



Strasbourg, 16 July 2007

CDL-EL(2006)037
Engl. / Fr. / Rus.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

in co-operation with
THE CENTRAL ELECTORAL COMMISSION
OF THE RUSSIAN FEDERATION

3rd EUROPEAN CONFERENCE
OF ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

“DEVELOPMENT AND CODIFICATION OF
INTERNATIONAL STANDARDS
IN THE FIELD OF ELECTIONS”

Moscow, 22 - 23 May 2006

(CEC headquarters, B. Tcherkassky per. 9)

TABLE OF CONTENTS

Introduction (Engl.).....	5
Welcome Address (Engl.) Mr A. A. Veshnyakov.....	7
Discours de bienvenue (Fr.) Mr G. Buquicchio.....	11
<i>First working session: Codification of the electoral standards by regional and international organisations.</i>	15
Towards a unified understanding of electoral rights and freedoms, towards unified electoral standards (Rus.) Mr A. A. Veshnyakov.....	17
The Code of Good Practice in Electoral Matters adopted by the Venice Commission (Engl.) Mr U. Mifsud Bonnici.....	23
Presentation on the Russian Chairmanship in the Committee of Ministers of the Council of Europe (Rus.) Mr A. Groushko	27
Codification on international norms in the field of elections (Rus.) Mr V. Lysenko	33
CIS standards in the field of elections (Rus.) Mr V. B. Rushailo	37
Some considerations on electoral standards in Latin America (Engl.) Mr M. Carrillo	41
<i>Second working session: Implementation of international standards and recommendations in national legislation and practice</i>	51
Election Observation by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Engl.) Mr V. Dronov.....	53

Codification of electoral standards by regional and international organisations (Engl.) Mr I. Micallef	57
Implementation of the CIS standards during the elections in the CIS states (Rus.) Mr E. Sloboda	63
OSCE Commitments for democratic elections (Engl.) Mr V. Zhdanovich.....	69
OSCE Commitments for Democratic Elections (Engl.) Ambassador G.-H. Ahrens.....	73
<i>Third working session: New technologies and elections – keeping the diversity or setting common standards?</i>	81
Electronic systems for transmitting results and their security, State Automatic System of the Russian Federation GAS ‘Vibory’ (Rus.) Mr V. V. Yashenko	83
Presentation of the Federal Centre for Informatisation attached to the Central Electoral Commission of the Russian Federation (Rus.) Mrs Z. M. Zotova.....	93
<i>Fourth working session: Problems of encouraging voters’ participation</i>	97
Effectiveness of voter information and its impact on participation (Engl.) Ms K. Lemon.....	99
Initiatives to encourage higher turnout: An inventory with case studies (Engl.) Ms M. Gratschew	107
Solving the problems of voters turnout through improvement of professional training for election and referendum officials and legal education of voters (Rus.) Mrs A. A. Sozykina.....	111
Some issues related to international standards in the field of elections (Rus.) Mr R. T. Biktagirov.....	117

Proposals for the subject of the 4 th European Electoral Management Bodies Conference in Strasbourg in 2007 (Engl.)	
Mr Z. Toth	125
<i>Conclusions of the Conference</i>	131
Conclusions of the Conference (Rus.)	
Mr A. A. Veshnyakov	133

INTRODUCTION

The Third European Conference of Electoral Management Bodies – Development and codification of international standards in the field of elections was organised by the Venice Commission in co-operation with the Central Election Commission of the Russian Federation. This activity was one of the first events organised in the framework of the Russian chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The issues which were addressed during the conference included the development of electoral standards by international organisations and their implementation in the different Council of Europe member States, the impact of new technologies on the electoral process and the security of transmitting the results as well as the role which disseminating information on the electoral process plays in increasing voters' participation.

The conference was attended by approximately 120 participants coming from different Russian public institutions and NGOs, as well as representatives of national Electoral management bodies from Austria, Azerbaijan, Belgium, Finland, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Mexico, Netherlands, Poland, Portugal, Spain and Sweden, and members of the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Representatives of the following international and regional organisations also attended this event: OSCE/ODIHR, the Community of Independent States (CIS), International IDEA, the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) and the National Democratic Institute (NDI).

The Conference took note of the different views expressed by the participants on the possible codification of international standards in electoral matters. At the same time, the participants invited the Member States of the Council of Europe to respect and implement the international obligations and commitments by which they are bound and to follow the recommendations of the Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission of the Council of Europe.

The collection of reports presented in this publication reflects not only a number of different approaches to the problem of codification of electoral rules but also addresses such important issues as recent developments on e-voting in different countries and the ways to increase voters' participation including groups of persons with traditionally low participation, for example, minorities and persons with special needs.

The texts appear in one of the working languages of the 3rd Conference – English, French or Russian.

The Venice Commission and the Conference of the Electoral Management Bodies express their gratitude to the Central Election Commission of the Russian Federation for hosting and conducting of the 3rd Conference of European Electoral Management Bodies in Moscow.

WELCOME ADDRESS

Mr Alexander Albertovich VESHNYAKOV
Chairman of the Central Election Commission
of the Russian Federation

Dear Participants of the 3rd European Conference of Electoral Management Bodies,
Dear Representatives of the Venice Commission,
Dear Colleagues,

Exactly a year ago, in this conference hall of the Central Election Commission of the Russian Federation we held the first joint event with the Venice Commission of the Council of Europe: a roundtable on some important aspects of municipal elections. At that time, we discussed the electoral rights of foreign nationals staying in the territory of foreign states, the participation of nonresidents in the public life of the country where they live, the European Convention on Participation of Foreigners in the Public Life at Local Level.

We and our colleagues from the Venice Commission agreed to continue the useful practice of exchanging opinions on the significant questions of the politico-electoral "being," which evoke concern of citizens of many states and of the international public in general..

As a representative of the host organization and with the permission of the esteemed co-sponsors of our meeting I would like to recall some facts about the Venice Commission. This commission – its official name is “European Commission For Democracy through Law” – was created in 1990 in accordance with the agreement of the Council of Europe. It is a consultative body in the field of constitutional law, which consists of independent experts from more than 50 countries and actively cooperates with member states of the Council of Europe and other countries with a view to rendering expert and legal aid in the field of law, on the issues connected with the constitutional reform, election laws and protection of human rights and freedoms. Over more than 15 years of its existence the Venice Commission has become a highly authoritative body in international assessment of the national laws, legal projects undertaken by the Council of Europe.

Dear Colleagues,

As you know, in May – November of this year the Russian Federation will chair the Committee of Ministers of the Council of Europe.

The motto of our chairmanship will be: “To a united Europe – without divisive lines.” We think its main priorities will be as follows:

- strengthening of the national means of protection of human rights, development of the education in the human rights sphere, protection of the rights of national minorities;
- formation of the all-European legal space in the interests of protection of a personality from present-day challenges
- improvement of conditions for access to social rights, protection of vulnerable population groups;
- perfection of the forms of democracy and civil society, introduction of effective management methods;
- strengthening of mutual understanding and tolerance between people through the promotion of contacts;
- expansion of cooperation in the sphere of culture and education, science and sports, encouragement of youth exchanges.

Based on these objectives the Central Election Commission of the Russian Federation has suggested that an international meeting on the problems of international election standards be held within the framework of the Russian chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The Venice Commission has enthusiastically responded to this suggestion and has, in its turn, proposed to widen the format of such a meeting and hold a European Conference of Representatives of Central Election Commissions – the third of such conferences. Of course, we supported this useful initiative.

Coming back to the stated subject of the conference – development and codification of international election standards I must honestly say that we intend to speak, among other things, about the draft European Convention on the Standards of Elections, Electoral Rights and Freedoms prepared by the Association of Central and Eastern European Election Officials and approved by the Venice Commission. The electoral events in the world convincingly show the obvious need for such a document, regardless of, figuratively speaking, the "age" of our democracies. After all, we understand perfectly well that democracy is not an end in itself – it is a natural guarantee of the rights and freedoms of everyone.

I must also point out that this conference is, in fact, the first significant event after Russia assumed chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Therefore, for us, Russian election officials, this becomes an additional important factor conducive to further and, hopefully, constructive development of the initiative of codification of international election standards.

The participants in this conference include representatives of election bodies of many European countries, the Federal Electoral Institute of Mexico, international organizations – the United Nations, the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, the Commonwealth of Independent States, the Association of Central and Eastern European Election Officials, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance. From the Russian side the conference is attended by the representatives of the presidential administration, government officials, members of the Federation Council, deputies of the State Duma, members of the Central Election Commission, representatives of the Constitutional Court and the Supreme Court, members of the staff of the Human Rights Commissioner of the Russian Federation, representatives of political parties, scholars.

The program shows that the participants are ready to speak at the conference and many of them have already put their name on the list of speakers in discussions. However, this does not mean that the conference is formalized, not at all. The proposed program is merely an invitation to an interested conversation and it will be enough only to express the wish to take the floor. It is important to hear the opinion of each expert to adequately assess how far we all have progressed in the development of election standards.

As to the points of procedure, a preliminary agreement has been reached with the colleagues from the Venice Commission that we will co-chair the first session with Mr Gianni Buquicchio, Secretary of the Venice Commission, and I was asked to preside over the second, afternoon session today. To-morrow, the third session in the morning will be chaired by Mr Mifsud Bonnici, a member of the Venice Commission, and I will chair the concluding fourth session. Any objections?

Dear Colleagues,

It is a great pleasure for me to welcome all conference participants and wish you a pleasant stay at the Central Election Commission of the Russian Federation.

I am sure the conference will be held in a constructive, open manner and the exchange of opinions on the substance of the problems it is to discuss will be mutually beneficial and useful and, I think, will make our common work more effective in such an important humanitarian field as elections, electoral rights of citizens and everything that is traditionally associated with them.

Now, in accordance with the program, allow me to give the floor to Mr Buquicchio, Secretary of the Venice Commission, for his opening remarks.

DISCOURS DE BIENVENUE

M. Gianni BUQUICCHIO
Secrétaire de la Commission de Venise

Monsieur le Président de la Commission Electorale,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous au nom de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à l'occasion de cette troisième Conférence des administrations électorales européennes.

Cette conférence est aussi symboliquement importante parce que c'est la première manifestation organisée dans le cadre de la Présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui vient de débiter.

Il y a dix ans, la Fédération de Russie est devenue membre de plein droit du Conseil de l'Europe. Ce fut un acte d'une importance capitale pour toute l'Europe car il a symbolisé la fin de la division de notre continent.

Le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. René Van der Linden, a déclaré lors de sa visite à Moscou en mars 2006 que « *la Russie est importante pour le Conseil de l'Europe et le Conseil de l'Europe est important pour la Russie* »¹.

Grâce à cette réunification, la Russie a la possibilité en étroite coopération avec tous les autres Etats-membres de notre organisation, de bâtir une nouvelle Europe sur la base des principes démocratiques de l'Etat de droit et du respect des droits et libertés fondamentaux de l'homme.

¹ Communiqué de presse - 165(2006) / 23 Mars 2006. Présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : visite du Président de l'APCE à Moscou.

Il est vrai que, parfois les opinions des 46 Etats-membres du Conseil de l'Europe divergent sur certaines questions à l'ordre du jour de l'organisation. Toutefois, je pense que nous sommes tous d'accord qu'il s'agit d'une divergence sur les voies à suivre pour mieux protéger nos valeurs communes et en aucun cas de la remise en cause de leur contenu.

Depuis sa création en 1990, la Commission de Venise, convaincue du rôle prééminent des constitutions et des lois organiques dans la stabilité démocratique européenne, travaille à la définition et diffusion du patrimoine constitutionnel européen, en particulier par des avis sur la situation dans l'un ou l'autre Etat et des études de caractère général.

Les élections libres et démocratiques constituent un des principaux piliers de toute démocratie.

La Commission de Venise attache une importance particulière au droit électoral européen.

En 2002, en coopération avec l'Assemblée Parlementaire et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, elle a créé le Conseil des élections démocratiques dont la tâche principale est justement la coopération en matière électorale. Un des premiers textes élaborés par ce Conseil fut le Code de bonne conduite en matière électorale qui rassemble et codifie les principes européens essentiels pour l'organisation d'élections libres et démocratiques².

Ces normes du patrimoine électoral européen sont d'abord les principes constitutionnels classiques du droit électoral : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que la périodicité des élections. Ainsi proclamés, ces principes ne suscitent guère de contestations ; il en va autrement lorsqu'il s'agit d'en définir précisément le contenu.

En outre, ces principes ne peuvent être efficacement mis en œuvre que si certaines conditions sont remplies, telles que le respect des droits fondamentaux et en particulier, de la liberté d'expression, de réunion et d'association à des fins politiques ; l'organisation du scrutin par un organe impartial ; l'observation des élections ; l'existence d'un système de recours efficace.

² CDL-AD(2002)023rev.

Je ne veux pas m'attarder d'avantage sur le contenu du Code que beaucoup d'entre vous connaissent et dont le texte est disponible en français, en anglais et en russe.

Lors de la deuxième Conférence des administrations électorales qui s'est tenue à Strasbourg en février 2005, nous avons pu aborder un certain nombre de sujets d'intérêt commun pour vos institutions respectives. Ainsi, nous avons discuté des modes de gestion électorale, de la participation aux élections, du vote à distance et des formes possibles de coopération entre les administrations électorales. Sur ce dernier volet, nous pouvons nous féliciter que les décisions que nous avons prises à Strasbourg ont été mises en œuvre.

1. Le forum électronique accessible à tous les participants de ce projet est opérationnel depuis le mois d'août et je vous invite à utiliser cet instrument de coopération régulièrement.
2. Le nombre des pays qui sont impliqués dans la coopération dans le cadre de ce projet a augmenté.
3. Grâce aux contributions de plusieurs institutions ici présentes la base des données «VOTA» s'est enrichie de nombreux nouveaux documents dans le domaine électorale.

Au cours des deux prochains jours de travail nous allons aborder les différents aspects du développement et de la codification des standards internationaux en matière électorale.

Le programme de notre réunion est chargé et nous devons nous consacrer à des sujets très importants comprenant des thèmes comme la Codification des standards électoraux par les organisations régionales et internationales, la mise en œuvre des standards internationaux et des recommandations dans la législation nationale, les nouvelles technologies et les élections ainsi que la participation des électeurs. La définition et la mise en œuvre des standards du patrimoine électoral européen sont un aspect fondamental de l'établissement des valeurs démocratiques communes sur notre continent.

Aussi j'espère que les résultats de nos discussions et les décisions prises au cours de cette réunion seront mis en œuvre le plus rapidement possible. En particulier, le succès des conférences des administrations électorales européennes doit nous conduire à pérenniser cette activité, à l'échelle du continent entier.

Les conférences de l'ACEEEO ont aujourd'hui déjà un rythme annuel, mais elles mettent l'accent sur la partie orientale du continent.

Les conférences antérieures des administrations électorales européennes avaient plutôt tendance à attirer un public « occidental ».

Aujourd'hui, nous avons vraiment réalisé notre objectif d'une activité pan-européenne dans le domaine électoral et nous ne pouvons nous arrêter en si bon chemin. Comme me l'a confirmé le secrétaire général de l'ACEEEO, M. Toth, que je tiens à saluer aujourd'hui, en 2007, la conférence de l'ACEEEO et la conférence des administrations électorales européennes seront ainsi combinées. Ce sera une nouvelle pierre de taille apportée à la construction de la maison commune européenne.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Je suis ravi de voir dans cette salle beaucoup de spécialistes avec qui nous avons coopéré en plusieurs occasions et je suis sûr que notre échange de connaissances et d'expériences au cours de cette conférence sera très fructueux et nous permettra de nous servir de ses résultats dans nos travaux futurs.

Je ne voudrais pas terminer cette allocution sans exprimer ma gratitude à la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie qui nous accueille à Moscou à cette occasion.

Je vous souhaite un bon travail et je vous remercie de votre attention.

First working session: Codification of the electoral standards by regional and international organisations.

**TOWARDS A UNIFIED UNDERSTANDING OF ELECTORAL
RIGHTS AND FREEDOMS, TOWARDS UNIFIED ELECTORAL
STANDARDS**

**Mr Alexander Albertovich VESHNYAKOV
Chairman of the Central Election Commission
of the Russian Federation**

**К ЕДИНОМУ ПОНИМАНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД,
К ЕДИНЫМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ СТАНДАРТАМ**

Выступление Председателя ЦИК России
А.А. ВЕШНЯКОВА

Уважаемые участники конференции, коллеги!

Последние 15–20 лет стали периодом коренных изменений в облике всего мира. В историю государств Центральной и Восточной Европы это время войдет как эпоха глубинных демократических преобразований, одну из основ которых составили открытые и свободные выборы в органы власти.

Своей стратегической целью Российская Федерация видит развитие демократического государства.

Мы считаем, что совершенствование национального избирательного законодательства, правоприменительной практики и защита избирательных прав и свобод российских граждан, в том числе в судах, невозможны без учета принципов и норм международного права, международных обязательств государства по проведению демократических выборов. Демократические выборы являются своего рода празднованием прав человека, утверждают наши коллеги – Венецианская комиссия. Всецело разделяем эту точку зрения.

После Второй мировой войны международное сообщество признало одним из основных прав человека право на участие в управлении страной посредством свободных справедливых подлинных выборов, проводимых периодически на основе всеобщего равного права при тайном голосовании, и выработало ряд стандартов в этой области. Эти стандарты развиваются по мере сближения государственных воззрений относительно важности демократических прав, их реализации на практике.

В связи с этим уместно упомянуть Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года с Протоколом № 1, содержащим статью 3, посвященную институту свободных выборов. Последующие документы Совета Европы также развивали некоторые положения этого Протокола, например, Декларация равных возможностей для мужчин и женщин (1988 г.), Конвенция об участии иностранцев в местной публичной жизни (1992 г.).

Существенным шагом в развитии международно-правовых норм в области избирательного права и права на управление страной стал Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. В этом Документе принципиально новым, отличающим его от других международных актов по правам человека, является то, что он дает параметры общества, характеристику государства, в рамках которых только и возможна реализация закрепленных в нем прав и свобод, тогда как ранее определение таких рамок считалось исключительно внутренним делом государства.

Сегодня с учетом коренных политических изменений, происшедших в Европе в конце 80–90-х годов XX века, богатого опыта проведения демократических выборов, накопленного в различных странах мира, актуальной является задача кодификации международно-правовых норм в области избирательного права. Под кодификацией мы понимаем не только приведение в единую систему действующих стандартов, но и более точную их формулировку, отражение в договорной форме международных обычаев, выработку новых норм.

По решению этой задачи в европейском масштабе сделан ряд практических шагов.

Это работа наших уважаемых коллег из Венецианской комиссии, подготовивших документ под названием «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», который был принят в октябре 2002 года.

В 2002 году по инициативе Российской Федерации была разработана и принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Таким образом, впервые в мировой практике идея кодификации международных избирательных стандартов была закреплена в формате международно-правового акта, носящего обязательный характер для его участников на пространстве ряда стран СНГ.

Конвенция послужила исходной правовой базой для создания дополнительных инструментов обеспечения стандартов демократических выборов, соблюдения избирательных прав и свобод граждан. Это касается, например, мер общественного контроля за проведением выборов в государствах Содружества, в том числе международного.

Межпарламентской Ассамблеей СНГ были утверждены Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. Это не только методическое руководство по практическому наблюдению и выработке адекватных оценок на основании унифицированных критериев, но и пособие для обучения национальных и международных наблюдателей, а также организаторов выборов государств – участников СНГ.

Идея Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств получила свое логическое продолжение. В рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы был подготовлен проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод.

Напомню, что в ноябре 2002 года проект был официально передан Парламентской Ассамблее Совета Европы. Обращаю ваше внимание на то обстоятельство, что фактически мы с Венецианской комиссией работали параллельно, поскольку Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был принят в октябре того же года.

30 января 2003 года сессия Парламентской Ассамблеи Совета Европы по итогам дебатов о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов одобрила резолюцию 1320 (2003), в которой отмечено, что Совет Европы, опираясь на свою особую роль «хранителя» демократии в Европе, должен взять на себя инициативу по кодификации правил проведения выборов.

