и 13 марта 2005 (Варшава, 20 мая 2005); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызстане 29 октября 2000 (Варшава, 16 января 2001); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызстане 20 февраля и 12 марта 2000 (Варшава, 10 апреля 2000). Все отчеты миссий по наблюдению за выборами в Кыргызстане доступны по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

улучшении. Сюда входят расчеты пороговых значений для распределения парламентских мест, маркировка бюллетеней и распределение мандатов на местных выборах, права кандидатов, правила агитации, участие женщин в выборах, определение результатов выборов, процедуры обжалования и апелляции

4. Данные комментарии следует рассматривать совместно со следующими документами:
 - Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (29 июня 1990);
 - Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный отчет. Приняты на 52-м заседании Венецианской комиссии (Венеция, 18-19 октября 2002), CDL-AD(2002)023rev;
 - Прежние оценки и комментарии БДИПЧ/ОБСЕ указанные выше; и
 - Итоговые отчеты миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБС, указанные выше.
5. В данных комментариях учитываются стандарты и принципы, принятые Комитетом ООН по правам человека и Европейским судом по правам человека. Кыргызская Республика ратифицировала и Международный пакт о гражданских и политических правах, и Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах.⁴ Хотя Кыргызская Республика не является членом Совета Европы, она является членом Венецианской комиссии с 1 января 2044 года. Помимо этого, как указано во многих документах ОБСЕ, страны-участницы обязуются присоединяться к глобальным или региональным инструментам по правам человека, «таким как Европейская конвенция по правам человека или Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах».⁵
6. В данных комментариях не учитываются другие законы, положения которых могут касаться выборов. В частности, данные комментарии не включают анализ Гражданско-процессуального кодекса.
7. Проведение истинно демократических выборов зависит не только от подробного и надлежащего избирательного законодательства, но и от соответствующей политической воли к выполнению указанного законодательства согласно букве и духу закона. Избирательное законодательство Кыргызстана менялось несколько раз. Многие из изменений были инициированы комментариям БДИПЧ/ОБСЕ. Тем не

⁴ Комитет ООН по правам человека принял Общий комментарий (Общий комментарий 25), толкующий принципы демократических выборов, приведенные в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Общие комментарии Комитета ООН по правам человека являются императивными элементами положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

⁵ Параграфы 5.20 и 5.21 Копенгагенского документа. См. также Мадридский документ 1983, Принципы, параграф 12; параграфы 10 и 11 Пражского документа 1992; Раздел по человеческому измерению Парижской хартии 1990.

менее, требуются дальнейшие улучшения в тех областях, где законодательство и его реализация не соответствуют международным стандартам и обязательствам перед ОБСЕ. Также отмечается, что авторы нынешней реформы избирательного законодательства, которое состоит преимущественно из Избирательного кодекса, принятого в 1999 году, решили принимать отдельные законы вместо нового Избирательного кодекса.

8. Данные комментарии не касаются законодательного процесса, результатом которого стали проекты документов. Однако, общепринятым принципом является то, что законодательство, регулирующее основные права, такие как право на свободные выборы, должно приниматься открыто, после публичного обсуждения и при широкой поддержке для обеспечения уверенности и доверия к результатам выборов. Открытый процесс общественных консультаций обеспечивает уверенность и доверие к результатам выборов, чего недоставало выборам в Кыргызстане. Для повышения степени доверия к результатам последующих выборов необходимо широкое политическое согласие и принятие избирательного законодательства, особенно когда реформирование осуществляется в год выборов.
9. Данная оценка дается с целью содействия властям Кыргызской Республики, политическим партиям и гражданскому обществу в их усилиях по выработке надлежащей правовой базы для демократических выборов.
10. Данное заключение принято Советом по демократическим выборам на ... заседании (Венеция, ...) и Венецианской комиссией на ... заседании (Венеция, ...)

II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

11. При том, что ряд изменений в законопроектах указывают на прогресс, остаются вопросы, которые по-прежнему вызывают озабоченность, включая ограничения определенных гражданских и политических прав. Области, требующие дальнейших улучшений, включают:
 - Ограничения прав голоса, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ, множественным рекомендациям БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии по вопросам выборов, а именно Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией⁶, и другим международным стандартам;
 - Ограничения права выступать кандидатом, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы и другим международным стандартам;
 - Нечеткое разъяснение избирательной системы при местных выборах, которая видится нереализуемой согласно данному письменному тексту законопроекта, в особенности в части, касающейся распределения мандатов;

⁶ См. документ CDL-AD (2002) 023 rev

- Определенным положениям, регулирующим формирование избирательных комиссий на различных уровнях, пошло бы на пользу более четкое определение;
- Ограничение прав на свободу слова, выражения и объединений, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы и другим международным стандартам;
- Процесс подачи и рассмотрения жалоб и апелляций для защиты избирательных прав; и
- Ряд противоречий и излишних повторений.

12. Некоторые прежние рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ были учтены и включены в законопроект. Улучшения включают:

- Снижение числа подписей в поддержку кандидата в президенты, требующегося для регистрации;
- Усиление положений о прозрачности избирательного процесса;
- Устранение положений для голосования по открепительным талонам;
- Требование снятия отпечатков пальцев избирателей; и
- Допуск наблюдателей к автоматической информационной системе *ГАС Шайло* и ее программному обеспечению.

13. В рамках данного заключения⁷ Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ с радостью предлагают рекомендации для рассмотрения Кыргызским правительством в поддержку его усилий по улучшению избирательного законодательства и приведение его в большее соответствие с обязательствами перед ОБСЕ и международными стандартами. Однако, следует подчеркнуть, что помимо дальнейшего совершенствования законодательства, требуется также его полное и эффективное применение для обеспечения проведения выборов в соответствии с международными стандартами.

III. ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА О НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА

14. Статья 70 Конституции устанавливает число парламентских мест в количестве 120. Члены парламента избираются на пятилетний срок по пропорциональной системе партийных списков в рамках единого общенационального избирательного округа. Статья 70 гласит *«по результатам выборов партии не может быть предоставлено более 65 мандатов в парламенте»*.

15. Венецианская комиссия ранее прокомментировала парламентскую избирательную систему:

⁷ Данное совместное заключение может быть изменено и дополнено после его обсуждения на пленарном заседании Венецианской Комиссии в июне 2011 года и по получении текстов принятых законов.

Запрет на предоставление одной политической партии более чем 65 из 120 парламентских мест должен следовать цели предотвращения доминирования одной политической партии. Подобное ограничение размера большинства является, по-видимому, новым. Проблема в том, что оно может нарушить принцип равенства голосов. Голоса, поданные за партию, выбравшую квоту, могут быть потеряны. Однако, подобные ограничения могут быть обоснованы как необходимые меры для создания плюралистической партийной системы. Отдельные акты должны пояснять принцип распределения остальных голосов.⁸

16. Подобная система видится проблематичной, так как она не обеспечивает принцип равенства голосов. Свободное волеизъявление является основным принципом демократических выборов, как и принцип избирательных прав. Равные избирательные права требуются параграфом 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ и статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. При том, что подобное ограничение противоречит принципу свободы волеизъявления и параграфу 7.9 Копенгагенского документа, оно может рассматриваться как переходная мера для построения плюралистического парламента.
17. Венецианская комиссия также указывала, каким образом конкретные акты должны пояснять принципы распределения мандатов при подобной системе, в которой часть голосов за политическую партию теряется в случае, если партия получила таковых больше, чем требуется для 65 мест в парламенте. Законопроект о национальных выборах не содержат процедур для реализации данного положения конституции. Статья 65 законопроекта указывает лишь формулу для определения избирательной квоты для получения мандата. Статья не содержит принципов распределения мандатов при достижении партией лимита в 65 мест. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 65 с включением процедуры распределения мандатов при достижении политической партией 65 мандатов.
18. Статья 66(2) закона о национальных выборах ограничивает распределение парламентских мандатов между политическими партиями, получившими более 5 процентов голосов по стране в целом и как минимум 0.5 процентов голосов в каждой из семи областей и городах Бишкек и Ош. Оба порога рассчитываются на основании числа избирателей принявших участие в голосовании. Это позитивное развитие по сравнению с предыдущей практикой, когда порог рассчитывался на основании числа зарегистрированных избирателей. Более того, как уже указывалось в прежних отчетах БДИПЧ/ОБСЕ, требования двойного порога компрометирует задачи пропорциональной избирательной системы.⁹

⁸ Мнение по проекту конституции Кыргызстана (версия, опубликованная 21 мая 2010), принятое Венецианской комиссией на 83-м пленарном заседании (Венеция, 4 июня 2010), CDL-AD(2010)015, параграф 40.

⁹ Как указывалось в итоговом отчете БДИПЧ/ОБСЕ о Парламентских выборах 2007 года «партия может получить более пяти процентов голосов по всей стране, но если при этом она не проходит порог в 0.5 процентов в одном регионе, она не получит мест в парламенте, что компрометирует задачи пропорционального представительства». См. www.osce.org/documents/odhr/2010/07/45515_en.pdf.

Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют пересмотреть второе требование в 0.5 процента (0.5 процента) голосов в каждой из семи областей и городах Бишкек и Ош, и рассчитывать пороговые значения для распределения парламентских мест на основании количества действительных голосов, а не числа избирателей принявших участие в голосовании, в соответствии с международной практикой.

В. ОГРАНИЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

19. Статья 3 проекта закона о национальных выборах устанавливает права голоса для граждан Кыргызской Республики. Статья 3(4) отменяет пассивное право голоса для граждан, чья “судимость не была снята и погашена согласно закону”. Согласно данному положению, пассивное право голоса отзывается в независимости от типа совершенного правонарушения, если судимость не была “снята” или “погашена”.
20. Статья 3(3) отказывает в праве голоса гражданам, “содержащимся в местах лишения свободы”. Более того, статья 14(5) требует сбора “данных по избирателям, временно содержащимся в больницах, следственных изоляторах и местах временного содержания”. Таким образом, очевидно, статья 3(3) должна применяться к гражданам, осужденным за преступления и “содержащимся в местах лишения свободы”.
21. Отказ в праве голоса по причине судимости за *любое* преступление является спорным проявлением государственной власти. Ограничения на избирательное право для осужденных следует налагать только в тех случаях, когда заключенный был осужден за преступления столь серьезного характера, что лишение избирательных прав имеет силу пропорционального наказания.¹⁰ В деле *Хирст против Великобритании* (№. 2),¹¹ Суд по правам человека постановил, что всеобщее ограничение прав голоса для заключенных «в независимости от продолжительности срока отбывания наказания и природы и тяжести совершенного правонарушения и индивидуальных обстоятельств» является нарушением Статьи 1 Протокола 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд также отметил, что Статья 3 Протокола 1 «гарантирует индивидуальные права, включая право избирать и быть избранным». Всеобщее лишение избирательных прав по статье 3 очевидно противоречит принципам, указанным в деле *Хирста*.
22. Европейский суд по правам человека недавно вновь обращался к делу *Хирста* при рассмотрении дела *Фродль против Австрии*, (Заявление № 20201/04, решение от 4 октября 2010).¹²

¹⁰ См. напр. Параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ, который гласит, «страны-участницы обязуются обеспечить свободу прав человека и основных свобод от каких-либо ограничений, за исключением тех, что прописаны законодательством и соответствуют обязательствам по международному законодательству». См. также, Параграф 1.1(п.iv) Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, Руководящих принципов, Совет Европы, Венецианская комиссия, (2002), стр. 8.

¹¹ *Хирст против Великобритании*, №. 74025/01 (6 октября 2005), доступно: www.echr.coe.int.

¹² *Фродль против Австрии*, №. 20201/04 (4 октября 2010), параграф 25, доступно: www.echr.coe.int.

23. Согласно делу *Хирста*, помимо вынесения решения об автоматическом и всеобщем ограничении, важным элементом является то, что решение о лишении прав голоса должно приниматься судьей с учетом обстоятельств дела, и должна быть связь между совершенным правонарушением и вопросами, связанным с выборами и демократическими институтами.¹³
24. Основной задачей данного критерия является установления лишения прав как исключения даже в случае осужденных, при обеспечении предоставления конкретного обоснования необходимости принятия такой меры в конкретном случае с учетом вышеуказанных элементов. Принцип пропорциональности требует конкретной и надлежащей взаимосвязи между санкцией и поведением и обстоятельствами конкретного лица (там же, § 71).¹⁴
25. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 3 Закона о национальных выборах, чтобы лишение прав голоса имело место в случае осуждения за преступления столь тяжкие, что лишение избирательных прав действительно было пропорционально совершенному преступлению, и лишь при вынесении конкретного решения судьей о необходимости лишения избирательного права с учетом особенностей дела. Лишение прав должно быть действительно определенный период времени, также пропорционально, а восстановление в правах должно происходить автоматически по завершении этого периода. Правовые препятствия к участию в выборах в качестве кандидата должны подвергаться строгой оценке, так как они ограничивают выбор избирателей и не дают кандидатам добиваться официальных должностей на основании квалификационных критериев, которые могут быть не связаны с характером должности.

С. ПРАВА КАНДИДАТОВ

26. Принцип всеобщих прав человека состоит в том, что у каждого гражданина есть права, без дискриминации и обоснованных ограничений: (1) принимать участие в государственных делах, непосредственно или через избираемых представителей; (2) выбирать и быть избранным на честных регулярных выборах при всеобщем и равном тайным голосованием, что гарантирует свободу волеизъявления избирателей; и (3) иметь доступ, на принципах всеобщего равенства, к государственной службе в своей стране.¹⁵ Проект закона о национальных выборах не полностью удовлетворяет этому основополагающему принципу, так как содержит положения, не позволяющие гражданам, имеющим возможность участвовать в репрезентативном правительстве, реализовывать свои права на занятие государственной должности.

D. ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ КАНДИДАТОВ

27. БДИПЧ/ОБСЕ в прежних оценках отмечало, что положения, подобные содержащимся в Статьях 21, 28, и 46 проекта закона о местных выборах, позволяют отозвать регистрацию кандидата по множеству причин; во

¹³ Там же, параграф 34.

¹⁴ Там же, параграф 35.

¹⁵ См. напр., Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

многих случаях причины отзыва непропорциональны, а основания слишком обширны.¹⁶ Основанием для отзыва регистрации могут служить различные агитационные нарушения.¹⁷ При том, что неправомерное поведение должно быть наказуемо, мера отзыва регистрации является непропорциональной. Помимо возможности злоупотребления властью со стороны государства, данные положения также могут быть потенциально использованы для «устранения» кандидатов.

28. Статья 46(б) открыто позволяет отзывать регистрацию кандидата в случае *какого-либо* нарушения последним «правил предвыборной кампании». Это автоматически включает положения статей с 22 по 28 в статью 46, так как многие правила «предвыборной кампании» указаны в статьях 22-28. Таким образом, основания для отзыва регистрации кандидата многочисленны и обширны. В частности, проект закона позволяет отзывать регистрацию кандидата в случае избирательных нарушений, совершенных его представителем или близким родственником.
29. Более того, к сожалению, проект закона все еще допускает отмену регистрации кандидата после его/ее избрания, что в теории подразумевает возможность отмены регистрации кандидата, получившего большинство голосов, при обнаружении каких-либо «нарушений». Это противоречит Параграфу 7.9 Копенгагенского документа 1990 ОБСЕ, который гласит: «кандидаты, получившие требуемое законом число голосов, получают должности и могут оставаться на них до истечения установленного срока или до иного его завершения, как это указано в законодательстве в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами».
30. Основной принцип, закрепленный в обязательствах ОБСЕ, состоит в том, что у избирателей должна быть возможность избирать на истинно демократических выборах, из числа граждан, руководящих лиц. Неотъемлемой частью этого принципа является вероятность выбора избирателями не самого лучшего кандидата. Однако непреложным правилом является наличие этого права у людей. Избиратели наилучшим образом подходят для оценки интеллектуальных способностей, честности, порядочности и личностных качеств кандидатов. Статьи 21, 28 и 46 значительно ограничивают права избирателей, а также права кандидатов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** ограничить возможности отзыва регистрации кандидата до ситуаций, когда кандидат не соответствует законным требованиям для номинации (гражданства или возраста), или значительного избирательного законодательства, и соответствующим образом изменить статьи 21, 28 и 46.
31. Статья 21(5) проекта закона о национальных выборах гласит, что иммунитет кандидата к аресту не может быть снят «без предварительного согласия

¹⁶ Оценка избирательного кодекса с изменениями по результатам законодательного собрания при втором чтении 25 декабря 2003, Кыргызстан (15 января 2004), стр. 4; Оценка планирующихся изменений в избирательный кодекс Кыргызстана (5 ноября 2003), стр. 4.

¹⁷ Статья 21(2)(3) запрещает «использование телефона» «принадлежащего государственному органу» в агитационных целях. Таким образом, телефонный звонок с правительственного номера может стать причиной отмены регистрации кандидата.

Центральной избирательной комиссии за исключением случаев, когда кандидат застигнут при совершении нарушения». Во-первых, не существует законного исключения из презумпции невиновности на основании того, что лицо «застигнуто при совершении правонарушения». Презумпция невиновности применяется в независимости от объема доказательства или нарушения. Во-вторых, избирательная администрация не должна привлекаться к вынесению судебных решений о предварительном уголовном наказании, приводящем к снятию иммунитета кандидата. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** исключить из статьи 21(5) ЦИК как орган, определяющий возможность снятия иммунитета, это должно быть сферой ответственности суда.

Е. ПРАВА КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ

32. Президентский срок был продлен до шести лет. Проект закона гласит, что президент не может избираться на два последующих срока подряд (статья 48.2). Это противоречит Конституции 2010 года, которая гласит: «Одно и то же лицо не может избираться президентом дважды» (статья 61.2). **Следовательно, Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** привести данное положение в соответствие с Конституцией.

33. Статья 48(3) требует от кандидата в президенты быть гражданином страны в возрасте от 35 до 70 лет, проживать в Кыргызстане 15 лет до номинации и «знать государственный язык». Вышеуказанное требование о сроке проживания видится избыточным.

34. Комитет ООН по правам человека постановил:

*«Лица во всем остальном имеющие право для участия в выборах, не должны исключаться согласно необоснованным и дискриминационным требованиям, таким как... срок проживания в стране и происхождение».*¹⁸

35. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии гласит: «Требование о продолжительности проживания не должно применяться исключительно к гражданам страны при местных или региональных выборах».¹⁹ При том, что требование о сроке проживания признается приемлемым ограничением прав кандидатов, требование о 15-летнем проживании видится чрезмерным. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность пересмотра требования о 15-летнем проживании к кандидатам в президенты.

36. Статья 51 требует от кандидата определенного «уровня владения» государственным языком, который согласно статье «определяется на основании способности кандидата читать, писать и выражать мысли на государственном языке». Статья 51 также требует от кандидата «предоставить свою избирательную программу в письменной форме в объеме не более трех страниц»; а также «представить устно в течение не более 15 минут основные положения избирательной программы». Статья 51

¹⁸

Общий комментарий Комитета ООН по правам человека 25, параграф 15.

¹⁹

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-AD(2002)023rev., I.1.1.c.

вызывает озабоченность, так как уровень владения определяется исключительно специальной «языковой комиссией», назначаемой ЦИК. Таким образом, статья 51 не устанавливает четких и объективных критериев для определения языковой компетенции, а создает условия для вынесения субъективного решения специальной комиссией. Более того, применение статьи автоматически исключает из потенциальных кандидатов лиц, с нарушениями речи или зрения, что является дискриминацией по отношению к такому лицу.²⁰

Г. СБОР ПОДПИСЕЙ ЗА КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ

37. Статья 49 проекта закона о национальных выборах требует от кандидата в президенты собрать не менее 30 000 подписей избирателей в поддержку для регистрации. Это уменьшает число требуемых подписей с 50 000, как то требуется в настоящее время. Согласно международному передовому опыту, требуемое количество подписей не должно превышать одного процента от числа зарегистрированных избирателей в соответствующем округе.²¹ Это изменение является положительным и должно быть включено в итоговую версию закона.

