



Страсбург, 11 липня 2001 р.

CDL-INF(2001)10

Висновок п° 190/2002

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

(Венеціанська комісія)

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ
ДЛЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ
НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

**ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії
(Венеція, 6-7 липня 2001 року)**

I. ЗАГАЛЬНИЙ ЗМІСТ

Недавній досвід конституційних референдумів у нових демократіях виявив ряд проблем, звернутися до яких здійснюють спробу запропоновані керівні принципи. Вони встановлюють мінімальні правила для конституційних референдумів і призначені забезпечити використання цього інструмента в усіх країнах відповідно до принципів демократії та верховенства права.

Конституційні референдуми використовуються як звернення до всенародного голосування щодо питання про частковий або повний перегляд Конституції держави (а не її суб'єкта федерації), безвідносно до того, чи це вимагає від виборців висловитися щодо конкретної пропозиції щодо зміни конституції, чи щодо питання у принципі.

За означенням конституційний референдум стосується часткового або повного перегляду Конституції.

Конституційний референдум може:

- вимагатися текстом Конституції, яка стверджує, що деякі зміни автоматично підлягають затвердженню на референдумі після їх прийняття парламентом (**обов'язковий референдум**);
- проводитися за народною ініціативою, якщо:
 - або певна частина електорату пропонує текст змін, який після цього підлягає всенародному голосуванню;
 - або певна частина електорату вимагає, щоб текст змін, прийнятий парламентом, підлягав всенародному голосуванню;
- призначатися владою, як, наприклад:
 - самим парламентом або визначеною кількістю членів парламенту;
 - главою держави або урядом
 - однією або кількома територіальними одиницями.

Конституційні референдуми можуть проводитися стосовно текстів, *уже схвалених* або *ще не схвалених* парламентом.

Вони можуть мати форму:

- голосування щодо *конкретно сформульованого проекту* поправок до конституції або конкретних пропозицій щодо скасування чинних положень Конституції;
- голосування щодо *питання у принципі* (наприклад: «чи підтримуєте Ви зміни до Конституції для запровадження президентської форми правління?»); або
- голосування щодо конкретної пропозиції, яка не має форми конкретно сформульованої поправки, відомої як «*пропозиція у загальному формулюванні*» (наприклад: «чи Ви підтримуєте зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 300 до 200?»).

Це можуть бути питання:

- зобов'язальний (у правовому сенсі) референдум;
- не зобов'язальний референдум.

II. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

A. Правові засади

На конституційному рівні повинні бути явно врегульовані такі питання:

- типи референдуму та органи, уповноважені призначати референдум;
- предмет референдуму;
- наслідки референдуму;
- загальні положення і принципи (пункт II.B), у тому числі право голосу;

- основні правила, які визначають процедурну і предметну придатність (пункти П.С і П.Д);
- судовий перегляд (пункт П.Р).

Усі керівні принципи, окреслені нижче, повинні бути врегульовані Конституцією або законами.

В. Загальні положення і принципи

1. До референдуму застосовуються *конституційні принципи виборчого права* (загальне, рівне, вільне, пряме і таємне голосування).
2. Рівно ж повинні бути гарантовані і дотримані *основні права*, зокрема, свобода слова, свобода зборів і свобода об'єднань.
3. Використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі у цілому, а особливо нормам, які регулюють *перегляд Конституції*. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту.
4. У сфері, окресленій цими керівними принципами, повинен бути доступним *судовий перегляд*.

С. Процедурна придатність текстів, що виносяться на референдум

Питання, які виносяться на референдум, повинні дотримувати:

- *єдності форми*: одне питання не повинне поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі;
- *єдності змісту*: за винятком випадку повного перегляду Конституції, повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами тексту, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів Конституції одночасно еквівалентний повному перегляду;
- бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно Конституції та законодавства нижчого рівня (*єдність ієрархічного рівня*).

Д. Предметна придатність текстів, що виносяться на референдум

Тексти, які виносяться на конституційний референдум, повинні бути обмежені суттєвими межами (як внутрішніми, так і зовнішніми) конституційної реформи.