В связи с этим Парламентская Ассамблея рекомендовала Комитету Министров Совета Европы предпринять шаги по выработке общеевропейского документа о стандартах выборов, который опирался бы в том числе и на проект Конвенции, подготовленный в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

Такая реакция Парламентской Ассамблеи Совета Европы не могла не вселять конструктивный оптимизм в отношении дальнейшей реализации нашей инициативы.

Но впоследствии, к сожалению, поступательное движение проекта Конвенции застопорилось, поскольку Комитет министров Совета Европы считает, что подобный документ является преждевременным. Такой подход вызывает у нас, мягко говоря, недоумение.

Для каких стран Совета Европы он преждевременный?

Для России, которую последнее время некоторые критикуют за якобы отход от демократии? Для стран СНГ, где иногда выборы приводят к «цветным» революциям? Но ведь проект Конвенции, разработанный при активнейшем участии России, в первую очередь направлен на развитие демократии, создание механизмов ее реализации на выборах.

Может быть, он преждевременен для Совета Европы как организации, а также входящих в нее стран старой демократии? Но, как уже было сказано выше, европейские парламентарии сами призывают Совет Европы взять на себя инициативу по кодификации правил проведения выборов.

Может быть, проект Конвенции юридически несостоятелен, является отступлением от демократических принципов проведения выборов? Но ведь есть по нему положительное заключение Венецианской комиссии, в авторитетности которой, надеюсь, никто не сомневается. В этом заключении отмечается, что «принятие Конвенции может стать важным шагом в деле гармонизации избирательного законодательства во всей Европе в соответствии с принципами Европейского электорального наследия».

Может быть проект просто неактуален? Но ведь Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, будучи профессиональной организацией и располагая на этой основе уникальным опытом практической организации и проведения выборов, приложила усилия к тому, чтобы проект Конвенции не только обобщил, конкретизировал, закрепил стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод, гарантий их реализации, но и содействовал развитию современной технологической инфраструктуры избирательного процесса, прозрачности выборов, независимости избирательных органов, честной политической конкуренции и, в конечном счете, дальнейшему стабильному демократическому развитию, не допускающему откат в авторитарное прошлое.

Кстати, в этом зале присутствуют многие наши коллеги из европейских стран, которые принимали непосредственное участие в подготовке проекта Конвенции.

Тем, кто считает, что европейская Конвенция о стандартах демократических выборов нам ни к чему, так как существует Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, хотел бы ответить следующее. Признавая определенный политический вес этого документа в формате рекомендаций, мы его рассматриваем как промежуточный шаг на пути принятия международного правового акта, носящего обязательный характер и являющегося высшей формой международных обязательств государств-членов Совета Европы.

Международное юридическое закрепление стандартов выборов и избирательных прав и свобод, с нашей точки зрения, повысит и эффективность деятельности Европейского суда по правам человека при рассмотрении избирательных споров. Общеизвестно, что права полезны лишь тогда, когда граждане знают об их существовании и о возможностях их использования. Существование избирательных прав в различных международных актах не снимает, а, напротив, усиливает необходимость кодификации этих прав в едином документе, текст которого был бы доступен и понятен каждому человеку.

Немаловажным представляется и то, что закрепление международных избирательных стандартов в одном международно-правовом документе, имеющем формат обязательной для исполнения Конвенции, возложит на государства дополнительные обязательства по углублению демократического характера избирательного процесса и интеграционному взаимодействию на электоральном поле, повышению электоральной культуры участников выборов, развитию сотрудничества между избирательными органами. Кроме того, будут созданы необходимые условия для стабильности национального избирательного законодательства, для формирования атмосферы взаимного доверия и взаимопомощи, недопущения практики использования двойных стандартов при проведении международного наблюдения за выборами.

Поэтому, руководствуясь девизом «К Европе – без разделительных линий», под которым будет проходить председательство России в Совете Европы, вновь предлагаю объединить усилия в поиске взаимоприемлемых решений по развитию и применению единых избирательных стандартов с учетом того, что едиными должны быть не только стандарты, но и практика их применения. Если никто не ставит под сомнение саму концепцию проекта европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, а есть только отдельные замечания к отдельным статьям документа, – давайте обсуждать, дорабатывать его с тем, чтобы наши государства могли его принять.

Хочу надеяться, что наша конференция, предстоящая дискуссия подвигнут нас на общие и конструктивные шаги в этом направлении.
Спасибо за внимание.

**THE CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS
ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION**

**Mr Ugo MIFSUD BONNICI
President Emeritus, Malta
Vice President of the Venice Commission**

When we think of human dignity, what we are really considering is the transcendental value of human liberty of choice. Is man, every man and woman, master of his/her destiny, because able to make a choice; in fact to select a course of action or inaction leading to his/her own destiny? Is liberty merely an individual's right or is it also a collective right? That democracy is close to the essential identity of human beings, that Democracy is really the most natural and human of political regimes is grounded in this fulcrum: in any community, leadership and management has to be collectively delegated, with the widest possible participation. If a regime implies imposition and coercion its content in human dignity and indeed humanity, is diminished. The greater the deference, in a particular regimen and state of affairs, to choice and conscious delegation by all its components, the thicker is the specific density of human dignity and the greater the conformity to human nature. Democracy is not the dictatorship of a momentary or permanent majority: without the respect for the human rights of all, it is not a true democracy at all.

Thus, Democracy is not only a Government by the people – the *demos*- it is also a government for the people. Choice designates the men and women who govern. However the conditions attached to the manner of this designation are as important as the designation itself. The procedure of choice and then the parameters within which it is done, are of the utmost importance. The rule of law is a prerequisite of a democracy, because without the rule of law, the will of the majority cannot really be identified and the fundamental human rights are in the lap of whim, convenience, interest, might and circumstance. In Europe we the people have come to believe that respect for human rights, the rule of law and the practice of democracy are essentially intertwined and the basis for civilized governance.

The democratic procedures are not merely ancillary in a democracy. Inasmuch as democracy is also a legal, reasoned and well phased management of change in the political process, the rules of the whole method become part of the essence of democracy itself. That is why well fashioned Constitutions and electoral laws are so important. It has to be emphasized that Constitutions and electoral laws are best wrought through an evolution within the country within which they will operate. Constitutions and electoral laws must needs be native. Democracy cannot be imposed. This is not to say that one country cannot and should not learn from the experiences undergone in other countries. There are no ready made models *prêt a porter*, but as human nature is a constant, there are many universalities and *sine qua nons*. This is much more apparent when one makes comparative studies of the democratic history of the various European countries. For although, as I believe, democracy is the most natural way of governance, its affirmation has come about through agony and struggle, with the acquisition of certain common features after a common experience of considerable travail.

Law alone cannot produce democracy, but one cannot have democracy without law. Good law facilitates the practice and strengthens democracy, bad law obstructs its progress and creates crises for it. The laws and rules have been elaborated after trial and error, but there is now a common *thesaurus* of fundamental principles, which are part of the common cultural heritage of our continent. The principles might have received different formulation, but we have arrived a certain international *jus commune* of fundamentals, albeit in a whole gamut of different forms. The Commission of the Council of Europe, officially known as Democracy through Law, and commonly the Venice Commission, was founded with the precise aim of helping the foundation and the practice of democracy through law. What law are we referring to? There exists, admittedly, no dogmatic blueprint of Constitutional or Electoral Law which the Commission can evoke as its tool in helping democracy in any given country. There is however a common *acquis*, and common standards.

As late as the 8th November 2001 the Standing Committee of the Parliamentary Assembly requested the Venice Commission to “devise a Code of Practice in Electoral matters, on the understanding that this code should include rules on the run up to the elections, the election themselves and the period immediately following the vote; as well as to compile a list of the underlying principles of European Electoral systems by co-ordinating, standardizing and developing current and planned surveys and activities”.

The resultant draft Code was adopted by the Council for Democratic Elections, subsequently approved by the Venice Commission in October 2002 and by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in 2003. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe approved it in its 2003 June Session . The Code as now approved has attached to it Guidelines and an explanatory Report.

The Code tackles, in different chapters, a number of essential fundamental principles, that is Universality, Equality, Freedom, Secrecy, Direct Exercise and periodicity of the Suffrage. It also contains separate chapters concerning the conditions for implementing the principles; the respect for fundamental rights, during the electoral process; the regulatory levels and the stability of electoral laws; as well as the procedural safeguards. Although by no means exhaustive or definitive, it is a formidable piece of work. It is not lacking in practical detail. It forms a reliable statement on the “hard core” of the international rules as can be found in:

- a. Article 21 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights;
- b. Article 25(b) of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights;
- c. Article 1 of the 1952 Convention on the Political Rights of Women;
- d. Article 5(c) of the 1965 International Convention on the Elimination of all forms of Racial discrimination;
- e. Article 7 of the 1979 Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women;

as well as in the specifically European Convention on Human Rights [Protocol 1, Article 3], the Convention on the participation of foreigners in Public Life at Local Elections; and the cases decided by the European Court of Human Rights.

What would be the juridical status of the Code? It is surely “soft law” in that though not formally enacted in any member State it has considerable weight as representing what the member States themselves opine should be the law. It is International Law in formation. It takes in the *opinio juris* of the various member states concerning Electoral Law and practice. It provides the basic criteria for observation missions of the elections in the member states. It is used continuously by the Venice Commission as a yardstick when examining laws and situations and when providing advice to States concerning these laws and the course which should, as a matter of best practice, be taken in the particular circumstances.

The Code was elaborated by scholars, and has a background of academic research into the matter. If the Code originally drew on these resources, it is now being repeatedly quoted in legal and political studies faculties in universities and academies. A subsequent (2005) publication by the Commission in the Series which bears the title: the Science and Technique of Democracy, demonstrates clearly how the Code encapsulates the European standards of Electoral Law in contemporary International Constitutional Law. Some of the most experienced judges made contributions to the Code, and we are now seeing that the Code is finding itself being quoted in submissions to the Courts and in the jurisprudence.

**PRESENTATION ON THE RUSSIAN CHAIRMANSHIP
IN THE COMMITTEE OF MINISTERS
OF THE COUNCIL OF EUROPE**

Mr A. GROUSHKO
Deputy Minister of Foreign Affairs
of the Russian Federation

Выступление
заместителя Министра иностранных дел
Российской Федерации
А.В. ГРУШКО

Уважаемый Александр Альбертович,
Уважаемые гости,
Дамы и господа!

Мы рады приветствовать в Москве участников 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов». В этой связи хочу передать самое искреннее пожелание успехов в вашей работе от имени Министра иностранных дел Российской Федерации Сергея Викторовича Лаврова, который два дня назад принял на себя тяжелую ношу Председателя Комитета министров Совета Европы.

Как вы помните, в одном из первых своих выступлений в качестве центрального он поднял вопрос о стандартизации и кодификации избирательных прав на пространстве Совета Европы и большой Европы в целом.

Подчеркну, что МИД России придает большое значение проведению вашей конференции не только потому, что она является фактически первым мероприятием в период российского председательства в Комитете министров Совета Европы. Вопрос о единых стандартах демократических выборов имеет принципиальное значение для процесса демократического развития всех стран Европы, и, разумеется, в этой

долговременной перспективе он выходит далеко за рамки нашего председательства в Комитете министров Совета Европы.

Мы приветствуем все инициативы в плане кодификации международных избирательных стандартов, гармонизации избирательного законодательства и выборов.

Особую роль в этом призваны сыграть такие международные организации, как Совет Европы и ОБСЕ, поскольку их изначальное предназначение заключается в том, чтобы идти к созданию Европы без разделительных линий и, следовательно, обеспечивать универсальный характер имеющихся обязательств и равноправие в вопросах их применения в отношении каждого государства.

Сразу скажу, что лозунг о единстве Европы без разделительных линий – это та философия, которой будет руководствоваться Российская Федерация в текущие полгода, когда мы будем возглавлять Совет Европы.

Исходя из этого, мы поддержали, в частности, создание Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, который был принят на 52-м заседании Венецианской комиссии Совета Европы в октябре 2002 года.

Вместе с тем полагаем, что зафиксированные в Своде пять характеристик избирательного права – всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое – пока не совсем полно отражают реалии избирательного процесса в условиях современной Европы. Создаваемая в настоящее время европейская избирательная система только выиграет, если включит принципы обязательности, справедливости и подлинности выборов, их транспарентности и гласности, если международно признанными стандартами демократических выборов станут также осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод граждан, общественное и международное наблюдение за выборами, гарантии в реализации избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса.

Мы также считаем, что в деле унификации европейских избирательных норм вряд ли допустимы какие-либо формулировки, дающие возможность использовать практику двойных стандартов при оценке выборов. Наличие многолетних традиций само по себе не является

доказательством ненужности их совершенствования. К сожалению, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов есть такая формулировка, как, цитирую, «новая демократия», или «где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти». Есть и такой термин, как «давняя демократия». В ряде случаев в этом документе зафиксированы предвзятые подходы к определению проблем в странах различных категорий.

В качестве примера хочу лишь напомнить о том, что в законодательстве многих государств, которые относят себя к состоявшимся демократиям, есть такие архаичные положения, которые, например, запрещают присутствие иностранных наблюдателей на избирательных участках. Таких примеров мы можем найти множество.

Все эти подходы нашли отражение в подготовленном по инициативе ЦИК России проекте Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, который на восьмой сессии Совета по демократическим выборам, действующего в рамках Венецианской комиссии, получил положительную оценку.

Как известно, проект Европейской конвенции был предложен Россией в качестве общеевропейского инструмента. Однако пока не все государства – члены Совета Европы приветствуют, надо честно признать, идею Конвенции. Объяснения ее противников сводятся к тому, что в европейских странах уже существует устоявшаяся избирательная система проведения демократических выборов и вносить какие-либо изменения в нее нет необходимости. Вместо выработки четких и ясных избирательных стандартов, которые должны в полной мере учитывать особенности национального законодательства, нам предлагают удовлетвориться некими ссылками на такое размытое понятие, как, например, «избирательное европейское наследие».

В связи с этим хотел бы еще раз подчеркнуть, что цель российского проекта – создание единых для всех стран норм и стандартов выборов, которые исключают возможность каждый раз по-своему, в зависимости от политической выгоды, интерпретировать подготовку проведения выборов в той или иной стране.

Исходя из этого, мы полагаем, что российский проект может быть использован наряду с другими документами, включая упомянутый Свод рекомендуемых норм, в качестве основы для разработки единого общеевропейского нормативного акта в области организации и проведения выборов.

В этом контексте мы придаем большое значение результатам 64-й Пленарной сессии Венецианской комиссии, которая прошла в октябре 2005 года и приняла Доклад о национальном законодательстве и практике в вопросах референдума в странах Совета Европы, а также Руководящие принципы деятельности средств массовой информации при наблюдении за выборами. При этом применительно к референдумам предполагается выработка сводного документа рекомендательного характера, что станет еще одним шагом в деле кодификации европейских стандартов выборов. Мы считаем это шагом в правильном направлении и теперь необходимо двигаться дальше.

Составной частью работы по кодификации избирательного права должна стать и работа по установлению общих правил для системы мониторинга выборов. Особую роль здесь опять же призваны сыграть Совет Европы и ОБСЕ.

Вы знаете, что Российская Федерация в течение многих лет вносит на рассмотрение в ОБСЕ соответствующие предложения. Причем, эти предложения направлены не только на то, чтобы и в этой важной сфере реализовать принципы равенства государств. Мы исходим из того, что коль скоро говорим о единых стандартах в избирательной сфере, то должны говорить и о равенстве прав и обязанностей при мониторинге выборов.

Приведу пример. На выборы в Италии Бюро по демократическим институтам и правам человека смогло направить 10 человек, в Венгрию, несмотря на обращение властей этой страны, БДИПЧ не сочло возможным направить ни одного человека, а в Украину и в Белоруссию направило в общей сложности 1000 человек. Это свидетельствует, что болезнь зашла слишком далеко, поэтому необходимы радикальные меры, чтобы придать системе мониторинга выборов и применения обязательств, которые взяли на себя все государства – участники ОБСЕ, действительно равноправный характер.

Вопрос, разумеется, не только в том, наблюдаются ли страны или не наблюдаются. Очень много вопросов связано с формированием миссий наблюдателей.

Мы знаем, что в последние годы вошло в практику появление так называемых «больших миссий» от Парламентской ассамблеи НАТО, Парламентской ассамблеи Совета Европы. Все они действуют под эгидой Бюро по демократическим институтам и правам человека. Кто и как принимает решение о формировании таких миссий? Почему члены парламентской структуры СНГ не включены в большие миссии? Наконец, вызывает сомнение и процедура подбора глав миссий.

По всем этим вопросам мы внесли конкретные предложения и надеемся, что в этом году нам удастся серьезно продвинуть процесс мониторинга и в рамках Совета Европы, и в рамках ОБСЕ.

Наконец, мы должны задуматься о содержании отчетов, которые сегодня во многом используются как политический инструмент. И практика последних лет показала это. В чем смысл отчета? На наш взгляд, он заключается в том, чтобы не выносить политический вердикт, а дать анализ соответствия избирательной кампании и итогов выборов законодательству этих стран и заодно проанализировать, в какой мере оно отвечает тем обязательствам, которые данное государство взяло на себя в контексте участия в ОБСЕ или в Совете Европы. Только тогда эти отчеты можно использовать как реальный инструмент для улучшения практики и движения вперед. Но опять же, если эти отчеты будут готовиться лишь применительно к ограниченному числу стран, то вряд ли мы сможем говорить о том, что в сфере мониторинга нам удастся создать какие-то инструменты, которые могут быть использованы всеми.

Я не профессионал в области избирательного права, но, признаюсь, в отчетах иногда встречаются необъяснимые вещи. Например, изучая отчет о выборах в одной стране, можно найти заключение, что присутствие полиции на избирательных участках способствовало порядку на выборах, в отчете о выборах в другой стране написано, что это – отклонение от существующих норм и стандартов. В отчете о выборах в одной стране говорится, что высокая явка является свидетельством высокого уровня политической активности масс, а в отчете о выборах в другой стране написано, что высокая явка – это результат использования административного ресурса. Таких примеров очень много. Поэтому мы за то, чтобы и здесь были четко определены те критерии, по которым

должно осуществляться наблюдение и которые должны быть в основе выборов по итогам наблюдения.

Должны быть даны принципиальные оценки таким явлениям, как попытки переводить фамилию против воли его носителя с одного языка на другой, в том числе с использованием компьютерных программ, в результате чего люди не могут найти себя в списках избирателей, или использование других, скажем так, современных, избирательных технологий.

Наконец, можно ли объявлять выборы демократическими, если не произведен полный учет избирателей?

На все эти вопросы мы сейчас пытаемся найти ответы. Надеемся, что тот процесс, который сегодня происходит в ОБСЕ и которому должна придать импульс работа, осуществляемая в Совете Европы, позволит нам создать в Европе нормальную рабочую, эффективно действующую систему наблюдения за выборами, чтобы международное сообщество помогало государствам-участникам развивать избирательные технологии, проводить выборы в полном соответствии с демократическими принципами уважения прав и свобод граждан.

Хотел бы особо подчеркнуть, что мы признательны организаторам конференции, международным организациям, поскольку это – первое мероприятие, которое проходит в рамках председательства Российской Федерации в Комитете министров Совета Европы. Хочу в этой связи пожелать успеха и результативности в работе конференции. Благодарю за внимание.

**CODIFICATION ON INTERNATIONAL NORMS
IN THE FIELD OF ELECTIONS**

Mr V.I. LYSENKO
Member of the Central Election Commission
of the Russian Federation

Выступление

члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
В.И. ЛЫСЕНКО

Уважаемые дамы и господа!

В начале своего краткого выступления хотел бы поблагодарить основных докладчиков, которые выступали на нашем заседании, и пригласить всех к свободной, плодотворной, конструктивной дискуссии, по завершении которой, надеюсь, мы придем к общему мнению по вопросам, представляющим для европейского электорального сообщества несомненный интерес и практическую ценность.

На мой взгляд, новая интеграционная Европа, так же как и весь современный мир, рассматривает обсуждаемые нами вопросы в русле двух основных тенденций – надо ли разрабатывать и принимать новые международные избирательные стандарты и как реорганизовать организацию и методологию международного наблюдения за выборами.

Последние годы, особенно конца XX века, показали, что практически все международные организации предпринимают усилия для решения этих двух важных вопросов развития современной представительной демократии и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Это и Европейский Союз, который в 2002 году принял Хартию основных прав и пошел еще дальше, разработав проект Конституции, который при определенных условиях может стать существенным прорывом в части обеспечения избирательных прав и единого понимания международных избирательных стандартов.