38. Статья 52(8) гласит «все или выбранная (произвольно) часть поданных подписей подвергается проверке». Это положение не соответствует международному передовому опыту.²² Экстраполяция процента недействительных подписей на все число подписей не является способом выверки всех собранных подписей. БДИПЧ/ОБСЕ отмечало это в отчете миссии по наблюдению за президентскими выборами 2009 года:

«Подобно областным избиркомам, ЦИК проецировала процент недействительных подписей на все число. Подобная двойная экстраполяция необоснованна и непосредственно привела к отказе в регистрации господину Аитикееву. Первоначально, ОИК признали 8 435 из 74 081 поданных за г-на Аитикеева подписей недействительными (11.4 процента). Затем ЦИК проверила 5 109 из оставшихся 65 646 подписей (8 процентов) и признала 1 405 (27.5 процентов) недействительными; впоследствии недействительными были признаны еще 18 025 подписей. В результате у г-на Аитикеева осталось лишь 47 521 действительных подписей, на 2 479 меньше, чем требуемые 50,000 (данные предоставлены ЦИК)».

Метод «выборочной» проверки, используемый ЦИК, ставит кандидатов в неравные условия и не является статистически надежным. Во-первых, объем выборки в три процента слишком мал по сравнению с общим числом собранных подписей, которое значительно варьируется между кандидатами. Во-вторых, объем выборки и регионы для проведения проверки не были идентичны для всех кандидатов. Это важно, особенно с учетом того, что чем

²⁰ Международные стандарты запрещают дискриминацию. См Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990; Статьи 2 и 21 of the Всеобщей декларации прав человека; Статьи 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

²¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-AD(2002)023rev (1.3 (ii)).

²² Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-AD(2002)023rev (1.3 (iv)).

выше локализация выборки (т.е. чем меньше регионов), тем выше вероятность обнаружения и экстраполяции недействительных подписей.²³

39. Действительность подписей должна проверяться до тех пор, пока не будет установлено наличие достаточного количества действительных подписей или пока не закончатся подписи. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть процедуру проверки подписей в поддержку, с учетом международного передового опыта и выгоды наличия единой процедуры для всех избиркомов, которая может быть объективно оценена кандидатами и наблюдателями.
40. Статья 52(9) гласит, что «списки подписей признаются недействительными, если не выполнены требования данной статьи». Это крайне широкое положение, которое требует признания недействительным списка подписей в случае проставления избирателем в нем более одной подписи. Положение об аннулировании сотен или тысяч подписей одной недействительной подписью видится сомнительным. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить настоящее положение с тем, чтобы оно более конкретно касалось выявленных в списках подписей несоответствий.

Г. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЗАЛОГИ ДЛЯ КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ

41. Статья 53(4) проекта закона требует от кандидата в президенты внести избирательный залог (обеспечение) «в размере тысячи установленных законодательством расчетных величин». Возникают сомнения относительно обоснованности требований *как* по сбору подписей, *так* и по внесению залога. Требования либо разумного количества подписей в поддержку, *либо* внесения избирательного залога достаточно для обеспечения того, что фиктивные кандидаты не будут тратить ресурсы избирателей. Требование о предоставлении *и* подписей, *и* избирательных залогов чрезмерно и может помешать участвовать легитимным кандидатам. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** убрать из проекта закона одновременное требование сбора подписей и предоставления залога, и установление в качестве достаточного критерия для регистрации либо сбора подписей, либо внесения избирательного залога.
42. Залог возвращается в случае набора кандидатом не менее 15 процентов голосов избирателей, участвовавших в выборах. Общепринятым является принцип разумной достаточности количества голосов для возврата избирательного залога.²⁴ Пятнадцать процентов – это достаточно высокий порог для возврата избирательного залога. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 53(3) с тем, чтобы значительно понизить пороговое значение для возврата кандидату его избирательного залога.

²³ Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызстане 23 июля 2009 (Варшава, 22 октября 2009), страница 11.

²⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-AD(2002)023rev Параграф 1.3(9), страница 25.

43. Размер требуемого от кандидата избирательного залога составляет «тысячу установленных законодательством расчетных величин». Это должно означать 1000 минимальных месячных заработных плат. Это может помешать участию в выборах множеству кандидатов по причине их экономического или социального положения. Это также создает образ того, что закон позволяет быть кандидатами лишь обеспеченным гражданам. Право на участие в правительстве, а также быть кандидатом в президенты, должно быть широким, инклюзивным и не сведенным до небольшого числа граждан. Более того, большой размер избирательного залога может иметь дискриминационное значение для кандидатов-женщин, так как женщины зачастую находятся в менее выгодных экономических условиях, чем мужчины.²⁵ Тот факт, что залог возвращается по достижении определенного значения поданных голосов, не решает проблему. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** тщательно пересмотреть объем требуемого залога. При том, что он должен быть достаточным для предотвращения участия фиктивных кандидатов, требование залога на должно приводить к лишению избирательных прав.

Н. ПРАВА ПАРЛАМЕНТСКИХ КАНДИДАТОВ

44. Согласно статье 60(2) законопроекта о национальных выборах, парламентские выборы сводятся к кандидатам, номинированным политическими партиями. Это не позволяет гражданам номинироваться в качестве независимых кандидатов, что противоречит параграфу 7.5 Копенгагенского документа, который гласит *«[Страны-участницы обязуются] соблюдать права граждан на занятие государственных должностей, индивидуально либо как представителей политических партий или организаций, без дискриминации»*. См. также общий комментарий 25 (1996) Комитета ООН по правам человека к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Пункт гласит: *«право лиц выступать кандидатами на выборах не должно ограничиваться требованиями к кандидатам быть членами партий или конкретных партий»*. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить закон для предоставления возможности независимым кандидатам участвовать в выборах.

I. ИЗМЕНЕНИЯ В ПОРЯДКЕ КАНДИДАТОВ В СПИСКЕ

45. Статья 60(6) проекта закона о национальных выборах гласит:

«После подачи списков кандидатов в Центральную избирательную комиссию последовательность кандидатов в списке может быть изменена по решению политической партии лишь с момента определения результатов выборов до дня регистрации кандидатов в качестве депутатов с учетом требования 3 данной статьи в случае, если партия уведомила ЦИК о возможном изменении порядка кандидатов в списке».

²⁵

См. «Итоговый документ и заключения председателя, Семинар по человеческому измерению ОБСЕ, Участие женщин в общественной и политической жизни,» 13-15 мая 2003. Доступно: www.osce.org/documents/odihr/2003/07/518_en.pdf. См. также Пособие БДИПЧ/ОБСЕ по мониторингу участия женщин в выборах <http://www.osce.org/odihr/elections/35151>.

46. Статья 65(4) проекта закона гласит:

«... В случае уведомления партией об изменении списка кандидатов последовательность списка может быть изменена по решению политической партии с момента определения результатов выборов до дня регистрации кандидатов в качестве депутатов с учетом требования 3 статьи 61 данного закона».

47. Эти положения позволяют политическим партиям решать, после выборов, какие члены партии могут получить парламентские мандаты, в независимости от их места в списке. Однако избиратели должны заранее знать, какие кандидаты или представители партии попадут в парламент по результатам выборов и в зависимости от поданных за них голосов. **Следовательно, Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить закон и обязать политические партии и объединения определять и объявлять порядок кандидатов в списках до выборов, а не позволять им выбирать после выборов кандидатов, которые получают мандаты.

J. УТРАТА МАНДАТА

48. Положительным изменением, соответствующим прежним рекомендациям БДИПЧ/ОБСЕ является то, что новая Конституция явно гласит, что депутаты парламента не связаны обязательным мандатом.²⁶ Однако статья 73(3)(1) Конституции все еще гласит, что мандат избранного депутата аннулируется в случае его выхода из состава фракции.²⁷ Также в статье 66(3) проекта закона о национальных выборах указано, что депутат теряет свой мандат *«при выходе из фракции, из которой депутат избирался»* или *«прекращения деятельности политической партии, из которой депутат избирался»*.

49. Практика отзыва мандата при выходе из фракции использовалась в последние годы в нескольких странах. Выход из фракции также известен как «переход из одной партии в другую». Суды в этих странах, в частности в ЮАР и Малави, издавали объемные письменные комментарии по законности запрета «перехода» в контексте свободы политических ассоциаций. По сути, эти мнения ссылаются на статью 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и принцип того, что ограничения статьи 11 в демократическом обществе должны иметь серьезные основания, и оно должно быть пропорциональным. Согласно этой логике суды должны были постановить, что запрет на «переход», являющийся запретом на свободу ассоциаций, противоречит праву на свободу ассоциаций. Такой подход оставляет возможность для неполных ограничений, давая временные окна для смены политической ассоциации, в противовес полному запрету. Аналогичным образом можно рассматривать

²⁶ Статья 73(1) Конституции запрещает обязательность мандата, но не дает определения сроку пребывания в должности. «Обязательный мандат» означает, что депутаты вынуждены оставаться членами парламентской фракции или блока, из которых они избирались, для сохранения мандата.

²⁷ Согласно статье 70(3) Конституции, депутаты объединяются в фракции, которые могут формировать фракцию большинства или оппозиции.

подход Европейского суда по правам человека к ограничению прав голоса для осужденных, т.е. всеобщее ограничение неуместно и текст положения должен касаться конкретных ситуаций. Положения статьи 66(3) законопроекта являются абсолютными, и будучи таковыми они противоречат статье 11 Европейской конвенции, также другим инструментам, признающим право на свободу ассоциаций²⁸.

50. Эта возможность в законопроекте также противоречит положению Конституции, снимающие обязательность мандата, и вводит непропорциональный уровень партийного или фракционного контроля над избранными депутатами. Это, в свою очередь, противоречит параграфу 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ, который гласит: «Кандидаты, получившие необходимое по закону число голосов и законно вступившие в должность, могут оставаться в ней до истечения срока их избрания». **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** удалить из статьи 66(3) положения об отзыве мандата при «переходе» или прекращении деятельности политической партии.²⁹

К. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

51. Статья 12 законопроекта о национальных выборах гласит, что выборами управляет Центральная комиссия по выборам и референдумам (ЦИК), территориальные избирательные комиссии, Бишкекская и Ошская избирательные комиссии, *районные* избирательные комиссии (ТИКи), и участковые избирательные комиссии (УИКи). Статья 12 также предусматривает регулирование процедур и деятельности избиркомов отдельным законом.
52. Отдельным законом, регулирующим процедуры и деятельности избиркомов, является проект закона о формировании избирательных комиссий Кыргызской Республики («проект закона об избиркомах»). Статья 2 проекта закона об избиркомах гласит, что система избиркомов состоит из ЦИК, ТИКов и УИКов. Определение ТИЦ в главе 1 законопроекта включает городские избирательные комиссии городов Бишкек и Ош и *районные* избирательные комиссии.
53. Согласно Статье 6 проекта закона об избиркомах, ЦИК формируется сроком на 5 лет и состоит из двенадцати членов. Президент Кыргызстана, парламентское большинство и парламентская оппозиция каждый предлагают «к рассмотрению» одну треть номинантов на членство в ЦИК. Фраза «к рассмотрению» предполагает возможность отклонения кандидатур парламентом. Однако, законопроект не предусматривает процедур выдвижения новых номинантов при отклонении исходных. Таким образом, получается, что «номинация» является автоматическим назначением,

²⁸ См. также, Отчет об обязательном мандате и схожих практиках, принятый Советом по демократическим выборам на 28-м заседании CDL-AD(2009)027 (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 июня 2009 года).

