



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН

ОЦЕНКА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН



Варшава
26 Июля 2006

Содержание

I.	ВВЕДЕНИЕ.....	3
II.	РЕЗЮМЕ.....	3
III.	ОБСУЖДЕНИЕ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА.....	4
IV.	ПРАВО БЫТЬ КАНДИДАТОМ.....	4
	A. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВО БЫТЬ КАНДИДАТОМ.....	5
	B. ПРОВЕРКА ПОДПИСЕЙ В ПОДДЕРЖКУ КАНДАДАТА.....	7
	C. ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА.....	7
	D. ЖАЛОБА НА РЕШЕНИЕ О РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА.....	7
	E. УСТРАНЕНИЕ НЕДОСТАТКОВ В ДОКУМЕНТАХ О РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА.....	8
	F. СНЯТИЕ КАНДИДАТУРЫ.....	8
V.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ.....	8
VI.	ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ.....	10
	A. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	10
	B. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ.....	11
	C. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА.....	12
	D. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АГИТАЦИИ.....	13
	E. ДОСРОЧНОЕ (ЗАОЧНОЕ) ГОЛОСОВАНИЕ.....	14
	F. ВЫЕЗДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.....	14
	G. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ И БЮЛЛЕТЕНИ.....	15
	H. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ.....	17
VII.	ПРОЗРАЧНОСТЬ.....	20
VIII.	ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА.....	21
	A. Отсутствие единого и равномерного процесса правовой защиты.....	21
	B. Срок подачи жалоб и апелляций.....	22
IX.	ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	22

ОЦЕНКА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА

РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН

26 Июля 2006

I. ВВЕДЕНИЕ

Эта оценка содержит отзывы и комментарии к Конституционному Закону Республики Таджикистан “О выборах Президента Республики Таджикистан”¹ (далее “Закон о выборах Президента”). Эта оценка основана на неофициальном переводе на английский язык Закона о выборах Президента, который отражен в 38 статьях текста на 26 страницах, с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 января 2006 года. Текст для оценки Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) был предоставлен Центром ОБСЕ в Душанбе.

В настоящей оценке не гарантируется точность перевода анализируемого текста, в том числе нумерация статей, параграфов и пунктов. На любой правовой обзор, основанный на переведенных законах, могут оказать воздействие вопросы толкования текста, возникающие при переводе. Закон можно оценить только на буквальном переводе текста, предоставленного для анализа.



Эта оценка анализирует правовой текст. Хотя правовой текст является необходимой основой для проведения демократических выборов, вопрос - в какой степени правовая норма оказывает положительное влияние - в конечном итоге будет определяться уровнем добросовестности, демонстрируемым государственными учреждениями и должностными лицами, ответственными за применение и соблюдение закона.

II. РЕЗЮМЕ

Закон о выборах Президента устанавливает основные рамки для проведения выборов. Тем не менее, нынешний текст Закона о выборах Президента должен быть значительно улучшен, чтобы соответствовать обязательствам ОБСЕ, изложенным в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, а также другим международным стандартам проведения демократических выборов.

Примечательно, что Закон о выборах Президента содержит ограничения на право быть кандидатом и на свободу слова и выражения мнения.

Кроме того, в Закон о выборах Президента должны быть внесены поправки, чтобы обеспечить:

- Достаточное регулирование процесса проверки подписей избирателей, представленных в поддержку выдвинутого кандидата;
- Что избирательная администрация должна быть всесторонней и репрезентативной, свободной от контроля органов государственной власти и по-настоящему независимой;
- Подробное регулирование, обеспечивающее справедливое распределение

¹ ОБСЕ/БДИПЧ провело настоящую оценку до выборов Президента Таджикистана, ожидаемых в конце осени 2006 года.

- государственных ресурсов кандидатам в ходе избирательной кампании;
- Полную прозрачность и возможность наблюдать за всеми этапами избирательного процесса;
 - Санкции, пропорциональные допускаемым нарушениям;
 - Позитивное голосование, при котором избиратели отмечают в бюллетенях только кандидата, которого выбирают;
 - Процесс подачи жалоб и апелляций, способствующий адекватной защите избирательных прав; и
 - Местное непартийное наблюдение на выборах.

Кроме того, есть необходимость проработки и разъяснения некоторых статей для того, чтобы обеспечить всецело удовлетворительные процедуры голосования, подсчета голосов, подведения результатов и определения победивших кандидатов.

Рекомендации предлагаются на рассмотрение государственными органами Республики Таджикистан с целью оказания помощи в развитии надежной правовой базы для проведения демократических выборов в Таджикистане, а также для поддержки усилий государственной власти и гражданского общества Республики Таджикистан по проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ по проведению демократических выборов.

III. ОБСУЖДЕНИЕ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА

Обсуждение Закона о выборах Президента представлено в виде пяти общих тем, а не в порядке появления статей в законе. Эти пять тем включают: Право быть кандидатом, Избирательные комиссии, Регулирование выборов, Прозрачность и Правовая защита.² Этот тематический подход облегчает оценку того, соизмеряется ли Закон о выборах Президента с обязательствами ОБСЕ по демократическим выборам и международными стандартами.

IV. ПРАВО БЫТЬ КАНДИДАТОМ

Это один из универсальных принципов прав человека, когда каждый гражданин на недискриминационной основе и без необоснованных ограничений имеет право: (1) принимать участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и посредством свободно избранных представителей; (2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и (3) иметь на равных общих условиях доступ к государственной службе в своей

² В разделе “Право быть кандидатом” обсуждаются положения закона, которые регулируют право граждан, которые заинтересованы участвовать в репрезентативном правительстве, быть кандидатом на выборную должность; в разделе “Избирательные комиссии” обсуждаются положения, регулирующие деятельность избирательных комиссий, которые отвечают за подготовку и проведение выборов; в разделе “Правила проведения выборов” обсуждаются аспекты проведения агитации, в том числе в средствах массовой информации, а также голосование, подсчет голосов, определение результатов и объявление победителей; в разделе “Прозрачность” обсуждаются имеющиеся механизмы, гарантирующие, что избирательные процессы открыты для общественного контроля, что в свою очередь обеспечивает уважение волеизъявления народа и то, что результаты выборов не искажены; в разделе “Правовая защита” обсуждается, какие имеющиеся механизмы обеспечивают возможность граждан, кандидатов и политических партий восстанавливать нарушенные законные права.

стране.³ Закон о выборах Президента не в полной мере удовлетворяет этому основному принципу, поскольку он содержит ряд положений, которые могут ограничить возможности гражданина быть кандидатом на публичную должность для возможности участия в репрезентативном правительстве. Ограничения на право быть кандидатом рассматриваются в том порядке, в котором они представлены в Законе о выборах Президента.

