



Страсбург, 2003 ж. 23 мамыр

CDL-AD(2002)023rev2-cor
түп нұсқасы француз тілінде

№ 190/2002-пікірі

ЗАҢ АРҚЫЛЫ ДЕМОКРАТИЯ ҮШІН ЕУРОПА КОМИССИЯСЫ
(ВЕНЕЦИЯ КОМИССИЯСЫ)

САЙЛАУ МӘСЕЛЕЛЕРІ БОЙЫНША
ТИІСТІ ТӘЖІРИБЕ КОДЕКСІ

НҰСҚАУЛЫҚ ЖӘНЕ ТҮСІНДІРМЕ

ВЕНЕЦИЯ КОМИССИЯСЫНЫҢ
52-СЕССИЯСЫНДА ҚАБЫЛДАНҒАН
(ВЕНЕЦИЯ, 2002 ЖЫЛҒЫ 18-19 ҚАЗАН)

Бұл құжаттың **орыс** тіліне аудармасы Еуропа Одағының қаржыландыруымен және Венеция Комиссиясы жүзеге асыруымен «Қазақстандағы сайлау құқығын қолдау» бірлескен жоба аясында жасалды.

Мазмұны

КІРІСПЕ	4
САЙЛАУ БОЙЫНША НҰСҚАУЛЫҚ	5
I. Еуропа сайлау мұрасының ұстамдары.....	5
1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы.....	5
1.1 Ережелер және ерекше жағдайлар	5
1.2 Сайлаушылар тізімдері	6
1.3 Кандидаттарды ұсыну	6
2. Тең сайлау құқығы	6
2.1 Тең дауыс беру құқығы: әр сайлаушы бір дауысқа ие; сайлау жүйесі сайлаушыларға	6
2.2 Тең дауыс беру өкілеттігі: орындар сайлау округтарының арасында біркелкі	6
2.3 Мүмкіндіктер теңдігі	7
2.4 Теңдік және саны аз ұлттық топтар	7
2.5 Жыныстар теңдігі және паритеті.....	8
3. Еркін сайлау құқығы.....	8
3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы.....	8
3.2 Сайлаушылардың өз еркін білдіру бостандығы және сайлау бзушылықтарымен күресу шаралары	8
4. Дауыс беру құпиясы	9
5. Тікелей сайлау құқығы.....	9
6. Сайлау мерзімділігі.....	9
II. Ұстамдарды жүзеге асыру шарттары	9
1. Негізгі құқықтарды құрметтеу	9
2. Сайлау туралы заң құжаттарының деңгейі және тұрақтылығы	10
3. Процессуалдық кепілдіктер.....	10
3.1 Сайлауды бейтарап органмен ұйымдастыру.....	10
3.2 Сайлауды бақылау	10
3.3 Шағым беру тиімді жүйесі.....	10
4. Сайлау жүйесі	11
ТҮСІНДІРМЕ	12
<i>Жалпы ережелер</i>	12
I. Еуропа сайлау мұрасының ұстамдары.....	12
Кіріспе: ұстамдар және олардың құқықтық негізі.....	12
1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы.....	13
1.1 Ережелер және ерекше жағдайлар	13
1.2 Сайлаушылар тізімдері	14
1.3 Кандидаттарды ұсыну	15

2.	Тең сайлау құқығы	15
2.1	Тең дауыс беру құқығы	15
2.2	Тең дауыс беру өкілеттігі.....	16
2.3	Мүмкіндіктер теңдігі	17
2.4	Теңдік және саны аз ұлттық топаты	17
2.5	Жыныстар теңдігі мен паритеті.....	18
3.	Еркін сайлау құқығы.....	18
3.1	Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы.....	18
3.2	Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы және сайлауда айлаға қарсы күрес	19
3.2.1	Жалпы ережелер.....	19
3.2.2	Дауыс беру рәсімдері	19
3.2.2.1	Пошта арқылы және ерекше жағдайда сенімхат бойынша дауыс беру	20
3.2.2.2	Әскери қызметкерлердің дауыс беруі	20
3.2.2.3	Механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдері.....	21
3.2.2.4	Дауыс санау.....	21
3.2.2.5	Нәтижелерді жеткізу.....	21
4.	Дауыс беру құпиясы	22
5.	Тікелей сайлау құқығы.....	23
6.	Сайлау мерзімділігі.....	23
II.	Ұстамдарды енгізу шарттары.....	23
1.	Негізгі құқықтарды құрметтеу	23
2.	Сайлау туралы заң құжаттарының реттеу деңгейлері және тұрақтылығы	24
3.	Процессуалдық кепілдіктер.....	25
3.1	Сайлаудың бейтарапты органмен ұйымдастырылуы.....	25
3.2	Сайлауды байқау.....	27
3.3	Нәтижелі шағымдану жүйесі	28
3.4	Сайлау учаскелерін ұйымдастыру және олардың қызметі.....	29
3.5	Қаржыландыру.....	30
3.6	Қауіпсіздік.....	30
	ҚОРЫТЫНДЫ.....	31

КІРІСПЕ

жылғы 8 қарашада Парламенттік Ассамблея атынан әрекет ететін Ассамблея Тұрақты комитеті Венеция комиссиясына төмендегілерді ұсынатын 1264-резолюциясын қабылдады:¹

- i. сайлау мәселелерін тұрақты талқылау мақсатында Парламенттік Ассамблея, Жергілікті және аймақтық билік органдары Еуропа конгресі (CLRAE) және тиісті тәжірибесі бар басқа да ұйымдардың өкілдерінен тұратын жұмыс тобын құру;
- ii. осы резолюцияға (9267-құжат) негізделіп, баяндаманың қосымша түсіндірмесінде мазмұндалған ұстамдарға сүйенуі мүмкін сайлау мәселелері бойынша тәжірибе кодексін дайындау. Осы кодекске сайлау алдындағы, сайлау кезінде және дауыс бергеннен кейінгі ережелер енгізілуі тиіс екені түсінілуі керек;
- iii. мүмкіндігінше, қазіргі және жоспардағы сауалнамалар мен шараларды үйлестіру, бір қалыпқа келтіру және дайындау арқылы еуропалық сайлау жүйелерінің іргелі ұстамдар тізімін жасау. Орта мерзімдік болашақта еуропалық сайлау туралы жиналған деректер мәліметтер базасына енгізіліп, сарапталуы және арнайы бөліммен таратылуы тиіс.

Төмендегі нұсқаулық осы резолюцияның үш мәселесіне нақты жауабы болып табылады. Олар Парламенттік ассамблеяның шешімімен құрылған бірлескен жұмыс тобы - Демократиялық сайлау бойынша Кеңеспен оның екінші отырысында (2002 жылғы 3 шілдеде), ал одан кейін Венеция комиссиясының 51-сессиясында (2002 жылғы 5-6 шілдеде) қабылданған; олар Еуропаның сайлау мұрасы іргелі ұстамдарына негізделген; және де, ең бастысы, олар сайлау мәселелері бойынша үздік іс-тәжірибе кодексінің өзегін құрайды.

Түсіндірмеде нұсқаулықта келтірілген ұстамдар талқыланып, керек жағдайда нақты мәселелер бойынша ұсыныстар беріледі. Түсіндірмені Демократиялық сайлау жөніндегі кеңес өзінің 3-ші жиналысында (2002 жылғы 16 қазан), содан кейін Венециялық комиссия 52-сессиясында (2002 жылғы 18-19 қазан) қабылдады.

Сайлау мәселелері бойынша тиісті тәжірибе кодексін Еуропа Кеңесі Парламенттік ассамблеясы 1-тарап ретінде өзінің 2003 жылғы сессиясында қабылдап, Еуропаның жергілікті және аймақтық билік органдары конгресі өзінің 2003 жылғы көктемгі сессиясында қабылдады. 2004 ж. 13 мамырда қабылданған салтанатты декларациясында Министрлер Комитеті мүше мемлекеттердің үкіметтерін, парламенттері мен басқа да тиісті органдарын Сайлау мәселелері бойынша тиісті тәжірибе Кодексін өз ұлттық демократиялық жүйелерінің шеңберінде сайлау заң құжаттарын дайындағанда ескеруге және тиісті салаларда кең тарату үшін күш салуға шақырды.

Парламенттік ассамблея резолюциясындағы сұраныс бойынша, бұл құжат Ассамблея резолюциясына негізделген (9267-құжат) баяндаманың түсіндірмесіне қосымша берілген ұстамдарға сәйкес дайындалған. Сонымен бірге ол CDL (2202) 7-құжатында қысқа мазмұндалғандай, Венеция комиссиясының сайлау саласындағы жұмысына негізделеді.

¹6-тармақ; 9267-құжатты қараңыз, Саяси мәселелер жөніндегі комитет; Баяндамашы: Клерфейт мырза.

САЙЛАУ БОЙЫНША НҰСҚАУЛЫҚ

Венеция Комиссиясы 51-пленарлық сессиясында қабылданған (Венеция, 2002 ж. 5-6 шілде)

I. Еуропа сайлау мұрасының ұстамдары

Еуропа сайлау мұрасының іргетасына қаланған бес қағида: *жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия және төте сайлау құқығы*. Сонымен қатар сайлау тұрақты түрде өткізілуі тиіс.

1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы

1.1 Ережелер және ерекше жағдайлар

Жалпыға бірдей сайлау құқығы дегеніміз негізінен алғанда барлық адамдардың дауыс беруге және сайлауға түсуге құқығы бар екенін білдіреді. Дегенмен, бұл құқық белгілі шарттарды сақтауы мүмкін және сақтауы тиіс:

a. Жас мөлшері:

- i. дауыс беру және сайлану құқығы ең кіші жас мөлшерімен шектелуі тиіс;
- ii. дауыс беру құқығы кәмелетке толу жасынан кешіктірмей тиесілі болуы тиіс;
- iii. белгілі бір лауазымдар (мысалы, парламенттің жоғарғы палата мүшесі, мемлекет басшысы) үшін арнайы белгіленген жасты қоспағанда, сайлану құқығы дауыс беру құқығын алған жаста, бірақ 25 жастан кешіктірілмей тиесілі болуы тиіс.

b. Азаматтығы:

- i. азаматтыққа қатысты талаптар қойылуы мүмкін;
- ii. дегенмен, шетелдіктерге белгілі бір мерзім тұрғаннан кейін жергілікті сайлауда дауыс беруге рұқсат еткен жөн болады.

c. Тұрғылықты жері:

- i. тұрғылықты жеріне қатысты талап қойылуы мүмкін;
- ii. бұл ретте тұрғылықты жер деп тұрақты тұратын жері түсініледі;
- iii. азаматтарға тұрақты тұру ұзақтығына қатысты талаптар жергілікті немесе аймақтық сайлауға қатысты ғана қойылуы мүмкін;
- iv. талап етілетін тұрақты тұру мерзімі алты айдан аспауы тиіс; одан ұзақ мерзімді саны аз ұлттық топтарды қорғау үшін ғана белгілеуге болады;
- v. дауыс беру және сайлану құқығы шетелде тұратын азаматтарға берілуі мүмкін.

d. Дауыс беру және сайлану құқығынан айыру:

- i. жеке тұлғаларды дауыс беру және сайлану құқығынан айыру ережелері көзделуі мүмкін, бірақ төмендегі жалпы шарттарға сәйкес болған жағдайда:
- ii. заңда бекітілуі тиіс;
- iii. сәйкестілік ұстамы сақталуы тиіс; жекелеген тұлғаларды сайлану құқығынан айыру шарттары оларды құқықтардан айыру шарттарынан қатаң болмауы тиіс;
- iv. Құқықтан айыру негізі ақыл-есі кем болғандықтан қабілетсіз деп танылу немесе елеулі қылмыс жасау болуы тиіс;
- v. Сонымен қатар, саяси құқықтардан айыру немесе ақыл-есу кем болғандықтан қабілетсіз деп тану соттың тікелей шешімі бойынша ғана болуы мүмкін.

1.2 Сайлаушылар тізімдері

Сайлаушылар тізімдері сенімділігін қамтамасыз ету үшін төмендегі шарттар сақталуы тиіс:

- i. сайлаушылар тізімдері тұрақты болуы тиіс;
- ii. олар тұрақты түрде, жылына кем дегенде бір рет жаңартылуы тиіс. Сайлаушылар автоматты түрде тіркелмейтін жерлерде ұзақ уақытқа тіркелу мүмкін болуы тиіс;
- iii. сайлаушылар тізімдері жариялануы тиіс;
- iv. сот бақылауына жататын әкімшілік рәсім немесе тіркелмеген сайлаушыны тіркеуге мүмкіндік беретін сот рәсімі болуы тиіс; тіркеу сайлау күні сайлау учаскесінде жүргізілмеуі тиіс;
- v. ұқсас рәсім сайлаушыларға қате мәліметтерді түзетуге мүмкіндік беруі тиіс;
- vi. қосымша тізім тізімдер жарияланғаннан кейін заң бекіткен дауыс беру жас мөлшеріне жеткен тұлғаларға дауыс беру құқығын беретін құрал болуы мүмкін.

1.3 Кандидаттарды ұсыну

- i. Жекелеген кандидаттар немесе кандидаттар тізімдерін ұсыну үшін жинауы тиіс қолдардың ең аз саны енгізілуі мүмкін;
- ii. Заң сайлаушылардың тиісті округтағы 1%-дан астам қолдарды жинау талап етпеуі тиіс;
- iii. Қолдарды тексеру ережелері анық болуы тиіс, әсіресе мерзімдерге қатысты;
- iv. Тексеру процесі негізінен барлық қолдарды қамтуы тиіс; алайда қажетті қолтаңбалар саны күмәнсіз анықталғаннан кейін қалған қолдарды тексермеуге болады;
- v. Қолтаңбалардың дұрыстығын тексеру сайлау науқаны басталғанға дейін аяқталуы тиіс;
- vi. Кепіл керек болған жағдайда кандидат немесе партия оны артығымен берсе, қайтарылуы тиіс; талап етілетін не болжамды сома шектен тыс болмуы тиіс.