²⁹ См. дело *Садак и др. против Турции*, Заявление №. 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 и 27101/95, Европейский суд по правам человека (11 июня 2002) (отзыв мандата после выборов по причине роспуска партии не совместим с самим смыслом участия в выборах и занятии должности и нарушает свободное волеизъявление избирателей).

которое парламент должен принять. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** прояснить положения о номинации членов ЦИК. Если назначение не является автоматическим, то законопроект должен содержать положения об альтернативной номинации. Авторам законопроекта также следует рассмотреть возможность включения требования наличия юридического образования или опыта у хотя бы некоторых членов.

54. Каждая номинирующая сторона может предлагать не более пятидесяти одного процента номинантов одного пола. Однако Статья 6 не указывает число номинантов от одной стороны. Таким образом, практический эффект ограничения в 51 процент не может быть оценен. Если не существует ограничения на число номинантов, то требования гендерного баланса может не приводить к реальному балансу в ЦИК. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** ввести в закон четкие указания того, существует ли ограничение на число номинаций от одной стороны.
55. Похоже, параграф 5 статьи 13 является повторением параграфа 6 статьи 6 данного закона. Статья 13(7) проекта закона об избиркомах гласит, что, за исключением председателя и заместителя председателя, члены ЦИК «исполняют свои обязанности, сохраняя свои основные места занятости». Это положение следует прояснить, указав, что деятельность членов ЦИК оплачивается и что она не имеет для них негативных последствий. Следует также четко указать, что обязанности членов ЦИК являются постоянными и должны выполняться на протяжении всего срока назначения. Управление и надзор за выборами требуют от членов ЦИК приложения всех усилий и их назначение не должно расцениваться как временное или волонтерское.
56. БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало озабоченность недостаточной прозрачностью избирательной администрации, в частности на уровне ЦИК при рассмотрении жалоб. Статьи 4(1), 17(1), 18(7) и 19 проекта закона об избиркомах устанавливают значительные законные требования к прозрачности. Однако, эти положения не являются само-применяющимися, и ЦИК предстоит продемонстрировать добросовестные усилия для обеспечения прозрачности управления будущими выборами.
57. Статья 61(9) проекта закона о национальных выборах гласит, что решение ЦИК об «отказе кандидату в регистрации может быть оспорено в вышестоящей комиссии или суде». **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** разъяснить данное положение, так как не существует комиссии, стоящей выше ЦИК.
58. Статья 8 проекта закона об избиркомах гласит, что ТИКи назначаются ЦИК. Статья 20 гласит, что ТИКи и УИКи назначаются на двухлетний срок. Две третьих состава являются представителями политических партий и одна треть представляет местные органы самоуправления. Статья 20(1) содержит ограничение в размере 70 процентов номинаций одного пола от одной стороны. Статья 20(2) ограничивает представительство каждой политической партии в составе ТИК и УИК до одного члена.

59. Статья 20(5) проекта закона об избиркомах гласит, что ЦИК формирует ТИКи «путем произвольного выбора не менее чем одиннадцати членов из резерва соответствующей территориальной комиссии». Статья 1 определяет «резерв» ТИК или УИК как «потенциальных кандидатов к номинации в соответствующие избирательные комиссии». Статьи 20(6) и 20(8) устанавливают сходную жеребьевочную процедуру для УИК с числом избирателей от 501 до 1200 (девять членов), и с числом избирателей от 1201 до 2000 (одиннадцать членов). Эта статья, очевидно, призвана удовлетворять ранее высказанную БДИПЧ/ОБСЕ озабоченность тем, что законодательство не устанавливает точное число членов УИК.³⁰
60. Согласно статье 20(9), главы госорганов и местных органов самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и предприятий не могут занимать должности председателей или секретарей ТИК и УИК. Это позитивное положение.
61. Ранее БДИПЧ/ОБСЕ рекомендовало:

*«Состав избирательных комиссий всех уровней следует пересмотреть для обеспечения более широкого и справедливого представления всех сторон избирательного процесса и во избежание доминирования одной стороны. Это повысит степень уверенности в процессе».*³¹

Эта рекомендация не удовлетворяется проектом закона, так как ЦИК назначается ограниченной группой политических сторон у исполнительной и законодательной власти. Политические партии, участвующие в выборах, если только у них нет мандата, исключаются из процесса назначения. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ вновь рекомендуют** расширить процесс назначения для справедливого представления всех участников избирательного процесса.

62. Статьи 21(13) и 21(15) позволяют ТИКа́м присутствовать на партийных заседаниях по номинации кандидатов и требуют от ТИКов организовывать встречи кандидатов и политических партий с избирателями. Участие избиркомов в заседаниях и встречах с избирателями следует пересмотреть. Избирком несут значительную ответственность за подготовку и руководство выборами. Участие во внутреннем процессе номинации и организация встреч с избирателями отвлекает ресурсы избиркомов от подготовки и проведения выборов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность удаления этих двух положений из статьи 21.
63. Может быть пересмотрена формулировка статьи 23(5), с тем, чтобы указывалось, что «одно и то же лицо не может быть членом более чем одной комиссии».

³⁰ Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о Президентских выборах в Кыргызстане 29 октября 2000 (Варшава, 16 января 2001), страница 7.

³¹ Там же, страница 24.

64. Проект закона также не касается вопроса расположения офиса избиркома. Расположение штаба в здании государственного учреждения можно объяснить логикой оказания помощи избирательной администрации. Однако, размещение избиркомов на территории госучреждений вызывает озабоченность. БДИПЧ/ОБСЕ ранее рекомендовало рассмотреть возможность размещения избиркомов вне административных зданий для предупреждения влияния со стороны местных властей. Однако, статья 4(3) проекта закона об избиркомах, требует от местных властей и органов самоуправления предоставления помещений для избирательных комиссий. Таким образом, эта рекомендация остается неудовлетворенной.

L. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

65. БДИПЧ/ОБСЕ ранее указывало на то, что неточности в списках избирателей на предыдущих выборах представляли проблему и приводили к включению большого числа избирателей в дополнительные списки. Отчеты наблюдателей свидетельствуют о том, что качество списков избирателей остается серьезным вопросом. При том, что национальное избирательное законодательство служит адекватной нормативной базой, на практике процесс регистрации страдает от недостатка обязательности, возможностей и координации со стороны учреждений, занятых составлением списков избирателей. В результате неточности списков некоторые избиратели могут быть лишены права голоса, в то время как другие могут быть включены неоднократно. Эта ситуация наносит ущерб принципу всеобщего и равного права голоса. Тем не менее, проект закона может служить нормативной базой для точного составления списков избирателей при условии его добросовестного исполнения при значительном и своевременном выделении ресурсов.

66. Согласно статье 14(3) проекта закона о национальных выборах, основная ответственность за подготовку списков избирателей лежит на ЦИК. Государственные органы, национальные и местные, должны оказывать поддержку ЦИК и другим комиссиям путем предоставления данных и информации о гражданах. Статья 14(9) создает возможность обращения к вышестоящим комиссиям или суду при удалении избирателя из списка.

67. Статья 16 содержит два очень коротких предложения о том, что «учет избирателей ведется в рамках унифицированной системы» и «использование и формирование унифицированной системы регулируется законом». Судя по всему, для регулирования сбора и использования данных об избирателях для создания «унифицированной системы» предполагается отдельный закон. Здесь не выражается мнение о сборе, хранении, распространении и последующем уничтожении личных данных граждан в «унифицированной системе». Однако, **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** осуществлять сбор и хранение подобных данных в соответствии с принятыми принципами защиты личных данных граждан.³²

³²

См, например, Конвенцию № 108 Совета Европы о защите индивидуумов (частных лиц) по отношению к автоматизированной обработке персональных данных и Пояснительный отчет (28 января 1981), детально описывающие требуемые защитные меры. Доступно: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm>.

68. Статья 15 устанавливает концепцию так называемого «избирательного адреса», что позволяет избирателям голосовать по их местонахождению в день выборов в независимости от места их зарегистрированного (постоянного и/или временного) проживания. Это новое положение, по-видимому, пользуется широкой поддержкой, так позволяет голосовать тем избирателям, преимущественно в городах, которых нашли себе места работы вдали от их зарегистрированного места постоянного проживания, и не оформили временное проживание установленным образом в силу бюрократических процедур. В течение 40 дней перед выборами, но не позднее чем за 10 дней до выборов, избиратели могут подать заявление на голосование в том месте, где они вероятно будут находиться в день выборов – «по избирательному адресу». Заявления направляются в ТИК, у которых есть семь дней для принятия решения. Окончательные списки избирателей должны быть готовы не менее чем за три дня до выборов и поданы в УИК.
69. Подобное нововведение может усугубить существующие проблемы с регистрацией избирателей, как отмечалось в отчетах о наблюдении за выборами БДИПЧ/ОБСЕ, так как при этом вводится новый принцип определения места, где избиратель может отдать свой голос. Все сказанное выше особо актуально, если новая система планируется к использованию на президентских выборах, намеченных на осень 2011 года, так как столь значительные изменения требуют продолжительного периода времени для внедрения и понимания избирателями. Более того, несмотря на новые обязанности, ЦИК придется полагаться на данные других учреждений по именам избирателей и другим личным данным. К тому же возможность голосовать по месту нахождения в день выборов может иметь последствия для эффективности избирательной системы, основанной на избирательных округах, которые не покрывают территорию всей страны, например если речь идет о применении понятия «избирательного адреса» к местным выборам. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** надлежащим образом проанализировать данное нововведение и все его аспекты перед внедрением.
70. Среди позитивных изменений, проект закона о местных выборах исключает возможность внесения лица в список в день выборов. Это изменение соответствует рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ об удалении из законодательства возможности давления избирателей в список в день выборов. Как указывалось выше, окончательные списки должны быть составлены не позднее, чем за три дня до выборов³³.

М. ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

71. Статья 21(2) проекта закона о национальных выборах гласит: «при действии от лица учреждений с государственной долей более 30 процентов (или учреждений с более чем 30-процентным государственным участием) нельзя использовать в своих интересах служебное положение». Данное положение произвольно допускает злоупотребление служебным положением при условии, если доля государственной собственности составляет 30 процентов и менее. Не ясно, если данные, поясняющие рациональность выбора

значения в 30 процентов для данного положения. Было бы также полезно знать, какое число людей подпадает под категории учреждений с долей более и менее 30 процентов. Без дополнительного обоснования включения порога в 30 процентов в проект закона складывается впечатление, что значение выбрано произвольно и что оно позволяет определенную степень злоупотребления. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** проанализировать статью 21(2) для определения ее практической применимости и пересмотреть в необходимом объеме для достижения общественной и политической цели предотвращения злоупотребления официальным положением в независимости от доли государственности.

72. Статья 22(9 и 10) проекта закона о национальных выборах определяет допустимые действия в ходе избирательной кампании. Исходя из этого, можно предположить, что иные законные действия, не прописанные в статье 22(9 и 10), не допускаются. Это представляется проблематичным, так как предвыборная деятельность практически всегда является проявлением права на свободу выражения и/или ассоциации, каковое действительно в течение всего времени, в независимости от проведения выборов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 22(9 и 10), указав, что она не ограничивает права на свободу выражения, речи, собрания или ассоциации.
73. Статья 22(15) проекта закона о национальных выборах запрещает определенным группам вести агитацию, тем самым необоснованно ограничивая отдельных граждан. Члены благотворительных и религиозных организаций, в отличие от самих организаций, например, не могут вести агитацию. Возможно, эта мера направлена на предупреждение ненадлежащего воздействия со стороны религиозных и благотворительных организаций и недопущение ненадлежащего воздействия путем пожертвований. Однако подобное ограничение может быть чрезмерным. При том, что оно выглядит логичным, данное положение нарушает права на свободу вероисповедания и не дискриминирующее отношение. Каждый имеет право на свободу слова посредством агитации. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 22(15) для соответствия международным стандартам и национальному законодательству в обеспечении свободы вероисповедания и защиты от дискриминации при реализации права на свободу слова в агитации.
74. Статья 22(15) не позволяет иностранцам и лицам без гражданства участвовать в предвыборной кампании. Этот запрет противоречит международным стандартам. Право на свободу выражения и ассоциации, согласно статьям 10 и 11 Европейской конвенции прав человека, принадлежит всем в юрисдикции государства-члена. Даже если не граждане (лица без гражданства и иностранцы) не имеют права голоса, они имеют право на свободу выражения мнения, ассоциации и участия в политических дебатах в ходе кампании. Подобное положение ограничивает основополагающие права неграждан Кыргызской Республики и вступает в конфликт с основными правами человека, защищенными региональными и глобальными международными конвенциями, признаваемыми в

обязательствах ОБСЕ.³⁴ **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть данный запрет.

75. Статья 22(16) запрещает агитацию «посредством зарубежных СМИ, распространяемых в Кыргызстане». Для подобного ограничения нет законного основания. Страны-участницы ОБСЕ признают права граждан на «получение и предоставление информации и идей без вмешательства государственных властей в независимости от границ, включая иностранные публикации и вещание».³⁵ Страны-участницы ОБСЕ также обязуются «принимать все необходимые меры для обеспечения необходимых условий для независимых СМИ и беспрепятственного трансграничной передачи информации, что считается обязательной составляющей любого демократического, свободного и открытого общества».³⁶ **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изъять запрещающие положения из проекта закона.
76. Статья 27(1) также требует «предоставления копий печатных и иных агитационных материалов в ЦИК». Нет очевидного законного основания для использования ЦИК в качестве архива копий агитационных материалов. Если это положение предполагает предварительное одобрение агитационных материалов ЦИК, то в таком случае оно служит избыточному контролю над предвыборной деятельностью и является непропорциональным. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть статью 27(1) для соблюдения права на свободу выражения при агитации и изъять положение, обременяющее ЦИК необходимостью архивации агитационного материала.
77. Статья 27(1) ограничивает право издание печатных агитационных материалов до «кандидатов и политических партий». Люди в Кыргызстане имеют права на свободу выражения, ассоциации и слова, что можно считать включающим право на издание печатных агитационных материалов. Статья 27(1) ограничивает эти права, что противоречит международным стандартам.³⁷ **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть ограничения статьи 27(1).
78. Невыполнение требования указания источника печатного агитационного материала, содержащегося в статье Article 27(2) может привести к отмене регистрации кандидата согласно статье 28(9). **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 28(9), так как отмена регистрации не является приемлемой санкцией за нарушение статьи 27(2) и это положение следует изъять из статьи 28(9). Статья 28(9) должна указывать пропорциональные санкции за нарушение требований статьи 27(2). Примером пропорциональной санкции может быть требование снятия

³⁴ См. параграф 5.21 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990; и раздел человеческого измерения Парижской хартии 1990.

³⁵ Параграф 26.1 Московского документа ОБСЕ 1991.

³⁶ Параграф 26 Стамбульского документа ОБСЕ 1999.

³⁷ См. статьи 19 и 20 Всеобщей декларации прав человека; статьи 19 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах; статьи 10 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; параграф 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990.

материала, не соответствующего требованиям статьи 27(2) до тех пор, пока материал не будет исправлен с внесением всей необходимой информации.

79. Статья 26(2) подразумевает необходимость получения разрешения властей для проведения кандидатами/партиями агитационных мероприятий в помещениях/местах, принадлежащих муниципальным или государственным властям. Проведение мероприятия зависит от решения властей. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** сформулировать положение с понятием «уведомление», а не «разрешение».³⁸ Более того, в нынешнем виде положение противоречит конституции 2010 года, которая гласит: *«не допускается запрет и ограничение проведения мирных собраний; то же самое касается отказа в законном обеспечении при подаче уведомления о проведении мирного собрания, несоответствия форме уведомления, его содержанию и срокам подачи»*.³⁹
80. Несколько статей в проекте закона о национальных выборах, очевидно, направлены на защиту «чести, достоинства и деловой репутации» кандидатов и политических партий. Сюда входят положения статей 22(16), 28(5), и 28(6). Защита налагает ответственность на кандидатов, представителей кандидатов, представителей политических партий, СМИ и «прочих лиц». Статья 28(5) также устанавливает право на отзыв или опровержение дискредитирующего материала «по требованию» оскорбленного кандидата или партии. Подобные ограничения политического мнения мешают активной и энергичной агитации, что является необходимым для предвыборной кампании при демократии. В контексте предвыборной агитации, при которой кандидат принимает решение вступить в публичную сферу и бороться за должность, закон о защите репутации или прав других лиц не может применяться для ограничения, сокращения или подавления прав на свободу политического выражения и слова.⁴⁰ **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить указанные положения для соответствия международным стандартам.

N. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ

81. Статья 41(6) проекта закона о национальных выборах гласит, что ограничения на агитационные бюджеты и взносы рассчитываются «на основании индекса заработной платы, установленной в Кыргызской Республике на день объявления проведения выборов». Из текста не очевидно, какой орган в стране устанавливает индекс. Также неясно, можно ли ориентироваться на существующий индекс, или необходимо

³⁸ Статья 21 МПГПП признает право на мирное собрание. Оно также закрепляется в Параграфе 9.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года: «У каждого есть право на мирное собрание и демонстрацию. Любые ограничения на реализацию этих прав должны быть прописаны законодательно и в соответствии с международными стандартами».

³⁹ Статья 34.2 Конституции Кыргызской Республики 2010 года.

⁴⁰ См. например, *Оберилик против Австрии*, Дело № 6/1990/197/257, Европейский суд по правам человека (23 мая 1991); *Лопес Гомес Да Сильва Gomes против Португалии*, Заявление №. 37698/97 Европейский суд по правам человека (28 сентября 2000); *Боуман против Великобритании*, Дело № 141/1996/760/961, Европейский суд по правам человека (19 февраля 1998); *Инкаль против Турции*, Заявление № 41/1997/825/1031, Европейский суд по правам человека (9 июня 1998).

установление нового в день объявления проведения выборов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пояснить статью 41(6).

82. Статья 41(10) проекта закона о национальных выборах:

«Граждане и юридические лица могут предоставлять финансовую (материальную) поддержку агитационной деятельности кандидата или списка кандидатов исключительно посредством избирательных фондов. Юридическим лицам, их отделениям, представительством, а также физическим лицам запрещается бесплатно либо по необоснованно низкой цене выполнять работу, оказывать услуги, продавать товары в непосредственной или опосредованной связи с выборами».

83. Приведенное выше положение запрещает лицам выступать благотворительным поставщиком услуг в поддержку кампании кандидата, так как «финансовая (материальная) помощь» возможна лишь «посредством избирательных фондов». Это положение представляется проблематичным, так как оно не позволяет лицам, не имеющим финансовых ресурсов, предоставлять свое время и услуги в поддержку кандидата. Это положение ограничивает политическое участие в агитационной поддержке лиц, которые не в состоянии внести финансовый вклад в избирательные фонды. Регулирование натуральных вкладов в кампанию возможно при помощи строгих требований отчетности. Однако подобные вклады не должны быть запрещены лишь по причине невозможности их отслеживания в избирательном фонде. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 41 с целью допуска возможности натурального вклада в агитационную кампанию на условиях строгой отчетности и тех же ограничений, которые применяются в отношении денежных взносов.