Это и ОБСЕ, которая последние несколько лет уделяет большое внимание вопросу разработки международных обязательств в электоральной сфере, дополняющих документ «Копенгаген-90» в формате «Копенгаген плюс», проблемам развития стандартов и методологии наблюдения. В частности, предлагается ввести новые стандарты, обеспечивающие повышение доверия к выборам, независимость органов, организующих выборы, ответственность всех участников избирательного процесса.

Это и Содружество Независимых Государств, на пространстве которого есть адекватная современная международная правовая основа для решения тех вопросов, которые мы сегодня обсуждаем: разработана и действует Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендации по наблюдению за выборами в государствах – участниках СНГ и соответствующее Положение о миссии международных наблюдателей СНГ.

Это и латиноамериканские государства (господин Мануэль Каррильо уже рассказал нам о пакете из 37 международных стандартов для американского континента).

И, конечно же, это Совет Европы, который, разработав и приняв Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, адекватно откликнулся на потребности, вытекающие из статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод – единственной статье, в которой говорится об европейских электоральных стандартах, и которая, в основном благодаря Европейскому суду по правам человека, в течение 50 с лишним лет, прошедших со дня принятия Протокола № 1, обеспечивает реализацию избирательных прав и свобод на европейском электоральном пространстве и дала толчок разработке и принятию Свода рекомендуемых норм.

Позиция Европейского Суда, которая существенно развила концепцию свободных выборов, концепцию прав человека в электоральной сфере, внесла ряд уточнений относительно того, на какие органы распространяются положения Конвенции. При этом оказалось, что в условиях новой Европы, когда избирательные процессы распространяются и на институты исполнительной власти, Конвенция о защите прав человека и основных свобод недостаточна по сфере своего действия. В своих решениях Европейский Суд неоднократно

подчеркивал, что действие Конвенции и статьи 3 протокола № 1 не распространяется на выборы исполнительной власти.

Во многих государствах Совета Европы исполнительная власть тоже становится выборной, и для нас важно, чтобы современные избирательные стандарты в равной мере распространялись на все избирательные процессы, то есть на процессы, связанные с выборами как законодательной, так и исполнительной власти, где используются институт или механизм прямых выборов. В какой-то мере это затрагивает и проблематику местного самоуправления, так как Хартия местного самоуправления не обеспечивает в полном объеме гарантии избирательных прав в ситуации, когда исполнительные органы местного самоуправления формируются на началах прямых выборов.

Кроме того, Конвенция и статья 3 протокола были приняты 50 с лишним лет назад, и поэтому из общеобязательного европейского наследия выпал такой современный международно-правовой компонент, как международное наблюдение за выборами.

Свод рекомендуемых норм содержит краткое положение о том, что международное наблюдение должно обеспечивать проведение свободных выборов и реализацию всеобщего, равного и прямого избирательного права, реализуемого свободно при тайном голосовании. В проекте Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, подготовленном уже Россией в рамках АОВЦВЕ и одобренном в 2004 году Венецианской комиссией, содержится правовой материал в том числе и по вопросу, как сделать международное наблюдение действенным, реальным, исключаящим двойные стандарты или неоднозначное понимание.

И последнее, о чем бы хотел сказать в рамках отведенного регламента. Согласен с господином Бонничи в том, что Свод рекомендуемых норм является адекватным документом рекомендательного характера, в определенной мере предваряющим дальнейшее и более правильное оформления европейских избирательных стандартов как международно-обязательных. Подтверждением тому служат решения Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в которых подчеркивается, что формулирование современных международных избирательных стандартов должно развиваться именно в этом направлении, то есть в формате перехода к Конвенции.

Представляется, что сейчас в общем контексте европейских усилий созданы все условия для того, чтобы практически перейти к разработке и принятию Европейской конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. Как известно, основные возражения Комитета Министров в отношении разработанного проекта Конвенции были вызваны неоправданным, на наш взгляд, мнением, что он якобы нацелен на введение одной, единой для европейского континента избирательной системы. Так вот, проект Конвенции вовсе не нацелен на введение единой для европейской избирательной конструкции избирательной системы по типу, например, выборов в Европарламент, а, наоборот, создает равные, понятные, удобные, демократические условия для всех участников избирательного процесса с тем, чтобы избирательные права и свободы были максимально воплощены, а также обеспечены как национальным законодательством, так и гарантиями европейского правосудия.

Спасибо за внимание.

CIS STANDARDS IN THE FIELD OF ELECTIONS

Mr V. B. RUSHAILO
Chairman of the Executive Committee of the CIS

Выступление

Председателя Исполнительного комитета –
Исполнительного секретаря СНГ
В.Б. РУШАЙЛО

Уважаемый Александр Альбертович, уважаемые участники и гости конференции!

Прежде всего, позвольте выразить признательность за предоставленную возможность выступить на столь представительном форуме и от имени Исполнительного комитета СНГ пожелать всем участникам плодотворной работы.

Выборы занимают особое место в политической жизни любого государства, поскольку их исход во многом предопределяет дальнейшее развитие страны.

Для проведения свободных выборов существенное значение имеет качество избирательного законодательства, демократическая практика проведения выборов, в том числе и соответствие международным избирательным стандартам. Поэтому ответ на вопрос, для чего необходимы международные избирательные стандарты, на наш взгляд, прост и понятен.

Государство, правовое по форме и демократическое по содержанию, вряд ли состоится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод человека. Избирательные права и международные стандарты по проведению демократических выборов должны быть основополагающей нормой современной политики. В этом их политико-правовая ценность для государственных институтов и общества в целом.

В Содружестве Независимых Государств в этом направлении созданы необходимые политические и правовые условия. Совет глав государств СНГ 1 июня 2001 года принял решение о направлении наблюдателей на выборы Президента Республики Беларусь.

Так, впервые на территории пространства СНГ, была осуществлена международная политическая акция, в которой Содружество Независимых Государств выступило в новом качестве, стало активным проводником демократических процессов на пространстве Содружества.

Оценив важность и своевременность этого направления международной деятельности, главы государств – участников СНГ признали необходимым и впредь продолжать практику направления наблюдателей на президентские и парламентские выборы, возложив координацию их деятельности на Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств.

Четыре года назад в СНГ главами государств была принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Этот документ, по сути, стал одним из первых специализированных международных правовых актов в области избирательного права и избирательного процесса, во-первых, имеющий обязательный юридический характер, во-вторых, объединивший воедино и содержательно раскрывший демократические избирательные стандарты в рамках Содружества Независимых Государств, и в-третьих, предусматривающий создание механизма обеспечения гарантий избирательных прав и свобод граждан в СНГ.

Конвенция является одним из свидетельств стремления стран Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса, к созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

В целях развития Конвенции Совет министров иностранных дел Содружества Независимых Государств по получению глав государств – участников СНГ 26 марта 2004 года утвердил Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ.

Таким образом, на пространстве СНГ произошло организационное, правовое и методологическое оформление порядка и условий наблюдения за выборами. Миссии наблюдателей от СНГ стали неотъемлемым элементом системы международного мониторинга избирательных процессов, проходящих в государствах Содружества. При этом, потенциал миссий наблюдателей совершенствуется после участия в каждой избирательной кампании.

Начиная с 2001 года во взаимодействии с государствами Содружества Исполнительным комитетом СНГ была организована работа 30 миссий наблюдателей в десяти странах Содружества. В наблюдении участвовало около семи тысяч человек из всех стран СНГ. Активно работали в составе миссии представители Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ.

Миссии формировались, как правило, из числа парламентариев и дипломатов, работников избирательных комиссий всех уровней, а также представителей исполнительной власти на основе предложений государств открыто и гласно. Кандидатура Главы Миссии, наблюдателей от СНГ согласовывалась с Советом постоянных полномочных представителей государств – участников СНГ при уставных и других органах Содружества по предложению Исполнительного комитета СНГ.

В последнее время установлены рабочие контакты миссий наблюдателей от СНГ и БДИПЧ ОБСЕ, что рассматривается нами как одна из важных форм сотрудничества ОБСЕ и СНГ в целом.

Рабочие встречи, обмен информацией, участие в конференциях и семинарах осуществляются на постоянной основе с учетом взаимных интересов. Анализ подходов к организации деятельности миссий наблюдателей от СНГ и БДИПЧ ОБСЕ показывает, что в их работе много общего. В оценках аспектов избирательного процесса работа строится по схожей методике. Однако меняющиеся реалии Европы все отчетливее требуют дальнейшего совершенствования подходов к международным стандартам демократических выборов, обогащения их новыми обязательствами в области прав и свобод человека. На сегодняшний день требования к организации демократического избирательного процесса основываются на Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятом в 1990 году.

За 16 лет с момента принятия Копенгагенского документа накоплен весомый исторический багаж согласованных, но пока все еще не систематизированных и разбросанных по многочисленным документам ОБСЕ, позиций и международных обязательств государств в этой сфере.

Важным направлением в международном правовом развитии института выборов должно стать движение к общей европейской кодификации путем разработки и принятия Советом Европы единого документа о стандартах демократических выборов и гарантиях избирательных прав.

Сегодня уже разработан проект Европейской Конвенции о стандартах выборов избирательных прав и свобод граждан (Александр Альбертович об этом подробно говорил). Я полностью с ним солидарен и считаю, что скорейшее принятие этого документа, безусловно, будет способствовать унификации стандартов демократических выборов. Уверен, что мероприятия, подобные проводимой конференции, будут содействовать объединению сил государств в реализации принципов демократии.

Желаю конференции открытости и творческого поиска, полезного и конструктивного обмена мнениями, нахождения новых идей и предложений.

Благодарю за внимание.

**SOME CONSIDERATIONS ON ELECTORAL STANDARDS
IN LATIN AMERICA**

**Mr Manuel CARRILLO
Chief of Staff for International Affairs
IFE (Instituto Federal Electoral), Mexico**

I. The Expansion of Democracy in the World

Presently democracy has acquired an unprecedented prestige, since it is considered as the best form of government, as it can best guarantee human, political and civil rights, as well as a dignified life for citizens in a democratic state.

From 1993 to 2003, up to 93 countries moved towards democracy. Out of the 191 countries with a membership at the United Nations, 140 presently carry out democratic elections of different quality levels.

The most recent democratizing process in world history started in the decade of the 70s of the last century. Such process has not lacked difficulties, challenges and the appearance of new problems to be solved. Democracy is above all a human experience linked to the search of freedom, justice and material progress. Therefore, democracy is a never-ending human experience.

Democracy has become a symbol of freedom and justice; it is both an end and an instrument. It basically contains a series of procedures for the access and exercise of power and it is also the result of such procedures. Consequently democracy exceeds a simple method to elect people for government positions. It is also a way to construct, guarantee and expand freedom, justice and progress by peacefully and legally processing tensions and conflicts generated by power struggles.

Therefore, different countries and regions of the world are presently providing diverse answers to the democratizing process. Such is the case of Europe, where electoral standards have been produced in order to guarantee democratic processes in a framework of freedom and justice. Undoubtedly a magnificent example of this is the *Code of Good Practice in Electoral Matters* published by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in May 2003.

It is true that neither North America nor Latin America have issued formal directives on the rules that electoral processes should follow. But there are consensuses on the minimum requirements. Such consensuses are scattered in different national legislations and documents produced following actions of international cooperation in the region.

The process to perfect democracy is in fact the core of this discussion, where good practice codes, electoral standards and electoral international cooperation are the instruments for such purposes.

This paper will present the different experiences developed in Latin America in order to perfect our electoral systems.

II. International Cooperation and the Creation of Consensus for Elections in Latin America

18 countries in Latin America and the Caribbean are considered for the present analysis. These are Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic, Uruguay and Venezuela.

All these countries but one are Spanish speaking and they all have a presidential system as form of government. None of them is a parliamentary system. Unlike Europe, electoral administration is a responsibility of electoral bodies which are independent from public powers. The Executive Branch does not participate in the conduction of elections. However, there are important differences in the integration of the electoral bodies, the profile of officers in charge, their mandate, their appointment and the approval of their budget.

The democratizing process in Latin America was not the result of unilateral actions in every country. International cooperation on electoral matters favored the creation of institutions, procedures, strategies, programs and centers of intellectual production which have played a fundamental role for the strengthening of the electoral processes and institutions in the region.

Such process to create institutions and international cooperation mechanisms to foster the organization of clean and transparent elections has been developed on the global level as never before, but the first steps in this direction were taken in Latin America.

The Inter-American Court of Human Rights of the Organization of American States created in 1980 The Inter-American Institute of Human Rights, as an academic agency responsible for developing activities linked with the promotion of human rights. In 1983 the same Institute created the Center of Electoral Promotion and Assistance (CAPEL for its acronym in Spanish) with the purpose of carrying out technical assistance activities and the promotion of free elections so as to support the development of human rights. From 1985 to date, CAPEL has carried out 169 missions of electoral observation and 64 technical assistance missions.

This Center played a key role in Latin America for the creation of electoral bodies in Central America (Tikal Protocol, 1985), in South America (Quito Protocol, 1989), and the whole American continent (Inter-American Union of Electoral Organizations, UNIORE, 1991). These associations had the main objective of promoting missions of electoral observation so as to create a context that would be favorable for the development of free and transparent elections. Such electoral observation is carried out by officers representing the electoral management bodies of Latin America. In our region, electoral observation is also a task of the NGOs, parliamentarians and political parties, but the performance presenting the highest level of continuity, coverage and presence is definitely that of electoral authorities themselves.

The General Assembly of the Organization of American States (OAS) created in 1990 the Unit for the Promotion of Democracy, as an agency of the General Secretariat, responsible for promoting representative democracy in the region by means of electoral observation missions. From 1962 to date, the OAS has organized 113 missions of electoral observation. Such activity is carried out mainly by electoral experts instead of electoral authorities, unlike CAPEL. When the coverage of a mission requires a longer time, experts are hired on a temporary basis in order to fulfill the mission.

This is the main difference existing between Europe and Latin America. In Europe, due to the relevance of supranational organizations such as the European Union or the Council of Europe, standards have been issued in integral documents approved by the member countries and have been accepted as guidelines for action.

In Latin America there is not such practice, since supranational organizations such as the Central American Parliament have not acted in this direction. Similar actions have been enacted only by means of associations of electoral organizations, such as electoral observation missions which have also produced technical assessment reports on elections, which are handed in to the observed electoral authorities. These reports contain technical analysis of advantages and shortcomings of the observed electoral systems. It is up to the authorities of each country to decide what areas may be improved according to their political context.

The criteria to carry out electoral observation has as its basis the Universal Declaration of Human Rights (1948), the American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), the European Convention on Human Rights (1950), the Convention on the Political Rights of Women (1952), the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (1965), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), and the American Convention on Human Rights (1969).

As a result of the different missions of electoral observation conducted in the region since 1980, at the same time a parallel line of international cooperation has also been established. Such line refers to technical assistance, that is to say, the basis for exchange and mutual assistance between electoral organizations in order to improve and strengthen electoral institutions and procedures. Such technical assistance often takes into account the reports on electoral observation, but it also conducts original analysis in collaboration with CAPEL.

III. Evolution of Electoral Standards in Latin America

As it was mentioned earlier, in Latin America there are no codified standards, but in practice there is a basic consensus on the minimum conditions to carry out free and transparent elections. In this part of the presentation we will expand on the evolution of such consensus, which in practice has become the basis of electoral standards.

Since 1980 when democratization started in Latin America and up to 2006, there have been two stages in the evolution of consensus or electoral standards. During the first stage a set of minimum indicators in order to guarantee free and fair elections was established. This stage lasted from 1980 to mid 90s. During the second stage a whole set of new requirements to perfect electoral democracy, or new challenges resulting from the democratizing process were established. In this second stage we can find the main indicators to foster fair and transparent elections.

The analysis of the evolution of electoral standards in Latin America is determined by a reference to six fundamental axis of electoral democracy: citizens, political parties, electoral management bodies, mass media, electoral processes, and political representation.

**CHART OF THE EVOLUTION OF ELECTORAL STANDARDS
IN LATIN AMERICA**

AXIS	FIRST STAGE	SECOND STAGE
Citizens	<ul style="list-style-type: none"> - System of freedoms: freedom of speech, transit, association, and information. - Right to vote and be voted for. - Right to egalitarian, universal and secret vote. - Right to political participation. - Respect to the result of the vote. - Right to vote without intimidation. - Participation in free, authentic and periodical elections. 	<ul style="list-style-type: none"> - New mechanisms of citizen participation (referendum, plebiscite and popular initiative). - Voting abroad. - Increase in the participation of domestic electoral observation

<p>Political parties</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registry of candidates and parties reflecting the political plurality of the country. - Construction of a competitive political and electoral system. - Affiliation mechanisms 	<ul style="list-style-type: none"> - Party funding and ceilings to campaign spending - Oversight and accountability of resources of political parties - Political guarantees of citizens and party members - Internal democracy - Institutionalization and strengthening - Electoral coalitions - Independent candidates - Prerogatives
<p>Electoral administration</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Impartial electoral management bodies, which are independent professional in their performance. - Mechanisms of citizen oversight and political parties in their performance. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creation of specialized electoral courts. - Electoral civil service - Cost of electoral administration (decrease) - Higher efficiency and efficacy of electoral administration - Implementation of new technology - Guaranteeing equal treatment in the mass media during electoral campaigns - Avoid the use of public resources in favor of parties and candidates - Opinion poll regulations - Transparency in the results - Permanent programs of civic education - Promotion of citizen participation to avoid abstention - Permanent discussion on electoral reform. - Definition of electoral offenses and creation of special prosecuting offices.

Mass Media	<ul style="list-style-type: none"> - Guarantees for freedom of speech and information. - Access to mass media in order to disseminate political platforms. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulation of advertisement and propaganda - Codes of conduct for mass media
Electoral Process	<ul style="list-style-type: none"> - Construction of specific electoral legislation - Electoral registry - Electoral boundaries - Organization and logistics of a transparent election. - Tallying and counting of votes - Timely dissemination of results - Complaints and electoral challenges - Electoral observation - Electoral Justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Campaign periods - Regulation of electoral advertisement - Updating and purging of electoral registries - Re-definition of boundaries - Political debates - Electronic vote - Accountability
Political Representation	<ul style="list-style-type: none"> - Integration of the Legislative Branch 	<ul style="list-style-type: none"> - Reengineering of electoral matters. Majority systems, proportional representation, mixed and other kinds. - Gender quotas and minorities. - Electoral thresholds for political parties. - Reelection to Congress and to the Presidency.

In the first stage we have grouped a set of minimum indicators in order to conduct free, fair, periodical and authentic elections. These indicators in a way constitute our electoral standards, but they were not codified in a text nor approved for implementation by any supranational body. The presence of the heads of the continent electoral management bodies acting as observers created conditions of exigency to assess the degree of fulfillment of such indicators or electoral standards.

We can say that during 15 years, which is from 1980 to 1995, all the electoral management bodies in Latin America reasonably fulfilled the implementation of indicators enlisted in the first stage. This does not mean that such issues have already been overcome and surpassed once and forever. Reality is in fact more complex. Some issues which are in constant need of reform and change have reappeared, for example the electoral registry and the use of technology to organize elections. Areas such as these require permanent and constant review, assessment and updating.

But our democratizing process keeps progressing, not in a linear form, but in a varied and complex manner. This has originated new subjects corresponding to the second stage in the evolution of indicators or electoral standards in Latin America. Electoral modernity caught up with us when we had not finished solving initial problems of democracy. Thus some problems of the first stage presently coexist with challenges corresponding to the second stage.

In this second stage in the evolution of indicators or electoral standards in Latin America, the issues on which we are currently working are varied and complex. Whereas in the first stage the general objective was the conduction of free, transparent, periodical and authentic elections, in the second stage we can identify as general objective that of the search for equity and transparency in the conditions for the electoral contest.

Presently the new indicators or standards for elections in Latin America are centered in subjects related to the development and strengthening of democracy. In the field of citizens there are new mechanisms of citizen participation, such as referendum, plebiscite, popular initiative and voting abroad. In the field of political parties there is the important subject of money in politics, campaigns and political parties. There is a call on the part of citizens to prevent dirty money from invading the arena of elections.