2. Тең сайлау құқығы

Бұл төмендегіні білдіреді:

2.1 Тең дауыс беру құқығы: әр сайлаушы бір дауысқа ие; сайлау жүйесі сайлаушыларға бір дауыстан артық дауыс берсе, әр сайлаушы бірдей дауыстар санына ие болуы тиіс.

2.2 Тең дауыс беру өкілеттігі: орындар сайлау округтарының арасында біркелкі үлестірілуі тиіс.

- i. бұл ереже кем дегенде парламенттің төменгі палатасына, сондай-ақ аймақтық және жергілікті сайлауға қатысты қолданылуы тиіс;
- ii. осының нәтижесінде халық саны, елде тұратын азаматтар саны (оның ішінде кәмелетке толмағандар), тіркелген сайлаушылар саны және шынайы дауыс берген адамдардың саны сияқты шарттардың бірі негізінде сайлау округтарының арасында орындардың айқын әрі теңгерімді үлестіріледі. Осы шарттардың тиісті жиынтығы көзделуі мүмкін.
- iii. Географиялық жағдай және әкімшілік немесе тіпті тарихи шекаралар назарға алынуы мүмкін.
- iv. Ерекше жағдайдан (үйлесіп тұратын саны аз топтарды, тұрғындары аз әкімшілік аумақты қорғаудан) басқа, рұқсат етілген нормадан тыс шығу 10%-дан және әрине, 15%-дан аспауы тиіс.

v. Тең дауыс беру өкілеттігіне кепіл беру үшін орындар үлестірілуі кем дегенде он жыл сайын және сайлау өткізілмейтін кезде қайта қаралуы тиіс.

vi. Көп мандатты сайлау округтары болған жағдайда әкімшілік шекараларға мүмкіндігінше сәйкес келетін сайлау округтары шекараларын өзгертпей, орындарды қайта үлестіру керек.

vii. Сайлау округтарының шекаралары қайта белгіленген жағдайда (онда бір мандатты болуы тиіс) мынадай түрде жүзеге асырылуы тиіс:

- бейтарапты;
- саны аз ұлттық топтарға нұқсан келтірмей;
- мүшелерінің көпшілігі тәуелсіз болып табылатын комитет пікірін ескеру тиіс; бұл комитеттің құрамына географ, социолог және теңгерімді партиялар өкілдері және керек болса, саны аз ұлттық топтардың өкілдері.

2.3 Мүмкіндіктер теңдігі

a. Мүмкіндіктер теңдігі партиялар мен кандидаттарға тең кепілденуі тиіс. Бұл мемлекеттік органдарының бейтарапты көзқарасын аңғартады, атап айтқанда төмендегілерге қатысты:

- i. сайлау науқаны;
- ii. бұқаралық ақпарат құралдары, оның ішінде мемлекеттік БАҚ-ң жұмысы;
- iii. партиялар мен науқандарды мемлекеттік қаржыландыруы.

b. Мән-жайға қарай теңдік қатаң сақталатын немесе сәйкесті болуы мүмкін. Қатаң сақталатын теңдік болғанда парламенттегі өкілдер санына немесе сайлаушылар қолдауына қарамастан саяси партиялар бәрі тең болып табылады. Ал сәйкесті теңдікте саяси партиялардың мәртебесі сайлауда қол жеткізген нәтижелеріне қарай белгіленеді. Атап айтқанда, мүмкіндіктер теңдігі радио мен теледидардағы эфирлік уақыт, мемлекеттік қаражат және басқа да қолдау мүмкіндіктерін үлестірген кезде қамтамасыз етіледі.

c. Сөз бостандығына сәйкес сайлауға қатысушылардың барлығына сайлау науқаны мен жарнама мақсатында жекеменшік аудиовизуалды бұқаралық ақпарат құралдарына минималды қол жетімділікті қамтамасыз ететін заң құжаттары болуы тиіс.

d. Саяси партияларды, кандидаттар мен сайлау науқандарын қаржыландыру ашық болуы тиіс.

e. Мүмкіндіктер теңдігі ұстамы белгілі бір жағдайларда саяси партияларға, әсіресе үгіттеуге жұмсалатын қаражаттың шектелуіне әкелуі мүмкін.

2.4 Теңдік және саны аз ұлттық топтар

a. Саны аз ұлттық топтарды өкілдік ететін партиялар рұқсат етілуі тиіс.

b. Саны аз ұлттық топтарға арнайы орындарды кепіл ететін немесе оларды өкілдік ететін партиялар үшін орындарға ие болу ережеден тыс жеңілдіктер (мысалы, кворум талаптары) жалпы алғанда тең сайлау құқығына қайшы келмейді.

c. Кандидаттар да, сайлаушылар да өздерінің саны аз ұлттық топқа жататынын жария етуге міндетті емес.

2.5 Жыныстар теңдігі және паритеті

Кандидаттар арасында әр жыныстың өкілдеріне ең төмен пайыздық үлесін белгілейтін заң нормалары Конституцияға негізделсе, тең дауыс беру құқығына қайшы келеді деп түсінілмеуі тиіс.

3. Еркін сайлау құқығы

3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы

a. Мемлекеттік органдар өз міндеттерін бейтарапты орындауы тиіс. Атап айтқанда, бұл төмендегілерге қатысты:

- i. бұқаралық ақпарат құралдары;
- ii. жарнама пайдалану;
- iii. көрсету құқығы;
- iv. партиялар мен кандидаттарды қаржыландыру.

b. Мемлекеттік органдар бірқатар жағымды міндеттемелерге ие; атап айтқанда:

- i. ұсынылған кандидаттарды сайлаушыларға жариялау;
- ii. сайлаушыларға сайлауға түскен тізімдер мен кандидаттар туралы, мысалы, тиісті жариялау арқылы білу мүмкіндігін беру;
- iii. Жоғарыда аталған ақпарат сондай-ақ саны аз ұлттық топтардың да тілінде қол жетімді болуы тиіс.

c. Санкциялар бейтараптылық және сайлаушылар өз пікірін қалыптастыру бостандығын бұзылған жағдайда қолданылуы тиіс.

3.2 Сайлаушылардың өз еркін білдіру бостандығы және сайлау бзушылықтарымен күресу шаралары

- i. дауыс беру рәсімі жеңіл болу керек;
- ii. сайлаушылар сайлау учаскесінде әркез дауыс беру мүмкіндігіне ие болуы тиіс. Басқа дауыс беру тәсілдері төмендегі шарттарға сәйкес болуы тиіс:
- iii. пошта арқылы дауыс беру пошта сенімді әрі тиісті жұмыс істеп тұрса ғана мүмкін; пошта арқылы дауыс беріп сайлау құқығы ауруханада жатқан, түрмеде отырғанға, немесе қимыл-қозғалысы шектелген, шетелде тұратын адамдарға ғана берілуі тиіс; бұзушылықтар мен қорқытып-үркітуге жол берілмеу тиіс;
- iv. электрондық дауыс беру сенімді әрі қауіпсіз болса ғана қолданылуы мүмкін; атап айтқанда, сайлаушылар дауыс бергенінің растамасын алу және қажет болған жағдайда дауыс беру құпиясын сақтай отырып оларды түзету мүмкіндігіне ие болуы тиіс; жүйе айқын болуы тиіс;
- v. сенімхат арқылы дауыс беруге қатысты өте қатаң ережелер қолданылуы тиіс; бір сайлаушы ала алатын сенімхаттар саны шектелуі тиіс;
- vi. бұзушылықтарға мүлде жол бермес үшін, дауыс беруге арналған тасымалы жәшіктерді пайдалану қатаң шарттармен ғана рұқсат етілуі тиіс;
- vii. дауыс беру нәтижелерін бағалаған кезде кем дегенде екі өлшем қолданылуы тиіс: берілген дауыстар саны және дауыс беру жәшігіне салынған сайлау бюллетеньдерінің саны;
- viii. сайлау учаскелерінің қызметкерлері сайлау бюллетеньдеріне өзгерту немесе ешқандай белгі жасамауы тиіс;
- ix. пайдаланылмаған сайлау бюллетеньдерін сайлау учаскесінен алып шығуға болмайды;

- x. сайлау учаскелерінде бірнеше партияның өкілдері болуы тиіс, кандидаттардың атынан байқаушыларға дауыс беру және дауыс санауды бақылауға рұқсат етілуі тиіс;
- xi. әскери қызметкерлер мүмкіндігінше тұрғылықты жерінде дауыс беруі тиіс. Басқа жағдайда қызметіне ең жақын орналасқан сайлау учаскесінде тіркелгені жөн;
- xii. дауыстар санағын сайлау учаскелерінде жүргізген дұрыс;
- xiii. дауыс санағы айқын жүргізілуі тиіс. Байқаушылар, кандидаттар өкілдері және бұқаралық ақпарат құралдары өкілдерінің қатысуына рұқсат берілуі тиіс. Оларға сондай-ақ жазулардың бәрін көруге рұқсат етілуі тиіс;
- xiv. нәтижелер жоғары деңгейге ашық түрде берілуі тиіс;
- xv. мемлекет сайлаудағы без келген бұзушылықтарды жазалауы тиіс.

4. Дауыс беру құпиясы

- a. Сайлаушы үшін құпия дауыс беру құқық қана емес, сонымен қатар міндет болып табылады. Оны орындамау басқа адамдарға мәлім болған кез келген сайлау бюллетені жарамсыз деп тану арқылы жазалануы тиіс.
- b. Дауысты адамның өзі беру тиіс. Отбасылық дауыс беруге немесе бір сайлаушы басқа сайлаушының еркін қандай да бір түрде бақылауына тыйым салынуы тиіс.
- c. Дауыс беріп жатқан сайлаушылардың тізімі жарияланбауы тиіс.
- d. Дауыс беру құпиясы бұзушылығы жазалануы тиіс.

5. Тікелей сайлау құқығы

Төмендегілер тура дауыс беру арқылы сайлануы тиіс:

- i. ұлттық парламенттің кем дегенде бір палатасы;
- ii. аймақтық деңгейдегі заң қабылдау органдар;
- iii. жергілікті кеңестер.

6. Сайлау мерзімділігі

Сайлау тұрақты негізде өткізілуі тиіс; заң қабылдау ассамблея мүшелерінің өкілеттік мерзімі 5 жылдан аспауы тиіс.

II. Ұстамдарды жүзеге асыру шарттары

1. Негізгі құқықтарды құрметтеу

- a. Демократиялық сайлау адам құқықтары, атап айтқанда сөз және баспасөз бостандығы, ел ішінде еркін жүру бостандығы, жиналу бостандығы және саяси мақсаттарда бірлесу бостандығы, оның ішінде саяси партиялар құру бостандығы құрметтелмесе, мүмкін емес.
- b. Осы бостандықтарды шектеу заңмен көзделіп, қоғамдық мүдделерге және сәйкестілік ұстамына сәйкес болуы тиіс.

2. Сайлау туралы заң құжаттарының деңгейі және тұрақтылығы

- a. Заңға бағынышты құжаттарға енгізілуі мүмкін техникалық мәселелер мен нақты тұстарды реттейтін нормаларды қоспағанда, сайлау құқығы нормалары кем дегенде әдеттегі заң түрінде бекітілуі тиіс.
- b. Сайлау заң құжаттарының негізгі элементтері, соның ішінде сайлау жүйесі, сайлау комиссияларының құрамы мен сайлау округтарының шекараларын қайта қарастыруға тыйым салу, немесе оларды конституцияда не әдеттегі заңға қарағанда деңгейі біршама жоғары құжатта бекіту керек.

3. Процессуалдық кепілдіктер

3.1 Сайлауды бейтарап органмен ұйымдастыру

- a. Сайлау туралы заң құжаттары орындалуы үшін бейтарапты орган жауап беруі тиіс.
- b. Әкімшілік органдары саяси биліктен тәуелсіз болу ескі дәстүрі жоқ жерлерде барлық деңгейде, ұлттық деңгейден сайлау учаскесіне дейін тәуелсіз, бейтарапты сайлау комиссиялары құрылуы тиіс.
- c. Орталық сайлау комиссиясы тұрақты орган болуы тиіс.
- d. Оған төмендегілер кіруі тиіс:
 - i. кем дегенде сот билігінің бір өкілі;
 - ii. парламентке өткен немесе дауыстардың белгілі бір пайызынан жинаған партиялар өкілдері; мұндай тұлғалар сайлау мәселелерін жетік білуі тиіс. Оның құрамына төмендегілер кіруі мүмкін:
 - iii. Ішкі істер министрлігінің өкілі;
 - iv. саны аз ұлттық топтар өкілдері.
- e. Саяси партиялар сайлау комиссияларына тең өкілеттікке ие болуы тиіс немесе бейтарапты органның жұмысын бақылау мүмкіндігі болуы тиіс. Теңдік қатаң немесе сәйкестілік негізінде түсінілуі мүмкін (1.2.3.b-тармағын қараңыз).
- f. Сайлау комиссиялары мүшелерін тағайындайтын органның оларды негізсіз шығарып тастау еркіндігі болмауы тиіс.
- g. Сайлау комиссиялар мүшелері қалыпты дайындықтан өтуі тиіс.
- h. Сайлау комиссиялары шешімдері белгіленген дауыс көпшілігімен немесе пәтуа негізінде қабылданғаны дұрыс.