А. Ограничения на право быть кандидатом

Статья 1 Закона о выборах Президента требует, чтобы кандидат “знал государственный язык”. Вполне допустимо требовать, чтобы кандидат обладал минимальным уровнем знания государственного языка. Однако минимальный уровень знания должен измеряться объективными стандартами а условиях прозрачности с тем, чтобы общественность и конкурирующие кандидаты могли быть уверены, что ни один из неквалифицированных кандидатов не был бы допущен к выборам, и ни один квалифицированный кандидат не был бы заблокирован. Статья 1 должна отдельно устанавливать справедливые и объективные стандарты для определения уровня владения языком так, чтобы любой кандидат знал, как он или она будет оцениваться, и так, чтобы избиратели и наблюдатели имели возможность оценить, справедливо ли оценивали кандидата и в соответствии ли с объективными критериями, указанными в законе. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 1 Закона о выборах Президента были внесены соответствующие изменения.

Статья 24 Закона о выборах Президента, которая регулирует процедуру выдвижения кандидатур, не предусматривает самовыдвижение независимых кандидатов.⁴ Согласно пункту 7.5 Копенгагенского документа 1990 года граждане имеют право “добиваться политических или государственных постов непосредственно или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 24 были внесены поправки, позволяющие самовыдвижение независимых кандидатов, поддержанных определенным количеством подписей.

Статья 24 предусматривает, что лица, выдвинувшие кандидата “в любое время до выборов могут отменить свое решение о выдвижении кандидатуры”. Статья 24 в своей нынешней формулировке содержит две проблемы. Во-первых, отсутствие разумного срока о досрочной отмене выдвижения кандидатуры негативно сказывается на упорядоченной подготовке выборов (например, правильное изготовление избирательных бюллетеней) и может привести к неясности среди избирателей. Во-вторых, даже если установлены разумные сроки, досрочная отмена выдвижения кандидатуры может привести к невозможности реализации права баллотироваться в качестве независимого кандидата, поскольку кандидаты, выдвинутые через публичные собрания (см. предыдущий абзац выше) не будут иметь возможности появиться в избирательном бюллетене. Для того чтобы убедиться, что бюллетени были правильно напечатаны, и избиратели были должным образом проинформированы до выборов, а также защитить права независимых кандидатов, статья 24 требует внесения изменений. В статью 24 следует внести поправки для соблюдения прав независимых кандидатов и определения

³ См., например, статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Эти права также определены в статье 27 Конституции Таджикистана

⁴ Хотя перевод не ясный, статья 24 похоже предусматривает некоторые виды выдвижения публичными собраниями по правилам, установленными ЦКВР. Это по-прежнему не отвечает требованиям Пункта 7.5 Копенгагенского документа.

конкретных сроков для отмены выдвижения кандидатуры, что позволит своевременно печатать правильные бюллетени. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 24 были внесены соответствующие изменения. Статья 24 может быть изменена иным способом путем исключения возможности отмены выдвижения кандидатуры.

Статья 24 запрещает гражданам выдвигаться в кандидаты, если они имеют “судимость, которая не погашена либо не снята в установленном законом порядке”. Согласно этому положению пассивное избирательное право отрицается на основе любой судимости, независимо от характера совершенного преступления. Отказ в праве быть избранным в связи с судимостью за любое преступление является непропорциональной санкцией, которая противоречит пункту 24 Копенгагенского документа 1990 года. Невозможность быть кандидатом должна происходить только тогда, когда лицо было признано виновным в совершении такого серьезного преступления, что лишение политических прав действительно соразмерно совершенному преступлению. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 24 были внесены поправки с тем, чтобы отказ быть кандидатом мог происходить только тогда, когда лицо было признано виновным в совершении такого серьезного преступления, что лишение политических прав действительно соразмерно совершенному преступлению.⁵ Санкция должна устанавливаться на конкретный пропорциональный период времени, и восстановление политических прав должно происходить автоматически после истечения этого периода времени. Правовые препятствия быть кандидатом всегда должны тщательно анализироваться, поскольку они ограничивают выбор избирателей и препятствуют кандидатам занимать государственные должности на условиях о дисквалификации, которые могут быть не связаны с характером государственной должности.

Статья 24 предусматривает, что “профессиональные служители религиозных организаций и объединений” не могут быть кандидатами. Хотя эта фраза может иметь уникальное значение в оригинальном тексте языка, которое может быть оправданным, значение в английском переводе нарушает принципы свободы вероисповедания, права искать трудоустройство по собственному выбору, и право на не дискриминацию. Каждый человек имеет право на свободный выбор работы, и такой выбор не может быть основанием для отказа в праве избираться.⁶ Более того, статьи 17 и 26 Конституции Таджикистана запрещают дискриминацию на основе религии. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 24 были внесены изменения, чтобы она соответствовала международным стандартам и внутреннему законодательству о защите свободы вероисповедания, выбора работы, а также права на защиту от дискриминации при реализации избирательных прав.⁷

⁵ Кроме того, закон должен конкретно перечислить те преступления, которые считаются настолько серьезными, чтобы требовалось лишение такого права человека, как избирательное право.

⁶ См. статью 23 Всеобщей декларации прав человека, статью 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 1 Европейской социальной Хартии; статью 35 Конституции Республики Таджикистан; Пункт 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990.

⁷ См. пункт 13.7 Венского документа ОБСЕ 1989 года; пункты 5.9, 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; статьи 2, 21 и 23 Всеобщей декларации

В. Проверка подписей в поддержку кандидата

Статья 24 требует, чтобы выдвижение кандидата было поддержано пятью процентами (5%) избирателей. Этот процент является чрезмерным. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы этот процент был уменьшен до максимум одного процента (1%).⁸ Статья 24 также должна быть изменена, чтобы ясно установить, что избиратель может поддерживать своей подписью более одного кандидата.

Статья 25 предусматривает что “подписи граждан в поддержку кандидата ... заверяются председателями районов и городов в случаях, указанных в настоящем Конституционном законе”. Тем не менее, статья 25 не содержит каких-либо правил проверки или как подпись признается действительной. Также статьей 25 не определяется срок или способ, которым “председатель” передает результаты проверки в ЦКВР. Кроме того, статья 25 не определяет обязана ли ЦКВР руководствоваться заключением председателя. Статья 25 также не определяет, имеется ли право на обжалование в суд решения председателя о проверке подписей. В целом, статья 25 не содержит подробных правил проверки подписей и не создает целостный, согласованный и единообразный порядок проверки подписей. Вызывает также обеспокоенность, что представители местной власти, а не избирательные комиссии проверяют подписи в поддержку кандидатов.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы в статью 25 были внесены изменения с учетом всех вышеуказанных проблем, касающихся проверки подписей в поддержку кандидата и установлена процедура проверки, которая обеспечивала бы единообразие и согласованность в исполнении.

С. Отмена регистрации кандидата

Статья 37 позволяет отменить регистрацию кандидата за нарушение любого из положений Закона о выборах Президента. Санкция по отмене регистрации является несоразмерной, допускает потенциальное злоупотребление избирательными комиссиями, и противоречит юридической презумпции невиновности.⁹ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы возможности для отмены регистрации кандидата ограничивались ситуацией, когда кандидат не соответствует требованиям закона о праве быть кандидатом, и чтобы в статью 37 были внесены соответствующие изменения.