84. Статья 46(1) вызывает озабоченность, так как содержит дополнительные основания для отмены регистрации кандидата. Согласно данному положению, некоторые нарушения процедур финансирования кампании (например, перерасход 0.5 процентов свыше установленного лимита расходов на избирательную деятельность кандидата) могут привести к отмене регистрации кандидата. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изъять данное положение из статьи 46(1) и заменить его пропорциональной санкцией, такой как штраф пропорционально сумме перерасхода.

85. Статья 41(17) гласит: «неизрасходованные средства со специального счета возвращаются кандидату или политической партии». Статья не указывает никаких ограничений на использование кандидатом или партией оставшихся средств. Разрешение кандидату использовать неизрасходованные средства в личных целях может иметь коррумпирующий эффект. По сути, разрешение кандидату использовать неизрасходованные средства в личных целях можно рассматривать как форму взятки. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 41(17) для запрета на использование неизрасходованных

агитационных средств в личных целях кандидата. Неизрасходованные средства могут возвращаться донорам, отдаваться на благотворительность или подчиняться требованиям на расходование на законные государственные цели.

86. Статья 41(12) гласит, что банки и другие учреждения должны еженедельно по запросу ЦИК предоставлять информацию о приходах и расходах по специальному счету кандидата, политической партии. ЦИК следует размещать такую информацию на своем сайте по получении. Это положительное изменение повысит прозрачность финансирования кампании.
87. Статья 42 проекта закона о национальных выборах предусматривает формирование *контрольно-ревизионной группы* при ЦИК для надзора за расходованием избирательного бюджета и агитационных фондов кандидата или партии. Это положительный шаг. Работа данной группы может быть полезной для мониторинга связанных с выборами расходов и привлечения внимания участников избирательного процесса, включая электорат, к нарушениям. Кандидаты и партии, участвующие в выборах, обязаны подавать отчеты в ЦИК о финансах и расходовании (статья 41(16)). Однако законопроект не указывает на обнародование данных отчетов. Более того, законопроект не содержит конкретных требований к информации, содержащейся в отчетах. В целях предоставления своевременной и адекватной финансовой информации общественности, **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** включить в закон требование о полном обнародовании, до и после выборов, источников и объемов финансовых поступлений, и видов и сумм агитационных расходов. Так как ЦИК получает подобную информацию, она могла бы публиковаться на сайте ЦИК.

О. Положения о средствах массовой информации

88. Статьи 22-28 проекта закона о национальных выборах регулируют работу электронных и печатных СМИ в период агитации и, помимо всего прочего, предполагают предоставление кандидатам бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади на равных условиях. С самого начала агитационной кампании государственные СМИ обязаны бесплатно предоставить кандидатам фиксированное количество эфирного времени и печатной площади. В то же время не менее трети выделенного эфирного времени должно быть отведено под «совместные обсуждения, круглые столы и другие схожие формы агитации».
89. В отчете Миссии наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ на выборах в парламент 2010 года отмечалось, что СМИ сталкивались с трудностями в исполнении положений закона, касающихся предоставления кандидатам равных условий. Было замечено, что СМИ воздерживались от редакционного освещения предвыборной кампании в новостных программах, опасаясь, что любое такое освещение может явиться нарушением требования о предоставлении равных условий.⁴¹ Данная проблема должна решаться

⁴¹

Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 10 октября 2010 года (Варшава, 20 декабря 2010 года), страница 14.

путем доработки формулировки законодательного акта и более детального разграничения и толкования понятий «информирование» и «агитация» в отношении освещения средствами массовой информации избирательной кампании. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести в закон более четкое разграничение между освещением избирательной кампании в новостях и «агитацией».

90. Также с целью решения проблемы нежелания СМИ освещать избирательную кампанию в новостях и информировать избирателей необходимо, чтобы в проекте закона было четко указано, что СМИ не могут быть привлечены к ответственности за «противозаконные» заявления кандидатов. Ответственность за содержание бесплатной и платной агитации должна лежать на кандидатах. Все ролики, транслирующиеся как на бесплатной, так и на платной основе, должны содержать четкую информацию о том, является ли ролик платным или бесплатным, и кто несет ответственность за его содержание. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести данные изменения в проект закона. Данные изменения позволят улучшить нормативную базу для работы СМИ в ходе избирательной кампании.

Р. Досрочное голосование

91. Статья 32 проекта закона о национальных выборах предполагает проведение досрочного голосования в период «от 9 дней до 1 дня до дня основного голосования». Такой длительный период досрочного голосования затрудняет возможность его регулирования, снижает прозрачность процесса голосования и может значительно увеличить возможности для фальсификации итогов голосования.⁴² Досрочное голосование в дополнение к распределению большей нагрузки на органы по проведению выборов также значительно затрудняют процесс наблюдения. Важно, чтобы и организации-наблюдатели и представители кандидатов принимали активное участие в процессе. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 32, сократив количество дней, а также часов, отводимых на досрочное голосование и предоставив необходимые гарантии против возможных нарушений. Это предоставит наблюдателям и представителям кандидатов разумную возможность наблюдать за процессом досрочного голосования. Более того, в состав участковой избирательной комиссии, отвечающей за проведение досрочного голосования, должны входить представители различных организаций, которые имеют право номинировать членов участковой комиссии.
92. Статья 32(4) может поставить под угрозу тайну голосования для избирателей, голосующих досрочно, так как избиратели должны ставить подпись на конверте с отмеченным бюллетенем. Таким образом, можно сопоставить личность избирателя с отмеченным бюллетенем. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность введения системы двойных конвертов для обеспечения тайны голосования.

⁴²

В предыдущих отчетах ОБСЕ/БДИПЧ отмечалось, что фальсификация результатов голосования гораздо чаще встречается в ходе досрочного и выездного голосования, чем в день основного голосования на избирательных участках.

R. ВЬЕЗДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

93. Положения о выездном голосовании, содержащиеся в статье 33 проекта закона о национальных выборах, весьма общие. В выездном голосовании могут принимать участие люди, которые не могут прийти на участок для голосования по состоянию здоровья, инвалиды, лица, находящиеся в местах лишения свободы, лица, осуществляющие выпас скота в отдаленных и труднодоступных районах и «в исключительных случаях» военные, находящиеся на службе в день голосования. Фраза «в исключительных случаях» дает избирательной комиссии широкую свободу действий в определении того, кто имеет право принимать участие в выездном голосовании. Ранее БДИПЧ/ОБСЕ рекомендовало ограничить круг лиц, имеющих право принимать участие в выездном голосовании лишь лицами, которые не могут явиться на избирательный участок по состоянию здоровья и инвалидами. Предлагаемая редакция статьи 33 расширяет сферу применения выездного голосования, вместо ее сужения. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** удалить фразу «и в исключительных случаях» из статьи 33(1)..
94. Статья 33(4) также гласит, что выездное голосование организуется членами участковой избирательной комиссии, однако при этом не указывается, какое число членов комиссии присутствует при выездном голосовании. В статью 33(4) следует внести изменения и указать число членов участковой избирательной комиссии, которые организуют выездное голосование. Также среди членов участковой избирательной комиссии, организующих выездное голосование, должны быть представители различных организаций, имеющих право номинировать членов избирательных комиссий.

S. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ

95. В проекте закона о национальных выборах не указано максимальное число избирателей на избирательном участке. А в статье 11(2) проекта закона о местных выборах говорится, что число избирателей на избирательном участке не должно превышать 1500 человек. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в проект закона о всеобщих выборах аналогичное ограничение максимального числа избирателей на одном избирательном участке.
96. Статья 30 проекта закона о национальных выборах регламентирует текст бюллетеня для голосования. Согласно статье 30 бюллетень должен быть напечатан на государственном и официальном языках. В отчете Миссии наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ за выборами в парламент 2010 года отмечалось, что тридцать процентов бюллетеней были напечатаны на русском языке.⁴³ БДИПЧ/ОБСЕ также отметило тот факт, что узбеки составляют около пятнадцати процентов населения.⁴⁴ Чтобы обеспечить условия проведения избирательной кампании, учитывающие интересы национальных меньшинств, **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность внесения изменений в статью 30,

⁴³ Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 10 октября 2010 года (Варшава, 20 декабря 2010 года), страница 18.

⁴⁴ Там же, страница 17.

чтобы обеспечить возможность печати бюллетеней и на узбекском языке в регионах, где это актуально. Это будет способствовать участию данного значительного национального меньшинства в выборах.⁴⁵

97. Согласно статье 30(10) проекта закона о всеобщих выборах участковые избирательные комиссии должны вычеркивать из бюллетеней и списков кандидатов имена тех кандидатов, которые прекратили свое участие в выборах после того, как были напечатаны бюллетени. Данный процесс требует больших временных затрат, а также возникает вероятность ошибок и злоупотребления. На бюллетене для голосования не должно быть никаких отметок за исключением отметки выбора избирателя, которая ставится самим избирателем. В случае прекращения участия кандидата в выборах Центральная избирательная комиссия должна уведомить об этом избирателей через выпуски новостей, а также путем размещения объявлений на избирательных участках. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести соответствующие изменения в статью 30(10). Более того, самоотвод кандидатов следует сделать невозможным по меньшей мере за несколько дней до выборов, для обеспечения прозрачности и предупреждения оказания давления на кандидатов.
98. Согласно Статье 1 проекта закона о национальных выборах “избирательные документы” включают в себя “бюллетени для заочного голосования”. Однако выяснено, что положения по бюллетеням для заочного голосования не включены в проект закона о национальных выборах. В предыдущих рекомендациях БДИПЧ/ОБСЕ и комментариях, содержащихся в отчетах миссии наблюдателей на выборах, отмечалось наличие проблем с заочным голосованием. Изъятие заочного голосования из закона является позитивным шагом. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть определение понятия «избирательные документы», содержащееся в Статье 1, с тем, чтобы отразить данное изменение в законе.
99. В соответствии со Статьей 31(7) на избирательных участках с менее чем 500 зарегистрированными избирателями избиратель не обязан предоставлять документ, удостоверяющий личность, если личность и местожительство избирателя могут быть установлены двумя членами участковой избирательной комиссии и заверены ее председателем. Обзор проекта закона о национальных выборах не дает возможности установить общее число избирателей, которые могли бы голосовать без документов, удостоверяющих личность. Необходимо проанализировать количество избирателей, явившихся на избирательный участок на прошлых выборах с тем, чтобы выявить потенциально возможное общее количество избирателей, которые могут иметь возможность голосовать без документов, удостоверяющих личность. Во-вторых, вызывает озабоченность тот факт, что окончательное решение о том, может ли человек голосовать без документов, удостоверяющих личность, принимает председатель участковой избирательной комиссии. Что касается решения по фундаментальному вопросу «кто может опустить бюллетень без

45

В общем замечании №25 Комитета ООН по правам человека содержится рекомендация «предоставлять информацию и материалы по голосованию также и на языках национальных меньшинств».