Вони не можуть суперечити *міжнародному праву* чи *статутним засадам Ради Європи* (демократія, права людини і верховенство права).

Тексти, які суперечать вимогам, зазначеним у пунктах П.С і П.Д, *не повинні виноситися на всенародне голосування*.

Е. Інші аспекти вільного голосування

Крім принципів, встановлених пунктами В, С і Д, вільне голосування – зокрема, вільне визначення волі виборця – означає:

1. *Право сподіватися, що пропонований референдум буде організовано в межах законодавчої системи і у відповідності із правилами процедури*; зокрема, референдуми повинні бути проведені у межах часових проміжків, передбачених законом;
2. *Чесний характер голосування*:

а. Питання, запропоноване електорату, повинно бути ясным (не заплутаним чи двозначним); воно не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь; виборець повинен бути поінформований про наслідки референдуму; виборець повинен відповідати на поставлене запитання «так», «ні» або незаповненим бюлетенем;

б. Влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальний документ до нього повинні бути доступними виборцям достатньо заздалегідь, зокрема:

- вони повинні бути опубліковані в офіційній газеті принаймні за місяць до голосування;

- вони повинні бути надіслані безпосередньо до виборців і мають бути отримані принаймні за два тижні перед голосуванням;

- пояснювальний документ повинен давати збалансований виклад не тільки точку зору виконавчої та законодавчої влади, але й протилежну точку зору.

с. На відміну від випадку виборів, немає необхідності повністю забороняти втручання влади на підтримку або проти пропозицій, винесених на референдум. Проте як загальнодержавна, так і регіональна чи місцева влада не повинна впливати на підсумок голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних коштів для цілей агітації під час власне періоду референдумної агітації (тобто протягом місяця перед голосуванням) повинно бути заборонене. Для використання публічних коштів для цілей агітації у попередній період повинна бути встановлена строга верхня межа.

3. *Право на правильне встановлення результату незалежним органом і на формальну публікацію в офіційній газеті.*

Голосування повинне бути визнане недійсним, якщо порушення могли змінити (як негативний, так і позитивний) результат голосування. Крім того, можливе часткове скасування результатів голосування, якщо порушення мали місце тільки у певних географічних частинах (регіонах, округах чи навіть виборчих дільницях).

Ф. Фінансування

- Загальні правила фінансування політичних партій та передвиборчої агітації повинні застосовуватися як до публічного, так і до приватного фінансування референдуму.

- На відміну від виборів, використання публічних коштів владою для цілей агітації не повинно бути строго забороненим у всіх випадках; проте воно повинно бути обмеженим; див. пункт II.E.2.c вище.

- Якщо оплата з приватних джерел за збір підписів на підтримку народної ініціативи дозволяється, вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу витрачання коштів, так і щодо розміру оплати кожній особі.

Використання публічних місць

а. Реклама

Прихильники та опоненти пропозиції, винесеної на референдум, повинні мати рівний доступ до рекламних щитів.

б. Збір підписів

Якщо для того, щоб збирати підписи на підтримку народної ініціативи у людних місцях на вулицях, потрібен дозвіл влади, у такому дозволі може бути відмовлено тільки в окремих

випадках, з міркувань переваги публічних інтересів та у відповідність з принципом рівності.

с. Право на демонстрацію

Вуличні демонстрації на підтримку чи проти тексту, винесеного на референдум, можуть підлягати дозволу влади; у такому дозволі може бути відмовлено тільки з міркувань переваги публічних інтересів, відповідно до загальних правил, що регулюють публічні демонстрації.

Н. Засоби масової інформації

Публічні агітаційні радіо- та телепередачі повинні надавати рівний ефірний час програмам, які підтримують та опонують предмету голосування.

Повинно бути гарантоване збалансоване представництво прихильників та опонентів предмету референдуму в інших публічних передачах, зокрема у випусках новин.

Фінансові та інші умови для реклами на радіо і телебаченні повинні бути однаковими для прихильників та опонентів предмету референдуму.