Д. Жалоба на решение о регистрации кандидата

Статья 25 Закона о выборах Президента позволяет кандидату, который не прошел регистрацию, обратиться в Верховный суд. Однако, статья 25 не позволяет зарегистрированному кандидату обжаловать в Верховном суде противоправную регистрацию другого кандидата. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 25 были внесены поправки, которые бы четко указывали, что

прав человека; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; статьи 17, 26 и 35 Конституции Республики Таджикистан.

⁸ Один процент (1%) признается как максимум необходимый для поддержки подписями. См., например, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы, стр. 25.

⁹ Например, осуществление права на свободу слова является основанием для отмены, если ЦКВР признает речь оскорбительной.

решение ЦКВР о регистрации кандидата, в том числе и регистрация, может быть обжаловано в Верховном суде.

Статья 25 предусматривает, что Верховный суд в течение одной недели рассматривает жалобу на решение ЦКВР об отказе в регистрации кандидата. Этот период является слишком длинным, поскольку право на проведение агитации обусловлено регистрацией кандидата, и определение, того, соответствует ли человек требованиям к кандидату, не должно занимать много времени и быть затруднительным. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статье 25 срок рассмотрения дела Верховным Судом был уменьшен до более приемлемого, что позволит истцу в случае успешного рассмотрения жалобы принимать участие в агитации достаточное время.

Е. Устранение недостатков в документах о регистрации кандидата

Статья 25 Закона о выборах Президента требует, чтобы в течение трех дней с момента получения документов на регистрацию кандидата ЦКВР зарегистрировала кандидата либо приняла решение об отказе в регистрации. Закон не предусматривает никаких возможностей для кандидата по исправлению простых ошибок или дефектов в документах. Кандидату не следует отказываться в регистрации на основании ошибки или дефекта в документах, если дефект может быть своевременно исправлен. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 25 Закона были внесены поправки, предусматривающие, что если ЦКВР выявила неверную или неполную информацию, то она должна незамедлительно уведомить об этом кандидата, который должен иметь возможность в течение 48 часов представить исправленную информацию. ЦКВР должна быть обязана рассмотреть повторно представленные документы в течение 24 часов и либо зарегистрировать кандидата, либо принять мотивированное решение об отказе в регистрации. Хотя это приведет к задержке в проведении агитации этим кандидатом, это позволит кандидату принимать участие в выборах и не быть лишенным права избираться на основе мелких недочетов в представленных документах.

Г. Снятие кандидатуры

Статья 24 позволяет кандидату снять свою кандидатуру в любое время, обратившись с заявлением в ЦКВР. Для того чтобы обеспечить правильное печатание бюллетеней и надлежащее информирование избирателей до выборов, в статью 24 следует внести поправки и определить допустимый срок для снятия кандидатуры, который бы позволил своевременно изготовить правильные избирательные бюллетени. В статье 24 должно быть требование к ЦКВР принимать отдельное решение о снятии кандидатуры, так чтобы не было никаких сомнений относительно статуса кандидата или того, как должен быть напечатан бюллетень. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 24 были внесены соответствующие изменения.¹⁰

V. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

В статье 11 Закона о выборах Президента включены положения (также статья 11) Закона о парламентских выборах о формировании Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов (ЦКВР). Статьи 13 и 14 регулируют окружные избирательные комиссии, а статьи 15 и 16 регулируют участковые

¹⁰ В статью 35, которая регулирует повторное голосование (второй тур), также следует внести поправки для решения вопроса о снятии кандидатуры между турами.

избирательные комиссии. Статьи 17, 18 и 19 применяются ко всем избирательным комиссиям.

ОБСЕ/БДИПЧ ранее выражал обеспокоенность тем, что законодательная база не устанавливает такую избирательную администрацию, которая была бы плюралистической, представительной, свободной от контроля органов государственной власти и действительно независимой.¹¹ В соответствии с действующими правовыми положениями члены ЦКВР, включая председателя и заместителя председателя, избираются Собранием представителей (Маджлиси Намояндогон) из предложенных Президентом кандидатур. Закон не требует формирования представительной и плюралистической администрации по выборам и позволяет одной политической партии контролировать всю избирательную администрацию, так как ЦКВР назначает окружные избирательные комиссии, которые, в свою очередь, назначают участковые избирательные комиссии. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить закон так, чтобы избирательные комиссии были действительно независимы от правительства и были достаточно представительны и плюралистичны, что обеспечит широкое доверие к их работе. Кроме того, зарегистрированные политические партии должны быть представлены в избирательных комиссиях всех уровней, а кандидаты-самовыдвиженцы должны быть представлены на уровне окружных и участковых избирательных комиссий.

Статья 15 предусматривает, что участковая избирательная комиссия должна состоять из “5-19 членов, включая председателя, заместителя председателя и секретаря. Если комиссия образуется в составе 7 человек, то избираются председатель и секретарь”. Не ясно, почему порядок избрания председателя и секретаря относится к участковой избирательной комиссии в составе “7 членов”, и не относится к комиссиям другого размера. Следует проверить оригинальный текст статьи, чтобы убедиться, нет ли разъясняющих ошибок в тексте.

Статья 15 также предусматривает, что “в необходимых случаях численный состав окружной избирательной комиссии может быть уменьшен или увеличен”. Использование слова “окружной” является ошибочным, так как эта статья регулирует участковые избирательные комиссии. Следует проверить оригинальный текст статьи, чтобы убедиться, нет ли ошибки в тексте. Кроме того, это положение не устанавливает объективные критерии того, что является “необходимым случаем”¹² или может любое уменьшение или увеличение количества членов быть за пределами первоначального диапазона “5 -19 членов”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть статью 15 и исправить и дополнить ее текст, чтобы обеспечить ее единообразное и объективное применение. Кроме того, следует четко указать в тексте, что “уменьшение” размера комиссии не может быть использовано в качестве средства для выведения члена комиссии, когда нет никаких правовых оснований для его или ее вывода. В такой ситуации “уменьшения”, члены, которые должны быть выведены, должны быть выбраны жребием.

Статья 17 запрещает кандидату на пост Президента и доверенным лицам кандидата быть членом избирательной комиссии. Этот запрет является слишком

¹¹ См. Заключительный отчет о парламентских выборах, Республика Таджикистан 27 февраля и 13 марта 2005 (31 мая 2005 г.); Заключительный отчет о парламентских выборах, Республика Таджикистан, 27 февраля 2000 года (17 мая 2000); Замечания и Рекомендации к проекту Закон о выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан (28 ноября 1999).

¹² Точно так же нет никаких объективных критериев “необходимости” в статье 17.