3.2 Сайлауды бақылау

- a. Ұлттық және халықаралық байқаушылардың бәріне сайлауды байқауға қатысу мүмкіндігі барынша ауқымды берілуі тиіс.
- b. Байқау тікелей сайлау күнімен шектелмей, кандидаттарды және керек болған жағдайда сайлаушыларды тіркеу мерзімін, сондай-ақ сайлау науқанын қамтуы тиіс. Бұл сайлауға дейін, сайлау кезінде және одан кейін бұзушылықтардың болғанын анықтауға мүмкіндік беруі тиіс. Бұл дауыстарды санау кезінде де мүмкін болуы тиіс.
- c. Байқаушылар бара алмайтын жерлер заңда анық белгіленуі тиіс.
- d. Байқау билік органдарының бейтарапты болу міндетін қаншалықты қадірлейтінін де қамтуы тиіс.

3.3 Шағым беру тиімді жүйесі

- a. Сайлау мәселелері бойынша шағым беру органы сайлау комиссиясы немесе сот болуы мүмкін. Парламентке сайлау бойынша шағым беру бірінші сатысы ретінде парламенттің өзі болуы мүмкін. Кез келген жағдайда, соңғы шағымды сотқа беру мүмкіндігі болуы тиіс.

- b. Рәсімі жеңіл және формализмнен аулақ болуы тиіс, ішінара шағымды қабылдау шарттары.
- c. Шағымдану рәсімі және оның ішінде әртүрлі органдардың өкілеттіктері мен міндеттері юрисдикцияның қайшылығына (жағымды да, жағымсызы да) жол бермеу үшін заңмен анық белгіленуі тиіс. Шағымданушылар да, биліктердің де шағымдану органын таңдауға мүмкіндігі жоқ болуы тиіс.
- d. Шағым қарау органы атап айтқанда, дауыс беру құқығы, оның ішінде сайлаушылар тізімдері, және сайлауға қатысу құқығы, кандидаттардың сәйкес болуы, сайлау науқаны ережелерін тиісті сақтауы мен сайлау нәтижелері дарын өткізуді реттейтін ережелердің тиісті түрде сақталуы және сайлау нәтижелері мәселелерді қарау өкілеттігіне ие болуы тиіс.
- e. Бұзушылықтар сайлау нәтижесіне ықпал етуі мүмкін жағдайда шағым қарау органы сайлау нәтижелерін жою өкілеттігіне ие болуы тиіс. Оның сондай-ақ бүкіл сайлау нәтижелерін не жеке бір сайлау округы әлде учаскесі бойынша нәтижелердің күшін жоя алатын мүмкіндігі болуы тиіс. Сайлау күші жойылған жағдайда тиісті аумақта жаңа сайлау тағайындалуы тиіс.
- f. Тиісті сайлау округы бойынша тіркелген барлық кандидаттар мен сайлаушылар шағымдануға құқылы болуы тиіс. Сайлау нәтижелеріне шағымдану үшін тиімді кворум белгіленуі мүмкін.
- g. Шағым беру және қарау мерзімі қысқа (бірінші сатыда үш күннен бес күнге дейін) болуы тиіс.
- h. Шағымданушыны тыңдау кезінде екі тараптың да тыңдалу құқығы қорғалуы тиіс.
- i. Ең жоғарғы шағымдану сатысы орталық сайлау комиссиясы болған жағдайда оның төменгі сайлау комиссияларының шешімдерін түзетуге не жоюға құқылы болуы тиіс.

4. Сайлау жүйесі

Жоғарыда аталған ұстамдар сақталған жағдайда кез келген сайлау жүйесін таңдауға болады.

ТҮСІНДІРМЕ
Венеция комиссиясының
52-пленарлық сессиясында қабылданған
(Венеция, 2002 ж. 18-19 қазан)

Жалпы ережелер

1. Адам құқықтары мен құқық басымдылығымен қоса демократия Еуропа конституциялық мұрасы, сондай-ақ Еуропа Кеңесі үш тірегінің бірі болып табылады. Демократия белгілі бір ұстамдарға сәйкес өткізіліп, демократиялық мәртебе беретін сайлаусыз мүмкін емес.

2. Осы ұстамдар заңды негізде «Еуропа сайлау мұрасы» деп атауға болатын Еуропа конституциялық мұрасының ерекше бөлігін құрайды. Осы мұра екі жағын қамтиды, оның біріншісі мықты тұғыр болып табылатын жалпыға ортақ, тең, еркін, құпия және тікелей сайлау құқығы сияқты сайлау құқығының конституциялық ұстамдары, ал екіншісі құқық басымдылығы, сайлау құқығының тұрақтылығы және нәтижелі процессуалдық кепілдер негізінде құрылған демократиялық мемлекеттің негізгі шарттары сақталғанда ғана нағыз демократиялық сайлау өткізіле алатын ұстамы. Сонымен, төмендегі мәтін жоғарыда оның алдындағы негізгі ұстамдар сияқты екі бөлімнен тұрады: біріншісі Еуропа сайлау мұрасы ұстамдарының анықтамасы мен тәжірибелік мағынасын, ал екіншісі оларды қолдану үшін керекті шарттарды қамтиды.

I. Еуропа сайлау мұрасының ұстамдары

Кіріспе: ұстамдар және олардың құқықтық негізі

3. Сайлау Еуропа конституциялық мұрасына сәйкес келу үшін бес негізгі ережелерге сәйкес болуы тиіс: сайлау құқығы жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия әрі тікелей болуы тиіс. Сонымен қатар сайлау мерзімді түрде өткізілуі тиіс. Осы ұстамдардың бәрі бірге Еуропа сайлау мұрасын құрайды.

4. Осы ұстамдар жалпы сипатта болғанымен, оларды жүзеге асыру терең зерттейтін бірқатар мәселелерді қояды. Барлық Еуропа елдері мүлтіксіз орындауы тиіс сол ұстамдардың «мықты тұғырын» белгілеу жаман болмас еді.

5. Еуропа сайлау мұрасының мықты тұғыры негізінен халықаралық ережелерден тұрады. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 25 (b)-б. тиісті универсалды норма болып табылады. Ол тікелей сайлау құқығынан басқа (аңғарылса да) осы ұстамдардың бәрін қамтиды.² Еркін және құпия дауыс беру арқылы мерзімді сайлау құқығын тікелей көздейтін Адам құқықтары туралы Қосымша хаттамасының 3-бабы жалпы еуропалық ереже болып табылады³; адам құқықтарының прецеденттік құқығында басқа да ұстамдар мойындалған.⁴ Тікелей сайлау құқығын сондай-ақ

² Жалпыға ортақ адам құқықтары Декларациясының 21-б. қараңыз

³ 3-бап, Еркін сайлау құқығы: “Жоғары келісуші тараптар заңнамалық органды таңдауда адамдардың өз пікірін еркін білдіруіне кепілдік берілген жағдайда, еркін сайлауды ақылға қонымды уақыт аралығында құпия дауыс беру арқылы өткізуді міндетіне алады”.

⁴ Жалпыға бірдейлікке қатысты, ECHR No. 9267/81, Mathieu-Mohin және Clerfayt Бельгияға қарсы сот шешімін қараңыз, 1987 жылғы 2 наурыз, А сериясы, 113-том, 23-бет; Gitonas пен басқалары Грекияға қарсы сот талқылауы, 1997 жылғы 1 шілде, № 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 және 27755/95, Сот талқылаулары мен шешімдерінің жинағы, 1997-IV, 1233-бет; теңдікке қатысты жоғарыда аталған Mathieu-Mohin және Clerfayt Бельгияға қарсы сот шешімін қараңыз, 23-бет.

Страсбург соты да кем дегенде жанама түрде мойындады.⁵ Дегенмен, бүкіл континент үшін ортақ конституциялық ұстамдар халықаралық мәтіндерде ғана көрсетілмей, керісінше, ұлттық конституцияларда нақтырақ келтіріледі.⁶ Өртүрлі елдердің заң құжаттары мен тәжірибесі сәйкес келгенде, ұстамдардың мазмұнын нақтырақ белгіленуі мүмкін.

1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы

1.1 Ережелер және ерекше жағдайлар

6. Жалпыға бірдей сайлау құқығы белсенді (дауыс беру құқығы), сондай-ақ енжар (сайлану құқығы) сайлау құқықтарын қамтиды. Сайлау және сайлану құқығы белгілі бір шарттармен шектелуі мүмкін, олардың толық тізбесі төменде берілген. Ең жиі қолданылатын шектеулер *жасы* және *азаматтығы* болып табылады.

а. Сайлау және сайлану құқығына ие болу үшін ең төменгі жас мөлшері болуы тиіс; бірақ азаматтық сипаттағы құқықтар мен міндеттерге ие болу жасы кәмететке толғанда дауыс беру құқығы да пайда болуы тиіс. Сайлану құқығына ие болу үшін одан да жоғары жас мөлшері бекітілуі мүмкін, бірақ белгілі бір лауазымдарға (сенатор, ел басшысы) нақты жас мөлшері бекітілген жағдайдан басқа, ол 25 жастан аспауы тиіс.

б. Елдердің көбісінің заң құжаттары азаматтыққа қатысты шарт қояды. Бірақ Жергілікті деңгейде шетелдіктердің қоғамдық өмірге қатысу туралы Еуропа Кеңесі Конвенциясына сәйкес, көптен бері тұратын шетелдіктерге жергілікті саяси құқықтарды беру үрдісі пайда болды.⁷ Тиісінше, жергілікті сайлауда дауыс беру құқығын белгілі бір тұру мерзімнен кейін беру ұсынылады. Осыған қоса, Еуропа бірігуі процесі шеңберінде еуропалық азаматтарға муниципалдық сайлауға және ЕО-дағы өзі тұратын елде Еуропа парламентіне сайлауда дауыс беру құқығы берілген.⁸ Сонымен бірге, егер мемлекет өз аумағында бірнеше буындары тұратын тұлғаларға мысалы, тілге байланысты азаматтықтан шеттетсе, ұлт талабы кей кезде қиындықтар туғызуы мүмкін. Және де, Азаматтық туралы Еуропа конвенциясына⁹ сәйкес, қос азаматтығы бар тұлғалар басқа азаматтармен бірдей сайлау құқығына ие болуы тиіс.¹⁰

с. Үшіншіден, сайлау және/немесе сайлану құқығына тұрғылықты қонысқа қатысты талаптар қойылуы мүмкін,¹¹ бұл жағдайда тұрғылықты қоныс ретінде әдеттегі тұрып жатқан жері түсініледі. Жергілікті және аймақтық сайлауға келетін болсақ, тұрғылықты тұру талабы бірнеше айдан аспаса, жалпыға ортақ сайлау құқығына *a priori* қайшы келмейді; одан ұзақ мерзім саны аз ұлттық топтарды қорғау үшін ғана болуы мүмкін.¹² Және керісінше, көптеген елдер шетелде тұратын өз азаматтарына сайлау және тіпті сайлану құқығын береді. Бұл тәжірибе кейбір ерекше жағдайда бұзушылықтарға әкеліп соғуы мүмкін, мысалы, азаматтық ұлтына қарай берілген

⁵ ECHR № 24833/94, Matthews Ұлыбританияға қарсы сот шешімі, 1999 жылғы 18 ақпан, Сот талқылаулары мен шешімдерінің жинағы, 1999-I, 64-тармақ.

⁶ Мысалы, Германия Конституциясының 38.1-бабы, Испания Конституциясының 68.1 және 69.2-баптары, Румыния Конституциясының 59.1-бабы.

⁷ ETS 144.

⁸ Еуропа Қауымдастығын құру туралы шарттың 19-бабы.

⁹ ETS 166, 17-бап.

¹⁰ ECHR: Адам құқықтары бойынша Еуропа сотының № 28858/95, 25.11.96 Ganchev Болгарияға қарсы сот талқылауы, Bulgaria, DR 87, 130-бет.

¹¹ Соңғы ECHR № 31891/96-шешімді қараңыз, 7.9.99, Nilbe Лихтенштейнге қарсы сот талқылауы.

¹² Адам құқықтары бойынша Еуропа соты, № 23450/94, 15.9.97, Polacco мен Garofalo Италияға қарсы (Trentino-Alto Adige).

жағдайда. Сайлаушы өзінің екінші тұрақты тұратын жері болса немесе сонда тұрақты тұрып, жергілікті салық төлегенде көрсетілсе, тіркелуі мүмкін; сондықтан, әрине, сайлаушы басты тұратын жерінде тіркелуге міндетті емес.

Азаматтардың ел ішінде көшіп-қону бостандығы кез келген уақытта қайтып оралу құқығымен бірге шынайы демократиялық сайлау үшін негізгі құқықтардың бірі болып табылады.¹³ Ерекше жағдайда тұлғалар өз еркінен тыс көшірілген болса, онда бұрынғы тұратын жері бойынша уақытша тіркелуге мүмкіндігі болуы тиіс.

d. Ең соңғысы, *саяси құқықтарды уақытша тоқтататын баптар* көзделуі тиіс. Осындай баптар негізгі адам құқықтарын шектейтін әдеттегі шарттарға сәйкес болуы тиіс, атап айтқанда:¹⁴

- Заңда бекітілген;
- Сәйкестілік ұстамына сай;
- ақыл-есі кем болғандықтан қабілетсіз деп танылу немесе елеулі қылмыс жасағаны туралы сот үкіміне негізделуі тиіс.

Осыған қоса, саяси құқықтардан айыру соттың тікелей шешімі бойынша ғана болуы мүмкін. Бірақ ақыл-ойы кем болғандықтан сондай шешім қабылданған жағдайда бұл қабілетсіздікке қатысты болып, ipso jure азаматтық құқықтардан айыруға әкеліп соғуы мүмкін.