документов, удостоверяющих личность?», было бы более уместным принимать подобное решение на основании результатов голосования комиссии. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность внесения изменений в статью 31 с целью устранения, вопросов, вызывающих озабоченность, при этом необходимость установления личности избирателя должна сохраняться в качестве общего требования.

Т. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

100. Статья 35(21) гласит, что увеличенная копия протокола по избирательному участку «должна быть вывешена на всеобщее обозрение в месте, которое будет определено участковой избирательной комиссией». Однако в статье не содержится требования того, чтобы это «место» находилось в помещении участковой избирательной комиссии (участка для голосования), а размещение протокола в помещении участка для голосования является весьма логичным, так как и наблюдатели и избиратели смогут видеть протокол. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 35(21) таким образом, чтобы она предполагала размещение протокола помимо выбранного комиссией «места» также и в помещении участковой избирательной комиссии (участка для голосования). **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести аналогичное изменение в статью 36(6), касающуюся размещения протокола территориальной избирательной комиссией.
101. Согласно статье 35(6) все бюллетени в передвижной урне для голосования признаются недействительными, если количество бюллетеней в передвижной урне превышает количество заявлений избирателей на участие в выездном голосовании. Однако весьма спорно, что наличие одного лишнего бюллетеня является достаточным основанием для признания недействительными всех бюллетеней в урне. Будет лучше, если любые несоответствия количества бюллетеней будут указываться в протоколе. Таким образом, будет сохраняться доказательная база для дальнейшего определения того, существовала ли математическая возможность, что лишний бюллетень мог повлиять на итоги голосования по данному избирательному округу. В данном вопросе следует учитывать два важных практических момента. Во-первых, не должно существовать возможности сделать все бюллетени в передвижной урне для голосования недействительными, просто вбросив один лишний бюллетень. Во-вторых, если подозрение в фальсификации итогов голосования на основании одного лишнего бюллетеня в передвижной урне является логичным, то будет логичным подозревать факт фальсификаций при наличии одного лишнего бюллетеня и в обычной урне для голосования. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** рассмотреть возможность внесения изменений в статью 35(6) с целью устранения вопросов, вызывающих озабоченность и опасения.
102. Статья 36 регламентирует процедуру определения результатов голосования территориальными избирательными комиссиями. Несмотря на

то, что статья 36 гласит, что протоколы территориальных избирательных комиссий должны включать в себя информацию, указанную в протоколах участковых избирательных комиссий, данная статья не содержит четкого требования, чтобы информация в протоколах территориальных комиссий была детализирована до уровня участковых комиссий. Такая детализация протоколов территориальных избирательных комиссий необходима, чтобы граждане и наблюдатели могли отслеживать результаты и четко определять, где произошли ошибки или возможные фальсификации, в случае если цифры будут незаконно изменены в процессе обработки данных и составления таблиц. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести в статью 36 поправки с тем, чтобы в статье было четко определено, что вся информация в сводных таблицах, которые готовятся в соответствии с требованиями статьи 36, должна быть детализирована до уровня участковых избирательных комиссий. Это позволит отслеживать обработку результатов на всех уровнях, начиная с самого нижнего уровня голосования и заканчивая уровнем ЦИК. Соответствующие изменения следует внести и в статью 37, которая регламентирует информационное наполнение протокола ЦИК. В статье должно быть указано, что «сводная таблица, включающая в себя сводные данные протоколов нижестоящих избирательных комиссий», должна содержать детальную информацию об итогах голосования по каждой участковой и территориальной избирательной комиссии.

103. Статья 36(8) предусматривает проведение пересчета голосов по решению Центральной избирательной комиссии. Хотя статья и предоставляет наблюдателям право присутствовать при подсчете голосов, в статье не содержится требование уведомлять наблюдателей о пересчете голосов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить данную статью таким образом, чтобы в ней четко было указано, что наблюдатели должны быть своевременно уведомлены о назначении пересчета голосов. Предпочтительно, чтобы в статье было указано минимальное количество часов, за которое бы наблюдатели при необходимости могли бы приехать на пересчет голосов. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести изменения в статью 36(8), чтобы статья содержала требование вывешивания протокола пересчета голосов на всеобщее обозрение, а также выдачу копии протокола наблюдателям, которые присутствовали при его составлении.
104. Статья 37(3) гласит, что если кандидат или список кандидатов получил меньше голосов, чем «количество голосов, поданных против всех кандидатов» или «всех списков кандидатов», то проводятся повторные выборы⁴⁶. В то же время в статье говорится, что «предыдущие кандидаты (и списки кандидатов) не могут баллотироваться на повторных выборах». Это весьма проблематично. Очевидным разумным мотивом данного положения

⁴⁶

Понятия «повторное голосование» и «повторные выборы» обозначает как второй раунд выборов между двумя ведущими кандидатами, так и повторные выборы, проводимые вследствие признания результатов голосования недействительными. Данная трактовка вносит путаницу и создает неточности в правовых нормах, регламентирующих оба вида выборов. Для целей данной оценки термин «повторное голосование» будет означать второй раунд изначально запланированных выборов. Термин «повторные выборы» будет означать поведение новых выборов по причине признания недействительными итогов голосования первоначальных выборов.

является то, что «проигравшие» кандидаты и списки кандидатов не имеют достаточной поддержки общества, чтобы баллотироваться на повторных выборах. Однако если и дальше логически развивать данный мотив, то он будет служить препятствием для всех проигравших кандидатов и списков кандидатов от политических партий бороться за голоса избирателей на последующих выборах. Статья 37(3) является ограничением в плане выдвижения кандидатов и противоречит принципу всеобщего и равного избирательного права. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** изменить статью 37(3) таким образом, чтобы «проигравшие» кандидаты и списки кандидатов от политических партий имели право баллотироваться на повторных выборах.

105. В статье 37(4) содержится текст, описывающий процедуру признания территориальной избирательной комиссией выборов на определенном участке для голосования недействительными. В то же время статья 37 регламентирует процесс определения результатов голосования Центральной избирательной комиссией. Будет более логично разместить текст статьи 37(4) в статье 36.
106. Статья 39 регламентирует опубликование результатов выборов. Значительный уровень прозрачности процесса достигается в том случае, если ЦИК, как это делалось на нескольких предыдущих выборах, размещает на своем веб сайте предварительные результаты голосования, полученные от избирательных комиссий всех уровней. Это положительная практика. В статью 39 необходимо внести уточнение, чтобы было понятно, что фразы «объем данных» и «данные, содержащиеся в протоколе» требуют публикации подробных результатов с детализацией до уровней территориальных и участковых избирательных комиссий. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести в проект закона требование о публикации предварительных результатов по избирательным участкам на сайте ЦИК, как только такая информация становится доступна.
107. Несмотря на то, что закон предусматривает подсчет голосов и подведение итогов выборов сразу после окончания голосования, необходимо рассмотреть возможность установления срока в течение которого должны быть объявлены результаты выборов. Это позволит избежать задержек в процессе подсчета голосов. В проекте документа установлены сроки подведения итогов президентских выборов, однако для парламентских выборов такие сроки не установлены. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** установить сроки подведения итогов во избежание затягивания данного процесса.

U. ПРОЗРАЧНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

108. Проект закона о национальных выборах предполагает проведение наблюдения за избирательным процессом. Исчерпывающие положения, касающиеся прозрачности избирательного процесса содержатся в статьях 8-11 законопроекта. Это является положительной чертой данного законопроекта, в котором были учтены предыдущие рекомендации БДИПЧ, касающиеся прозрачности.

109. В данном проекте закона о национальных выборах был снят запрет для международных наблюдателей «высказывать свою точку зрения по поводу избирательного законодательства, о подготовке и проведении выборов» до окончания голосования, однако данное изменение нивелируется положением, предполагающим «запрет на проведение пресс-конференций и общение со СМИ до окончания голосования» (статья 10(4)(2)). Таким образом, статья 10(4)(2) проекта закона о национальных выборах ограничивает право международных наблюдателей публично выражать свое мнение до «завершения процесса голосования». Данное ограничение снижает прозрачность работы международных наблюдателей, так как они не могут делиться своими наблюдениями с представителями принимающей страны посредством промежуточных отчетов или пресс конференций в ходе выборов. Промежуточные отчеты миссии наблюдения за выборами регулярно размещаются в интернете, который может рассматриваться как компонент средств массовой информации. Данное положение препятствует законному праву наблюдателей делиться своими наблюдениями, выводами и рекомендациями по усовершенствованию избирательного процесса. Данное положение также является ограничением права на свободу слова и свободу выражения мнений.⁴⁷ Законодательные положения, регулирующие процесс наблюдения за выборами должны способствовать данному процессу, а не препятствовать ему. Положения закона не должны быть направлены и не должны приводить к цензуре в отношении наблюдателей, так как наблюдатели выполняют важную функцию обеспечения прозрачности и усовершенствования избирательного процесса. Это является проблемным положением. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** переработать статью 10(4)(2).

W. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

110. В предыдущих отчетах миссии наблюдателей за выборами БДИПЧ/ОБСЕ отмечались проблемы с рассмотрением и исполнением жалоб и апелляций, поданных на выборах. Данные проблемы возникали по следующим причинам: (1) наличие несоответствий и противоречий между Гражданским процессуальным кодексом и избирательным законодательством по вопросам полномочий, процедур и сроков; (2) отступление Центральной избирательной комиссией от официальной процедуры и игнорирование положений закона, согласно которым жалобы должны быть рассмотрены и должно быть вынесено мотивированное письменное решение; (3) неспособность ЦИК должным образом рассмотреть жалобы и в силу этого неспособность отреагировать на данные жалобы и устранить недостатки; и (4) рассмотрение жалоб рабочими группами, вместо их рассмотрения полным составом ЦИК, что подрывает авторитет и прозрачность процесса рассмотрения жалоб.⁴⁸ Неспособность ЦИК должным образом реагировать на поступающие жалобы вызывает особую озабоченность, так как право на эффективное устранение недостатков и реагирование на жалобу закреплено в пункте 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, в пункте 18.2

⁴⁷

Смотри пункт 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

⁴⁸

Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 10 октября 2010 года (Варшава, 20 декабря 2010 года), страница 18; Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за президентскими выборами в Кыргызской Республике 23 июля 2009 года (Варшава, 22 октября 2009 года), страницы 16-17.