узким и должен быть расширен за счет включения всех лиц, которые будут иметь очевидный конфликт интересов в работе в избирательной комиссии. Показательными, но не исчерпывающими для этой категории будут избираемые и/или назначаемые государственные и местные должностные лица. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы этот запрет был распространен на все категории лиц, которые будут иметь очевидный конфликт интересов. Кроме того, информация о постоянном месте работы и партийной принадлежности членов комиссий должна быть опубликована, чтобы избиратели были уверены, что избирательная администрация назначена в соответствии с законом, и что конфликта интересов отсутствует для каждого конкретного члена комиссии.

Статья 18 в случаях голосования избирательной комиссией предусматривает, что “В случае разделения голосов голос председательствующего является решающим”. Хотя тупика в принятии решений следует избегать, предоставление председателю квалифицированного голоса предоставляет существенную власть той политической партии, которая управляет процессом назначения председателя избирательной комиссии.

Использование квалифицированного голоса также позволяет утверждать предложения, которые не имеют достаточной поддержки простого большинства. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в статью 18 поправки, чтобы реализовать принцип “один человек - один голос” при принятии решений избирательных комиссий, независимо от того, имеет ли место разделение голосов, и обеспечить принятие предложений при поддержке, по крайней мере, простого большинства.

VI. ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

A. Списки избирателей

Статья 2 Закона о выборах Президента лишает избирательного права лиц, которые “лишены свободы”. Предполагается, что это положение направлено на лишение избирательного права лиц, отбывающих уголовное наказание в пенитенциарном учреждении. Согласно этому положению, избирательного права лишены лица в силу “содержания под стражей”, независимо от природы предполагаемого преступления. Лишение избирательного права в связи с лишением свободы и без принятия во внимание тяжести конкретного совершенного преступления является непропорциональной санкцией и противоречит пункту 24 Копенгагенского документа 1990 года. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить статью 2 с тем, чтобы лишение избирательного права происходило только тогда, когда лицо было признано виновным в совершении такого серьезного преступления, когда лишение политических прав действительно является соразмерным указанному преступлению.¹³ Санкция должна устанавливаться на конкретный пропорциональный период времени, и восстановление политических прав должно происходить автоматически после истечения этого периода времени, независимо от статуса “лишения свободы”.

Статьи с 20 по 23 Закона о выборах Президента регулируют списки избирателей. Статья 22 требует, чтобы списки избирателей предоставлялись для всеобщего ознакомления за 15 дней до дня выборов на обычных избирательных участках и за два дня на “других избирательных участках”. Не ясно, являются

¹³ Кроме того, закон должен конкретно перечислить те преступления, которые считаются настолько серьезными, что необходимо лишение такого права человека как избирательное право .

ли эти “другие избирательные участки” специальными избирательными участками в поликлиниках, профилакториях, домах отдыха, больницах и других медицинских учреждениях, воинских частях и участках за рубежом (статьи 9, 20 и 21). Этот текст должен быть разъяснен в статье 22.

Статья 22 позволяет человеку, чье имя не было включено в список избирателей, обратиться в участковую избирательную комиссию для включения. Статья 22 предусматривает, что “если положительное решение принято в отношении заявителя, участковая избирательная комиссия должна немедленно внести изменения в список”. Статьи 22 и 23 позволяют человеку быть добавленным в список избирателей в день выборов при предъявлении документов, удостоверяющих избирательное право на соответствующем избирательном участке. Эти статьи могут быть улучшены за счет четкого указания видов документов приемлемых для установления личности.

В. Регулирование предвыборной агитации

Статья 3 Закона о выборах Президента предусматривает, что “Граждане Республики Таджикистан участвуют в предвыборной агитации и голосовании по выборам Президента ...” Это может быть применено для ограничения прав не граждан на свободу слова и собраний в период предвыборной кампании. Права на свободу слова и собраний в соответствии с международными принципами прав человека принадлежат всем лицам, находящимся под юрисдикцией государства. Даже если не гражданин (лицо без гражданства и нерезиденты) не имеют избирательного права, они должны иметь право свободно выражать свое мнение, участвовать в объединениях и политических дискуссиях. Статья 3 может быть применена для ограничения основных прав не граждан, проживающих в Республике Таджикистан. Такое ограничение будет противоречить основным правам человека защищенными глобальными и региональными международными конвенциями, признанным в рамках обязательств ОБСЕ.¹⁴ Похожие ограничения содержатся в тексте статьи 4, которая гарантирует права “граждан”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статье 3 и 4 Закона о выборах Президента были внесены поправки, которые бы содержали положения, что указанные статьи не должны толковаться или применяться для ограничения прав на свободу выражения мнения, слова, собраний или объединений.

Статья 27 гласит: “Кандидат на пост Президента не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут аресту, задержанию или административному взысканию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Центральной комиссии по выборам и референдумам”. ЦКВР не должна иметь обязанности или полномочия осуществлять предварительную оценку (которая по сути носит судебный характер) того, как существующие факты обосновывают вмешательство в кампанию кандидата путем его ареста, задержания или административного взыскания. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** исключить фразу “без согласия ЦКВР” из статьи 27, и это полномочие должно принадлежать соответствующему судебному учреждению, которое может провести независимую оценку фактов, при соблюдении международных правовых принципов соблюдения презумпции невиновности и надлежащего

¹⁴ См. пункт 5.21 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990; пункты 10 и 11 Пражского документа ОБСЕ 1992; и раздел Парижской хартии 1990 года о человеческом измерении.

судебного разбирательства. Иным образом статья 27 может быть изменена путем запрета ареста, задержания или применения административного взыскания к кандидату до официального объявления результатов выборов в соответствии с законом.

Статья 37 устанавливает юридическую ответственность для “лиц, которые преднамеренно опубликовали или иным способом распространили сведения, порочащие честь и достоинство кандидата в Президенты или оскорбили членов избирательных комиссий”. Это ограничение свободы слова препятствует полноценной и энергичной кампании, которая имеет решающее значение для предвыборной агитации в условиях демократии. Вне контекста политической агитации, правительство может ограничивать свободу слова в целях защиты репутации или прав других лиц.¹⁵ Однако, в контексте политической агитации, закон о защите репутации или прав других лиц не может применяться для ограничения, уменьшения или подавления права человека на свободу слова и выражения политических взглядов.¹⁶ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 37 была приведена в соответствие с международными нормами, которые защищают право на свободу слова и выражения политических взглядов.

С. Обеспечение равного доступа

Статья 27 требует, чтобы кандидаты имели доступ к средствам массовой информации и другим государственным ресурсам на “равных” условиях. Однако эта статья не предусматривает никаких подробностей о том, как это достигается. Без более конкретного описания в законе, как “равенство” должно быть достигнуто, очень трудно гарантировать, что этот принцип “равенства” будет соблюдаться во время агитации.