Жекелеген тұлғаларды сайлауға өз кандидатурасын ұсыну құқығынан айыру шарттары оларды құқықтарынан айыру шарттарынан жұмсақтау болуы мүмкін, өйткені бәсекеге түсетін қоғамдық лауазымға ие болу құқығы, қызметі кең ауқымды қоғамдық мүддені бұзуы мүмкін лауазымды тұлғаларды кетіру заңды деп саналуы мүмкін.

1.2 Сайлаушылар тізімдері

7. *Сайлаушылар тізімдерін* тиісті түрде ұстаудың жалпыға бірдей сайлау құқығын кепілдеу үшін өмірлік маңызы бар. Алайда, сайлаушыларды сондай тізімдерге автоматты түрде емес, өз өтініші бойынша енгізу де мүмкін. Іс жүзінде сайлаушылар тізімдері жиі жағдайда қате болып, дау-дамайға әкеліп соғады. Биліктердің тәжірибесі болмауы, халықтың көші-қоны және сайлаушылар тізімдері тексеріске берілгенде, азаматтардың аз саны ғана оларды тексеретіні осындай тізімдердің жасалуын қиындатады. Сенімді тізімдер дайындау үшін мынадай бірқатар талаптарды орындау керек:

- i. Сайлаушылар тізімдері тұрақты болуы тиіс.
- ii. Муниципалдық (жергілікті) биліктер жаңартуға байланысты әртүрлі міндеттерін орындау үшін бір уақытта кем дегенде жылына бір рет жаңартылуы тиіс. Сайлаушылар тіркелуі автоматты түрде жасалмаса, ондай тіркелуге жеткілікті ұзақ мерзім берілуі тиіс.
- iii. Сайлаушылар тізімдері жариялануы тиіс. Соңғы жаңартылған тізім сайлау туралы заңның қолданылуы үшін жауап беретін бейтарап органның бақылауындағы жоғары сатыдағы органға жолдануы тиіс.
- iv. Тізімдерге кірмеген сайлаушылардың тіркелуіне мүмкіндік беретін сот тарапынан бақыланатын әкімшілік рәсім немесе сот рәсімі болуы тиіс. Кейбір елдерде қосымша тізімге енгізу соңғы күні сайлауға дейін 15 күн немесе сайлау

¹³Төмендегі II.1-тарауды қараңыз.

¹⁴ ECHR № 26772/95, Labita Италияға қарсы ісін қараңыз, 2002 жылғы 6 сәуір, 201-б.

күніне дейін болуы мүмкін. Соңғысы кең көзқарасқа сәйкес болса да, дауыс беру күні қараған соттың шешіміне негізделеді, сондықтан, демократиялар негізі болып табылатын ұйымдастыру мұқтаждарына сәйкес келмейді. Қандай жағдай болса да, сайлау учаскелеріне сайлау күні сайлаушыларды тіркеуге рұқсат етілмеуі тиіс.

v. Осыдан басқа, сайлаушылар тізімдердегі қателер негізсіз жазбаларға да, белгілі сайлаушыларға қол жеткізе алмағанға да қатысты. Алдыңғы параграфта айтылғанға ұқсас рәсім қате жазбаларды сайлаушыларға түзетуге мүмкіндік беруі тиіс. Осындай түзету жасау сұранысты бір сайлау округінде немесе бір сайлау учаскесінде тіркелген сайлаушыларға ғана беріліп, шектелуі тиіс.

vi. Мекен-жайы ауысқан немесе соңғы тізімді жариялағаннан кейін заң бекіткен жас мөлшеріне жеткен тұлғаларға қосымша тізімге енгізуі сайлауға мүмкіндік береді.

1.3 Кандидаттарды ұсыну

8. Сайлануға мүмкіндік алу үшін белгілі қолдар санын жинау міндеті теория жағынан жалпыға бірдей сайлау құқығына сәйкес келеді. Іс жүзінде кандидаттарға сайлануға тиым салу үшін қолдар ережесі қолданылмаған жағдайда, ең маргиналды партиялар ғана керекті дауыс санын жинауда қиындық көреді. Осындай кері пайдалануға жол бермеу үшін заңда қолдар санын 1%-дан аспайтын мөлшерде бекіту керек.¹⁵ Қолдарды тексеру рәсімі, әсіресе мерзімге қатысты анық ережелерге сәйкес жүргізіліп, үлгіге ғана емес, барлық қолдарға қатысты қолданылуы тиіс;¹⁶ дегенмен, тексеріс қолдардың дұрыс саны жиналғандығына күдік туғызбаса, қалған қолдарды тексерудің керегі жоқ. Барлық жағдайда кандидаттар сайлау науқаны басталғанға дейін расталуы тиіс, өйткені кешіктірілген тексеріс сайлау науқанында кейбір партиялар мен кандидаттарды ұтымсыз жағдайға қояды.

9. Басқа да рәсім бар, тиісті кандидат не партия депозит қойып, белгілі дауыстар пайызын жинаған жағдайда ғана оны қайтара алады. Осындай тәжірибе қол жинағанға қарағанда нәтижелі болып табылады. Бірақ депозит сомасы мен оны қайтару үшін керекті дауыстар саны асыра болмауы тиіс.

2. Тең сайлау құқығы

10. Сайлауға қатысты теңдік көптеген мәселелерді қамтиды. Олардың кейбірі бүкіл құрлықта ортақ құндылық болып табылатын сайлау құқықтары теңдігіне, басқалары осы тұжырымнан тыс шығып, қайсыбір үлгі ретінде қарала алмайды. Барлық жағдайда сақталуы тиіс ұстамдар дауыс бергенде теңдік ұстамы, сайлау күші мен мүмкіндіктер теңдігі болып табылады. Басқа жақтан қарағанда, мысалы, тараптардың не жыныстардың сәйкесті өкілеттігі жолымен жеткен нәтиже теңдігі мәжбүрлі болмауы тиіс.

2.1 Тең дауыс беру құқығы

11. *Тең дауыс беру құқығы* әр сайлаушы тек бір дауысқа ие болуын талап етеді. Жаңа демократияларда әлі де кең таралған көп рет дауыс беруге анық тыйым салынған, сайлаушы бір жерде бірнеше рет дауыс берсе де, әртүрлі жерлерде бір кезде дауыс берсе де, мысалы, қазіргі тұратын жері бойынша және бұрын тұрған жерінде.

12. Дегенмен, кейбір сайлау жүйелерінде сайлаушы бірден көп дауысқа ие болады. Мысалы, бөлек дауыс беруге рұқсат беретін жүйеде (бірден артық тізімдерден сайланған кандидаттарға дауыс беру) сайлаушы толтырылуы тиіс орын үшін бір

¹⁵CDL (99) 66, 9-бет.

¹⁶CDL-INF (2000) 17, 4-5-66; CDL (99) 67, 7-8-66.

дауысын беруі мүмкін; басқа мүмкіндік – бір дауыс кішігірім округте, басқасы ірі округте берілгенде, бұл жағдай бір мандаттық сайлау округтары мен ұлттық не аймақтық деңгейде сәйкесті өкілеттікті біріктіретін жүйелерде жиі кездеседі.¹⁷ Осындайда тең дауыс беру құқығы барлық сайлаушыларда тең дауыс саны болуға тиіс екенін білдіреді.

2.2 Тең дауыс беру өкілеттігі

13. Сайлау бір округте өткізілмеген жағдайда *тең дауыс беру өкілеттігі* халыққа өкілеттік ететін төменгі палатадағы орындар сайлау округтары арасында тең бөлінетіндей етіп сайлау округтары шекараларын белгілеуді талап етеді. Бұл бөлу нақты шарттарға сәйкес жүргізіледі, мысалы, сайлау округындағы тұрғындар саны, резидент азаматтар саны (оның ішінде кәмелетке толмағандар), тіркелген сайлаушылар саны немесе іс жүзінде дауыс берген адамдардың саны. Осы шарттарды қоса пайдалануы да мүмкін. Осы шарттар аймақтық және жергілікті сайлауға да қолданылады. Бұл ұстам сақталмаған жағдайда біз «белсенді сайлау геометриясы», яғни қолданғанда өкілеттік орындарын тең үлестірмеу, немесе «өнжар сайлау геометриясы» орындар мен сайлау округтары аумақтық үлестірілуін ұзақ өзгертпей, сақталуына тап боламыз. Осыдан басқа, сәйкестілікке сай емес нәтижеге ұмтылатын жүйелерде, әсіресе дауыстардың көпшілігі (немесе көптігі) бар жүйелерде тұғырық пайда болуы мүмкін. Оның мәні сайлау округтарын жасанды бөлу арқылы бір партияға артықшылық беру болып табылады.

14. Сайлау округтарының шекаралары сонымен бірге географиялық және әкімшілік шарттарға немесе географияға жиі жағдайға бағынышты болатын нағыз тарихи шекараларға негізделіп, белгіленуі мүмкін.

15. Қабылданған үлестіру шартынан рұқсат етілетін ауытқуы нақты жағдайға байланысты, бірақ ол сирек жағдайда 15%-тен емес, 10%-н аспауы тиіс. Бұл жағдайға шынымен де ерекше мән-жайлар (кем дегенде, төменгі палатада бір өкілі бар маңызы басқалармен тең демография жағынан әлсіз әкімшілік бірлігі немесе саны аз ұлттық топтың үйлесіп тұрғаны) кірмейді.¹⁸

16. Енжар сайлау геометриясына тап болмау үшін орындарды кем дегенде он жылда бір рет қайта үлестіру керек, мүмкіндігінше сайлау мерзімінен тыс, өйткені бұл саяси айла әрекеттер қаупін азайтады.¹⁹

17. Бірнеше өкілі бар сайлау округтарында қабылданған үлестіру шарттарына сәйкес орындарды тұрақты үлестіріп тұру арқылы сайлау геометриясынан жеңіл құтылуға болады. Онда сайлау округтары әкімшілік бірліктерге сәйкес болу тиіс, ал қайта үлестірудің қажеті жоқ. Анық емес дауыс беру тәсілі қолданылатын жерде сайлау округтарының шекараларын әрбір орындарды үлестіру сайын қайта салу керек. Сайлау шекараларын қайта салудың саяси салдары өте маңызды, сондықтан, осы процесс партиялардан тыс болып, саны аз ұлттық топтарға жағымсыз әсерін тигізбеу керек. Ескі демократиялардың осы мәселеге көзқарастары әртүрлі, олар әрқалай жүзеге асырылады. Жаңа демократиялар қолдануға жеңіл рәсімдер мен түсінікті шарттар қабылдауы тиіс. Көпшілігін тәуелсіз мүшелер құрайтын, оның ішінде географ, социолог, керекті жағдайда саны аз ұлттар өкілдері мен тараптардың өкілдерін теңгеру арқылы құрылған комиссияда бұл мәселені қарау ең жақсы шешім болар еді. Сонда парламент бір рет шағымдану мүмкіндігін беріп, комиссия ұсыныстарының негізінде шешім қабылдайды.

¹⁷ Албания Конституциясының 64-бабы мен Германия Федералдық сайлау туралы заңының 1-бөлімін қараңыз.

¹⁸CDL (98) 45, 3-б; CDL (99) 51, 8-б; CDL (2000) 2, 5-б; CDL-AD (2002) 9, 22-тармақты қараңыз.

¹⁹CDL-AD (2002) 9, 23-тармақ.

2.3 Мүмкіндіктер теңдігі

18. *Мүмкіндіктер теңдігі* партиялар мен кандидаттар арасында қамтамасыз етіліп, мемлекетті оларға қатысты бейтарапты қарап, бәріне бірдей заңды қолдануы тиіс. Ішінара, *бейтараптылық талабы сайлау науқаны мен бұқаралық ақпарат құралдарында оны көрсету*, әсіресе мемлекеттік БАҚ-да, сонымен бірге партиялар мен науқандарды мемлекеттің қаржыландыруын қамтиды. Бұл теңдіктің екі мағынада түсінілуін аңғартады: «қатаң» не «сәйкесті» теңдік. «Қатаң» теңдік дегеніміз саяси партиялар парламентте немесе сайлаушылар арасында беделіне қарамай, бәрі тең болып табылады. Бұл көзқарас сайлау науқанын жүргізу үшін қоғамдық ғимараттарды пайдалануға (мысалы, плакаттарды ілу, пошта қызметі, қоғамдық шеру, қоғамдық жиналыстар бөлмелері т.б.) қатысты болуы тиіс. «Сәйкесті» теңдік дегеніміз саяси партияларға дауыстар санына сәйкес қарау. Мүмкіндіктер теңдігі (қатаң және/немесе сәйкесті) мысалы, радио және теледидардағы эфирлік уақытқа, мемлекеттік қорлар мен басқа да қолдау түрлеріне қатысты жүзеге асырылады. Белгілі қолдау түрлері бір жағынан, қатаң теңдікке, басқа жағынан сәйкесті теңдікке бағынуы мүмкін.

19. Оның негізгі ойы басты саяси күштер өз пікірін ірі бұқаралық ақпарат құралдарында білдіру мүмкіндігіне ие болуы тиіс және барлық саяси күштер жиналыстарын өткізуге, оның ішінде қоғамдық жол жүру жерлерінде, әдебиетін таратып, плакаттарын ілу құқығы рұқсат етілуі тиіс. Осы құқықтардың бәрі пікір білдіру бостандығын құрметтей отырып, анық реттелуі тиіс, олардың мемлекет не науқан қатысушылары тарапынан кез келген бұзылуы тиісті жазалануы тиіс. Жағдайды сайлауға дейін түзету үшін жылдам шағымдану құқығына қол жеткізілуі тиіс. Бірақ сайлау барысында ең жиі кездесетін кемшіліктердің бірі БАҚ-да сайлау алдындағы науқан және кандидаттар туралы бейтарапты ақпаратты бермеу болып табылады. Ең бастысы, әр елде БАҚ-р тізімін жасап, кандидаттар мен партияларға сәйкестілікпен эфирлік уақыт не жарнама мүмкіндігі, оның ішінде мемлекеттік радио-теледидар станцияларында берілетініне көз жеткізу керек.