In the area of electoral administration, the priority is the professionalization and the strengthening of electoral management bodies. Stronger electoral bodies are now required, in order to be able to maintain the political neutrality of governments during electoral campaigns. There must be electoral bodies able to regulate the political contest as it is covered in the mass media, in order to guarantee equity and the best quality of information addressed to citizens.

In the field of mass media, standards are set in order to put boundaries to electronic media, due to their large influence during electoral campaigns. In the field of the electoral process, the criteria or electoral standards that must be safeguarded are the shortening of campaign times, electronic voting and the redefinition of electoral boundaries.

Finally, in the field of political representation standards to be considered are the reengineering of electoral systems in order to improve representation, as well as the intense debates on legislative and presidential reelection, among others.

IV. Final Considerations

1. Democracy in Latin America is still an exotic plant in our soil, just as the Spanish language, the horse; the wheel and the catholic religion were at their historical time. Its acclimatization requires gardeners with much time, care, tolerance and moderation. It also requires us to understand that the fruits of such a plant are not good for everything nor can they fix all of our problems at the same time.
2. Latin America is better equipped than ever before to make sure that its democratic bet is crowned by success. We have participative electorates, we have vigorous politicians, we have electoral laws leading democratically to political plurality. We have electoral institutions able to process a democratic struggle for power. There is political stability like never before.

But democracy in Latin America is opposed by some aspects of our own history: the permanent disagreement and misunderstanding of political elites, the search of paternalist structures, the fascination for *caudillo* style leaders and shortcuts, the lack of discipline and citizen education, the reflections of defensive nationalism with its victimizing load, and the fear of modernity and change.

3. In some of our societies there is still hope for an all powerful providential government able to solve every single problem. History has also showed us the simplest of truths: there are neither shortcuts nor magic leaps; there is work, education, and shared responsibility in the construction of solutions.
4. In order to strengthen our democratizing process in Latin America we require the reconstruction of our institutions and a continuous, gradual and patient transformation of our citizen customs. Such is the size of the challenge. Therefore, reform and modernization of our institutions constitute the best bet so as to gradually solve our problems, one step at the time. Here is where our opportunities but also our risks lie.
5. In a few words, we need to be wise and responsible, not only to adopt certain practices and electoral designs, or to correct our deformities. We must be wise and responsible in order to adapt successful practices of different contexts and countries. As Alexis de Tocqueville stated in his classic book *Democracy in America*, a great democratic revolution was taking place, and it had to be fostered. “The first duty which is at this time imposed upon those who direct our affairs is to educate the democracy; to warm its faith, if that be possible; to purify its morals; to direct its energies; to substitute a knowledge of business for its inexperience, and an acquaintance with its true interests for its blind propensities; to adapt its government to time and place, and to modify it in compliance with the occurrences and the actors of the age. A new science of politics is indispensable to a new world.”³

³ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*. Volume 1. D. Appleton, New York, 1899, p. xxxiv (Translated from French by Henry Reeve).

*Second working session Implementation of international standards and
recommendations in national legislation and
practice*

**ELECTION OBSERVATION BY THE PARLIAMENTARY
ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE**

**Mr Vladimir DRONOV
Head of Department
Senior Advisor to the President of the Parliamentary Assembly
of the Council of Europe**

The right to free elections is enshrined in the European Convention on Human Rights.

Article 3 of the first Protocol to the Convention reads, “The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislation”

The way in which elections are held is indicative of the overall level of democracy and the functioning of democratic institutions in the state concerned. Voter turnout is a clear criterion of the political health of that state in that it is a derivative of the degree of electorate’s confidence in the political process.

For these reasons findings of election observation missions provide a wealth of information allowing PACE to draw conclusions on how the state concerned is complying with obligations it assumed upon its accession to the Council of Europe.

The historic change of late 80s-early nineties brought into being a host of new democracies in Europe. With their aspirations to join the family of free nations, only very few had any collective memory of a working democratic set up. Thus, once these nations started approaching the Council of Europe with a view to joining it, a whole set of criteria had to be put in place by the Parliamentary Assembly, which plays the key role in determining a state’s aptitude to be member of the Council of Europe. And, once invited to join, the new member-states became subject to a rigorous monitoring procedure designed to continuously assess their compliance with commitments they subscribed to upon joining.

In this connection, during the past decade, through trial and error, election observation has emerged as an important area of PACE activities.

The Bureau of the Assembly decides which elections to observe, as well as determines the numerical strength of PACE election observation delegations. Political groups make personal appointments. The composition of an election observation delegation must reflect the political make up of the Assembly, the more seats a political group has in the Assembly, the more members of an election observation delegation it is entitled to.

PACE observes elections in accession states, states under monitoring procedure and those in the phase of the post-monitoring dialogue. PACE observes parliamentary elections, observing presidential, regional or even local elections, as well as referenda, can be considered on a case by case basis.

No invitation is needed for PACE to send its observers to the category of countries mentioned above and observers may be dispatched even in the absence of a formal invitation. Yet, it is always preferable to have an official invitation because that guarantees that a meaningful programme of meetings can be put together. A state's unwillingness to accept a PACE election observation mission is a criterion in itself.

PACE election observation covers far more than just observing the vote and the vote count. The run-up to the elections is put to scrutiny, and, when situation warrants that, cross-party pre-electoral missions visit the country concerned roughly a month ahead of the elections. When follow-up to observation mission's recommendations is deemed necessary, a post electoral mission may be sent as well.

Normally, a PACE election observation delegation arrives in the state concerned 3 days prior to the voting day, has an extensive programme of meetings with top candidates and political leaders, top electoral committee officials, presidents of courts that deal with election-related complaints and appeals, diplomatic corps, NGOs, media etc. On election day delegation members are deployed with a view to ensuring the widest possible geographical coverage. Voting observation starts before the official opening of polling stations and lasts until the vote count is finished. The following day observers compare their findings and produce a press statement at the closing press conference. Later a detailed report is prepared for the Assembly, that contains not just the factual account of the observation, but also conclusions and recommendations that the state in question is expected to pay heed to.

PACE is not the only international institution engaged in election observation. Our traditional parliamentary partners are the OSCE PA and the European Parliament. In the fieldparliamentary observers draw upon the logistical support of ODIHR election observation missions. Of late it has become standard practice that the three parliamentary partners and ODIHR act jointly as an international election observation mission whose findings and recommendations are closely coordinated. This is done with a view to making sure that the message sent by international observers to the state concerned is coherent and there is no forum shopping

Election observation operations are a cooperative exercise. The purpose is to help, and not to level critique at a state and its institutions. Election observation is not a precise science. It is furthermore important to have politicians, people with first-hand knowledge and long-time experience, act as observers guided by their political flair and experience.

**CODIFICATION OF ELECTORAL STANDARDS BY REGIONAL
AND INTERNATIONAL ORGANISATIONS**

Mr Ian MICALLEF
Local Councils Association, President, Malta
Member of the Congress of Local and Regional Authorities
of the Council of Europe
Member of the Council for Democratic Elections

Let me begin by thanking the Venice Commission for having taken the initiative of organising this Conference and for inviting the Congress to take part in it.

From our viewpoint events such as this are not only useful but also necessary if we are to make progress in the development of democracy in our member states.

The role of the Congress in election observation

- The Congress is a consultative body of the Council of Europe composed of representatives holding an electoral mandate as members of a local or regional authority.
- It is composed of more than 600 elected representatives who represent over 200,000 European municipalities and regions. As in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, they are grouped by national delegation and political group.

Monitoring of local and regional democracy & elections

The main aim of the Congress is to promote local and regional democracy in Europe.

In this regard, it performs a function of “keeping watch” on local and regional democracy through several means:

1. Firstly, by producing “monitoring reports” on the situation of local democracy and regional democracy in the Council of Europe member States- reports produced on a regular basis and also on an ad-hoc basis when the Congress considers that there is a threat to local or regional democracy at a certain point in time;
2. Secondly, observing local and regional elections: since the conduct of elections in accordance with international electoral standards is a crucial point for assessing the real development towards democracy in particular in the new member states of the Council of Europe, the Congress also performs this function of “keeping watch” on local and regional democracy by:
 - a. assisting in the observation of parliamentary elections under certain circumstances;
 - b. observing referenda whenever there is something at stake with regard to local and/or regional democracy – this is the case of the Referendum on the state-status of Montenegro which took place yesterday.

Congress’ methodology for election observation

The Congress' work in the field of election observation is, naturally, closely related to the work of other Council of Europe bodies in the same field, in particular the Venice Commission.

The Venice commission plays an important role in setting-up standards in electoral matters, mainly through the adoption of opinions on draft electoral legislation. The Commission co-operates closely with the Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), with which it has written joint opinions; a recent one concerning the electoral code of Azerbaijan

This is particularly true as regards the methodology used to observe elections since the Congress, as the Parliamentary Assembly, implement the tools developed by the Council for Democratic Elections, set up in 2002, a body composed of representatives of the Venice commission, the Parliamentary Assembly and the Congress.

The Congress uses the following tools/ standards in observation missions:

- Code of Good Practice in electoral matters
- Election evaluation guide
- OSCE Handbook for observers
- Congress' own checklist

The recommendations that the Congress makes to Authorities in its election observation reports are based on those standards.

Implementation

The Congress' experience in implementing these tools

- Advantages
 - "Shared" tools – assessment of findings
 - The Code of Good Practice in electoral matters underlines among others that, as a general rule, when several international organisations are present to observe elections, it is necessary to enter into contact with the other organisations in particular regarding:
 - the deployment of teams (assignment of responsibility for given polling stations and/or regions) so as to ensure the broadest possible coverage;
 - the comparison of observations so as to ensure consistency of findings.

Congress always intends and tries to co-operate with other organizations on the spot with a view to achieving this aim.

- Challenges & problems faced
 - implementation of same methodology does not guarantee coherent assessment of election conduct
 - better coordination between organisations (e.g. preliminary findings) is needed
 - short-term observation- meetings preceding elections to partly bridge the gap
 - the "scale" of Congress missions - need to further develop co-operation with other organisations
 - complexity of local and regional elections and territorial issues in "newly democratic" countries
 - follow-up to recommendations- based on electoral standards.

Challenges

Better co-ordination of those organisations, whether international or national, monitoring elections:

1. Co-operation with the OSCE/ODHIR has always been excellent; there is a political willingness to co-operate in this field from the side of the Council of Europe and OSCE/ODHIR as well (as underlined in the Final Declaration of the Council of Europe's Third Summit Warsaw last May).
2. However there is still certainly some leeway to improve co-ordination (in particular in practical terms), may be through more standardised procedures.
3. This implies a co-ordination of our methodologies to evaluate elections: thinking in particular of using the same questionnaires as recently decided by the Council for democratic elections- not sure that this is always done.
4. Observation is important in general, but also in particular cases like the Armenian referendum where ODHIR was not invited to take part in the election observation- our efforts to better co-ordinate work are crucial (e.g.: preparatory work carried out by OSCE mission in Yerevan).
5. Standardised procedures / informal contacts.
6. For the Congress, election observation is only part of its work and of course, with limited human and financial resources, it is crucial for us to promote co-operation with other organisations in order to be able to better assess elections:
 - We only send short-term observers- even if our methodologies are efficient, this fact makes it more difficult to assess the overall electoral process- there we need to co-operate with those organisations which are able to send long-term observers. There, we have to rely on the methodologies of other organisations. However, the Venice Commission in particular carries out an important work in terms of setting standards which can be useful for long-term observers, as to give only a few examples:
 - *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission* (prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission) adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

- Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums towards good practices in Europe adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005).

Another problem we face is the size of our delegations, very small compared to the number of observers deployed by the OSCE/ODHIR when observing elections.

We are currently discussing means to enlarge our delegations.

Developments/ proposals to face challenges

- increased visibility of Congress' role in election monitoring (Plenary Sessions adopt reports),
- coordination between organisations,
- follow-up to recommendations - co-operation between organisations in measures taken by the relevant Authorities to implement international observer organisations' recommendations.

**IMPLEMENTATION OF THE CIS STANDARDS DURING
THE ELECTIONS IN THE CIS STATES**

Mr E. SLOBODA
Head of the Department of Logistical Support
of Observer Mission in the CIS Member States
of the CIS Executive Committee

**Применение избирательных стандартов при проведении выборов в
странах СНГ**

Выступление начальника отдела по организационно-техническому
обеспечению миссии наблюдателей в государствах – участниках СНГ
Исполнительного комитета СНГ
Е.А. СЛОБОДЫ

Уважаемый Александр Альбертович, уважаемые участники
конференции!

Прежде всего, позвольте поблагодарить организаторов конференции за
приглашение, а также за предоставленную возможность выступить.

Проведение открытых и прозрачных выборов является неотъемлемой
частью демократического общества, к построению которого стремятся
все государства – участники СНГ.

Понимая это, главы государств СНГ признали необходимым направление
наблюдателей от Содружества на выборы и возложили координацию их
деятельности на Исполнительный комитет Содружества.

Тем самым была заложена политическая основа для работы в этом
направлении, а принятая Советом глав государств Конвенция о
стандартах демократических выборов и утвержденное Министрами
иностраных дел Содружества по поручению Президента Положение о
миссии наблюдателей от СНГ послужили основой для создания правовой
базы. Естественно, что и работа Исполнительного комитета СНГ в этом
направлении выстраивается в соответствии с принятыми документами.
Кроме того, в своей практике мы широко используем рекомендации

Межпарламентской Ассамблеи государств – участников содружества по наблюдению за выборами.

В состав миссии наблюдателей Содружества, в соответствии с Положением о миссии наблюдателей от СНГ, государства направляют подготовленных специалистов, представителей избирательных комиссий и органов государственного управления, депутатов национальных парламентов и дипломатов. В составе миссии постоянно и активно работают представители Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, а также депутаты Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России.

Большинство наблюдателей, входящих в состав миссии, имеют опыт наблюдения за избирательными процессами. Достаточно сказать, что треть из них – депутаты национального парламента или законодательного собрания, треть – представители избирательных комиссий всех уровней, начиная от центральных избирательных комиссий и кончая областными, участковыми и районными, а более 10 процентов – представители дипломатического корпуса.

Говоря о международных стандартах, нельзя не сказать и о практике организации наблюдения. Поэтому, с учетом регламента, разрешите проинформировать вас об основных направлениях деятельности миссии наблюдателей от Содружества на президентских и парламентских выборах в государствах – участниках СНГ.

Для улучшения методики наблюдения за избирательным процессом используется двухуровневая система мониторинга выборов, в которую входят миссия долгосрочных наблюдателей и миссия краткосрочных наблюдателей.

Как правило, за 30–35 дней до выборов Исполнительный комитет СНГ для обеспечения деятельности наблюдателей от Содружества формирует штаб миссии долгосрочных наблюдателей, которые готовят информационно-методические, нормативно-правовые и аналитические материалы, касающиеся избирательного процесса, анализируют избирательное законодательство, решают организационно-практические вопросы, связанные с наблюдением, а также осуществляют мониторинг всех этапов избирательной кампании. В качестве долгосрочных наблюдателей привлекаются сотрудники дипломатических

представительств стран Содружества, аккредитованных в государстве проведения выборов.

Миссия краткосрочных наблюдателей проводит мониторинг избирательного процесса накануне и в день голосования, используя материалы, подготовленные штабом миссии.

С учетом собственного опыта и анализа деятельности других международных организаций Исполнительный комитет СНГ совершенствует и находит новые подходы к организации наблюдения, повышающие его эффективность. Так, оправдала себя практика направления миссий из приграничных регионов стран Содружества, в которых проходят выборы.

В Азербайджанской Республике, в Республике Беларусь, в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан и Украине активно работали представители соседних областей и сопредельных государств СНГ, как правило, из числа сотрудников избирательных комиссий, знающих тонкости избирательного процесса.

Открытие отделений штаба миссии в регионах позволило организовать работу наблюдателей непосредственно в избирательных округах, постоянно контактировать с окружными избирательными комиссиями, что повысило эффективность наблюдения в наиболее отдаленных регионах.

Введено в практику наблюдение за процессом голосования на зарубежных избирательных участках, которые образуются в странах Содружества при дипломатических представительствах и консульских учреждениях.

Количественный состав миссии наблюдателей от СНГ формируется исходя из административно-территориального деления и количества избирательных округов. Это позволяет в день голосования посещать до 50 процентов избирательных участков, более активно оценивать работу избирательных комиссий всех уровней и ход избирательного процесса в целом.

Следует подчеркнуть, что увеличение числа наблюдателей от СНГ положительно воспринимается организаторами выборов в государствах. Мониторинг выборов осуществляется на принципах политической нейтральности и беспристрастности, невмешательства в ход избирательного процесса и во внутренние дела государства. Оценки миссии базируются исключительно на основании собственного наблюдения, официальной информации, фактического материала, представленными избирательными комиссиями и государственными учреждениями, а также личных встреч с избирателями и наблюдателями от других организаций.

Только после всестороннего анализа всей полученной информации Совет координаторов миссии приступает к подготовке текста заявления о результатах наблюдения. В Совет координаторов входят представители государств – участников СНГ, представители центральных избирательных комиссий стран СНГ, представители Межпарламентской Ассамблеи и Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России.

В результате в Содружестве сложилась собственная методика наблюдения, которая не уступает методике международных организаций. Миссия в состоянии проводить мониторинг избирательного процесса и результатов выборов, причем мнения наблюдателей учитываются и воспринимаются как органами государственной власти, так и населением страны проведения выборов.

С учетом накопленного опыта мы и дальше будем совершенствовать работу миссии, на основе имеющегося опыта будем продолжать взаимодействовать с органами Содружества и интеграционными объединениями, действующими на пространстве СНГ по различным аспектам организации и проведения выборов, а также их участия в работе миссии.

Институт парламентаризма, созданный в структуре Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, позволит, на наш взгляд, улучшить информационно-аналитическое, правовое, методическое обеспечение деятельности миссии.

Сегодня в выступлении Председателя Исполнительного комитета СНГ Владимира Борисовича Рушайло говорилось о тесных рабочих контактах с миссией БДИПЧ ОБСЕ. Хотел бы подчеркнуть, что мы готовы к таким контактам и с Парламентской Ассамблеей Совета Европы. Контакты миссий СНГ и БДИПЧ ОБСЕ особенно активно проявляются во время проведения выборов. Вошли в практику регулярные встречи глав миссий для обмена мнениями об избирательных кампаниях. Анализ подходов к организации и деятельности миссий наблюдателей от СНГ и БДИПЧ ОБСЕ показывает, что у них много общего в оценках конкретных аспектов избирательного процесса, работа строится по схожей методике, выявляются одни и те же нарушения избирательного законодательства.

Так, во время избирательной кампании в Кыргызской Республике обе миссии отметили необъективность средств массовой информации, недоработку в избирательном законодательстве вопросов, касающихся отмены регистрации кандидатов, некачественное составление списков избирателей, отсутствие доступа избирателей к различным источникам информации и ряд других недостатков.

В то же время выводы и оценки по итогам наблюдения разошлись. И такие примеры не единичны. Все это делает настоятельно необходимым принятие единого документа о стандартах выборов, избирательных прав и свобод граждан. Озабоченность отсутствием объективных критериев оценки избирательной практики высказали и главы государств – участников Содружества в заявлении от 3 июля 2004 года, и Совет Министров иностранных дел СНГ, который в своем обращении к партнерам по ОБСЕ от 15 сентября 2004 года обратил внимание на необходимость разработки таких критериев.

Уважаемые коллеги! Вопрос, который сегодня обсуждается, важен и актуален. Принятие Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод граждан назрела давно. Проведение настоящей конференции позволяет заложить прочный фундамент для дальнейших совместных шагов в этом направлении.

Спасибо за внимание.

OSCE COMMITMENTS FOR DEMOCRATIC ELECTIONS

Mr Vadim ZHDANOVICH
OSCE/ODIHR Senior Election Adviser

Good afternoon, ladies and gentlemen,

I would like to express my gratitude to the Venice Commission for inviting the ODIHR to contribute to this conference. I think the conference could provide a solid basis for discussion on international principles in the field of elections and would contribute to better co-operation. The addresses of the distinguished speakers and the subsequent presentations outlined the tone of the meeting and set an agenda for constructive discussions. I think we should also commend the Central Election Commission of the Russian Federation for assisting the Venice Commission in organizing this conference in Moscow.