В статью 27 следует внести поправки устанавливающие правила, которые должны применяться для достижения цели “равного” доступа к СМИ и государственным ресурсам. Эти правила равного доступа должны быть четко изложены, понятны и быть объективно применимыми. Кроме того, правила о выделении времени в средствах массовой информации должны учитывать возможность предоставления эфира в разное время в ходе предвыборной агитации. От каждого средства массовой информации необходимо требовать справедливое распределение эфирного времени между участниками в течение всей кампании, чтобы кандидаты и политические партии смогли доносить свои послания “равномерно” на протяжении всего периода агитации.¹⁷ Время предоставления эфира также должно быть справедливым, сбалансированным и недискриминационным. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 27 были внесены соответствующие изменения. **БДИПЧ/ОБСЕ также рекомендует**, чтобы количество эфирного времени, распределяемого на равной основе, было достаточным для всех политических партий и кандидатов эффективно конкурировать на выборах.

¹⁵ См., например, Статью 10 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

¹⁶ См., например, *Обершилик против Австрии*, дело № 6/1990/197/257, Европейский суд по правам человека (23 мая 1991); *Лопеш Гомеш да Сильва против Португалии*, жалоба № 37698/97, Европейский суд по правам человека (28 сентября 2000 года); *Боуман против Соединенного Королевства*, дело № 141/1996/760/961, Европейский суд по правам человека (19 февраля 1998 г.); *Инкал против Турции*, жалоба № 41/1997/825/1031, Европейский суд по правам человека (9 июня 1998 года)

¹⁷ Закон не различает государственные и частные средства массовой информации. Предполагается, что термин “средства массовой информации” означает государственные и частные средства массовой информации, которые предлагают на продажу время и печатную площадь для политической рекламы.

Закон о выборах Президента не регулирует платную политическую рекламу. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в законодательство были внесены нормы о необходимости применения одинакового коммерческого тарифа для платной политической рекламы в отношении всех политических партий и кандидатов, а также о том, что время и место размещения рекламы предоставляется на равных условиях. Эти тарифы должны соответствовать коммерческим ставкам, применяемым при любом другом виде рекламы. Наконец, закон должен требовать обозначения такой рекламы как платной политической рекламы.

Закон должен также требовать, чтобы государственные или контролируемые государством средства массовой информации должны проявлять полную беспристрастность при освещении кампании в новостях. Государственные или контролируемые государством средства массовой информации должны воздерживаться от агитации за или против какой-либо партии или кандидата, должны быть беспристрастными в освещении и представлении кандидатов и политических партий в новостях. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить закон, включив в него это требование, и предусмотреть санкции за любое его нарушение.

Д. Финансирование политической агитации

Закон о выборах Президента должен адекватно решать вопрос о финансировании политической агитации. Статья 27 предусматривает “равные материально-технические и финансовые условия в ходе избирательной кампании должны быть обеспечены для всех зарегистрированных кандидатов на пост Президента”. Однако, закон не указывает, когда, сколько, или каким образом “равные финансовые условия” будут предоставлены кандидатам. Закон также не указывает возможность частных пожертвований в поддержку кандидата.

БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало беспокойство тем, что финансирование предвыборной агитации было неадекватным на прошлых выборах. Политические партии и кандидаты должны иметь достаточные ресурсы для доведения своих политических идей до избирателей. Пункт 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 требует, чтобы политические партии и кандидаты имели необходимые правовые гарантии так, “чтобы они могли конкурировать друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти”.

Финансирование избирательной кампании правительством должно быть на “основе равенства перед законом”. Однако, в статье 27 говорится лишь о принципе без определения конкретных деталей как и при каких процедурах этот принцип должен быть исполнен. Статья 27 не дает никаких указаний или методов реализации этого принципа. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть Закон с целью обеспечения конкретного регулирования государственного финансирования политических партий и зарегистрированных кандидатов на выборах. Основным принципом финансирования предвыборной агитации является создание равных возможностей, при которых *все* участники могут эффективно конкурировать в избирательном процессе. Для создания равных возможностей Закон должен установить, чтобы политические партии и зарегистрированные кандидаты были обеспечены минимальным количеством финансовых средств, что позволит *всем* зарегистрированным кандидатам эффективно конкурировать на выборах.

Закон также должен требовать периодической предвыборной и послевыборной отчетности о пожертвованиях и расходах на агитацию. Это должно включать раскрытие информации обо всех пожертвованиях, источниках этих пожертвований, о суммах и виде (в денежной или в натуральной форме) пожертвований, а также раскрытие информации о расходах участника выборов, данных о получателях расходов и суммах израсходованных средств. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы Закон о выборах Президента включал эти положения. Регулирование финансирования избирательных кампаний не эффективно без четкого обозначения учреждений, ответственных за эту надзорную роль, а также эффективных и соразмерных санкций в отношении тех, кто нарушает правовые нормы.

Е. Досрочное (заочное) голосование

Статья 30 Закона о выборах Президента позволяет избирателю, “который в день выборов не может присутствовать в месте проживания” получить избирательный бюллетень в участковой избирательной комиссии и “сделать свой выбор” в бюллетене. Статья 30 также требует, чтобы избиратель расписывался в “получении бюллетеня в списке избирателей”. Статья 30 должна быть улучшена по нескольким причинам. Во-первых, статья 30 не дает никаких деталей о том, в какие дни, в какие часы, или же с участием каких членов участковой избирательной комиссии проводится этот процесс досрочного голосования. Во-вторых, не ясно, означает ли упомянутый “список избирателей” обычный список избирателей, или же это специальный список досрочно голосующих избирателей. В-третьих, не следует, что кандидаты имеют право наблюдения во время процесса досрочного голосования. Наконец, процесс досрочного голосования может значительно увеличить возможности фальсификаций голосования. Это создает нагрузку для администрирования выборов и может значительно затруднить наблюдение. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в закон были внесены изменения для регулирования досрочного голосования на основе предварительного письменного запроса по обоснованным причинам, а также для того, чтобы процесс досрочного голосования был надежным, прозрачным и подотчетным. Например, явка избирателей при досрочном голосовании, в том числе ежедневный учет количества проголосовавших, должны быть отдельно установлены и отражены в итоговом протоколе результатов выборов на всех уровнях избирательной администрации.

Ф. Выездное голосование

Статья 30 Закона о выборах Президента допускает выездное голосование для избирателей, которые не могут посетить обычные избирательные участки “по состоянию здоровья или другим причинам”. Выездное голосование (голосование на дому), хотя и является приемлемым в качестве метода обеспечения избирательных прав лиц, которые не могут присутствовать в связи с возрастом, состоянием здоровья, и физическими отклонениями, должно тщательно регулироваться, чтобы свести к минимуму возможность фальсификации выборов. В этом отношении статья 30 нуждается в защитных мерах. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 30 была доработана и включала следующие гарантии, касающиеся выездного голосования:

- Выездное голосование должно использоваться только в тех случаях, когда избиратель физически не может добраться на избирательный участок, чтобы проголосовать. Этот факт должен быть изложен избирателем в письменном

заявлении в участковую избирательную комиссию с объяснением, почему передвижение физически невозможно для избирателя. Заявление должно быть рассмотрено участковой избирательной комиссией в срок, установленный законом. Этот срок должен истекать существенно ранее дня выборов, чтобы позволить наблюдателям планировать наблюдение выездного голосования.