20. Пікір білдіру бостандығына сәйкес, барлық сайлауға қатысушылардың сайлау науқаны мен жарнамаға қатысты жеке аудио-бейне бұқаралық ақпарат құралдарына ең аз деңгейде қол жеткізуін қамтамасыз ететін құқықтық ереже көздеу керек.

21. Қаржыландыру мәселесі және оның ашықтығы кейінірек қаралады.²⁰ Сондай-ақ мүмкіндіктер теңдігін қамтамасыз ету үшін саяси партиялардың шығындары, әсіресе жарнамаға жұмсалатын шығындары шектелуі мүмкін.

2.4 Теңдік және саны аз ұлттық топтар

22. Халықаралық құқық ұстамдарына сәйкес, сайлау құқығы саны аз ұлттық топтарға кіретін тұлғалардың теңдігіне кепіл беру тиіс, оның ішінде осы тұлғаларға қатысты кез келген кемсітуге тыйым салуы тиіс.²¹ Атап айтқанда, саны аз ұлттық топтардың саяси партиялар құру мүмкіндігі болуы тиіс.²² Округтардың шекаралары және кворумды белгілейтін нормалар саны аз ұлттық топтарға жататын тұлғаларғадың сайланатын органда болуына кедергі жасамауы тиіс.

23. Саны аз ұлттық топтардың өкілеттігін қамтамасыз ету үшін қолданылатын шаралар, мысалы белгілі бір орындар үлесін сақтап қою²³ немесе орындарды үлестіру ортақ

²⁰Төмендегі II.3.5-тармағын қараңыз.

²¹Саны аз ұлттық топтарды қорғау бойынша рамалық конвенцияның 4,1-бабы (ETS 157).

²²Саяси партиялар бойынша тыйымдар мен ұқсас шаралар туралы CDL-INF (2000) 1-тарауды қараңыз.

²³Словения мен Хорватиядағы жағдайы сияқты.

ережелерде саны аз ұлттық топтар партияларына кворумнан бас тарту сияқты ерекше жағдай жасау²⁴ теңдік ұстамын бұзбайды. Сондай-ақ саны аз ұлттарға жататын азаматтардың жалпы тізім бойынша да, сондай-ақ саны аз ұлттық топтар тізімі бойынша да дауыс беру құқығы болуын көздеуге болады. Бұл орайда кандидаттардан да, сайлаушылардан да қандай саны аз ұлттық топқа жататынын көрсетуді талап етуге болмайды.^{25,26}

2.5 Жыныстар теңдігі мен паритеті

24. Нақты конституциялық негіз болған жағдайда²⁷ сайланатын органда екі жыныс арасындағы теңгерім немесе тіпті теңдікке кепіл беретін заң нормаллары қабылдануы мүмкін. Ондай конституциялық негіз болмаса, аталған нормалар теңдік және бірлесу бостандығы ұстамдарына қайшы келеді деп танылуы мүмкін.

25. Осыдан басқа, сол ережелерді қолдану аясы сайлау жүйесіне байланысты. Тұрақты партиялық тізімдер жүйесінде тепе-теңдік өтетін еркектер мен әйелдердің тең санымен белгіленеді. Бірақ, жеңілдікпен не қарама-қайшы дауыс беру мүмкін болса, сайлаушылар екі жыныстың да кандидаттарын таңдауы міндетті емес, сондықтан бұл сайланатын органның құрамында теңгерімнің жоқ болуына әкеліп соғуы мүмкін.

3. Еркін сайлау құқығы

26. Еркін сайлау құқығының екі жағы бар: сайлаушы өз пікірін еркін қалыптастыруы және сол пікірін еркін білдіруі, яғни, еркін дауыс беру рәсімі мен нәтижелердің дұрыс бағалануы.

3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы

a. *Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы* мүмкіндіктер теңдігімен ішінара қатарлас келеді. Ол *мемлекеттің* және жалпы қоғамдық биліктің бейтараптылық міндетін орындауын талап етеді, әсіресе бұқаралық ақпарат құралдарын пайдалану, стендтердегі жарнама, қоғамдық жолдарда шеру өткізу құқығы, партиялар мен кандидаттарды қаржыландыру жағдайында.

b. Мемлекеттік органдардың да белгілі жағымды міндеттемелері бар. Олар азаматтардың сайлауына заңды іріктелген кандидаттарды ұсыну тиіс. Нақты кандидатураларды ұсынуға жоғары қоғамдық мүдде үшін ғана ерекше жағдайда тыйым салынуы мүмкін. Мемлекеттік билік органдары сайлаушыларға мысалы, тиісті жарнаманы орналастыру арқылы сайлауға түсетін кандидаттарға және тізімдерге қол жеткізуін қамтамасыз ету тиіс. Осы ақпарат сонымен бірге саны аз ұлттық топтар тілдерінде болу керек, кем дегенде, олар белгілі халық пайызын құрайтын жерлерде.

Сайлаушылардың дауыс беру еркіндігі *жеке тұлғалармен* де бұзылуы мүмкін, мысалы, дауыстарды сатып алуға тырысқан кезде. Ондай әрекеттерді мемлекет нәтижелі алдын алуы не жазалауы тиіс.

²⁴Германия мен Польшадағы жағдайы сияқты. Румыния заңнамасы бойынша, тіпті саны аз топтардың ұйымдары бүкіл ел бойынша төменгі палатаның депутатын сайлау үшін қажетті заңды дауыстардың орташа санының 5 %-ына (небары) тең дауыстарды қамтамасыз етсе, олар өкілдік ете алады.

²⁵ Саны аз ұлттық топтарды қорғау бойынша рамалық конвенцияның 3-бабы (ETS 157).

²⁶Сайлауға қатысты заңнама мен саны аз ұлттық топтар туралы CDL-INF (2000) 4-тарауды қараңыз.

²⁷Францияның Конституциясының 3.2-бабын қараңыз; 1982 жылғы 18 қарашадағы сот талқылауын қараңыз, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, 66-б.

с. Сайлаушылардың дауыс беру еркіндігіне қатысты ережелердің нәтижелігін қамтамасыз ету үшін жоғарыдағы ережелердің кез келген бұзылуы жазалануы тиіс.

3.2 Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы және сайлауда айлаға қарсы күрес

3.2.1 Жалпы ережелер

27. *Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы ең әуелі дауыс беру рәсімінің қатаң сақталуын талап етеді. Іс жүзінде сайлаушылар өз дауыстарын тіркелген тізімдер не кандидаттарға беру мүмкіндігіне ие болуы тиіс, бұл өз аттары жазылған бюллетендер беріліп, осы бюллетендерді сайлау урналарына тастау мүмкіндігіне ие болуы тиіс екенін аңғартады. Мемлекет сайлау науқандарын өткізуге керекті ғимарат беруі тиіс. Сайлаушылар өз дауыстарын беруге немесе өз таңдауы бойынша дауыс беруге кедергі жасайтын қорқыту (билік не жеке тұлғалардың тарапынан) немесе шектеулерден қорғалуы тиіс. Мемлекет осындай әрекеттердің алдын алып, жазалауы тиіс.*

28. Сонымен қатар, сайлаушының дауыс беру нәтижелері дұрыс саналуын білуге құқығы бар; мемлекет сайлаудағы кез келген айланы жазалауы тиіс.

3.2.2 Дауыс беру рәсімдері

29. Дауыс беру рәсімдері жалпы сайлау процесінде аса маңызды рөл атқарады, өйткені дәл осы дауыс беру барысында айла орын алуы мүмкін.

30. Кейбір елдерде демократиялық тәжірибені енгізу көзқарастардың түбегейлі өзгертіліп, билік тарапынан белсенді қолдауды талап етеді. Осыған байланысты сайлауға жағымсыз әсер ететін әдеттер мен рефлексстерді бақылауға кейбір шара қолданылуы тиіс. Осы бұзушылықтардың көбісі, мысалы "отбасылық дауыс беру"²⁸, негізінен дауыс беру рәсімі кезінде орын алады.

31. Осыдан түйгеніміз: *дауыс беру рәсімі оңай болып сақталуы тиіс. Сондықтан, төмендегі тармақтарда келтірілген шарттарға сәйкестікті қамтамасыз ету ұсынылады.*

32. Сайлау учаскесінің лауазымды тұлғалардың құрамы саяси көзқарастардың тиісті тепе-теңдікке сәйкес қамтыса, онда айла жасау қиынға түседі, дауыс беру әділдігі екі негізгі өлшеммен бағалануы тиіс: дауыс берген сайлаушылардың саны және урнадағы бюллетендердің саны. Бірінші өлшемі сайлаушылар тізіміндегі қолдар саны бойынша белгіленуі мүмкін. Адамның табиғаты (алдау ниетіне қарамастан) өзгермес, сол екі өлшем немесе кез келген қосымша бақылау құралдары, мысалы, бюллетендерді номерлеу, урнадағы бюллетендер санын жойылған не пайдаланбаған бюллетендердің санымен салыстыру арқылы толық сәйкестікке қол жеткізу өте қиын. Олар қайсыбір нақтылықтарды беруі мүмкін, бірақ осындай әртүрлі шаралардың нәтижелері толығымен дұрыс болады деп алдаудың керегі жоқ. Қолданылатын шараларды көбейту қаупі жалпы нәтижедегі айырмашылықтар және ең соңында, шынайы бұзушылықтар еленбеу мүмкіндігінде. Көп шараларды әлсіз және нәтижесіз бақылаудың орнына екі шараны қатаң бақылау артық.

33. Кез келген пайдаланбаған сайлау бюллетендері сайлау учаскесінде қалып, әртүрлі ғимараттарда сақталмауы тиіс. Сайлау учаскесі ашылғаннан кейін пайдалануға дайын

²⁸ Төмендегі I.4-бөлімін қараңыз.

дауыс беру бюллетендері толық көрініп тұру керек, мысалы, учаскенің басшы үстелінде. Шкафтарда не басқа жерлерде сақталып жатқан басқа бюллетендер болмауы тиіс.

34. Сайлау бюллетендеріне қол не мөр қою сайлаушыға қағаз бергенде болмауы тиіс, өйткені қол не мөр қойған тарап не тұлға сайлаушыны дауыс санау кезде тануға болатындай белгі салуы мүмкін, бұл дауыс беру құпиясын бұзады.

35. Сайлаушы өз бюллетенін алып, сол кезден бастап, бөтен ешкім оған тиіспеуі тиіс.

36. Сайлау учаскесі лауазымды тұлғалардың құрамына көппартиялы өкілдері мүше болып, кандидаттар тағайындаған байқаушылардың қатысуы маңызды болып табылады.

37. Сайлаушылардың сайлау учаскесінде дауыс беру мүмкіндігі әркез болуы тиіс; алайда, төменде көрсетілгендей, ерекше жағдайларда басқа да дауыс беру жолдары рұқсат етіледі.

3.2.2.1 Пошта арқылы және ерекше жағдайда сенімхат бойынша дауыс беру

38. Пошта арқылы және сенімхат бойынша дауыс беру барлық батыс ердерінде рұқсат етілген, бірақ оның қалпы әртүрлі. Мысалы, пошта арқылы дауыс беруге бір елде рұқсат етіліп, басқа елде алаяқтық қаупіне қатысты тыйым салынуы мүмкін. Бұл пошта қызметі қауіпсіз болған жағдайда ғана мүмкін, басқаша айтқанда, қасақана араласудан қорғалған және тиісті түрде жұмыс істеп, сенімді болуы тиіс. Сенімхат бойынша дауыс беру өте қатаң ережелерді сақтаған жағдайда ғана рұқсат етіледі, тағы да алаяқтыққа қарсы; бір сайлаушы сенімхат бере алатын тұлғалардың саны шектелуі тиіс.

39. Осы іс-әрекеттердің ешбірі де кең қолдауға ие болмауы тиіс, егер пошта қызметінің қиындықтары осы дауыс беру тәсіліне тән басқа да қиындықтармен қосылса, оның ішінде «отбасылық дауыс беру» жоғары қаупі. Бірақ белгілі сақтық шараларын қолданған жағдайда пошта арқылы дауыс беру ауруханада жатқандарға, қамаудағы тұлғаларға, мүмкіндігі шектеулі тұлғаларға және шетелде жүрген сайлаушыларға дауыс беру мүмкіндігін береді, өйткені мұнда қорқыту не алдау қаупі жоқ. Бұл дауыс беру үшін тасымалы урнаны керексіз қылады, өйткені осындайда көп мәселелер мен алдау қаупін туғызады. Пошта арқылы дауыс беру арнайы рәсім бойынша сайлауға бірнеше күн бұрын өтеді.

40. Дауыс беру *тасымалы урналарды* пайдаланбаған жөн, себебі мұндайда алдау қаупі жоғары болады. Ал егер олар бәрібір пайдаланылатын болса, алдауға жол бермеу мақсатында қатаң шарттар белгіленуге, соның ішінде ұпнаға учаскелік сайлау комиссиясының түрлі саяси бірлестіктер өкілдері тұратын бірнеше мүшесі еріп жүруі тиіс.