Московского документа ОБСЕ 1991 года, а также статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 13 Европейской конвенции о защите прав человека и фундаментальных свобод. Для устранения данных проблем необходимо внести изменения в законодательную базу, как указано ниже.

111. Статьи 44 и 45 законопроекта о национальных выборах обеспечивает создания единообразного и последовательного процесса защиты избирательных прав. Статьи 44 и 45 предоставляют возможность подавать жалобы либо в избирательную комиссию, либо в суд, в результате чего сторона может подать жалобу в более «удобный» орган, а не в орган, который является наиболее последовательным и справедливым. Данная возможность (подавать жалобы в различные инстанции) может привести также к нестыковке и непоследовательности решений. Так как единообразие и последовательность решений очень важны **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют**, чтобы обжалование решений происходило в одно инстанции, определенной законом – либо в суде, либо в вышестоящей избирательной комиссии. Если по закону такой инстанцией является избирательная комиссия, то тогда Кодексом должно быть предусмотрено право обращения в суд после того, как исчерпаны все возможности решить вопрос с помощью административных процедур⁴⁹.
112. Следует внести изменения в статьи 44 и 45, и четко прописать процесс подачи и рассмотрения жалобы, а также определить роли избирательных комиссий и судов различных уровней. Необходимо также определить какие органы будут являться органами первой инстанции, отвечающими за сбор информации, а какие органы будут рассматривать апелляции. Процедуры рассмотрения жалоб и апелляций на предмет нарушения избирательных прав, включая жалобы, рассматриваемые органом, организовавшим выборы, и судами, должны быть прозрачными. Слушания и процедуры по жалобам и апелляциям должны быть открытыми для общественности и наблюдателей. Решения по жалобам и апелляциям должны быть вынесены в письменном виде и должны содержать объяснения касательно фактов и положений законодательства. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** внести следующие изменения в статьи 44 и 45:
- Внести требование, что все слушания и процедуры, касающиеся оспаривания результатов выборов, должны быть открытыми для представителей общественности, наблюдателей и средств массовой информации.
 - Установить простые и легкодоступные процедуры и правила приведения доказательств в процессе оспаривания результатов выборов с тем, чтобы граждане и субъекты избирательного процесса могли защитить свои права, не обладая при этом глубокими знаниями всевозможных аспектов и нюансов различных законодательных актов.
 - Внести требование, что все решения по жалобам и апелляциям должны быть вынесены в письменной форме с указанием пояснений по фактам и положениям законодательства.

⁴⁹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-AD(2002)023rev, П.3.3 а и с

IV. КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА О МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ

113. Статья 47 проекта закона о местных выборах устанавливает две различные избирательные системы для местных выборов. Согласно статье 47(1), в местных «административно-территориальных единицах с населением от пяти тысяч человек и выше местные выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе». Статья 47(2) гласит: «в местных административно-территориальных единицах с населением до пяти тысяч человек местные выборы проводятся по мажоритарной системе».
114. В законопроекте не указано точно, что понимается под «мажоритарной системой». В статье 47(2) конкретно используется выражение «мажоритарная система». Однако в статье 60(1), которая конкретно ссылается на статью 47(2), используется фраза «многомандатный избирательный округ». Можно предположить, что некая форма «системы простого большинства» или множественности голосов имеет место в случае множества кандидатов в одном избирательном округе, и что множество мандатов распределяется на основании наибольшего числа голосов, набранных кандидатами. Однако подобное предположение может быть неверным, так как статья 60(1) гласит: «число многомандатных избирательных округов и число мандатов в каждом из них определяется соответствующей избирательной комиссией в соответствии с требованиями законодательства». Без анализа прочего релевантного законодательства не представляется возможным оценить последствия подобной системы для меньшинств и женщин при местных выборах.
115. Проект закона не указывает, какое число мандатов распределяется в каждой из систем. Как следствие, невозможно оценить реалистичность математических порогов, необходимых для получения мандата.
116. Статья 47(3) законопроекта гласит:
- В случае, если выборы по пропорциональной системе признаны недействительными или несостоявшимися согласно закону, и новые выборы будут признаны недействительными или несостоявшимися, выборы в территориально-административных округах, указанных в параграфе 1 данной статьи, будут проведены по мажоритарной системе.
117. Приведенное выше положение, по-видимому, основывается на мнении, что выборы по «мажоритарной системе» имеют меньшую вероятность к недействительности и ими легче управлять. В независимости от предполагаемого обоснования данного положения, озабоченность вызывает столь быстрая и произвольная смена избирательной системы. Существует озабоченность, что избирателям, кандидатам и политическим партиям может не хватить времени для ознакомления с системой перед следующими выборами.

118. Статья 49(2) предоставляет права номинировать кандидатов в местные *кенеши* (советы) зарегистрированным политическим партиям, «группам избирателей» и «гражданам посредством самостоятельной номинации (при выборах по многомандатным избирательным округам). Это означает, что независимые кандидаты не могут участвовать в выборах в административно-территориальных округах с населением 5000 человек и более.
119. Статья 49(6) гласит: «политические партии не могут номинировать кандидатов, являющихся членами других партий и не являющихся членами данной партии (беспартийными)». Таким образом, для того, чтобы быть кандидатом на местных выборах в территориально-административном округе с населением более 5000 человек, лицо должно быть членом номинирующей политической партии или номинироваться от «группы избирателей». Проблемой является недопущение статьей 49(6) номинации независимых кандидатов.
120. Избирательная система для местных выборов не предусматривает возможность номинации независимых кандидатов. При том, что система является пропорциональной, исключения независимых кандидатов из нее не требуется, так как возможна выработка формулы распределения для независимых кандидатов, равно как и политических партий. Таким образом для исключения независимых кандидатов нет оснований. Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ признает право граждан претендовать на государственную должность, самостоятельно или в качестве представителя политических партий или организаций, без дискриминации. Более того, Комитет ООН по правам человека утверждает:
- «Лица во всем остальном имеющие право для участия в выборах, не должны исключаться... по причинам политической принадлежности».*⁵⁰
- Права лиц быть избранными не должны необоснованно ограничиваться требованиями быть членами партий или конкретных партий».*⁵¹
121. **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ настоятельно рекомендуют** изменить проект закона и позволить независимым кандидатам участвовать в местных выборах.
122. Статья 30 законопроекта о местных выборах гласит:

4. При выборах депутатов местных *кенеши* по мажоритарной системе издаются три бюллетеня, в которых дополнительно указываются ФИО кандидатов:

- 1) Женские;
- 2) Мужские;
- 3) Мужские и женские (смешанная группа).

⁵⁰ См. Общий комментарий 25, параграф 15 Комитета ООН по правам человека.

⁵¹ См. Общий комментарий 25, параграф 17.

Каждый избиратель получает три вышеуказанных бюллетеня для голосования.

5. При выборах депутатов местных *кенеш* по пропорциональной системе названия политических партий, групп избирателей должны быть указаны дополнительно в бюллетенях в последовательности, определенной жеребьевкой.

6. При выборах глав исполнительных органов местных органов власти, дополнительно указываются ФИО кандидатов в последовательности, определенной жеребьевкой.

7. Справа от данных о политических партиях, кандидатах, группах избирателей, указанных в пунктах 4-6 данной статьи, находится пустое поле. В конце списка кандидатов должен размещаться пункт «против всех кандидатов» («против всего списка кандидатов») с пустым квадратом справа от него.

123. На основании приведенного выше текста статьи 30, можно предположить, что каждый избиратель получает «женский бюллетень», «мужской бюллетень» и «мужской и женский бюллетень (смешанной группы)». Статья 65 гласит: «кандидат считается избранным (согласно числу мандатов) при получении большинства голосов». Однако в статье 60(1) утверждается, что «число многомандатных избирательных округов и число мандатов в каждом из них определяется соответствующей избирательной комиссией в соответствии с требованиями законодательства», и никакая иная статья не описывает распределение мандатов. Невозможно оценить, как статья 65 применяется в реальности. Предполагаются ли три отдельных распределения (женское, мужское и смешанное) в каждом многомандатном округе, или три женских многомандатных округа, три мужских многомандатных округа и три смешанных многомандатных округа? Может ли «соответствующая избирательная комиссия» выбрать первый вариант, в то время как другая комиссия выберет второй? Таким образом, невозможно оценить избирательную систему и преимущества «женских бюллетеней», «мужских бюллетеней» и «мужских и женских бюллетеней (смешанной группы)». **Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ рекомендуют** пересмотреть законопроект и проанализировать письменный текст с целью разъяснения процедуры определения победителей (женщин, мужчин, смешанной группы) на местных выборах. Помимо этого, следует пересмотреть законопроект о местных выборах для обеспечения представления женщин и мужчин в местных органах власти.

124. Проект закона о местных выборах содержит множество положений о правомочности кандидатов, регистрации, агитации, СМИ, голосовании, жалобах и апелляциях, которые аналогичны положениям законопроекта о национальных выборах в таком же избирательном процессе. Рекомендации, относящиеся к проекту закона о национальных выборах, также применимы к законопроекту о местных выборах в случаях аналогичных формулировок.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

125. Текст законопроектов требует улучшения для соответствия обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам по демократическим выборам. Имеются также технические замечания к законопроектам, указанные в данных комментариях. Все указанные вопросы необходимо решить для создания надлежащей нормативной базы для демократических выборов.
126. Данное совместное заключения предоставляется **Венецианской комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ** с целью содействия властям Кыргызской Республики в решении заявленных ими задач по улучшению избирательной нормативной базы, соответствии обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам, разработке передового опыта по управлению демократическими выборами. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия выражает готовность оказывать помощь властям в их усилиях и высказывает надежду, что со стороны властей также будут продемонстрирована соответствующая приверженность полному и эффективному применению избирательного законодательства при последующих выборах.