In my short intervention I would like to introduce the subject of the OSCE commitments for democratic election. As you are aware, the ODIHR strength comes in great measure from its experts. That is why we asked Ambassador Geert Ahrens to attend this event. Ambassador Ahrens is a distinguished German diplomat who has a vast OSCE experience. He led a number of the ODIHR election observation missions to OSCE region, including Azerbaijan, Belarus and Ukraine. He would be next on speaker's list and would address this topic in more comprehensive manner

The Copenhagen Document presents a wide-ranging set of commitments of the participating States for fostering democratic processes, ensuring human rights and fundamental freedoms and establishing the rule of law. In this context, the Copenhagen Document sets forth explicit commitments for organizing democratic elections as "those elements of justice which are essential to the full expression of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all human beings". The Copenhagen Document thereby recognizes that elections cannot be separated from the broader context of democratic institutions and processes in a society and are integral to achieving and maintaining democratic governance.

As many of you will know, the ODIHR was originally established in 1991 as the Office for Free Elections, in order to observe how OSCE participating States were meeting their election related commitments, and to assist participating States in their objective to conduct genuine elections in line with OSCE commitments.

Despite the detailed commitments and standards we have, some of the problem areas have in practice sometimes fallen through the cracks. As political will to implement commitments is sometimes less forthcoming than would be desirable, it is important to address issues which were not reflected in the Copenhagen set of rules to the degree they could have.

Future challenges are evident as new issues related to referenda and “recall” elections, electronic voting and counting technology and the development of election standards by other international organizations, among others, are emerging. We understand that these areas are complex and do not present a complete list of challenges in the electoral area of the human dimension. It is quite obvious that there is a need to address the new challenges by developing possibly additional commitments. To follow this track there is no need at this juncture to reopen or reconsider the existing OSCE commitments concerning democratic elections. However, there is nonetheless a clear need to enrich, reinforce and amplify existing commitments.

Since 1990, OSCE participating States have been active on an ongoing basis in developing norms for, and they have built upon the Copenhagen Document through a succession of Declarations and Decisions. The 1994 Budapest Summit duly emphasized an election as a process, and decided that the ODIHR should play an enhanced role in election monitoring before, during and after elections. It also underlined the importance of free and independent functioning of the media. The 1996 Lisbon Summit Declaration cites the issue of electoral fraud in the context of a cross-dimensional regional security issue. The 1999 Istanbul Summit Declaration, followed by the Porto and Maastricht Ministerial Decisions, emphasized the importance of follow-up to ODIHR recommendations.

During the past decade or so, other institutions have also contributed to the advancement and progressive development of international standards related to elections, especially within the OSCE area. In Europe, the Council of Europe’s Venice Commission has adopted the “Code of Good Practice in Electoral Matters”. The European Union has also developed treaties with provisions relevant to free elections, including the Treaty on the European Union and the European Union Charter of Fundamental Rights. The Commonwealth of Independent States endorsed a Convention on Standards of Democratic Elections

and Electoral Rights. The Organization of American States has adopted election standards. In addition, the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) has recently developed a convention on election standards, which has been submitted to the CoE for consideration. On the global scale, the UN Human Rights Committee adopted a General Comment interpreting the principles for democratic elections in 1996.

Mr Chairman, Ladies and Gentlemen,

My concluding remark is very short.

Commitments are not abstract concepts-they are a firm and permanent promise to the 1.1 billion people in the OSCE region. This promise has to be realized, over and over again, through periodic, genuine and democratic elections enabling all voters to freely express their will, and to see it respected.

OSCE COMMITMENTS FOR DEMOCRATIC ELECTIONS

Ambassador Geert-Hinrich AHRENS
OSCE/ODIHR External Expert, Germany

Mr Chairman,
Ladies and Gentlemen,

First of all I would like to thank the Venice Commission for inviting the ODIHR to contribute to this conference. I have not the habit to read from a written text, but I would do so. Any deviations from the pre-distributed text should be checked against delivery. In my presentation to you today, I wish to share a few thoughts on the significance of OSCE commitments, including commitments for democratic elections, which are politically binding for all OSCE participating States and have served the OSCE well. The OSCE is presently considering whether its priority should be full implementation of existing commitments, or the possibility of agreeing additional commitments to supplement the existing ones, or both.

It was through the sustained and concerted deliberations of the Helsinki Process that the OSCE participating States – coming from a variety of traditions and many sharp disagreements – came to a consensus agreement in 1990 on the commitments presented in the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension commonly known as the Copenhagen Document. It presents a wide-ranging set of commitments of the participating States for fostering democratic processes, ensuring human rights and fundamental freedoms and establishing the rule of law. The Copenhagen Document thereby recognizes that elections cannot be separated from the broader context of democratic institutions and processes in a society and are integral to achieving and maintaining democratic governance.

All OSCE participating States have agreed that, “the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of government.” The key concepts enshrined in OSCE election-related commitments are summarised in seven key words: secret, free, fair, universal, equal, accountable and transparent. The government of each participating State is primarily responsible for ensuring that elections are conducted in line with OSCE commitments.

The ODIHR serves as the OSCE's focal point for all election-related matters, including election observation, technical assistance and the review of electoral legislation. Each year, the ODIHR deploys thousands of observers to monitor elections throughout the OSCE region in order to assess participating States' compliance with OSCE election-related commitments.

It is worth mentioning that it was the first political agreement among sovereign states to institutionalize election observation by extending a standing invitation for OSCE states to observe each other's electoral proceedings. In this context, it also provided the election-related mandate for the OSCE/ODIHR, which has just celebrated its fifteenth anniversary last month. In the course of a decade and a half, the ODIHR has observed over 150 elections, and its structured and consistent methodology for long-term election observation has proved to be an efficient mechanism for ensuring democratic elections.

In its election observation efforts the ODIHR co-operates closely and constructively with parliamentary observers, from the OSCE Parliamentary Assembly, as well as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the European Parliament, and more occasionally the NATO parliamentary assembly, in observing election day proceedings. Let me recognize here the valuable contribution that parliamentarians make to the delivery of the ODIHR election observation mandate through their regular contribution to the overall election day observation.

The objective of an ODIHR election observation is to assess the extent to which an electoral process complies with OSCE commitments and other universal principles for democratic elections. The election is also assessed to see whether it is carried out in line with domestic legislation, which should reflect these international standards. While ODIHR's election observation findings may not always make for easy reading for all election stakeholders, it is the duty of the ODIHR to offer realistic assessments of participating State compliance with OSCE commitments.

Although the focus of most election observation has been on new democracies and countries in transition, advanced democracies may also benefit from targeted observation or assessment by international experts. It should be noted that, following the principles of equality of sovereign states, as laid down in Helsinki, all 55 OSCE participating States are equally bound by identical commitments. With this in mind, the ODIHR has also deployed election assessment missions to countries with a long-standing or established democratic tradition to evaluate electoral practices and provide recommendations.

In addition, the ODIHR facilitates implementation of its recommendations through consistent follow-up activities. One key element of these activities is the review of electoral legislation, often in co-operation with the Council of Europe's Venice Commission.

Despite the detailed criteria represented by OSCE commitments, some of the trends regularly identified in some OSCE participating States during the course of OSCE/ODIHR election observation missions are yet to fully live up to those commitments. These trends most often attempt to limit competition and marginalize voter choices, including:

- refusal of registration and/or de-registration of candidates in unclear proceedings with the potential to impose disproportional sanctions for minor violations;
- misuse of state administrative resources by the incumbent;
- pressure on the electorate to vote in a specific manner;
- media bias, particularly with regard to state-controlled media, in favour of the incumbents;
- election administrations whose composition is not sufficiently inclusive;
- lack of sufficient voter registration guidelines and safeguards to prevent abuse;
- complaints and appeals procedures that do not always permit a timely and effective redress of complaints;
- lack of sufficient will to rectify identified shortcomings.

More generally, the trends to limit competition result in lessened voter confidence due to insufficient transparency and accountability, including during the vote count, the tabulation of the vote and the announcement of results.

While the ODIHR is committed to assisting participating States in realizing their election-related commitments, in order for real progress to be achieved, a commensurate level of political will by the respective participating States must be evident. Modifying the legislative and administrative framework for elections is not sufficient to guarantee elections in line with OSCE commitments.

However, participating States have considered the possibility that there may be a need to adopt additional commitments to supplement the existing ones. Following a request from the Permanent Council, the ODIHR has suggested that there are three basic principles integral to the democratic election process - transparency, accountability and public confidence - that could usefully serve as the basis for additional commitments.

These three principles are interrelated in an integral manner. Transparency and accountability contribute directly to increasing public confidence in the respective government's ability and intention to deliver a democratic election process. Each of these principles is important for realizing the will of the people through democratic elections. These principles are also particularly relevant, and necessary, to address issues arising from the emergence of new technologies.

Transparency of the election processes is fundamental to all aspects of a democratic election, including with regard to the advent of new election technologies. It is the people's right to know that an electoral process honestly respects their will. Transparency is the means whereby this right should be fully assured. Transparency provides the basis for electoral competitors to ensure that their right is respected, and the basis to seek redress if it is abridged.

It is also important that proceedings on complaints and appeals for violations of electoral rights should be transparent. The same is true with transparency of campaign financing. Full and timely disclosure, before and after elections, of sources and amounts of financial contributions and the types and amounts of campaign expenditures should be preserved and ensured.

Accountability constitutes a fundamental principle of democratic governance. This is particularly relevant in the electoral process, where it serves as a counterweight to the potential advantages of incumbency. Accountability could provide minimum conditions and legal guarantees for candidates and the electorate in protecting their fundamental rights. It includes effective means of redress against undue administrative sanctions.

Accountability must also address the requirement of providing effective guarantees for candidates and voters. Universal and equal suffrage is a fundamental human right, which can be facilitated and safeguarded through an accountable electoral process. A key element of the commitment is the requirement that all organs and officers of State authority, including election administration, police, prosecutors and the judiciary, are accountable for their actions and inactions that affect the achievement of democratic elections.

Another important area of accountability involves the State media, which has the responsibility to provide balanced and impartial information to the electorate about contesting parties and candidates, and also about the election process itself. There must be complete neutrality on the part of State media.

Accountability requires prosecution of persons who have committed electoral offences. Failure to prosecute offences encourages disregard of electoral rights. Prosecutorial accountability is crucial to protecting the rights of candidates and voters and ensuring that elections are administered fairly and in a non-discriminatory manner.

Public confidence is one of the fundamental principles of a democratic society. There are many factors that can influence public confidence in elections. These factors encompass all aspects of the election process, beginning with the choice of the election system, drafting of legislation, guaranteeing the rights of voters and candidates to receive and impart information, and ensuring full participation in elections without discrimination.

Citizens should have broad public confidence that government is actively pursuing a policy that achieves these goals and not being complacent in the face of unexecuted legal provisions. In its turn authorities, including regional and local, should demonstrate the necessary political will to conduct competitive elections and guarantee both voter and candidate rights. Public confidence is enhanced when citizens see that the State is actively trying to improve election processes and displays a demonstrated will to realize democratic elections.

It is important for a State to be committed to an open and transparent legislative process when choosing an electoral system and rules for conducting elections. Legislation should be formulated and adopted at the end of a public procedure. It is important that different views and public opinions are considered when enacting electoral legislation. In order to enhance public confidence it is necessary to recognize that comprehensive and inclusive public consultations should be held. Especially it is important when deciding key issues such as the choice of election system and legislation. It is important that these consultations be timely, inclusive and devote adequate time to discussion of key issues addressed by the election legislation.

A consistent point reflected in numerous OSCE/ODIHR reports is the important role that election administration bodies have in creating public confidence in the election process. Elections should be administered by persons who: represent various political interests and segments of society; are capable of acting in a professional, independent and impartial manner; and are knowledgeable in election administration.

Election observation directly contributes to public confidence. It is important that there be public confidence in the entire election process and not merely that the votes have been counted and reported accurately. Observers play an instrumental role in ensuring that relevant information on election processes are made public. Authorities should guarantee full and unimpeded access to all stages of the election process to domestic observers (both partisan and non-partisan) and international election observers. This access should extend beyond observation of national elections, including local elections and referenda, to the extent permitted by law.

Public confidence in elections can be enhanced if positive efforts are made to include civil society and voters in the development of public policy issues related to the participation of citizens in democratic elections. These efforts can include outreach to segments of society that have been under-represented, or face obstacles to full participation in political processes, particularly women and minorities.

The ODIHR is aware of the challenges that can emerge for election observation through the introduction of new voting technologies that would benefit from more transparency and accountability in order to instil public confidence. The ODIHR is building up its experience in this area, and intends to introduce guidelines for observation of new technologies in due course.

Mr Chairman,
Ladies and Gentlemen,

I would read the last two paragraphs in Russian.

Promoting democracy is in the fundamental interest of sovereign states. The preservation of liberty in each state and the development of human progress are not only linked to the expansion of democracy, they are dependent upon it. Yet, democracy promotion is not best achieved as a unilateral undertaking. Democratic development is a process best shared among countries and peoples who are traversing a common path. Democracy cannot be imposed; it must be chosen. The OSCE commitments are an expression of this choice for all OSCE participating States as reflected in the Copenhagen Document.

However, the conduct of democratic elections can only be established and maintained through an ongoing and genuine political commitment. While the ODIHR will continue to assist States in implementing their commitments, the ultimate responsibility in this regard lies on the shoulders of the participating States. In this context, the ODIHR is prepared to begin introducing reports on how participating States are implementing ODIHR recommendations, following the suggestion by the Group of Eminent Persons in their report on OSCE reform.

Thank you.

Third working session **New technologies and elections – keeping the diversity or setting common standards?**

**ELECTRONIC SYSTEMS FOR TRANSMITTING RESULTS
AND THEIR SECURITY, STATE AUTOMATIC SYSTEM
OF THE RUSSIAN FEDERATION GAS 'VIBORY'**

**Mr V. V. YASHENKO
President of the Federal Centre for Informatisation
to the Central Electoral Commission of the Russian Federation**

**Государственная автоматизированная система
Российской Федерации «Выборы»**
Выступление руководителя Федерального центра информатизации
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
В.В. ЯЩЕНКО

Уважаемые участники конференции, дамы и господа, коллеги!

Одиннадцать лет Россия успешно применяет на федеральных, региональных и местных выборах Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» (мы называем ее – ГАС «Выборы»), а также технические средства подсчета голосов.

За это время ГАС «Выборы» обеспечила семь федеральных избирательных кампаний, более двух с половиной тысяч региональных избирательных кампаний и более семи с половиной тысяч местных выборов.

В соответствии с подходом России, который был отмечен в выступлении Председателя ЦИК России Александра Вешнякова, ГАС «Выборы» предназначена не только для оперативного и надежного подведения итогов голосования, но и, главное, – для обеспечения открытости и прозрачности избирательного процесса. Предоставление технических возможностей для эффективного общественного контроля за избирательным процессом в конечном счете укрепляет общественное доверие к избирательной системе.

Кроме того, решаются такие вопросы подготовительного этапа выборов, как учет избирателей, регистрация кандидатов, сбор и размещение данных о политических партиях, кандидатах, их избирательных фондах и так далее. ГАС «Выборы» представляет собой систему электронного голосования в широком смысле этого слова, как отмечалось в рекомендациях Совета Европы.

Анализ практики применения системы электронного голосования показал, что создание, развитие и применение автоматизированной системы, технических средств подсчета голосов необходимо проводить с учетом взаимосвязи правовых, организационных и технических аспектов внедрения информационных технологий в избирательный процесс.

Правовые стандарты ГАС «Выборы», заданы пакетом избирательных законов России, среди которых мы хотели бы отметить специальный закон 2003 года: Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

Отдельные аспекты применения ГАС «Выборы» регламентируются федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в которых конкретизированы действия с использованием электронного голосования.

Через полтора года после того, как в России был принят Федеральный закон о ГАС «Выборы», были приняты рекомендации Кабинета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования. Россия принимала активное участие в разработке указанных стандартов.

Мы провели сравнительный анализ указанных рекомендаций и требований российского законодателя и отметили, что российский законодатель предъявляет более жесткие требования к электронному голосованию, чем это отмечено в рекомендациях Совета Европы.

Опираясь на положительный опыт системы, российский закон трактует ГАС «Выборы» как одну из гарантий реализации прав граждан России на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах. В частности, имея в виду значительное ускорение подведения итогов голосования, избирательные комиссии теперь обязаны по закону в течение суток после окончания голосования разместить в Интернете итоговые протоколы всех без исключения избирательных участков.

Учитывая, что во время федеральных выборов в России работает почти 95 тысяч избирательных участков, которые размещены на одиннадцати часовых поясах, можно представить масштаб задачи по автоматизации голосования.

В соответствии с рекомендациями Совета Европы, с российским законодательством государственные органы должны обеспечить надежность и безопасность электронного голосования, только тогда к нему будет доверие. В России это достигается ГАС «Выборы» за счет следующих организационных и технических решений:

- комплексы электронного (оптико-электронного) голосования в течение всего процесса голосования отключены от всех внешних источников, что исключает возможность несанкционированного вмешательства и попытки заблокировать доступ к ним;
- система находится под постоянным техническим аудитом, технология которого обеспечивает постоянный технический контроль состояния и устойчивость к неполадкам и сбоям, которые могут возникнуть;
- перед началом голосования участковые избирательные комиссии в присутствии наблюдателей от политических партий, от кандидатов проводят тестирование, проверку работоспособности устройств для электронного голосования, подтверждая нормальную работоспособность, и только после этого они допускаются к использованию на выборах;

- доступ ко всем комплексам ГАС «Выборы», а их более трех тысяч, имеют только системные администраторы. Это специально подготовленные и имеющие сертификат на право работать на комплексах ГАС «Выборы» люди, которые входят в состав аппаратов избирательных комиссий и работают под общественным контролем;
- порядок использования всех комплексов ГАС «Выборы», в том числе комплексов электронного голосования, находящихся на избирательных участках, определяют ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- информация при обмене по каналам связи подвергается криптозащите, чтобы никто не смог ее исказить. Разработаны технические средства защиты от искажений при обмене, хранении и размещении данных в Интернете;
- между ГАС «Выборы» и другими информационными системами, которые существуют в России, а также с Интернетом, нет физической связи при проведении выборов. В Интернете мы размещаем данные через физический зазор, который гарантирует отсутствие связи непосредственно с комплексом системы.

Практика показала, что указанные решения являются успешными и практически исключают потерю информации или ее искажение.

С точки зрения организационных и технических аспектов использования информационных технологий на выборах в России накоплен большой опыт по сертификации и аудиту программных продуктов и технических средств. У нас реализованы в полном объеме система обучения обслуживающего персонала и обеспечение защиты информации, то есть те рекомендации, которые предлагает Совет Европы.

Эти стандарты детально регламентируются действующими российскими законами. В ГАС «Выборы» контроль за состоянием программных, технических средств осуществляется встроенными системами технического аудита. Одновременно система открыта для контроля со стороны уполномоченных политических партий, кандидатов.

В результате предварительные итоги федеральных выборов становятся известными общественности уже через 3–5 часов после того, как закрыт последний участок на территории России. Время – это серьезный фактор доверия к избирательной системе, и здесь ГАС «Выборы» действует в рамках установленного стандарта.

Благодаря информационным технологиям есть возможность через Интернет обратиться к базам данных ГАС «Выборы» для получения всей разрешенной законом информации о партиях и кандидатах, в результате чего гражданин получает реальную возможность сделать осознанный выбор.

После завершения голосования наблюдатели и каждый избиратель при желании имеют техническую возможность провести независимый подсчет итогов голосования на основании тех протоколов, которые размещены в Интернете, и сравнить с опубликованными результатами. Естественно, это повышает доверие к электронному голосованию.

Исходя из нашего десятилетнего опыта, мы очень серьезно отнеслись к безопасности информации на последних выборах. Федеральные выборы, которые состоялись в 2003 и 2004 годах, показали, что система подверглась хакерским атакам. Всего было зафиксировано 1800 атак. Причем каждая пятая атака была из-за рубежа. Поэтому российская сторона очень аккуратно подходит к технологии прямого голосования в Интернете, через системы мобильной связи, через цифровое телевидение. Патентный поиск, который мы провели, проанализировав патенты более чем за 30 лет, показывает, что нет теоретических решений по защите данных от анонимности при использовании мобильной связи, Интернета, цифрового телевидения.