3.2.2.2 Әскери қызметкерлердің дауыс беруі

41. Әскери қызметкерлер дауыс беру күні үйлеріне қайта алмаса, оларды казармалары жанындағы сайлау учаскелеріне тіркеу керек. Тиісті әскери қызметкерлер туралы нақты ақпарат жегілікті басшысымен муниципалдық билік органдарына жібереді, онда олардың аты-жөндерін сайлаушылар тізіміне енгізеді. Осы ережедегі жалғыз ерекше жағдай – казармалардың ең жақын сайлау учаскесінен тым алыс болуы. Әскери бөлімдерде жоғарғы сатыдағы офицерлер белгілі саяси шешімдерге мәжбүрлеу қаупін алдын алу үшін сайлау алдындағы кезеңді бақылауға арнайы комиссиялар құрылуы тиіс.

3.2.2.3 Механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдері

42. Бірнеше елдер механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдерін пайдаланып жатыр немесе оларды енгізуге дайындалып жатыр. Алдау қаупін кеміту мақсатында, мысалы, сайлаушыға дауыс бергеннен кейін дереу оны тексеру мүмкіндігін беру сияқты белгілі сақтық шаралары керек болғанына қарамастан, осы тәсілдердің артықшылығы бірнеше сайлау бір уақытта өткізілгенде анық көрінеді. Осылай дауыс бергенде бюллетендерді ауысып кетпейтіндей дайындауды қамтамасыз ету өте маңызды екені анық. Шағымдану жағдайда дауыстарды тексеру және қайта санауды жеңілдету үшін машина сайлау бюллетендерінде дауыстарды басып шығаруы мүмкін, олар арнайы жабық контейнерге салынып, оларды ешкім көре алмайтынын қамтамасыз етілуі мүмкін. Қай тәсіл қолданса да, олар дауыс беру құпиясын қамтамасыз ету тиіс.

43. Электрондық дауыс беру тәсілдері қауіпсіз және сенімді болу тиіс. Жүйе қасақана шабуылға төтеп бере алса, олар қауіпсіз; жабдық не бағдарламаның қайсыбір кемшіліктеріне қарамастан тәуелсіз жұмыс істей алса, олар сенімді болып табылады. Осыған қоса, сайлаушы өзінің дауыс бергенін растауға және керек болса, дауыс беру құпиясын бұзбай, оны түзету мүмкіндігіне ие болуы тиіс.

44. Сонымен қатар, жүйе анықтығы оның дұрыс жұмыс істеуін тексеру мүмкіндігі арқылы кепілденуі тиіс.

3.2.2.4 Дауыс санау

45. Дауыс санау арнайы орталықтарға қарағанда, сайлау учаскелерінің өзінде жүргізген жөн. Бұл міндетті сайлау учаскелерінің қызметкерлері өте жақсы атқара алады; бұл орайда дауыс беруге арналған жәшіктер мен ілеспе құжаттарды тасып жүру қажет болмайды, бұл бюллетеньдерді ауыстырып жіберу қатерін азайтады.

46. Дауыстарды санау ашық өте тиіс. Сайлау учаскесінде тіркелген сайлаушыларға қатысуға болады; ұлттық не халықаралық бақылаушыларға рұқсат болу керек. Осы тұлғаларға кез келген жағдайда қатысуға рұқсат етілуі тиіс. Сот отырысы хаттамасының көшірмелері барлық жоғарыда аталған тұлғалар алатында және тарату үшін жеткілікті болу тиіс; оның бір данасы дереу хабарлама стендінде ілініп, екіншісі – сайлау учаскесінде, ал, үшіншісі комиссия не өкілетті жоғарғы органға жіберілуі тиіс.

47. Тиісті ережелер жабдыққа қатысты белгілі сақтық шараларын көздеуі тиіс. Мысалы, сот талқылауының хаттамасы қарындашпен емес, сия қаламыментолтырылуы тиіс, өйткені қарындашпен жазғанды өшіріп тастауға болады.

48. Іс жүзінде дауыс санауға керекті уақыт сайлау учаскесіндегі төрағаның нәтижелігіне байланысты. Осы уақыт мерзімдері әртүрлі болуы мүмкін, сондықтан жеңіл де тексерілген рәсім заң құжаттарында немесе сайлау учаскелерінің қызметкерлеріне арналған оқу құралдарында көрсетілген тұрақты нормативтік актілерде мазмұндалуы тиіс.

49. Жарамсыз не бүлінген бюллетеньдердің саны шамадан тыс болмауы тиіс. Күмән туындаған жағдайда, сайлаушының ниетін анықтауға тырысу керек.

3.2.2.5 Нәтижелерді жеткізу

50. Нәтижелердің екі түрі болады: алдын ала нәтижелер және ақырғы нәтижелер (шағымданудың барлық мүмкіндіктер таусылғанға дейін). Бұқаралық ақпарат құралдары, бүкіл ұлт та алдын ала дауыс беру нәтижелерін әркез асыға күтеді. Осы нәтижелерді жеткізу жылдамдығы елдегі байланыс жүйесіне бағынышты болады.

Сайлау учаскесі нәтижелері сайлау округына (мысалы) сайлау учаскесінің төрағасы және қарсылас жақтардың өкілдері болып табылатын тағы екі қызметкерлерімен бірге жеткізілуі мүмкін, кейбір жағдайда отырыс хаттамаларын, дауыс беру урналарын апаратын қауіпсіздік күштерінің бақылауында.

51. Дауыс беру және дауыстарды санау кезеңдеріне көп мән берілетініне қарамастан, нәтижелерді жеткізу көп жағдайда назардан тыс қалатын өте маңызды әрекет болып табылады; сондықтан, ол ашық жүзеге асырылуы тиіс. Нәтижелерді сайлау округынан аймақтық билік органдарына және Орталық сайлау комиссиясына – немесе басқа да өкілетті жоғарғы органдарға – факспен де жеткізілуі мүмкін. Бұл жағдайда жазбалар санерден өткізіліп, нәтижелер түскен сайын көрсетіліп тұрады. Осында йнәтижелерді ариялау үшін теледидар қолданылуы мүмкін. Бірақ, тым ашық болғаны да қауіпті болуы мүмкін, егер қоғам ондай есеп беру түріне дайын болмаса. Алдын ала нәтижелер үйреншікті жағдайда әуелі ауылдық аудандар сияқты дауыс беруі не бермеуі мүмкін қалалардан және ауылдық жерлерден түседі. Сондықтан, қоғамға ақырғы нәтиже алдын ала нәтижеден бір бөлігінде не толығымен басқаша болуы мүмкін екенін, онда алдаудың жоқ екенін түсіндіру маңызды болып табылады.

4. Дауыс беру құпиясы

52. Дауыс беру құпиясы сайлаушылар бостандығының бір қыюы болып табылады, оның мақсаты сайлаушылардың қалай дауыс бергендерін басқалар біліп қойғанжағдайда оларды қысымнан қорғау болып табылады. Құпия бүкіл рәсімді қамтуы керек, ішінара дауыс санауға. Сайлаушылар осыған құқылы, бірақ басқалардың да осы құқығын қадірлеуі тиіс, оны бұзу мазмұны белгілі болған кез келген сайлау бюллетені жарамсыз деп табу арқылы жазалануы тиіс.²⁹

53. Дауыс беру жеке болу тиіс. Отбасылық дауыс беру, яғни бір отбасы мүшесі басқа мүшелер берген дауыстарын бақылай алу, дауыс беру құпиясын бұзады; бұл сайлау заң құжаттарының ең жиі бұзушылығы. Бір сайлаушының басқаның дауыс беруін бақылау барлық басқа түрлеріне де тыйым салыну тиіс. Қатаң шарттарға сәйкес өткізілуі тиіс сенімхат бойынша дауыс беру жеке мәселе болып табылады.³⁰

54. Сонымен қатар, дауыс беруден тартыну саяси таңдауының белгісі болғандықтан, дауыс берген тұлғалардың тізімі жарияланбауы тиіс.

55. Дауыс беру құпиясын бұзу сайлаушылар еркіндігінің басқа да қырларын бұзу сияқты жазалануы тиіс.

²⁹CDL (2000) 2, 9-бет.

³⁰Жоғарыдағы 1.3.2.2.1-тармақты қараңыз.

5. Тікелей сайлау құқығы

56. Ұлттық парламентінің бір палатасына тікелей халықтың сайлауы Еуропа конституциялық ортақ мұрасының бір бөлігі болып табылады. Екінші палатаға қолданылатын арнайы ережелерді сақтау шарты орындалғанда, басқа заң шығару органдары, мысалы федеративті елдердің парламенттері³¹, Адам құқықтары туралы Еуропа конвенциясы Қосымша Хаттамасының 3-б. сәйкес, тікелеу дауыс беру арқылы сайлану тиіс. Демократияның өмірлік маңызы бар компоненті болып табылатын ергілікті өзін-өзі басқару да жергілікті сайланатын органдарсыз болуы мүмкін емес.³² Мұнда жергілікті жиналыстарға барлық ұлтаралық кеңесу органдары кіреді.³³ Басқа жағынан, Республика президенті жиі жағдайда тікелей дауыс беру арқылы сайланса, бұл жеке мемлекеттің Конституциясы мәселесі.

6. Сайлау мерзімділігі

57. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық Пактіде де³⁴, Адам құқықтары туралы Еуропа конвенцияға Қосымша хаттамада да³⁵ сайлаудың мерзімді түрде өткізілуі тиіс екені көзделген. Жалпы сайлау әдетте төрт-бес жыл аралығында өткізіледі, алайда президент сайлауы ұзағырақ аралықтарда өткізілуі мүмкін, бірақ бұл кезең жеті жылдан аспауы тиіс.

II. Ұстамдарды енгізу шарттары

58. Еуропа сайлау жүйелерінің негізгі ұстамдарына белгілі *жалпы шарттар* сақталған жағдайда ғана кепілденуі мүмкін.

- Бірінші жалпы шарт – *адамның негізгі құқықтарын*, оның ішінде шынайы демократия оларсыз мүмкін болмайтын сөз, жиналу және бірлесу бостандықтарын *құрметтеу*;
- Екіншіден, сайлау туралы заң құжаттары тұрақты болып, саяси айла-амалдардан қорғауы тиіс;
- Соңғы және бәрінен жоғары шарт, бірқатар процессуалдық, әсіресе сайлау ұйымдастыруға қатысты кепілдіктер берілуі тиіс.

59. Осыған қоса, сайлау вакуумда емес, нақты сайлау жүйесі мен саяси жүйе шеңберінде өткізіледі. Екінші бөлім осы мәселеге қатысты, ішінара сайлау және саяси жүйелері арасындағы қарым-қатынас туралы бірнеше комментарийлермен аяқталады.

1. Негізгі құқықтарды құрметтеу

60. *Адам құқықтары*, әсіресе сөз және баспасөз бостандығы, сондай-ақ саяси мақсаттарда жиналу мен бірлесу, соның ішінде саяси партиялар құру бостандығы құрметтелмесе, демократиялық сайлау өткізу, демек, демократияның өзінің болуы да мүмкін емес. Осы бостандықтарды құрметтеудің, әсіресе сайлау науқандары барысында, өмірлік маңызы бар. Осы негізгі құқықтарға қатысты *шектелулер* Адам

³¹ ECHR № 9267/81, Mathieu-Mohin және Clerfayt Бельгияға қарсы сот талқылауын қараңыз, 1987 жылғы 2 наурыз, А сериясы, № 113, 23-бет; ECHR № 27311/95, 11.9.97, Тімке Германияға қарсы, DR 82, 15-б; № 7008/75, 12.7.76, Х Австрияға қарсы, DR 6, 120-б.

³² Жергілікті өзін-өзі басқару Еуропа хартиясының 3-бабы (ETS 122).

³³ Жергілікті өзін-өзі басқару Еуропа хартиясының 13-бабы.

³⁴ 25b-бабы.

³⁵ 3-бап.

құқықтары туралы Еуропа конвенциясына және жалпы алғанда, олардың заң нормаларына негізделуге, қоғамдық мүдделерге сай келуге және сәйкестілік ұстамына құрметтеуге тиіс деген талапқа сай болуға тиіс..

61. Көптеген елдерде *сөз бостандығы* заңмен шектелген, бұл шектеулер тар мағынада түсінілген жағдайда, құптарлық болып, либерлды демократиялық дәстүрі жоқ елдерде кері пайдалануға әкелуі мүмкін. Теория жағынан олар мысалы, кандидаттар мен мемлекеттік органдар қысымға алынбай, тіпті конституциялық қорғауға жатқызуды қамтамасыз ету арқылы сөз бостандығын «кері пайдаланудың» алдын алуға мақсатталған. Ал, іс жүзінде олар үкіметті сынайтын немесе конституциялық өзгерістерді талап ететін кез келген мәлімдемелердің цензурасына әкеліп соғуы мүмкін. Шынында, бұл демократиялық пікірталастың нағыз мәні болып табылады. Мысалы, сайлау алдындағы науқан құжаттарында лауазымды тұлғаларға немесе басқа да кандидаттарға жала жабу не қорлауға тыйым салатын, кандидаттар туралы жала таратуды қылмыс қылатын және кандидаттардың жақтастары жасаған белгілі қылмыстар үшін жауапкершілікті олардың өздеріне жүктейтін сайлау туралы заңмен Еуропа стандарттары бұзылады. Сайлау науқанында пайдалануға арналған материалдарды сайлау комиссияларына беріп, оларды тапсырыс беріп, басып шығарған ұйым мәліметтерді, таралымын, жариялау күнін көрсету талаптары цензураның құпталмайтын түрі болып табылады, әсіресе сайлау комиссиялары заңсыз не нақты емес жарияланған материалдарға қарсы шара қолдану тиіс болса. Сайлау науқанында БАҚ-ды дұрыс пайдаланбауға тыйым салатын ережелер анық емес болса, одан бетер ұстамдарды бұзады.