- Количество бюллетеней, взятых для выездного голосования, и количество позже возвращенных бюллетеней должно быть официально зарегистрировано во всех протоколах.
- Количество взятых бюллетеней должно соответствовать числу полученных запросов, плюс ограниченное количество запасных бюллетеней для избирателей, которые могут сделать случайную ошибку в своих бюллетенях. Если такие случаи происходят, они должны быть учтены в протоколе соответствующего избирательного участка.
- Число лиц, которые использовали переносной ящик для голосования, должно быть записано в протоколе избирательного участка и в последующих протоколах. Это даст возможность выявить конкретные области, в которых доля голосов, отданных с использованием переносных ящиков, необычайно высока, что может указывать на мошенничество.
- Не менее двух членов участковой избирательной комиссии должны совместно проводить выездное голосование в пределах географической территории избирательного участка, и, по возможности, члены не должны быть из одной и той же политической партии.

Надлежащий баланс должен быть сохранен между реализацией избирательных прав граждан и обеспечением целостности избирательного процесса. Приведенные выше гарантии создадут такой баланс.

Г. Процедуры голосования и бюллетени

Статья 9 Закона о выборах Президента устанавливает, что избирательный участок включает от 20 до 3000 избирателей. Последняя цифра высока и может обернуться тяжелой административной нагрузкой на участковые избирательные комиссии. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы максимальное количество избирателей, приписанных к избирательному участку, было уменьшено до более управляемого количества, например, между 1000 и 1500.

Статья 9 предусматривает также, что сами избирательные участки и “помещения для голосования” определяются на основе предложений местных органов исполнительной власти. Поскольку места расположения избирательных участков могут непосредственно влиять на готовность избирателей к участию в выборах, в целях лучшего обслуживания потенциальных избирателей внимание должно быть уделено расширению возможностей окружной избирательной комиссии по принятию решений по возможным жалобам на этот счет.

Статья 26 Закона о выборах Президента требует подготовки избирательного бюллетеня, не позднее чем за 10 дней до выборов, и доставки бюллетеней на избирательные участки, не позднее чем за два дня до дня голосования. Статья 26 не определяет, кто может наблюдать за процессом печатания избирательных бюллетеней или присутствовать при доставке бюллетеней в соответствующие участковые избирательные комиссии. Печать и доставка бюллетеней, а также уничтожение бракованных бюллетеней и печатных форм (шаблонов) должны соответствовать тому же уровню прозрачности, как и другие части

избирательного процесса. Соответственно, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы закон был изменен и однозначно разрешал наблюдателям и представителям средств массовой информации наблюдать процессы печати и доставки бюллетеней, а также уничтожение бракованных бюллетеней и печатных форм. Кроме того, Закон должен требовать, чтобы надлежащие записи общего количества избирательных бюллетеней, выданных участковой избирательной комиссией, хранились не только в окружных, но и в участковых избирательных комиссиях. Количество полученных бюллетеней должно пересчитываться и сверяться с указанными записями до открытия избирательного участка и фиксироваться в протоколе. Копии всех этих протоколов должны быть предоставлены в ЦКВР.

Статьи 30 и 31 Закона о выборах Президента регулируют процесс голосования, но не определяют, кто может присутствовать на избирательном участке во время голосования. Неспособность определить, кто может присутствовать, может подразумевать “приглашение” тем лицам, которые не должны присутствовать. Это может вполне вероятно приводить к присутствию государственных или местных должностных лиц, а также иных лиц, которые в силу своего положения не должны присутствовать во время голосования из-за реальной или воспринимаемой возможности давления на избирателей. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить закон и четко указать, кто может в любое время во время выборов присутствовать на избирательном участке. Доступ на избирательный участок должен быть строго предписан только людям, имеющим законные основания присутствия на избирательном участке по причинам, четко прописанным в законе. Рекомендуется также, что в случаях, когда присутствие полиции, по мнению участковой избирательной комиссии, необходимо для разрешения вопросов, связанных с угрозой для избирателей или комиссии, полиция обязана покинуть помещение избирательного участка сразу после разрешения проблемной ситуации.

Статья 30 требует, чтобы избиратель перед голосованием предъявлял паспорт или “иное удостоверение личности”. Статья 30 не уточняет, какие документы являются приемлемыми для идентификации личности, или должен ли документ, удостоверяющий личность, содержать фотографию избирателя. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в статью 30 и уточнить, какие документы являются приемлемыми для установления личности избирателя.

Статья 31 позволяет человеку, который не включен в список избирателей в день голосования, быть занесенным в “дополнительный список избирателей на основании документа, удостоверяющего личность и место жительства”. Статья 31 не уточняет, какие документы являются приемлемыми для этой цели. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 31 были внесены поправки для уточнения, какие именно документы являются приемлемыми для установления личности и места жительства.

Статья 31 Закона о выборах Президента, которая регулирует процесс голосования, требует т.н. *негативного голосования*. Негативное голосование работает против интересов избирателей, кандидатов и эффективного администрирования выборов. Избиратель должен вычеркнуть имена всех кандидатов, против которых он/она голосует, а не указать кандидата своего выбора. Негативное голосование работает против таких целей, как обеспечение легкости и простоты голосования и облегчения процесса подсчета голосов. Негативное голосование увеличивает вероятность порчи бюллетеней из-за повышенной вероятности сделать ошибку путем вычеркивания не всех

кандидатов, кроме одного, или вычеркивания кандидатов неправильным образом. Негативное голосование требует гораздо более сложной и комплексной программы просвещения избирателей, как для отдельных должностных лиц, политических партий так и общественности, чем при использовании позитивного голосования. Кроме того, негативное голосование требует затратных по времени подсчетов для того, чтобы определить количество голосов за и количество голосов против каждого кандидата, что также увеличивает риск ошибки при подсчете.

Негативное голосование также вызывает беспокойство относительно тайны голосования. Там, где в выборах участвует только один кандидат, избирателям вообще не нужно будет делать отметку в бюллетене, чтобы проголосовать за этого кандидата. В таком случае избиратель может пройти непосредственно через кабину для голосования или помещение для голосования к избирательной урне; действительно, у них нет никаких причин, чтобы останавливаться на этом пути. Будет совершенно понятно, что те избиратели, которые будут останавливаться, чтобы сделать отметку в бюллетене, будут голосовать против единственного кандидата в избирательном бюллетене. Таким образом, всем присутствующим лицам будет понятно, как голосует избиратель, и тайна голосования будет нарушена.