Може розглядатися питання про заборону публікації підсумків соціологічних опитувань протягом тижня перед голосуванням.

Ж. Спеціальне регулювання народної ініціативи

- Кожен, хто має політичні права, може поставити свій підпис на підтримку ініціативи референдуму.

- Повинні бути чітко встановлені часові межі збору підписів (зокрема день початку періоду збору підписів та останній день цього періоду, як і кількість підписів, які необхідно зібрати.

- Кожен (незалежно від того, чи він або вона має політичні права) повинен мати право збирати підписи.

- Усі підписи повинні бути перевірені. Щоб сприяти перевірці, найкраще, якщо список підписаних містить імена виборців, зареєстрованих у тому ж муніципалітеті.

- Для того, щоб не бути змушеною визнати голосування недійсним, влада повинна мати повноваження заздалегідь до голосування виправити хибний проект питання, такий як:

- неясний характер питання, його дезорієнтуючу або нав'язливу природу;

- порушення правил процедурної та предметної придатності; у цьому випадку може бути визнана часткова непридатність, якщо решта тексту послідовна; частина може зазнати виправлення браку предметної придатності.

- Див. також пункт II.F, третій абзац (винагорода за збір підписів) і пункт II G.b (використання публічних місць для збору підписів).

К. Референдуми, які вимагаються Конституцією (обов'язкові референдуми)

Ситуації, у яких Конституція вимагає проведення референдуму, можуть бути обмеженими до випадків повного перегляду або перегляду основних положень. В останньому випадку Конституція має визначити у відповідній статті ті конкретні положення, перегляд яких підлягає обов'язковому референдуму.

Л. Паралелізм у процедурі

Протягом певного періоду часу текст, який був відхилений на референдумі, не може бути прийнятий через іншу процедуру перегляду конституції.

Протягом цього ж періоду часу положення конституції, які були прийняті на референдумі, не можуть бути переглянуті іншим способом перегляду конституції.

Наведені вище обмеження не застосовуються:

- у випадку консультативного референдуму (який не є зобов'язальним для влади);
- у випадку референдуму щодо часткового перегляду Конституції, якщо попередній референдум стосувався повного перегляду;
- у випадку відхилення тексту, прийнятого парламентом і винесеного на всенародне голосування на вимогу частини електорату; подібний текст не повинен виноситися на всенародне голосування, якщо немає вимоги нового референдуму.

М. Роль парламенту

Якщо проект перегляду конституції пропонується частиною електорату або органом влади однак не парламентом, парламент повинен визначити свою оцінку тексту, що виноситься на голосування. Він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до пропонованого тексту. Для висловлення своєї думки парламентом має бути встановлена часова межа: якщо вона настала, текст повинен виноситися на всенародне голосування без оцінки парламенту.

Н. Наслідки референдуму

Референдуми щодо *конкретно сформульованих проектів поправок* звичайно повинні мати зобов'язуючий характер, й імплементація їх результатів не повинна становити якихось проблем.

Референдум щодо *запитання у принципі* чи щодо *пропозиції у загальному формулюванні* повинен бути тільки *консультативним*. Якщо деякі країни визнають, що такий референдум може зобов'язати парламент у принципі, це приводитиме до труднощів імплементації і міститиме високий ризик політичних конфліктів.

О. Кворум

Може бути припустимою вимога щодо підтримки певного мінімального проценту від електорату для того, що визнати референдум таким, що відбувся. Доцільно визначати такий тип кворуму через вимогу мінімальної явки.

Р. Судовий перегляд

Дотримання наведених вище правил повинно допускати судовий перегляд. У кінцевій інстанції це повинно здійснюватися Конституційним Судом –якщо він існує – або Верховним Судом. Зокрема, судовий перегляд повинен зосереджуватися на питаннях:

- права голосу;
- завершеності народної ініціативи;
- процедурної і предметної придатності текстів, які виносяться на референдум, що повинно підлягати попередньому перегляду; внутрішнє законодавство визначає, чи цей перегляд обов'язковий, чи факультативний;
- поваги до вільного голосування;
- результатів голосування.