Очень важной стороной дела, с нашей точки зрения, является комплекс проблем, связанный с психологией восприятия электронного голосования, о котором очень много говорили. Опыт работы ГАС «Выборы» показывает, что часть избирателей, как и кандидаты, и политические партии, испытывают или имитируют недоверие к электронным системам.

Именно поэтому российская сторона призывает осторожно подойти к внедрению незащищенных информационных технологий, потому что любой сбой, любая неисправность или злоумышленное вмешательство легко поставят под сомнение не только итоги выборов, но и весь избирательный процесс, могут подорвать доверие ко всей избирательной системе. Россия избрала постепенное эволюционное внедрение стандартов электронного голосования.

Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав предписано, что мы можем применять устройство электронного голосования уже сейчас, но не более чем на одном проценте избирательных участков. Если в России всего 95 тысяч избирательных участков, то получится, что тысячу участков мы можем оснастить комплексами электронного голосования. Уже в этом году, в октябре, мы будем их использовать на реальных выборах в одном из субъектов Российской Федерации.

Для обеспечения доверия к выборам считаем необходимым сохранить на ближайшие годы принцип параллельного подсчета голосов. Комплекс обработки избирательных бюллетеней или электронного голосования позволяет зафиксировать голос избирателя также и на бумажном носителе.

Обращаю ваше внимание, что именно по этому параметру были очень жаркие споры, когда в Совете Европы разрабатывали стандарты электронного голосования. Тем не менее была выбрана эта позиция. США, которые не участвовали в разработке стандартов, уже используют на выборах комплексы с бумажным подтверждением этого голоса, когда позволяют сравнить результаты электронного голосования с результатами традиционного ручного подсчета голосов.

Указанные комплексы обработки избирательных бюллетеней мы используем нескольких лет. Они могут одновременно обслуживать до семи типов выборов с семью разными бюллетенями, сводят к минимуму ручной труд и гарантируют, что не будет искажений. Это подтверждено на практике высокой точностью, которую мы получаем, используя эти комплексы.

Переход к следующему этапу – чисто электронное голосование, сенсорное голосование – будет серьезным шагом, нуждающимся в серьезной разъяснительной, информационной работе. Общественные оценки, которые мы получили в семи городах России в ходе опытных общественных испытаний комплексов, показали, что необходимы очень серьезные подготовительные, разъяснительные, информационные мероприятия, которые ознакомят с принципами применения электронного голосования и повысят к нему доверие. Максимальная точность, скорость, наглядность представления итогов – важнейшая составляющая работы избирательных комиссий.

Еще один важный момент, на который хотелось бы обратить ваше внимание, это стандарты электронных выборов, которые по-разному воспринимаются в разных культурных и политических средах. Поэтому нам представляется крайне важным выйти в Совет Европы с предложением создать постоянно действующую международную группу (на уровне рабочей группы экспертов) для постоянного анализа и наблюдения за выборами, на которых применяется электронное голосование. Создание такой группы, по нашей оценке, наиболее целесообразно в странах, которые активно используют электронное голосование, что повысит доверие к выборам, на которых оно используется.

Задача этой группы – сбор, обобщение информации и обмен опытом. Мы уже проанализировали огромное количество патентов по этой тематике и имеем общую картину по всем странам мира, где эти системы использовались.

Также представляется полезным обсудить вопрос об организации международной экспертизы функционирования электронного голосования в ходе реальных выборов. На данном этапе разумно сформировать такие группы экспертов на основе двухстороннего договора между страной – организатором выборов и странами-наблюдателями.

В октябре 2004 года мы демонстрировали комплексы электронного голосования, на котором присутствовали представители Совета Европы, Соединенных Штатов Америки. Эти авторитетные эксперты посмотрели как мы использовали электронное голосование на реальных выборах и дали высокие оценки увиденному.

Уважаемые дамы и господа! Приглашаю вас ознакомиться с тем, как на практике действуют стандарты электронного голосования. Мы готовы познакомить вас с функционированием системы в здании ЦИК России после завершения дискуссии.

Спасибо за внимание.

* * *

На вопросы по теме выступления отвечал В.В. Яценко, некоторые ответы которого дополнил А.А. Вешняков. В частности, были даны следующие пояснения.

Что касается применения комплексов электронного голосования в отдаленных местностях, то целесообразность этого покажет дальнейшая практика. Пока мы будем применять их не более чем на одном проценте избирательных участков. Но уже сейчас планируется проработать вопросы использования для голосования вне избирательного участка переносных комплексов электронного голосования.

Если говорить о том, собираемся ли мы выносить систему электронного голосования на мировой рынок, то это, прежде всего, вопрос интеллектуальной собственности, научно-технических решений, запатентованных в Российской Федерации. Мы имеем законное право использовать их в установленном порядке вне территории России, хотя пока спроса на средства для электронного голосования не было. Для этого у нас есть возможности и соответствующие технологии.

Теперь о безопасности информации. Нами внедрен целый комплекс технических и организационных мероприятий, которые с большой вероятностью гарантируют, что информация не будет потеряна. Чем это подтверждается? Более чем за десятилетний срок использования системы у нас не было преднамеренных или непреднамеренных фактов воздействия на систему, потери информации, искажения. Это гарантируют технические и организационные мероприятия, в том числе подбор соответствующих кадров, которые решают задачи, связанные с применением комплексов средств автоматизации.

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» была создана в 1995 году по указу Президента Российской Федерации. Заказчиком ГАС «Выборы» является Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая вырабатывает требования к системе. После этого в соответствии с порядком, который существует в нашей стране, объявляется конкурс на лучшее исполнение требований с наименьшими затратами и определяется победитель. Победителем стал НИИ «Восход» (это государственное предприятие, которое занимается разработкой и реализацией специального программного обеспечения) в кооперации с другими организациями, после чего они начали реализовывать этот проект под контролем ЦИК России (заказчика) и Федерального центра информатизации при ЦИК России. Все технологии, алгоритмы, технологические решения разрабатывались российскими учеными и инженерами. Это был первый этап.

Второй этап – усовершенствование системы. На основании выигранного конкурса кооперация российских предприятий во главе с Научно-исследовательским институтом «Восход» предложила ряд идей, которые были реализованы в технических решениях.

Штрих-коды используются только один раз. Когда избиратель приходит на избирательный участок, карточка выбирается случайным образом и вручается избирателю. Одновременно идет считывание с рабочего места, где находится избирательная комиссия. Штрих-код вводится в систему электронного голосования. Когда избиратель подходит к сенсорной системе голосования, еще раз происходит сверка с карточкой и если совпадает то, что считали с рабочего места комиссии с устройства для голосования, то избиратель допускается к голосованию. Проголосовав, он уходит вместе с карточкой. Он может ее выбросить или оставить на память, но больше никто не узнает, кто к этому коду причастен, в том числе и избирательная комиссия.

После того как завершено голосование на избирательном участке, идет подсчет голосов, а все штрих-коды стираются из памяти машины. Остается только количество голосов. Этим достигается анонимность голосов, которые были поданы, и высокая точность их подсчета.

ГАС «Выборы» связана не только с избирательными участками, которые будут оснащены электронными устройствами (а это очень ограниченное количество на данном этапе), но и с остальными, от которых она будет получать протокол на бумажном носителе. Он вводится в информационную систему на уровне территориальной комиссии. Именно в территориальной комиссии бумажный протокол преобразуется в электронный и по каналам связи передается в вышестоящие избирательные комиссии, вплоть до ЦИК России, давая возможность оперативно собирать и обнародовать эту информацию, в том числе размещать ее в сети Интернет.

Протоколы об итогах голосования каждого уровня комиссий идут медленнее, так как идет проверка полученных электронных итогов голосования в оперативном режиме. Это обеспечивает надежность информации о подведении итогов голосования, оперативное получение итогов голосования с 95 тысяч избирательных участков России. В результате примерно к 3–4 часам утра дня, следующего за днем голосования, мы получаем в нашей базе данных информационной системы почти 95 процентов протоколов всех участковых избирательных комиссий. И как только они попадают в этот зал, здесь, на этих мониторах, все присутствующие наблюдатели видят, как идет этот процесс.

**PRESENTATION OF THE FEDERAL CENTRE FOR
INFORMATISATION ATTACHED TO THE CENTRAL
ELECTORAL COMMISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION
(three groups – same path, different starting points)**

Mrs Z. M. ZOTOVA
Professor at the Russian Academy of Public Administration
under the President of the Russian Federation
Member of the Scientific Methodological Council
at the Central Election Commission of the Russian Federation

Выступление

профессора Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации, члена Научно-методического
совета при ЦИК России
З.М. ЗОТОВОЙ

Уважаемый господин Председатель, уважаемые участники конференции!

Хотелось бы несколько шире рассмотреть поставленный сегодня в повестку дня вопрос об избирательных технологиях, о подходе к единым стандартам.

Говоря об избирательных технологиях, мы понимаем их как систему средств, способов, приемов, форм решения задач избирательной кампании. И с этой точки зрения избирательные технологии можно рассматривать в двух аспектах.

Первый - организационно-правовой аспект. Здесь мы рассматриваем проблемы избирательного законодательства, системы избирательных комиссий, конфигурации избирательных округов, учета избирателей, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования кампании, организации голосования и так далее. И в этом ключе, конечно же, чрезвычайно полезно сегодняшняя конференция, потому что вчера мы услышали замечательные доклады господина Вешнякова о необходимости перехода к единому избирательному стандарту, господина Бонничи о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, господина Каррильо об избирательных стандартах в странах Латинской Америки.

Мне представляется, что этот опыт чрезвычайно важен и актуален, свидетельствует о необходимости перехода к единым стандартам. Параметры такого перехода обозначены: это не только общие принципы проведения избирательной кампании, но и механизмы реализации избирательных прав и свобод граждан, стандарты в области технологии определения статуса участников избирательной кампании, инфраструктура проведения выборов, технология общественного наблюдения за выборами, усиление судебной защиты, основы законодательного регулирования, участие средств массовой информации, прозрачность финансирования избирательной кампании и другие аспекты.

Но все-таки я считаю, что необходимо переводить эту работу в практическую плоскость, и полностью согласна в этом с Владимиром Ивановичем Лысенко. В связи с этим хотелось бы отметить предлагаемый проект Европейской Конвенции о стандартах выборов. Избирательных прав и свобод. Богатейший опыт, который накоплен в этой сфере, не исключает необходимости использования национальных форм, что даст возможность применять разнообразные избирательные технологии.

К примеру, Россия переходит к новой, пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы, и в связи с этим у нас возникает целый ряд новых технологий: выдвижение кандидатов, сбор подписей и так далее, которые необходимо использовать, так как они зафиксированы в нашем законодательстве.

Второй аспект – избирательные технологии. Перечислю те, которые применяются в рамках отдельной избирательной кампании кандидатом или избирательным объединением: технология управления кампанией, или электоральный менеджмент; технология разработки предвыборных программ; технология формирования имиджа, технология финансирования кампании, технология ведения предвыборной агитации.

Не могу не отметить, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проводит с участниками избирательного процесса огромную работу по внедрению демократических стандартов выборов.

И сегодня у нас участниками избирательного процесса приняты очень важные документы – Хартия телерадиовещателей, Хартия политических консультантов за честные выборы, Декларация российских журналистов в поддержку свободных и честных выборов, Декларация участников общественного договора на выборах 2003 года, которая фиксирует ориентацию на демократические стандарты выборов в рамках проведения отдельной избирательной кампании.

Хотелось бы обратить внимание на рассматриваемые сегодня новейшие технологии в сфере электронных компьютерных технологий. Я благодарна за доклад, который сегодня сделал господин Криммер, и думаю, что обсуждение и детальный анализ опыта электронного голосования в крупнейших европейских странах сегодня для нас очень полезны.

Существует еще одна чрезвычайно важная проблема – использование новых компьютерных технологий для ведения предвыборной агитации. Это агитационные сайты в Интернете, агитация по электронной почте, по домофону, агитационный текст автосекретарей, голосовые сообщения, SMS, пейджинговая агитация и так далее. В связи с этим представляется целесообразным разработать международные стандарты в сфере регулирования этих новейших видов агитационной работы.

* * *

Отвечая на заданные ей вопросы, З.М. Зотова дала следующие пояснения.

В 2007 году в России будут проходить выборы по партийным спискам. До 2007 года на выборах депутатов Государственной Думы использовалась смешанная избирательная система: половина депутатов избиралась по одномандатным округам, по мажоритарной системе, а вторая половина – по партийным спискам, по пропорциональной системе. С 2007 года только политические партии будут участвовать в федеральных выборах, выборы будут проходить по партийным спискам.

Поэтому в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы детально прописаны все связанные с этой новеллой моменты.

Что касается регулирования и контролирования использования Интернета для предвыборной агитации, то задача, действительно, достаточно сложная. Думаю, было бы целесообразно предусмотреть требования, которые уже предъявляются у нас к используемым средствам агитации – предположим, запретить использование сообщений, пропагандирующих войну, насилие, расизм, а также информацию, порочащую честь и достоинство кандидата и так далее. Кроме того, стоило бы ввести в практику представление избирательными комиссиями текстов агитационных рассылок по электронной почте, агитационных СМС, голосовых, пейджинговых сообщений, обязав при этом избирательные объединения, кандидатов представлять финансовые отчеты об их рассылке. Эти предложения даны мной сходу, но проблема намного шире и требует самого серьезного обсуждения и выработки коллективного мнения по связанным с ней вопросам.

Спасибо за внимание.

Fourth working session Problems of encouraging voters' participation

**EFFECTIVENESS OF VOTER INFORMATION
AND ITS IMPACT ON PARTICIPATION**

**Ms Kristina LEMON
Election Authority
Senior Administrative Officer, Sweden**

Introduction

For the purpose of this report, the word “participation” is used in its broadest sense, i.e. the actual ability to participate in an election.

The report will discuss the effectiveness of voter information and its impact on participation by pointing at a few specific challenges facing EMBs in their efforts to reach their information objectives. The intention is to open up for a mutual discussion on how to make voter information more effective and to start a dialogue on how we can benefit from each other’s experiences. The examples given in this report are based on Swedish experiences and the legislative framework applicable there.

Objectives of voter information

One of the most important objectives for most election administrations is to make sure that the actual voting procedure is well known and understood by all. It is, I believe, imperative for any election administration to make sure that the reason for abstention is not due to lack of knowledge about the voting procedure. One of the major tasks for an election administration is therefore to develop strategies to inform about the procedure to cast a vote (voter information).

The objectives of voter information may of course vary depending on the responsibilities of the EMB. Nevertheless, some basic features are common for most countries. One such feature is information directed to the general public and another is information designed and produced for special groups. These two groups render different approaches as regards voter information, not only in terms of content and form but also as regards objectives. It is important that there is an overall awareness of the available voting options, but details about specific

provisions are often crucial for some people to understand that they can participate at all.

Methods to reach objectives – the Swedish example

How do we reach our objectives? To take Sweden as an example, our information campaigns tend to become increasingly elaborate and contain packages for most types of media;

- TV/radio spots
- Movie spots
- Paper ads
- Internet
- Telephone/e-mail services
- Films
- Brochures in different languages
- Events

The last point on the list is an attempt to reach targeted groups by being present at certain events, for example, big concerts, market places and communication centres. This initiative has been specially developed to reach immigrant groups, might as well be used to reach young people.

However, before any campaign can be launched, an information strategy plan is drawn up providing a presentation of the planned campaigns and the reasons for media selections, if any. The plan furthermore contains a strategy to measure and evaluate the impact of the campaigns to make it possible to obtain comparable data and learn from mistakes. The information budget allocated includes three stages, which can be visible in the plan: preparatory work (for example, research studies), actual information campaigns and evaluation. There is also a presentation of what groups we want to reach with special information and the reasons for selecting these groups. In the case of Sweden, the following groups have been identified:

- young persons (first-time voters)
- immigrants (those in need of information in other languages)
- persons with visual and hearing impairments
- expatriates
- certain minor groups facing special conditions (homeless, seamen etc)

The groups may of course vary or change over time.

Preparatory work

One way of improving effectiveness of voter information in Sweden has been to conduct research in advance to gather facts about specific target groups and useful channels of communication. The more we know about the special groups we want to reach, the better our information campaigns will be – and we will thereby become more effective in our directed communication.

As part of our preparatory work before the upcoming general elections in September this year, The Election Authority has conducted a survey among five selected language groups to learn more about their knowledge of the Swedish voting procedure, where they seek/want to find information and whether or not translated products are wanted. The selected language groups were:

- Persian
- Turkish
- Somali
- Bosnian
- Chilean

The result proved to be most useful and provided concrete information about what media and/or activities to be used to better communicate with each respective group. In addition we received information about how much/little they know about the voting procedure and whether or not they intended to vote in the upcoming election. This will enable us to produce tailor-made information products for each group. One feature common for all groups is that there is a general lack of political engagement and therefore a very low interest in learning how to vote. Procedural knowledge was described as useless since no clear reasons were experienced why their votes should matter. A feeling of isolation and not being heard seemed to be the foremost reasons for most groups not to vote, together with a lack of political party candidates that they could identify with. There was a disbelief in their possibilities (not their abilities!) to influence politics, which we take most seriously. The results clearly show the importance of creating the necessary incentives for people to vote.

We also have a long-established co-operation with certain national handicap organisations to make sure that products directed to them are in an updated format and contain relevant information for that specific group. In developing our new web site, the WAI standard has served as a basis, together with direct input from some of these organisations.

The results of all our preparatory work serve as fundamentals in our selection of media channels and information strategies towards the targeted groups.

The campaign period and afterwards

To be able to gather data about the general public's level of knowledge about the voting procedure, a survey was conducted in connection to the election to the European Parliament in 2004. The survey was made through telephone interviews carried out in two phases – one before the campaigns have started and one at the end of the campaign period. For each phase 1000 persons were randomly selected and interviewed. The survey had two main purposes:

- 1) To find out the level of knowledge about the voting procedure before the campaign start and to check if the level had increased after the campaign.
- 2) To try to pin-point our specific campaigns/products and to see to what extent they are related to the increased knowledge.

The results showed that the level of knowledge clearly increased after the campaign had started – a result fairly expected. However, it proved very difficult to identify our specific products to cause that effect since there were far too many sources of information available for the voters. I will further elaborate on the subject of exclusiveness of information below. The survey showed that more than 95 percent of the respondents knew how to cast a vote – a figure indicating that abstention has other causes than lack of procedural knowledge.

In this context it should be mentioned that the Swedish Election Authority has no responsibility to enhance turnout or to provide reasons why any one should vote. This responsibility lies in the hands of the political parties and, to a certain extent, the Ministry of Justice. It is thus up to the political parties to create the necessary incentive for people to want to vote, and to feel that it matters. Sweden, as many other countries, suffers from a falling turnout and if this trend continues we will have a fast-growing group of eligible voters not interested in casting a vote – and in the long run we might face the challenge of trying to teach the voting procedure to an increasingly large group of people that have no experiences at all in casting a vote!

Challenges

So how do we know that our campaigns are effective? We don't! In times of election, information comes from a variety of sources. But if so, is it important that your specific campaigns have reached the set objectives? To a certain extent the answer must be yes since we have a responsibility to spend our money wisely, but on the other hand it could become quite useful if correct information comes from various directions – it increases the impact of message and might reach more people. One of our main challenges before the future is to increase our awareness of what the other actors are doing. Such an awareness could improve strategies and further accentuate the specific messages. It might even create a necessity to co-operate or at least to find out what the other actors are doing. In the long perspective, this will bring less duplication of messages/channels, more efficient spending of money and finding a natural way to correct wrongful information within your areas of responsibility. The common perspective is to have individual strategies – to have exclusiveness of information, but much can be gained from cooperation.

The result shown from the language group survey, that there is a strong connection between learning the voting procedure and the incentives to cast a vote, has for us created an increased realisation that information about the voting procedure and information about why you should vote should be run parallel, if possible. Therefore, the Election Authority has, during the last few elections, cooperated more directly with the Ministry of Justice. We have, when possible, participated in their projects of enhancing participation. The aim has been to present the Election Authority's material about the voting procedure to those launching campaigns about the importance to participate and thereby provide a wider platform of voter information.