Негативное голосование также вводит в заблуждение избирателей. Статья 31 заставляет избирателей думать, что они могут голосовать более чем за одного кандидата, так как она говорит, что “избиратель вычеркивает в бюллетене фамилии тех кандидатов, против которых голосует”. Тем не менее, статья 32 предусматривает, что бюллетени, в которых “избиратель проголосовал в поддержку более чем одного кандидата, считаются недействительными”. Таким образом, избиратель подводится к пониманию, что бюллетень, заполненный в соответствии с положениями статьи 31 (которая не инструктирует избирателей вычеркнуть “все имена, кроме одного”), будет учитываться, а фактически он будет считаться недействительным в соответствии со статьей 32.

По указанным выше причинам **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить закон, чтобы ввести позитивную систему голосования и такие процедуры маркировки бюллетеней, которое бы требовали от избирателя голосовать “за” кандидата, а не “против” одного или более кандидатов.

Закон не описывает процедуру голосования при голосовании за пределами обычного избирательного участка (например, в военных частях, за пределами страны, при выездном голосовании). **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить закон, чтобы описать все процедуры идентификации избирателей, выдачи бюллетеней и проведения голосования на всех избирательных участках, независимо от типа избирательных участков.

Н. Определение результатов выборов

Статья 32 регулирует процесс подсчета голосов на избирательном участке. Статья 32 предусматривает, что “Перед вскрытием избирательных ящиков в присутствии всех членов участковой избирательной комиссии в ящик опускаются запечатанные конверты с избирательными листами”. Не понятно, но предполагается, что “запечатанные конверты” содержат бюллетени, поданные в ходе досрочного и выездного голосования. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить статью 32 и дать четко указание по этому вопросу. Далее в статье 32

говорится, что “бюллетени, в которых избирателями дополнительно вписаны фамилии, не учитываются”. Хотя, казалось бы это означает, что бюллетень является “недействительным”, тем не менее не ясно, что фраза “не учитываются” имеет такое же значение, что и “недействительные”. Рекомендуются, чтобы эта фраза была четко разъяснена в статье 32.

Статья 32 не требует, чтобы протоколы об итогах голосования были заполнены чернилами, в помещении избирательного участка. Статья 32 требует только, чтобы протокол был подписан и отправлен в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 32 и во все статьи¹⁸ в законе, которые относятся к итоговым протоколам, были внесены поправки, требующие заполнения протоколов об итогах голосования чернилами, в помещении соответствующей участковой избирательной комиссии.

В статье 32 не содержится требований, чтобы протоколы об итогах голосования публично размещались или выдавались наблюдателям. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 32 и во все статьи в законе, которые относятся к итоговым протоколам, были внесены поправки требующие, чтобы официальные итоговые протоколы публично вывешивались на избирательном участке, во всех вышестоящих избирательных комиссиях, чтобы копии протоколов предоставлялись наблюдателям на всех уровнях избирательной администрации.

Статья 34 Закона о выборах Президента предусматривает, что выборы считаются “состоявшимися, если в них приняло участие более половины избирателей, внесенных в списки избирателей”. Хотя, это направлено на обеспечение общественного доверия к результатам выборов, такое требование может оказать негативное влияние на доверие общества к легитимности выборов. Во втором туре выборов кандидат вполне может получить гораздо большее количество голосов, чем другой кандидат, но может быть лишен президентского мандата, так как явка составит меньше требуемых 50% на одного избирателя. Такая ситуация противоречит воле тех избирателей, которые приняли участие в выборах, и подрывает их уверенность в легитимности выборов, а также может дополнительно инициировать совершения избирательных правонарушений. Коллективная воля тех граждан, которые принимают на себя ответственность голосовать и участвовать в выборах, не должна противопоставляться тому одному человеку, который не голосует на выборах. Человек, который не голосует на выборах, не должен иметь возможность помешать исполнению воли тех, кто голосует, тем, что просто не выходит из дома. На практике, действующее требование к уровню явки избирателей дает тем, кто решил остаться дома, значительную власть обеспечить вето на результаты выборов. Это, понятным образом, подрывает общественное доверие к выборам. Кроме того, требование о явке избирателей не менее 50 % от зарегистрированных избирателей может стать невыполнимым. Периоды “усталости избирателей” всегда возможны, и всегда будут какие-то выборы, на которых явка избирателей будет низкая. Тем не менее, избрание Президента мнением избирателей, принявших участие в выборах, независимо от уровня явки избирателей, предпочтительнее, чем возможный цикл несостоявшихся выборов в результате низкой явки. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** рассмотреть возможность исключения требования о 50% явке избирателей.

¹⁸

Это касается статей 33 и 34 Закона о выборах Президента

Статья 34 предусматривает, что “Выборы в целом или по отдельным округам либо по отдельным избирательным участкам могут быть признаны недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов нарушений, повлиявших на итоги голосования”. Эта статья позволяет признать недействительными результаты выборов при нарушении закона, независимо от того, повлияли ли нарушения на определение победившего кандидата. Хотя нарушение могло “повлиять” на результат, это *не обязательно влияет на определение победившего кандидата* в связи с запасом победы. Кроме того, закон не предусматривает никаких процедур, регулирующих запрос о признании выборов недействительными или степень доказательств, необходимых для поддержания запроса о признании выборов недействительными. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 34 были внесены поправки, устанавливающие справедливую процедуру признания результатов выборов недействительными, которая могла бы применяться объективно, а результаты признавались недействительными только там, где невозможно определить волю избирателей (т.е. нарушение могло повлиять на определение победившего кандидата).

Статья 34 также предусматривает, что “В случае признания выборов по отдельным округам или участкам недействительными, по решению ЦКВР результаты голосования по таким округам, участкам исключаются из общих результатов выборов при условии, что без них выборы в целом могут быть признаны состоявшимися”. Не ясно, что подразумевается под этим текстом. Кроме того, не ясно, как этот текст может затронуть правовое требование о 50% явке избирателей. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы этот текст в статье 34 был уточнен.

Статья 34 регулирует опубликование результатов выборов. Статья 34 требует от ЦКВР опубликовать в печати “сообщение” о результатах выборов не позднее чем через десять дней после выборов. Статья 34 требует улучшения по нескольким направлениям. Во-первых, публикация не должна быть ограничена печатными СМИ, но и включать также средства телерадиовещания. Во-вторых, ЦКВР должна быть обязана объявлять и публиковать в СМИ предварительные результаты по мере их поступления. Наконец, “сообщение” о всех результатах, как предварительных, так и окончательных, должно быть в виде таблиц со всеми соответствующими данными, разбитыми до уровня избирательных участков, что позволит всем заинтересованным сторонам провести сверку результатов выборов от избирательных участков и через промежуточные уровни до уровня ЦКВР. Таблицы должны включать число избирателей в каждом избирательном участке, которые использовали ящик для выездного голосования и другие альтернативные процедуры голосования с целью выявления конкретных областей, где доля голосов, поданных с помощью выездного и других альтернативных видов голосования, необычайно высока, что может указывать на возможное мошенничество.¹⁹ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 34 были внесены соответствующие изменения.