62. Демократиялық қоғамда басқа бір өте маңызды негізгі құқық ел ішінде жүру бостандығы, сонымен бірге азаматтардың өз еліне кез келген уақытта қайту құқығы болып табылады.

2. Сайлау туралы заң құжаттарының реттеу деңгейлері және тұрақтылығы

63. Сайлау процесіне сенім болу үшін тұрақты заңның шешуші маңызы бар, ал сайлау процесінің демократияны нығайту үшін өмірлік маңызы бар.³⁶ Жиі өзгеріп тұратын ережелер, әсіресе қиын ережелер, сайлаушыларды шатастыруы мүмкін. Ең алдымен, сайлаушылар сайлау туралы заңды ықпалдылардың қолындағы құралы және олардың дауыстары сайлау нәтижелері туралы шешімқабылдауға маңызы жоқ деп шешуі мүмкін.

64. Бірақ, іс жүзінде негізгі ұстамдардың тұрақтылығын емес (оларға елеулі қауп төнбес), сайлау заңдарының ең нақты нормалардың кейбіреулерінің тұрақтылығын қорғау керек, әсіресе сайлау жүйенің өзін, сайлау комиссиялары құрамын және сайлау округтары шекараларын белгілейтіндерін. Осы үш элементі жиі жағдайда сайлау нәтижелерінде әділетті не әділетсіз шешуші факторлар ретінде қаралады, сондықтан, билік партиясы пайдасына айла ғана емес, оған ұқсас айланы болдырмауды қамтамасыз ету керек.

65. Дауыс беру жүйелері сирек өзгертіні жаман емес, оларды кез келген уақытта жақсартып, өзгертуге болады, бірақ оларды тым жиі не дәл сайлаудың алдында (бір жылдың ішінде) өзгерту жақсы емес. Ешқандай айла жасалмаса да, өзгертулер нақты саяси партиялардың мүдделеріне байланысты болады.

³⁶Сайлау процесіне сенімнің маңыздылығы туралы мысалы, CDL (99) 67, 11-б. қараңыз; заң тұрақтылығы керектігі туралы CDL (99) 41, 1-б. қараңыз.

66. Айланы болдырмау тәсілдердің бірі ең осал элементтердің (сайлау жүйесінің өзі, сайлау комиссияларына мүше болу, сайлау округтары не олардың шекараларын белгілеу тәртібі) Конституцияда не кәдімгі заңнан жоғары мәтінде анықтамасы болып табылады. Басқа шешім ретінде Конституцияда сайлау заңы өзгертілген жағдайда ескі жүйе келесі сайлауға, кем дегенде келесі жылы өткізілсе, қолданылатынын, ал жаңа жүйе содан кейін күшіне енеді деп көздеуге болады.

67. Соңында, сайлау заңы конституциялық заң дәрежесіне ие болуы тиіс. Жүзеге асыру ережелері, ішінара техникалық мәселелер және нақтылықтарға байланысты мәселелер ережелер түрінде болуы мүмкін.

3. Процессуалдық кепілдіктер

3.1 Сайлаудың бейтарапты органмен ұйымдастырылуы

68. Ашықтық, бейтараптылық және саяси айладан тәуелсіз болу сайлау процесін сайлауға дейінгі кезеңнен бастап, нәтижелерді қорытуға дейін тиісті басқаруын қамтамасыз етеді.

69. Әкімшілік биліктері саяси биліктерден тәуелсіз болу ескі дәстүрі бар мемлекеттерде азаматтық қызмет сайлау заң құжаттарын саяси қысымсыз жүзеге асырады. Сондықтан, сайлау әкімшілік органдармен өткізіліп, ішкі істер министрлігінің бақылауында болуы жөнді және тиімді.

70. Бірақ көп көзқарастарды көрсететін сайлау өткізу тәжірибесі аз мемлекеттерде үкімет әкімшілік биліктерін өз дегенін мәжбүрлі істету қаупі тым жоғары. Бұл тіпті ұлттық оппозицияның бақылауында болса да, орталық үкіметке де, жергілікті үкіметке де қатысты.

71. Осы себепті сайлауды тиісті түрде немесе кем дегенде, бұзушылықтың айтарлықтай күмәнін жою үшін *тәуелсіз, бейтарапты сайлау комиссиялары* ұлттық деңгейден сайлау учаскесі деңгейіне дейін құрылуы тиіс.

72. Еуропа Кеңесі Парламенттік Ассамблея Бюросының сайлауларды бақылау туралы есептеріне сәйкес, бірқатар мүше мемлекеттерде сайлау комиссияларына қатысты келесі кемшіліктер атап айтылған: орталық сайлау комиссиясы қызметінің ашық болмауы; дауыс санау рәсімін әртүрлі түсіну; саясаттандырылған сайлау әкімшілігі; Орталық сайлау комиссиясы мүшелерін тағайындауға қатысты даулар; мемлекеттік мекеме тағайындаған комиссия мүшелері; биліктегі партияның сайлау әкімшілігіндегі басымдылығы.

73. *Кез келген орталық сайлау комиссиясы* жергілікті билік пен басқа төменгі деңгейдегі комиссияларымен байланысу үшін, мысалы, сайлаушылар тізімдерін жасау мен жаңартуға жауапты әкімшілік орган ретінде *тұрақты* болуы тиіс.

74. Орталық сайлау комиссияның қрамы дау туғызып, сайлау туралы заң дайындау кезінде басты саяси мәселеге айналуы мүмкін. Төмендегідей нұсқауларды орындау комиссия тарапынан бейтараптылық пен қабілеттілігін қолдау тиіс.

75. Жалпы ереже бойынша, комиссия құрамына төмендегілер кіруі тиіс:

- судья немесе заңгер: сот органы сайлау өткізуге жауапты болған жағдайда оның тәуелсіздігі ашық талқылау арқылы қамтамасыз етілуі тиіс. Соттан тағайындалғандар лауазымға сайланатынға бағынышты болмауы тиіс;

- парламентке өткен немесе белгілі дауыстар пайызынан артық жинаған партиялардың өкілдері. Саяси партиялар орталық сайлау комиссиясында тең өкілеттігіне ие болуы тиіс; «тең дәрежеде» деген ұғым қатаң не сәйкесті түсінілуі мүмкін, яғни тараптардың салыстырмалы сайлау күшін ескеріп не ескермеу.³⁷ Осыдан басқа, партия делегаттары сайлау мәселелерін жақсы біліп, үгітпен айналысуға тыйым салынуы тиіс.

76. Сондай-ақ сайлау комиссиясы құрамына төмендегілер кіруі мүмкін:

- саны аз ұлттық топтар өкілдері; егер тиісті аумақта саны аз ұлттық топ маңызды болса, олардың қатысқаны жөн;
- Ішкі істер министрлігінің өкілі. Бірақ тиісті елдің тарихына байланысты, комиссияға Ішкі істер министрлігі өкілін енгізу әркез орынды болмауы мүмкін. Сайлауды бақылау комиссияларының барысында Парламент Ассамблеясы көп рет өкілеттікті толыққанды көп партиялық сайлау комиссиясынан атқару билігіне бағынышты мекемеге беру бойынша өз алаңдаушылығын білдірген. Дегенмен, Орталық сайлау комиссиясы мен Ішкі істер министрлігі арасында ынтымақтастық болуы мүмкін, кем дегенде, іс жүзіндегі мәселелер бойынша, мысалы, сайлау бюллетендерін және басқа да жабдықты жеткізу және сақтау. Қалған мәселелер бойынша атқару биліктің сайлау комиссиялары құрамына ықпал ету мүмкіндігі болмауы тиіс.³⁸

77. Шынын айтқанда, сайлау комиссияларына мүшелерді тағайындайтын органдар оларды кері қайтаруға құқылы болмауы тиіс, өйткені бұл олардың тәуелсіздігіне күмән келтіреді. Негізсіз кері қайтаруға жол берілмеу тиіс, ал мысалы, тәртіптік себептермен анық және шектеулі түрде заңда белгіленген жағдайда болуы мүмкін (бірақ мысалы, “комиссияға кір келтіретін әрекеттерге” анық сілтемелер жеткіліксіз).

78. Ескі демократияларда сайлау комиссиялары жоқ болғанымен, басқа бейтарапты орган сайлау мәселелері бойынша өкілетті болып табылады, саяси партиялар осы органның жұмысын бақылау мүмкіндігіне ие болуы тиіс.

79. Орталық сайлау комиссиясы құрамы өте маңызды, әрине, бірақ, оның жұмыс тәртібінен маңызды емес. Комиссия рәсімдерінің ережелері анық болуы тиіс, өйткені комиссия төрағалары мүшелерге сөз сөйлеуге еркіндік берген, ал олар оны тез пайдаланады. Рәсім ережелері бойынша күнтізбе болып, әр мүшенің сөз сөйлеуіне шектеулі уақыт берілуі тиіс, мысалы, он бес минут, кері жағдайда тоқтамсыз сөзталас күннің баста ісін ұмыттыруы мүмкін.

80. Шешім қабылдау жолдары көп. Көпшілік пен аз топтағы кем дегенде бір партиясы арасында пікірталасты қолдау үшін шешімдер белгілі көпшілікпен (мысалы, дауыстардың 2/3) қабылданғаны жөн. Шешімдерді бітімге келіп қабылдау дұрысырақ болып табылады.

81. Орталық сайлау комиссия отырыстары бәріне, оның ішінде бұқаралық ақпарат құралдарына ашық болуы тиіс (бұл сөз сөйлеу уақытын шектелуі тиіс екеннің тағы бір себебі). Кез келген компьютерлік бөлмелер, телефон желілері, факс, сканерлер т.б. тексеруге ашық болуы тиіс.

82. Аймақ не округ деңгейінде әрекет жасайтын басқа сайлау комиссиялары құрамдары орталық сайлау комиссиясы құрамына ұқсас болуы тиіс. Сайлау комиссиялары бір

³⁷ Жоғарыдағы 1.2.3-тармақты қараңыз.

³⁸ Cf CDL-AD (2002) 7, 5, 7-тармақ, 54-б.

кандидатпен дауыс беру жүйелерінде маңызды рөл атқарады, өйткені олар жеңіске жеткенді жалпы сайлауда белгілейді. Аймақтық комиссиялар да нәтижелерді орталық сайлау комиссиясына жеткізуде маңызды рөл атқарады.

83. Сайлауды ұйымдастыру үшін арнайы дағдылары бар³⁹ тиісті қызметкерлер керек. Орталық сайлау комиссияларының мүшелері ретінде құқықтық сарапшылар, саясаттанушылар, математиктер не басқа да сайлау мәселелерін жақсы білетін сарапшылар болуы тиіс. Сайлау өткізуге мамандырылған және үйретілген қызметкерлер жетіспеген бірнеше оқиғалар болған.

84. Сайлау комиссияларының мүшелері сайлауды басқарудың барлық деңгейлерінде стандартталған дайындықтан өтуі керек. Мұндай дайындық саяси партиялар тағайындайтын комиссия мүшелеріне де қол жетімді болуы керек.

85. Сайлау туралы заңда билік органдарынан (барлық деңгейлерде) сайлау комиссиясының талаптары мен қажеттіліктерін қанағаттандыруды талап ететін бап болуы керек. Сайлауға дайындық пен оны өткізудің әкімшілік және логистикалық операцияларын жүргізу арқылы сайлауды басқаруға қолдау көрсетуге түрлі министрліктер мен басқа да мемлекеттік әкімшілік органдар, әкімдер мен әкімдік қызметкерлері жіберілуі мүмкін. Олар сайлаушылар тізімдерін, сайлау бюллетеньдерін, сайлау жәшіктерін, мөрлерді және басқа да қажетті материалдарды дайындауға және таратуға, сондай-ақ сақтау, тарату және қауіпсіздік шараларын анықтауға жауапты болуы мүмкін.

3.2 Сайлауды байқау

86. Сайлауды байқау маңызды рөл атқарады, өйткені сайлау процесі тұрақты болған-болмағаны туралы дәлелдемені қамтамасыз етеді.

87. Бақылаушылардың үш түрі болады: партиялардың ұлттық бақылаушылары, партияға мүше емес ұлттық бақылаушылар және халықаралық (партиялардан емес) бақылаушылар. Іс жүзінде бірінші екі түрлері арасындағы айырмашылық көзге көрінбеуі мүмкін. Осы себепті бақылау рәсімін ұлттық деңгей де, халықаралық деңгейде де мүмкіндігінше кең ету ең жақсы болады.

88. Бақылау дауыс беру күнімен ғана шектелмейді, алайда сайлау алдында қандай да бір заңсыздықтар болғанын анықтайды (мысалы, сайлау тізімдерін дұрыс жүргізбеу, кандидаттарды тіркеуге кедергілер, сөз бостандығын шектеу және қол жеткізу ережелерін бұзу арқылы) бұқаралық ақпарат құралдарына немесе сайлау науқанын мемлекеттік қаржыландыруға) сайлау кезінде (мысалы, таңдаушыларға жасалған қысым, бірнеше рет дауыс беру, дауыс беру құпиясын бұзу т.б.) немесе дауыс беру аяқталғаннан кейін (әсіресе дауыстарды санау және нәтижелерін жариялау кезінде). Бақылаулар, әсіресе, биліктің бейтарапты болу міндеттерін ескеруге аса назар аударуы керек.

89. Сайлау заңдылығын объективті түрде тексерудің қалыптасқан дәстүрі жоқ мемлекеттерде халықаралық бақылаушылар басты рөл атқарады.

90. Жалпы алғанда, халықаралық және ұлттық бақылаушылар кез келген адаммен сұхбат жүргізуге, өз жазбаларын жазып, өз ұйымына есеп беруге міндетті, бірақ олар түсініктеме беруден бас тартуы тиіс.