Another challenge is the periods of information campaigns. One of our problems is that most of our campaigns are launched just before each election event. The budget for information campaigns is incorporated into the election budget, which is considerably increased during election years. There is also an inherent tradition to launch all campaigns before and during a specific election event. This is to a certain extent natural, since any upcoming election creates an increased demand for information. However, for knowledge to maintain at a high level or to learn a procedure properly we might need more recurrent information strategies to reach our objectives. Projects such as annual school elections could, with the necessary budget, make elections "come alive" each year. If all students in, for example, the

8th grade and the second year of high school participated in a school election, chances might increase that they will continue to vote in “real life” and that they believe it is important. Education material, such as films, games and brochures, might also prove to be effective, or to produce information packages for immigration education.

A third main challenge is “who is doing what” within the election administration. Should voter information be equal for all and therefore produced and communicated at the central level, or will information campaigns be more effectively conducted by local authorities which have detailed knowledge about their inhabitants’ needs? The ideal situation would of course be a mixture, but it takes time and resources to uphold contacts with all concerned authorities. Sweden has chosen the approach that the central Election Authority produces the information products to be launched nationwide, while the local authorities inform about local conditions. We have not yet any experiences from this approach, since it will be tested for the first time during this upcoming election. However, contacts with the local authorities indicate that the level of voter information will vary considerably, foremost due to expected information demand, the number of inhabitants and the finances available.

A fourth challenge is the problem of reaching and communicating with certain groups of eligible voters. The methods of finding target groups and communicating with them are not yet sophisticated enough to be satisfying. Some target groups are reached through interest organisations, while others only want to communicate in person. It is time-consuming and requires expert knowledge – something that the EMBs do not have themselves but have to purchase. In Sweden there are too few organisations/companies offering such expertise. With very little competition and no possibilities to compare skills, there is a certain insecurity in knowing what expertise you are actually buying.

Conclusions

Voter information is one of the cornerstones of administering an election. It is therefore of considerable importance how effective this information is in relation to the set objectives. By providing adequate voter information to selected groups through appropriate channels I believe that voter information will definitely have an impact on participation – especially in groups where the level of participation is lower than average. But this requires time, strategies and money! Even though the challenges are many, they are far from impossible to overcome. In an evolving society, the conditions for “traditional” voter information rapidly change and it is

up to us to keep up with the speed in order to find the potential voters. There is a tendency within election administration to stick to the same types of campaigns – by sheer tradition rather than preparatory research. I believe that we need to find new and alternative methods to reach people in order to engage them. If we expand our information campaigning period to include also the period inbetween elections, this will be an important step on the way and create much better opportunities for voter information to make a lasting impact.

**INITIATIVES TO ENCOURAGE HIGHER TURNOUT:
AN INVENTORY WITH CASE STUDIES**

**Ms Maria GRATSCHEW
International Institute for Democracy
and Electoral Assistance (IDEA)
Programme Officer, Sweden**

The past several decades have witnessed a general decline in voter turnout throughout the world, and while there is little agreement as to what specifically constitutes a good level of turnout, recent declines in many countries have raised concern among governments, non-governmental organizations, and citizens.

Voting is the act by which ordinary citizens choose their representatives and influence public policies. It provides the foundation for the operation of representative democracy and has great symbolic value. If voting participation declines, the primary link between the citizen and the system is diminished, government actions may be less likely to correspond with the desires of the citizens, and on a larger scale, the legitimacy of the democratic system may be undermined.

Voter turnout has been a focus of International IDEA's work since its inception. More recently a myriad of voices have sought International IDEA's advice on what can be done to reverse this decline and increase voter participation. As a response to this need, a handbook has been developed which collates, categorises and examines some of the proactive and direct efforts that have been conducted throughout the world both to reverse the decline in voter turnout and to seek to maximize turnout at elections of all types.

This handbook has two purposes: to disseminate information and share knowledge on voter maximisation activities in an effort to stimulate a more informed debate, and to inspire and promote new thinking and the design of new activities. Its target audiences include civil society, election management bodies and related government bodies, politicians, legislators, NGOs, educational institutions, media and other stakeholders. The handbook is non-partisan in nature.

The handbook includes:

- A collection of case studies written by experts to illustrate the different approaches and activities that have so far been undertaken worldwide to maximise voter turnout.
- An inventory of worldwide voter turnout maximisation activities.
- An analysis of measures that can be taken to increase turnout and a series of recommendations on how this can best be achieved.
- A brief analysis of voter turnout and what it means for a democracy.
- A matrix categorising different types of voter maximization activities, their aims, target audiences, methods used and who has used them.
- Global voter turnout data from national elections since 1945 Contents

Chapter One: Introduction

Locates the issue of participation within democratic theory and discusses the usefulness/desire for maximized voter turnout. Identifies broad categories which impact upon voting behaviour and gives an overview of some major factors which affect voter turnout. Introduces the particular problem of low voter participation amongst young people.

Chapter Two: Inventory

Presents the types of actors (both governmental and non-governmental) who work on voter maximisation activities and outlines and categorises these activities according to the approach taken, the main problem addressed, the target audience, methods used, and who they are used by. Six basic approaches are identified: information campaigns; advertising campaigns; grassroots movements; school/mock elections and other special purpose educational programs; entertainment; and inducements. An inventory compiled from a wide range of international sources is included as an annex, from which case studies are drawn covering each category of study.

Chapter Three: Case Studies (a selection of the following)

Information:

- Elections New Zealand (the NZ electoral management body): comprehensive registration campaign with information available in numerous languages.
- South African Independent Electoral Commission: website providing detailed information on both registration and voting.

Advertising:

- UK Electoral Commission: nationwide media campaign explaining why people should vote
- CIDEM (Civics and Democracy Association, France): widespread media and public advertising campaign encouraging citizens to vote and aimed primarily at young voters.
- Botswana. Voter apathy project which focuses mainly on young voters.

Entertainment:

- RECIF (a network of NGOs in Burkina Faso): a theatrical play which illustrated the positive effects of women exercising their right to vote and encouraged women to vote.
- Rock the Vote (US): a non-profit, non-partisan organization which encourages young people to vote through a variety of activities and events which incorporate the entertainment community and youth culture. Also, Rock Volieb (Slovakia 1998 and 2002) which was modelled on the above.

School/mock elections:

- Student Vote (Canada): aims to provide Canadian students with an opportunity to actively participate in a non-partisan parallel election experience, during an official election period.
- Instituto Federal Electoral (Mexico): a civic and electoral education programme for youth.

Grassroots:

- The Minnesota Participation Project – Nonpartisan Nonprofit Voter Mobilization (US): a variety of methods and strategies to work with other in-state non-profit organizations seeking to increase voter mobilization.
- PORA (Ukraine): non-partisan civic movement in Ukraine which employs numerous tactics in pursuing its aims of free and fair elections and maximising voter participation.
- Sweden (Ministry of Justice): supporting programmes with local groups, including individuals from different parts of the world.

Inducements:

Council of Ministers (Bulgaria): prior to 2005 parliamentary elections funds were appropriated from the state budget to run a lottery linked to the election. A similar scheme has been carried out by a local authority in Norway. The two are compared and contrasted.

Chapter Four: Conclusion

Returns to the themes raised earlier and puts forth some preliminary conclusions and recommendations that may be drawn from the case studies. Questions of effectiveness and its measurement are also addressed, as are the issues of cost-benefit and controversy generated by the different activities.

About International IDEA

Founded in 1995, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) is an intergovernmental organization that seeks to promote and develop sustainable democracy world-wide.

For information about IDEA, its work and publications, please visit www.idea.int

**SOLVING THE PROBLEM OF VOTER TURNOUT THROUGH
IMPROVEMENT OF PROFESSIONAL TRAINING FOR
ELECTION AND REFERENDUM OFFICIALS AND LEGAL
EDUCATION OF VOTERS**

Mrs A. A. SOZIKINA
**Acting Head of the Russian Center for Training
in Election Technologies under
the Central Election Commission of the Russian Federation**

**Решение проблем явки избирателей на выборы через повышение
профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов
и правовое обучение избирателей**

Выступление и.о. руководителя Российского центра обучения
избирательным технологиям при ЦИК России
А.А. СОЗЫКИНОЙ

Уважаемый председательствующий, уважаемые участники конференции!
Благодарю организаторов выборов за предоставленную возможность
выступить.

Я с большим вниманием слушала выступления коллег из Швеции - госпожи
Лемон и госпожи Грачев - и дискуссию, которая развернулась после их
выступления.

Хочу поделиться своими мыслями по поводу обсуждаемой темы.

Сегодня все выступающие обмениваются опытом работы по обозначенным
темам конференции, так же поступлю и я.

Без активного и грамотного избирателя выборы не могут играть роль
действенного механизма осуществления власти. Борьба за голоса
избирателей – это кульминационный момент любой избирательной
кампании. Задача, которую приходится решать избирательным комиссиям
разных стран, – проблема явки на выборы. Активность, с которой
проходила сейчас дискуссия, подтверждает, что у нас есть общие проблемы.
Из тех встреч, тех сообщений, которыми мы делимся друг с другом, а
поделиться нам есть чем, каждый из нас может извлечь положительный

урок для решения разных проблем, в том числе решения проблем электората другой страны.

Практически во всех странах, где проводятся выборы, в государственных органах утвердился принцип равного избирательного права. В выступлении коллеги из Швеции прозвучало, что право не есть гарантия осознанной необходимости избирателя прийти на выборы. В большинстве стран участие в выборах является гражданским долгом, в том числе и в России, а не юридической ответственностью.

Новейшей демократии России немногим более десяти лет. Срок недостаточный для утверждения, что эта система является у нас полностью устоявшейся. В сознании многих российских избирателей необходимость пойти на выборы в условиях многопартийности пока не сложилась. Но, несмотря на то, что в Российской Федерации традиции выборности не имеют древнего правового регулирования, тем не менее, та интенсивность, с которой Россия в последние годы ведет поиск оптимальных моделей тех или иных институтов избирательного права, позволяет с уверенностью утверждать, что у нас все получается и Россия входит в число стран, реализующих избирательные стандарты.

Считаю, что за эти десять лет Россия сумела очень многое:

Первое. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации создана структура, которая занимается вопросами правовой культуры участников избирательного процесса, – Российский центр обучения избирательным технологиям. Цель – координация и организация работы в области правовой культуры.

Второе. В России есть федеральная программа повышения правовой культуры избирателей, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений, утвержденная Президентом Российской Федерации еще в 1995 году. Постановлением ЦИК России был принят Комплекс мер по профессиональной подготовке организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы, затем в начале этого года принят Комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006-2008 годы. Все планы успешно реализуются. Формы работы нашего центра разнообразны, направлений несколько. Но, безусловно, есть и приоритеты. Назову четыре из них:

правовое обучение избирателей и организаторов выборов, информационно-просветительская деятельность, издательская деятельность и мероприятия, проводимые совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Одним из приоритетных направлений считаем повышение квалификации кадров избирательных комиссий всех уровней.

За последние годы в Российской Федерации, я могу об этом говорить с уверенностью, сложилась непрерывная многоуровневая система обучения кадров избирательных комиссий от федерального до местного уровня.

Примерно раз в четыре года, а в некоторых случаях и чаще, 100 процентов руководителей избирательной комиссии субъектов России, включая председателей, заместителей председателей, секретарей избирательных комиссий субъектов, работников аппаратов комиссии, проходит двухнедельное обучение здесь, в Москве, на базе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Руководством Центральной избирательной комиссии Российской Федерации ставится задача их непосредственного участия в процессе обучения членов избирательных комиссий. Практически в обучении каждой группы участвует Председатель ЦИК России Александр Альбертович Вешняков.

В программу обучения включены актуальные вопросы избирательного права и избирательного процесса. Значительная часть учебного времени отводится практике работы избирательной комиссии субъекта в виде различных активных форм обучения, в том числе непосредственно с выездом на места. Все слушатели у нас проходят компьютерное тестирование.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет процесс организации новой формы обучения участников избирательного процесса через систему создания базовых территориальных избирательных комиссий. Со стороны центра в помощь базовым территориальным избирательным комиссиям и избирательным комиссиям субъектов подготовлено 13 учебных программ для различных участников избирательного процесса и программа компьютерного тестирования к ним.

В помощь организаторам выборов, связанным с работой в области профессиональной подготовки кадров избирательной комиссии, Российским центром совместно с Федеральным центром информатизации создана страница на сайте ЦИК России международной сети Интернет.

Приобретенные на занятиях знания трансформируются в практические действия и с учетом исторических, национальных и культурных особенностей регионов в виде информационно-разъяснительной деятельности через различные формы работы доводятся до наших избирателей, в том числе до будущих молодых избирателей. ЦИК России, Российский центр обучения избирательным технологиям оказывают консультативную, методическую помощь избирательным комиссиям в этих вопросах.

Проводимая работа с организаторами выборов и избирателями дает возможность повысить явку на выборах. Мои коллеги, председатели избирательных комиссий Твери, Ростова и Ульяновска, заявили о желании выступить на конференции. Думаю, что им будет предоставлена такая возможность. Их опыт, на мой взгляд, очень интересен.

И еще об одном аспекте деятельности Российского центра. В рамках издательской деятельности ЦИК России Российский центр обучения избирательным технологиям выпускает большое количество литературы в помощь организаторам выборов: методические пособия, учебные программы, учебники, сборники, анализ современных избирательных систем отдельных зарубежных стран и так далее. Вышло первое издание сборника документов «Международные избирательные стандарты». В первом выпуске представлены избирательные системы Великобритании, Канады, Мексики, Польши. В предисловии членом ЦИК России Владимиром Ивановичем Лысенко отмечено, что этот выбор не случаен. Он обратил внимание на то, как законодательство о выборах этих стран решает вопросы защиты избирательных прав граждан, подготовки к выборам, какие существуют тенденции развития, какие правовые средства используются при регистрации избирателей, каковы альтернативные формы голосования, каким образом политические партии участвуют в избирательном процессе и на многие другие вопросы. Эти вопросы представляют не только теоретический, но и практический интерес с точки зрения совершенствования российского законодательства.

Должна заметить, что в Комплексе мер по повышению правовой культуры на 2006-2008 годы запланированы мероприятия по внедрению передового отечественного и зарубежного опыта организации работы по вопросам обучения участников выборов и референдумов. Возможности нашего обмена информацией, опытом решения проблем, конечно, не должны, на мой взгляд, ограничиваться только сегодняшней конференцией. Как вчера сказал Владимир Борисович Рушайло, председатель Исполкома СНГ, в нашей работе так много общего. И российская сторона готова к сотрудничеству. Мы приглашаем наших зарубежных коллег в удобное для вас время к нам, в Российский центр обучения избирательным технологиям, для более предметного обмена информацией. Мы будем рады увидеть вас снова.

Спасибо за внимание.

**SOME ISSUES RELATED TO INTERNATIONAL STANDARDS IN
THE FIELD OF ELECTIONS**

Mr R. T. BIKTAGIROV
Russian Academy of Civil Service

**О некоторых вопросах кодификации международных
избирательных стандартов**

Выступление доцента Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
члена Научно-методического совета при ЦИК России
Р.Т. БИКТАГИРОВА

Уважаемый Председатель! Уважаемые участники конференции!

Прежде всего, позвольте поблагодарить за возможность принять участие в дискуссии в рамках столь широкого и авторитетного форума, как 3-я Европейская конференция представителей центральных избирательных органов европейского континента.

С учетом установленного регламента, хотелось бы коротко затронуть всего два вопроса из многочисленных проблем, стоящих перед участниками конференции.

Речь пойдет, во-первых, о мотивах, лежащих в основе императива кодификации международных избирательных стандартов, а во-вторых, о некоторых практических предложениях по корректировке действующих как международных, так и национальных правовых норм, законодательства о выборах и референдумах, в том числе Российской Федерации.

Общеизвестно, что действующие международные избирательные стандарты зафиксированы в более чем ста документах международного сообщества как универсального (глобального), так и партикулярного (регионального) характера. Приняты они различными международными органами (организациями) в разное время после учреждения ООН.

Из фундаментального сборника документов «Международные избирательные стандарты», подготовленного и изданного ЦИК России в 2004 году, следует, что по неполным данным насчитывается 142 документа, в той или иной мере регламентирующих выборы и референдумы на международном уровне, в том числе 51 изданы ООН, 18 – ОБСЕ, 33 – органами Совета Европы, 6 – органами Содружества Независимых государств, 4 – Межпарламентским Союзом и другими органами. Применительно к России и другим государствам – участникам СНГ, кроме того, действуют 9 многосторонних и двусторонних договоров по проблемам обеспечения политических прав, в том числе избирательных прав граждан, проживающих в этих государствах.

Эти документы вобрали в себя прогрессивные демократические идеи и институты избирательного права и процесса, накопление мировым сообществом государств и представляют большую правовую и гуманитарную ценность.

Очень важно, что международные избирательно-правовые нормы – избирательные стандарты составляют неотъемлемую часть правовой системы государств, в том числе и Российской Федерации. Причем согласно Конституции Российской Федерации 1993 года, эти нормы обладают приоритетом по сравнению с нормами национального законодательства. Это зафиксировано в Конституции Российской Федерации и неоднократно подтверждено в решениях высших судебных органов государства – Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Переходя к практической стороне дела следует отметить, что в юрисдикционной деятельности правоохранительных органов возникают трудности, связанные с поиском международно-правовых норм, которые касаются гражданских и административных дел, находящихся в производстве судов и избирательных комиссий, поскольку они рассредоточены по многочисленным декларациям, конвенциям и договорам, что существенно тормозит их практическое применение, а следовательно и влияние на регулирование избирательного процесса и различных конфликтов, возникающих в рамках кампаний выборов и референдумов.

С учетом этих обстоятельств кодификация международных избирательных стандартов становится, как нам представляется, насущной задачей государств – участников соответствующих международных объединений и прежде всего ОБСЕ, Совета Европы. Объединение этих норм в авторитетном международном документе, скажем, в Конвенции Совета Европы было бы крупным шагом вперед как в установлении обновленных и усовершенствованных мировых избирательных стандартов с учетом современных политических и правовых реалий, так и в стабилизации правоприменительной деятельности избирательных органов, судов, других юрисдикционных органов, действующих в сфере выборов и референдумов.

Другой мотив кодификации международных избирательных стандартов вытекает из необходимости их обновления и уточнения сообразно происшедшим демократическим изменениям в Европе и в других континентах на рубеже XX и XXI веков. Ведь кодификация, как указывалось в докладе А. А. Вешнякова, это не просто сведение воедино различных норм, а высшая форма систематизации права, которая предполагает обновление и переработку существующих норм, отказ от не оправдавших себя или не работающих установлений, формирование новых принципов и новелл, словом, своего рода санитарную очистку существующего нормативного массива, принятого различными органами в разное время, приведение их в соответствие с современными требованиями теории и практики.

Очень приятно констатировать, и это справедливо отмечалось в докладах, произнесенных на нашей конференции, что работа в этом направлении, и весьма значительная, уже проделана. Я имею в виду проект Конвенции Совета Европы о стандартах свободных, справедливых, подлинных периодических выборов, разработанный и предложенный в диссертационном исследовании Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова.

Следует отметить, что этот инициативный документ сыграл существенную роль в подготовке Европейской Конвенции о стандартах выборов и избирательных прав и свобод. Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, которая была одобрена на 58-м пленарном заседании Европейской комиссии и демократии через право (Венецианской комиссии) еще в марте 2004 года в Венеции (Италия). Известно также положительное отношение к этому проекту Конвенции ПАСЕ и Конгресса региональных и местных властей Совета Европы.

В свете сказанного диссонансом выглядит позиция, занятая Комитетом Министров Совета Европы, на 55-м заседании которого, прошедшем, правда, на уровне заместителей министров 9 сентября 2003 года, отмечается, что в настоящее время преждевременно начать работу над проектом юридически обязательной Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод.

По этому поводу можно сказать, что с тех пор прошло уже три года, и ситуация все более настоятельно диктует необходимость доработки и принятия указанной Конвенции. Об этом, на наш взгляд, совершенно обоснованно говорилось в выступлении члена ЦИК России, доктора юридических наук В.И. Лысенко.

Во второй части своего выступления хотелось бы обратить внимание на необходимость более углубленной разработки в будущей Конвенции о стандартах выборов как кодификационном акте следующих принципиальных, по нашему мнению, положений.