³⁹ CDL (98) 10, 5-б. қараңыз.

91. Байқаушылар қызметіне асыра кедергі жасалмауы үшін оларға баруына тыйым салынатын жерлер заңда анық көрсетілуі тиіс. Мысалы, байқаушыларға тек қана сайлау (немесе дауыс беру) өтетін жерлерге баруға рұқсат ететін заңды кейбір сайлау учаскелері қисынсыз тар ұғымда түсіндіруі мүмкін.⁴⁰

3.3 Нәтижелі шағымдану жүйесі

92. Егер сайлау туралы заң нормалары қағаз жүзінде ғана болса, сайлау туралы заң талаптары бұзылғанда апелляциялық органға шағымдану ашық болуы тиіс. Атап айтқанда, бұл сайлау нәтижелеріне қатысты: жекелеген азаматтар дауыс беру рәсімдері бұзылуына шағымдана алады. Бұл сайлауға дейін қабылданған шешімдерге, әсіресе дауыс беру құқығына, сайлаушылар тізімдері мен сайлауға қатысу, кандидаттардың дұрыстығы, сайлау науқаны және бұқаралық ақпарат құралдарына қол жеткізу немесе партияны қаржыландыру туралы ережелерге қатысты.

93. Оның екі шешімі болуы мүмкін:

- шағым беру туралы арыз әдеттегі соттарға, арнайы сотқа немесе конституциялық сотқа жолдануы мүмкін;

- шағым беру туралы арыз сайлау комиссиясына жолдануы мүмкін. Соңғы нұсқаның тұтас бір қатар даусыз артықшылықтары бар, өйткені комиссиялардың құрамына жоғары білікті мамандар кіреді, ал соттардың сайлауға қатысты мәселелерде тәжірибесі азырақ. Алайда сақтық шарасы ретінде арыз беру үшін бірінші саты ретінде жоғары деңгейдегі комиссияны, ал екіншісі сатысы ретінде құзыретті сотты тағайындау арқылы қандай да бір түрде сот қадағалауын белгілеген дұрыс болмақ.

94. Парламентке өз сайлауын қарайтын сот ретінде шағымдану кей кезде көзделгенмен, саяси шешімдерге әкеліп соғуы мүмкін. Бұл бірінші саты ретінде баяғыда бекітілген жерлерде қолданылуы мүмкін, бірақ бұл жағдайда сотқа апелляция беруі мүмкін.

95. Апелляциялық талқылау әр жағдайда сайлауға дейін қабылдануы тиіс шешімдерге қатысты мүмкіндігінше қысқа болуы тиіс. Осы тұрғыдан екі осал жерінен аулақ болу керек: біріншіден, апелляциялық іс жүргізу сайлау процесін баяулатады, екіншіден, бұрын қабылдануы мүмкін апелляциялар бойынша тоқтату әрекеті жасалмаған соң шешім сайлаудан кейін қабылданады. Осыдан басқа, сайлау нәтижелері бойынша шешімдер де тым көп уақыт алмауы тиіс, әсіресе қиын саяси аяда. Бұл апелляция беру мерзімдері өте қысқа болып, апелляция бойынша орган шешімді мүмкіндігінше тез шығару керектігін аңғартады. Бірақ, қорғалу құқығын және шешім қабылдауын қамтамасыз ету үшін мерзімдер ұзақтығы жеткілікті болу керек. Бірінші саты үшін үш күннен бес күнге дейін (апелляция беру үшін де, шешім қабылдауға да) мерзім сайлауға дейін шешім қабылдау үшін ақылға сыйымды болып табылады. Бірақ Жоғарғы және Конституциялық соттарға шешімдерді қабылдау үшін көбірек уақыт беруге болады.

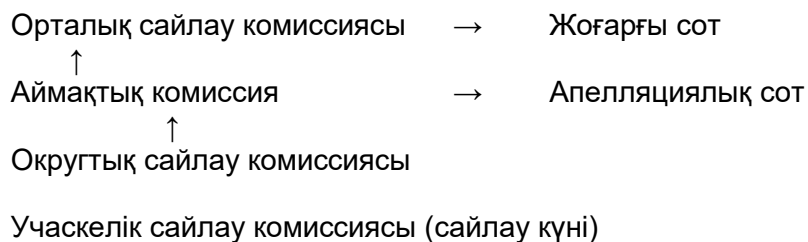
96. Рәсім де қарапайым болуы тиіс, сайлаушыларға шағымның үлгісін беру осыны жеңілдетеді.⁴¹ Формализмді жою керек, сондықтан, жол бермеу туралы, әсіресе саяси астары бар істер бойынша шешімдерді шығарудан аулақ болу керек.

⁴⁰Сайлауды бақылау туралы Еуропа Кеңесінің Сайлау бақылаушыларына арналған анықтамалығын қараңыз, 1996.

⁴¹CDL (98) 45, 11-бет.

97. Сонымен бірге шағымдану рәсімі, әсіресе оған байланысты әртүрлі органдардың өкілеттіктері мен міндеттері заңмен анық реттелуі аса маңызды, бұл юрисдикцияның жағымды не жағымсыз кез келген қайшылықтарды болдырмауға көмектеседі. Шағымданушылар да, биліктер де апелляция органын таңдауға құқылы болмауы тиіс. Теория тұрғыдан сотқа не сайлау комиссиясына жүгінуге мүмкін болса немесе әртүрлі соттардың, мысалы, кәдімгі сот және конституциялық соттың өкілеттігі анық белгіленбеген жағдайда кейінгі органдар шешім қабылдаудан бас тарту қаупі елеулі өседі.

Мысал:



98. Сайлау комиссиялары бақылауында немес олармен бірлесіп жұмыс істейтін жергілікті әкімшіліктердің қарамағындағы сайлаушылар тізімдеріне қатысты даулар бірінші сатыдағы соттарда қаралуы мүмкін.

99. Сондай арыздарда жағдай мүмкіндігінше ауқымды көрсетілуі тиіс. Сайлау округындағы әр сайлаушы және сайлауға түсетін әр кандидат апелляция беруге дайын болуы тиіс. Бірақ сайлаушылардың сайлау нәтижелеріне шағымдану үшін ақылға сиымды кворум белгіленуі мүмкін.

100. Шағымдану рәсімі шағымданушылардың екі тарап тыңдалатын талқылауға ие болу құқығы кепілденуі үшін сот сипатында болуы тиіс.

101. Апелляция органдарының *өкілеттігі* өте маңызды. Олар сайлау нәтижелерін жоюға құқылы болуы тиіс, яғни бұзушылықтар нәтижеге әсер етсе, орындардың үлестіруіне ықпал етуге құқылы болуы тиіс. Бұл жалпы ұстам, бірақ түзетілуге мүмкіндік болуы тиіс, яғни жою бүкіл елді не сайлау округын қамтуға міндетті емес, шын мәнінде, бір сайлау учаскесінің нәтижелерін ғана жоюға мүмкіндігі болуы тиіс. Бұл екі асыра сілтеушіліктен сақтайды - бұзушылықтар кішігірім ғана жерге байланысты олғанымен, бүкіл сайлау нәтижелерін жою және бұзушылықтар кішігірім жерде орын алғандықтан нәтижелерді жоюдан мүлдем бас тарту. Нәтижелер жойылған жерлерде сайлау жаңадан өткізілуі тиіс.

102. Шағымдану органы ретінде жоғары деңгейдегі комиссиялар болып табылатын жағдайларда *қызмет сатысында* олардан төмен тұратын сайлау комиссиялары шешімдерін түзету немесе күшін жою мүмкіндігі болуы тиіс.

103. Кейбір ережелерді әрі қарай дамытуға болады.

3.4 Сайлау учаскелерін ұйымдастыру және олардың қызметі

104. Дауыс беру және санау жүйелерінің сапасы және сайлау рәсімдерін тиісті сақтау сайлау учаскелерін ұйымдастыру мен жұмысына байланысты. Ассамблея Бюросының әртүрлі елдерде сайлау бақылау туралы есептері бірқатар материалдық және техникалық бұзушылықтарды анықтады. Мысалы, бір елдің ішінде әртүрлі аймақтарында сайлау учаскелерінің арасында айырмашылықтар атап айтылған.

105. Ассамблеяның бақылау миссиялары сонымен бірге бірнеше техникалық бұзушылықтарды атап айтты, мысалы, дұрыс шығарылмаған не мөр басылмаған дауыс беру жәшіктері, тым күрделі сайлау бюллетендері, жабылмаған дауыс беру урналары, дұрыс емес сайлау бюллетендері не дауыс беру жәшіктері, сайлау урналарын дұрыс пайдаланбау, сайлаушыларды анықтау құралдарының жетіспеушілігі және жергілікті бақылаушылардың жоқ болуы.

106. Осы бұзушылықтар мен кемшіліктердің барлығы саяси партиялардың сайлау алдындағы науқандарын сайлау учаскесінде өткізумен бірге, осыған қоса полицияның қысымы дауыс беру процесін, тіпті оның тұтастығы мен күшін айтарлықтай бұзуы мүмкін.

3.5 Қаржыландыру

107. Саяси партиялар мен сайлау науқандарын қаржыландыруды реттеу сайлау процесінің тағы бір маңызды факторы болып табылады.

108. Ең алдымен, қаржыландыру *ашық* болуы тиіс; осындай ашықтық тиісті елдің саяси және экономикалық деңгейіне қарамастан керекті болып табылады.

109. Ашықтық екі деңгейде жүзеге асырылады. Біріншісі науқан қаржысына байланысты, олар арнайы ашылған және ұқыпты ұсталатын есеп-шоттарда сақталуы тиіс. Нормадан не заңда бекітілген рұқсат етілетін шығындардан асқан жағдайда сайлау нәтижелері жойылуы мүмкін. Екінші деңгейі сайланатын өкілдердің қаржылық жағдайын өкілеттігіне дейін және одан кейін бақылау болып табылады. Қаржылық ашықтық үшін жауапты комиссия ресми түрде сайланған өкілдердің өз қаржылары жайында арыздарын қабылдайды. Соңғылары құпия болып табылады, бірақ керек болған жағдайда құжаттар прокуратураға жіберілуі мүмкін.

110. Унитарлық елдерде жалпы ұлттық сайлау өткізуге, сайлау комиссиялары мүшелерінің еңбекақысы, сайлау бюллетендерін басып шығаруға байланысты жергілікті биліктердің шығындары әдетте орталық билік көтереді.

111. Партияларды немесе науқандарды мемлекеттік қаржыландыру саласында мүмкіндіктер теңдігі ұстамы қолданылатынын есте ұстаған жөн («қатаң» немесе «сәйкесті» теңдік).⁴² Парламентке өткен партиялардың бәрі барлық жағдайда мемлекеттік қаржыландыруға құқылы болуы тиіс. Бірақ әртүрлі саяси күштердің мүмкіндіктер теңдігін қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қаржыландыру электораттың басым көпшілігін құрайтын және сайлауда кандидаттарды ұсынатын саяси ұйымдарға да таралуы мүмкін. Саяси партияларды мемлекеттік қаржыландыру нақты мемлекеттік органдары (мысалы, Бас ревизор Департаменті) тарапынан тараптардың есеп-шоттарын бақылаумен бірге жүзеге асырылуы тиіс. Мемлекеттер өзі қаржыландыратын саяси партиялар жағынан қаржылық ашықтық саясатын қолдауы тиіс.⁴³

3.6 Қауіпсіздік

112. Әрбір сайлау туралы заң қиындықтар туған жағдайда қауіпсіздік күштерінің араласуын көздеуі тиіс. Ондай жағдайда сайлау учаскесінің төрағасы (немесе оның өкілдері) полиция шақыруға құқылы болуы тиіс. Осы құқыққа сайлау комиссиясы мүшелерінің бәрі ие болмауы маңызды, өйткені мұндай жағдайда дауланбауы тиіс шешімді дәл сол жерде қабылдау керек.

⁴²Жоғарыдағы 1.2.3-тармақты қараңыз.

⁴³Саяси партияларды қаржыландыру бойынша толық мәліметті CDL-INF (2001) 8-тарауынан қараңыз.

113. Кейбір мемлекеттерде сайлау учаскесінде полицияның болуы ұлттық дәстүр болып табылады, бауылаушылардың пікірінше, міндетті түрде тәртіпсіздікке әкеліп, сайлаушыларды қорқытпайды. Сайлау учаскелерінде полиция болуы кейбір батыс елдерінің сайлау заңдарында әлі де сақталғанын атап айту керек, бірақ уақыт барысымен бұл тәжірибе өзгерді.

ҚОРЫТЫНДЫ

114. Еуропаның сайлау өткізу мұрасының іргетасына қаланған бес ұстамды (жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия және тікелей сайлау құқығын) сақтаудың демократия үшін елеулі маңызы бар. Бұл демократияны әртүрлі жолдармен, бірақ белгілі бір шектерде білдіруге мүмкіндік береді. Осы шектеулер, ең алдымен, аталған ұстамдарды түсіндіруге байланысты; осы мәтінде сәйкестікті қамтамасыз ету үшін минималды ережелер көрсетілген. Екіншіден, сайлау туралы заңның (тар мағынада) еуропалық сайлау ұстамдарына сәйкес келетін ережелер жеткіліксіз: соңғысы олардың контекстінде орналасуы керек, сайлау процесінің сенімділігі кепілдендірілуі керек. Біріншіден, негізгі құқықтар сақталуы керек; екіншіден, ережелердің тұрақтылығы айла жасаудың кез келген күдігін болдырмайтындай болуы керек. Қорытындылай келе, процессуалдық негіздер қабылданған ережелердің тиімді орындалуына мүмкіндік беруі керек.