Первое. Необходимо преодолеть недооценку как в теории, так и особенно на практике демократических принципов избирательного права и процесса, которые ныне существенно увеличены количественно и обогащены содержанием законодательством многих государств, в том числе и России. В этом отношении достойный пример являет собою и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, принятая 7 октября 2002 года в г. Кишиневе, в которой из 26 статей 10 посвящены именно принципам избирательного права и процесса, раскрытию их содержания, вытекающим из них требованиям к организаторам и участникам выборов.

Считаю важным подчеркнуть, что в будущем кодифицированном международном акте о выборах должна быть норма, гласящая, что игнорирование принципов избирательного права и процесса влекут отмену итогов голосования, результатов выборов. Это позволит сделать указанные принципы не формальными, а работающими категориями.

Второе. В настоящее время международные избирательные стандарты и национальное законодательство о выборах достигли в целом достаточно высокого уровня совершенства как в плане демократического содержания, так и в смысле законодательной техники. Однако при всех успехах законодателей следует признать, что действующее законодательство о

выборах остается громоздким и в значительной части непонятным для рядового избирателя, не имеющего специальной подготовки, достаточного уровня политической и электорально-правовой культуры. В этом свете представляется, что задача кодификаторов международных правовых норм о выборах, и особенно национального законодательства, состоит в том, чтобы на деле повернуть законы лицом к широкому кругу избирателей, сделать их понятными и ясными основной массе избирателей.

Третье. Необходимо (и это неизбежно вытекает из только что сделанной констатации) усиление работы государственных и общественных структур, в том числе и избирательных органов не только с кандидатами, избирательными объединениями, но и с массой избирателей. Центр тяжести в работе этих структур необходимо перенести на основную фигуру избирательных кампаний – на избирателей.

Сегодня же партии, да и государственные и муниципальные органы в пылу политической борьбы забывают о тех, кто решает судьбу выборов, – об избирателях, которые, по существу, предоставлены сами себе, обречены, за неимением надежных знаний и ориентиров, блуждать между многочисленными и малопонятными нормами законодательства о выборах и столь же многочисленными кандидатами и партиями, все как один борющимися, согласно их декларациям, за интересы народа. Плохое знание законов, целей и задач избирательной кампании не позволяет значительной части избирателей сделать осознанный выбор, что серьезно снижает эффективность выборов как мощного орудия реального влияния на политику властей. В этом плане следует признать, что явно недорабатывает и система избирательных комиссий, хотя современные законы позволяют им вести активную работу по просвещению избирателей через СМИ, причем на бесплатной основе.

К сожалению, эти возможности используются далеко не полно и не эффективно как в центре, так и на местах. Следовательно, нужно разработать и зафиксировать правовые нормы-гарантии, позволяющие реально повысить ответственность избирательных органов, государственных и партийных учреждений за правое просвещение избирателей.

И еще один момент, прямо связанной с темой нашей конференции. Норма Конституции Российской Федерации, а равно и других государств, а также обязательства России в связи с вступлением в Совет Европы требует от органов государственной власти и учреждений считаться с международно-правовыми нормами при разрешении юридических дел и конфликтов как внутри России, так и в других странах.

Но работники наших государственных органов и учреждений пока мало подготовлены для решения конкретных дел с учетом международных правовых норм, нуждаются в повышении своей квалификации в этой новой для них области деятельности. Решению этой задачи способствовали бы разработка и реализация специальной федеральной программы повышения международно-правовой культуры граждан и работников государственных, муниципальных органов и учреждений. Эта задача, выдвинутая еще в 1997 году уважаемым ученым-исследователем и практиком А.А.Вешняковым, сегодня звучит не менее актуально.

Четвертое. Кодификаторам международных избирательных стандартов можно рекомендовать обратить внимание на то, что отдельные весьма важные нормы до сих пор остаются не реализованными в практике ряда государств. Из этой серии приведу лишь один пример.

Так, широко известная фундаментальная норма Всеобщей декларации прав человека 1948 года, воспроизводимая и развитая в других авторитетных международных документах более позднего времени, согласно которой «воля народа, выраженная свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов должна быть основой власти и законности любого правительства» пока остается нереализованной в ряде государств, в том числе и в Российской Федерации, хотя подобного рода вопросы ставились даже на уровне главы Российского государства.

Значит надо думать о гарантиях, организационно-правовых механизмах исполнения этой основополагающей нормы демократического устройства исполнительной власти в государствах региона.

Наконец, пятое, последнее предложение. Разрабатывая новые избирательные стандарты для государств европейского континента, на наш взгляд, следует не в последнюю очередь обратить внимание на нормы, обеспечивающие подлинную независимость избирательных органов от каких бы то ни было иных органов, организаций и должностных лиц. Вряд ли надо доказывать актуальность этой проблемы, особенно для стран,

только недавно вставших на путь демократии и правового развития, в том числе и для России. Нужно сформулировать дополнительные организационные и юридические гарантии независимости избирательных комиссий в целом и независимого статуса членов комиссий в частности. Без реальной юридически гарантированной независимости избирательных органов невозможно рассчитывать на проведение подлинных свободных выборов и легальную передачу власти победившей в них политической силе.

Уважаемые коллеги! Можно было бы назвать и ряд других актуальных для нашей конференции проблем в рамках будущего кодифицированного международно-правового акта о свободных выборах. Но с учетом регламента позвольте ограничиться сказанным.

Благодарю за внимание.

**PROPOSALS FOR THE SUBJECT OF THE 4th EUROPEAN
ELECTORAL MANAGEMENT BODIES CONFERENCE IN
STRASBOURG IN 2007**

Mr Zoltán TÓTH
Secretary General of the ACEEEO

It is a pleasure for me to present our proposals regarding the next European Management Bodies Conference to be organised by the Venice Commission in co-operation with the ACEEEO.

My presentation has three parts:

1. Brief overview of topics discussed at regional level until now
2. New strategy of the ACEEEO
3. Proposals for topics to be discussed in the course of the conference to be held in Strasbourg, in 2007

1. Brief overview of topics discussed at regional level until now

Before I will share our proposals with you please allow me to recall the topics which have been discussed already in the conferences of the ACEEEO and the of the European Electoral Management bodies.

The **Association of Central and Eastern European Election Officials** was established in 1991 as a *non-governmental, non-profit, non-partisan regional organisation*. Our mission is to provide a forum for the exchange of information among election officials and experts in Central and Eastern Europe to discuss and act upon ways to promote open and transparent elections with the objective of supporting good governance and democracy. Recently the ACEEEO has 22 members.

The ACEEEO has been organising annual conferences to discuss current issues in the field of elections through the world for 15 years. During the previous years we discussed in details the following topics:

- Model-type electoral process (Kiev, 1994)
- Election technologies (Siófok, 1995)
- Transparency in Elections: The Guarantee of Free and Fair Elections, Civic Involvement in the Electoral Process and International Electoral Observation on the Eve of the 21st Century (Moscow, 1997)
- Promoting Access and Integrity in the Electoral Process (Vilnius, 1998)
- A Decade of Democracy: Increasing Voter Participation through Education (Bratislava, 1999)
- Introduction and use of information technology in elections (Warsaw, 2000)
- Transparent Election Campaign Financing in the 21st Century (Brijuni, 2001)
- International Election Standards in the Legislation and Practical Activities of the Countries of Europe (Moscow, 2002)
- Media&elections and e-voting (London, 2003)
- First time voters and E-voting (Tirana, 2004)
- Legal remedies in the election processes; Standards of electronic voting (Siófok, 2005)

The topic of the next conference (to be held on 31 August – 2 September, in Jurmala, Latvia) is “Legal and technical aspects of referendums”. I must mention the challenge of decreasing voter turnout which can lead to legitimacy problems therefore it is necessary to tackle this challenge. No doubt that education is a good investment and this statement is true also in the case of democratic elections. For this reason we pay special attention to youth voters’ education within the ACEEEO and this topic is permanently on our agenda.

As regards the **European electoral management bodies** conferences, there were discussed the following main issues: “*Basic aspects on electoral management of the Member States*”, “*The role of European Institutions in the electoral management*”, “*Electoral Co-operation in Member States and International Organisations*”, *Turnout, Absentee Voting, International standards and recommendations*”, *E-voting, Encouraging voters participation*.

2. New strategy of the ACEEEO

The Charter of the ACEEEO comprises the strategic aims of the ACEEEO. One of these aims is to become a Pan-European association and to involve in our activities electoral management bodies from all part of Europe. In order to promote the realisation of this aim we have been cooperating with representatives of European EMBs for a couple of years and we intend to modify the name of the

strategy of the ACEEEO. Besides becoming a Pan-European association the most important strategic aims are:

a. Increase citizen involvement in the electoral process

- Create better-trained media, NGOs and election officials within the frame of civil education,
- Enhance the level of information about civil education projects in the region, especially for the first time voters.

b. Encourage the sharing of electoral experience in the world

- Improve the storage and accessibility of materials in the Documentation Centre,
- Strengthening the collaboration with other organizations in information sharing and dissemination projects not only in the region,
- Assist election controlling missions around the world.

c. Promote uniform democratic development across Europe

- Assist member countries in meeting the democratic election standards in the organization and the conduct of elections,
- Promote democratic development in the Balkan region,
- Strengthening institutional partnerships with like-minded NGOs and election offices in Europe.

3. Proposals for topics to be discussed in the course of the conference to be held in Strasbourg, in 2007

According to the above we have the following proposals for the subject of the next EMB Conference:

a. International electoral standards

The European “Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms” was elaborated and adopted by the ACEEEO in 2002, in Moscow. This document has been discussed by the the Parliamentary Assembly of the Council of Europe several times. We hope that we will have further success at the Council of Europe with our document and we could present them in the next EMB Meeting.

b. Election observation missions

The Declaration of principles for international election observation and Code of conduct for international election observers was commemorated in October, 2005 in New York. This Declaration has been signed by international professional organisations, regional associations (among others by the ACEEEO, the Venice Commission, European Commission, Council of Europe – Parliamentary Assembly, IFES, International IDEA, OSCE). IT would be useful to discuss how these principles have been implemented and realised in the practice.

c. Electronic voting

Issues of e-voting must be permanently on our agenda. The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Recommendation on legal, operational and technical standards for e-voting in 2004, and it would be interesting to see how these recommendations have been implemented so far.

d. International electoral education resources, education institutes

The election administrators must be trained permanently and must have their own code of conduct and regulations like representatives of other professions (like doctors, teachers). It is worth collecting and discussing the international electoral education resources and to share experience of the existing education institutions, schools.

e. Regional Electoral Resource Centres

Partners of the ACE Knowledge Network decided to establish 14 RERC would be responsible for providing news, upcoming events and case studies for their region and act as focal point for regional initiatives in the electoral process. The ACEEEO is the potential RERC responsible for Eastern Europe. Further and detailed discussions about the establishment of regional centres will take place at the end of summer 2006. We recommended to IDEA to the next meeting during our next annual conference, in Latvia. That could provide a good opportunity for the potential RERCs to gather again and have further discussions. We think that the combination of the two events would be useful for representatives of other regional organisations and the future RERCs also because we could present how we work in our region.

The establishment of the Regional Electoral Resource Centres could be interested to discuss also.

As regards the date of the next conference of the European EMBs to be held in cooperation with the Venice Commission and the ACEEEO, we have the following suggestion.

Taking into account that the Fourth GEO Conference will be held in April or in May, 2007 in Washington and representatives of the international electoral community will gather in this event, we propose to held our conference in August/ September or in October next year.

I hope that all of you will attend our annual conference this year, in Latvia, when we could discuss further these suggestions.

I am looking forward to your comments.

Thank you for your attention!

Conclusions of the Conference

CONCLUSIONS OF THE CONFERENCE

**Mr Alexander Albertovich VESHNYAKOV
Chairman of the Central Election Commission
of the Russian Federation**

Заключительное слово

Председателя Центральной избирательной комиссии Российской
Федерации
А.А. ВЕШНЯКОВА

Разрешите мне от имени всех присутствующих сказать, что приглашение в Юрмалу в конце августа – начале сентября принимается с благодарностью. Все будут не только ждать этого прекрасного времени, но и готовиться для конструктивного участия в дискуссиях, внесенных в повестку дня юбилейного, 15-го заседания Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. Тем более, что Ассоциация намерена внести в Устав изменение, которое даст широкие возможности для разрастания этой организации в европейский масштаб. Это первое.

Второе. Мы фиксируем желание всех, принимающих участие в сегодняшней конференции, примерно через год (дата установится чуть позднее, о чем нам сказали представители Венецианской комиссии) участвовать в 4-й Европейской конференции представителей центральных избирательных органов в Страсбурге (Франция). Как напомнил господин Башбаум, темы вопросов, которые там будут обсуждаться, требуют уточнения и они не должны дублировать те, которые уже обсуждались или будут обсуждаться в Юрмале (Латвия). То есть необходимо скоординировать усилия, чтобы как можно эффективнее, плодотворнее использовать наши встречи для взаимного обогащения и представления решений задач, которые стоят перед нами в наших странах.

Теперь на правах председательствующего и хозяина, принимающего уважаемых коллег из всей Европы, я плавно перехожу к завершению нашей конференции, так как мы выполнили всю свою намеченную программу.

Да, эта программа была рассчитана на два дня. Было три очень серьезных, крупных темы поставлено в повестку дня. Это – избирательные стандарты и их выполнение, их развитие и кодификация; проблемы, связанные с участием в выборах (они вызвали сегодня живую дискуссию); вопросы, касающиеся электронного голосования, и организационные вопросы.

Возвращаясь к теме стандартов, которая была предметом нашего вчерашнего обсуждения, хочу отметить, что, с моей точки зрения, не только факты истории и практические действия международных организаций, но и вчерашняя дискуссия свидетельствуют о том, что идет процесс сближения позиций государств Европы по правилам проведения демократических выборов на нашем континенте. Этот процесс идет довольно активно, и он совершенно объективен. Достаточно упомянуть деятельность Венецианской комиссии, о которой мы все прекрасно знаем и приветствуем такую работу, а также посмотреть, что делается по линии ОБСЕ, которая, как вы знаете, готовит дополнения к Копенгагенскому документу под условным названием «Копенгаген плюс», или вспомнить, что Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы подготовила проект кодифицированного акта – европейской Конвенции о стандартах демократических выборов. Подобную Конвенцию не только разработали, но приняли и ратифицировали пять государств СНГ, которые уже работают на основании этого документа.

Кроме того, политики, о которых сегодня вольно или невольно заходила речь (парламентарии, депутаты Парламентской ассамблеи Совета Европы), четко выразили свою позицию по этому вопросу. Они выразили желание, чтобы в конечном итоге Свод рекомендуемых правил, подготовленных Венецианской комиссией, преобразовался в кодифицированный акт – конвенцию европейского масштаба.

Наша конференция показала, что идея кодификации международных избирательных стандартов имеет перспективу. У нее, как у любой новой идеи, есть много сторонников, но есть и сомневающиеся, и это нормально. Так бывает всегда, когда идея только появляется. Проходит какое-то время, и если эта идея правильная, конструктивная, то сомневающиеся начинают думать: в этом что-то есть, а еще через некоторое время уже говорят: другого и быть не может, так и должно быть. Так вот, с моей точки зрения, если говорить про идею кодификации, мы сейчас находимся на втором этапе и уже склоняемся к мысли, что так и должно быть. Но для этого необходимо время, глубинное понимание всех этих процессов и осознание их всеми государствами. Такие серьезные вопросы надо решать, только

достигнув консенсуса. А сейчас нам есть что делать и есть что выполнять, и это касается, в том числе, обязательств, которые взяли наши страны по проведению демократических выборов.

Что касается электронного голосования. Это то новое, что появилось в последнее десятилетие на нашем европейском пространстве, причем тоже идет бурный процесс развития. В этом мы убедились сегодня, слушая наших уважаемых докладчиков из Австрии, России, которые рассказали, что и как делается в этом направлении. И здесь хотелось бы отметить, что Совет Европы как международная организация, понимая, насколько это перспективное, интересное, но в то же время опасное с точки зрения возможностей дискредитировать демократические справедливые выборы при помощи электронных махинаций дело, с нашим участием, с участием представителей стран, которые присутствуют на нашей конференции, специально разработал соответствующие рекомендации по правовым, организационным, техническим вопросам введения электронного голосования. И не только разработал, но и взял на себя обязательства наблюдать, вести мониторинг, как эти рекомендации реализуются в странах Европы. Поэтому мы, конечно, будем с огромным желанием участвовать в этом процессе и в планируемой конференции, посвященной этим вопросам.

Явка избирателей. Да, это животрепещущая тема. Конечно, 80 процентов явки, как в Швеции, – это высочайший показатель и для Германии, и для Польши, и для Великобритании, и для России, и для Голландии, и для многих других стран. Такая высокая явка далеко не во всех странах, во многих она составляет в среднем 50 процентов, а в некоторых странах, если вы помните, даже около 20 процентов. Как сказал наш уважаемый коллега из Мексики, здесь проблема в доверии к политикам, к структурам или в недостатках информационной деятельности, правовой и политической культуры.

Эта тема всегда будет актуальной, и нам еще не раз придется ее обсуждать, но в то же время совершенно ясно, что тот, кто организует выборы, должен иметь определенную стратегию информационной работы с избирателями. Избиратель тогда откликается на призывы участвовать в том или ином процессе, в том числе выборном, когда понимает, чего от него хотят и что он может сделать, участвуя в этом процессе, а не тогда, когда его держат в неведении относительно предмета, который ему предлагают обсудить.

Поэтому чем насыщеннее информационная деятельность тех структур, которые организуют выборы, чем яснее представление наших граждан об этом процессе, о своей роли избирателей, тем больше вероятность их активного участия в выборах. А если в дополнение к этому есть доверие к тем, кто организует выборы, к власти в целом и к системе власти, то участие в выборах наших граждан не перерастает в кризисное явление.

В то же время, как совершенно правильно говорили наши коллеги из Голландии и другие, партии тоже должны заниматься этой работой. Ведь выборы – это показатель доверия и к ним, в том числе. Очень был полезен обмен мнениями по этому вопросу и, полагаю, он неоднократно будет в повестке дня будущих конференций. Что касается 4-й конференции, мы наметили реальный план, чтобы она состоялась через год.

Мы очень благодарны Венецианской комиссии, что она проявляет добрую волю и желание оказывать нам помощь в организации и проведении такого рода встреч и, в частности, нашей конференции.

Спасибо всем докладчикам, выступившим на конференции. Как вы чувствуете, они очень серьезно отнеслись к подготовке, и за это получили нашу благодарность и признание. Спасибо и всем остальным участникам конференции, которые живо, активно обсуждали актуальные темы, причем не только в рамках наших заседаний, но и в ходе неформального общения, и вчера вечером, и в перерывах.

Необходимость таких встреч, такого рода обсуждения вопросов для всех нас, кто работает по проведению выборов в наших странах, совершенно очевидна. Поэтому мы наверняка продолжим такое сотрудничество. Оно полезно для всех нас. От имени ЦИК России хочу заверить вас, что мы – за такое сотрудничество, за такой уважительный обмен мнениями по самым актуальным проблемам. А проблемы во многих государствах, невзирая на возраст демократии, очень и очень похожи. И чем мы больше будем иметь информации друг о друге, о том, как эти проблемы решаются в разных странах, тем мы будем богаче, богаче не деньгами, а знаниями, которые ценнее любых денег. Полагаю, что наша конференция со всей очевидностью показала, что наше сотрудничество и впредь будет развиваться и позволять нам стать богаче.

До новых встреч, которые нас ожидают в Юрмале и Страсбурге.

This publication includes reports from the Third European Conference of Election Management Bodies on “Development and codification of international standards in the field of elections”, co-organised by the Central Election Commission of the Russian Federation and the Venice Commission, in Moscow, on 22 - 23 May 2006. This activity was one of the first events organised in the framework of the Russian chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. This publication includes the reports presented during the conference on such topics as the development of electoral standards by international organisations and their implementation in the different Council of Europe member States, the impact of new technologies on the electoral process and the security of transmitting the results as well as the role which disseminating information on the electoral process plays in increasing voters' participation.

The conference was attended by approximately 120 participants coming from different Russian public institutions and NGOs, as well as representatives of national Electoral management bodies from Austria, Azerbaijan, Belgium, Finland, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Mexico, Netherlands, Poland, Portugal, Spain and Sweden, and members of the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Representatives of several international organisations also attended this event.

This publication includes reports presented in one of the working languages of the Conference – English, French or Russian.