Статья 35 требует повторного голосования (второй раунд) между двумя кандидатами, получившими наибольшее количество голосов, если ни один из кандидатов не получил требуемого количества голосов в первом туре голосования. Статья 35 также предусматривает, что “если в результате снятия кандидатур остается только один кандидат, повторное голосование проводится

¹⁹ Такая же информация по досрочному голосованию должна быть включена, если процесс досрочного голосования сохраняется в законе.

по его кандидатуре”. Однако, статья 35 не определяет, какой формы будет бюллетень, если будет только один оставшийся кандидат. Также статья 35 не определяет, как избиратель будет проставлять отметки в бюллетене с одним кандидатом, как будет производиться подсчет голосов при одном кандидате, и как определяются результаты. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 35 прояснила решение этих вопросов.²⁰

В законе не описаны процедуры подсчета голосов и определения результатов выборов за пределами регулярного избирательного участка (например, голосование в военных частях, за пределами страны, при выездном голосовании). **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в закон были изменены изменения, описывающие все процедуры подсчета и табулирования голосов, независимо от типа избирательных участков.

Закон о выборах Президента не содержит положения о пересчете голосов. Возможность пересчета голосов распространена в избирательном законодательстве, так как позволяет исправлять явные ошибки при подсчете без необходимости прибегать к судебному разбирательству. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в закон были внесены изменения, обеспечивающие справедливую процедуру запроса и проведения пересчета голосов там, где результаты пересчета могут повлиять на определение победившего кандидата.

VII. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Закон о выборах Президента не предусматривает участие местных непартийных наблюдателей. Присутствие местных непартийных наблюдателей повышает прозрачность избирательного процесса и оказывает положительное влияние на общественное доверие. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Закон о выборах Президента были внесены поправки, предусматривающие широкие права наблюдения для местных непартийных групп наблюдателей. Эти права по наблюдению должны быть широкими, так как выборы это процесс, который включает в себя мероприятия до и после голосования. Наблюдатели должны иметь право проверять документы, присутствовать на заседаниях, наблюдать за предвыборной деятельностью на всех уровнях, а также получать копии решений, протоколов, таблиц, стенограмм и других избирательных документов на всех уровнях, на протяжении всего избирательного процесса, включая процессы до и после дня голосования.²¹ Кроме того, наблюдатели должны получить соответствующие полномочия заблаговременно до выборов, чтобы они могли организовать свою деятельность эффективно. Наблюдателям должны быть предоставлены беспрепятственный доступ во все уровни администрации выборов, реальный доступ в другие общественные учреждения, имеющие отношение к избирательному процессу, а также возможность встречаться со всеми политическими объединениями, средствами массовой информации, гражданским сообществом и избирателями.

Статья 4 Закона о выборах Президента позволяет присутствовать наблюдателям от других государств и международных организаций “при необходимости”.

²⁰ Хотя можно сделать вывод, что принципы, изложенные в статье 35, применимые к двум кандидатам во втором раунде выборов, также применяются к единственному кандидату во втором раунде выборов, это должно быть четко указано в законе.

²¹ Что касается местных партийных наблюдателей и международных наблюдателей, статья 7 Закона о выборах Президента предусматривает, что “подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно избирательными комиссиями”. Тем не менее, этого текста не достаточно, чтобы гарантировать полную и совершенную прозрачность.

Однако закон не дает никаких объективных критериев определения, когда эта “необходимость” появляется. Кроме того, закон не устанавливает каких-либо прав таких наблюдателей даже там, где их присутствие считается “необходимым”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в закон были внесены поправки, предусматривающие более детальное определение прав международных наблюдателей. Кроме того, международные наблюдатели от государств-участников ОБСЕ, которые приглашены со стороны властей, в соответствии с пунктом 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990, должны иметь возможность присутствовать на всех стадиях избирательного процесса.

Статья 4 предусматривает, что “все решения соответствующих органов по подготовке и проведению выборов Президента подлежат опубликованию, передаче по радио и телевидению в течение семи дней с момента их принятия”. Нет никакого обоснования для задержки публикации этих решений в средствах вещания на семидневный срок. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы этот срок был сокращен чтобы обеспечить, что соответствующая информация о выборах будет доведена до всеобщего сведения оперативно и без неоправданной задержки.

Не имеется никаких требований в статьях 32, 33 и 34 о том, чтобы протоколы результатов голосования были размещены в открытом доступе или были выданы наблюдателям. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статьи 32, 33 и 34 были внесены поправки, требующие, чтобы официальные протоколы об итогах голосования были публично размещены и предоставлены наблюдателям на всех уровнях избирательной администрации.

VIII. ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

A. Отсутствие целостного и единообразного процесса правовой защиты

Статья 19 Закона о выборах Президента позволяет подавать жалобы на решение избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Статья 19 также включает право обжаловать решения ЦКВР в Верховный суд. Тем не менее, статьей 19 не определено, кто имеет право подавать жалобы или апелляции в Верховный суд. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** прояснить этот вопрос в статье 19.

Одной из проблем статьи 19 является то, что она позволяет подавать жалобу в вышестоящую избирательную комиссию *или* в суд. Это положение создает возможность непоследовательности при принятии решений. Единообразие и последовательность при принятии решений важны, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы была определена возможность подачи жалобы на решение только в одно учреждение, указанное в законе, - либо суд, либо вышестоящая избирательная комиссия. Если учреждением, указанным в законе, является избирательная комиссия, то закон должен предусматривать право на обжалование в суде после прохождения административных процедур.

Статью 19 следует изменить для определения четкой процедуры по единообразному процессу обжалования, которая определяла бы роль каждого уровня избирательных комиссий и каждого уровня суда. Этот процесс должен определить, какие органы действуют в качестве устанавливающих факты органов первой инстанции, а какие органы выступают в качестве кассационных и апелляционных органов. Этот процесс должен включать возможности для

избирателей, кандидатов, политических партий и доверенных лиц подавать жалобы по широкому спектру нарушений, в том числе на бездействие избирательных комиссий или на неадекватные действия со стороны государственных чиновников. Заявители должны иметь право представлять доказательства в обоснование своей жалобы, участвовать в справедливом и публичном разбирательстве дела беспристрастным судом при прозрачных процедурах, и чтобы были обеспечены эффективные и быстрые средства защиты.²² В законе должно быть также четко указано, что ЦКВР и другие избирательные комиссии должны принимать официальные решения по жалобам, на открытом заседании, оперативно, и в пределах сроков, установленных законом. Заявители также должны уведомляться в письменной форме о принятом решении по жалобе. Заявитель также должен быть проинформирован о праве подать апелляцию, в том числе, куда она должна быть подана, и какие документы необходимы, чтобы подать апелляцию. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 19 были внесены поправки, обеспечивающие процесс подачи жалоб и апелляций, с учетом как минимум вышеизложенных вопросов.

В. Срок подачи жалоб и апелляций

Статья 19 предусматривает, что срок обжалования решения в вышестоящую избирательную комиссию или Верховный суд составляет десять дней. Этот период, в контексте отдельного избирательного спора, можно рассматриваться как очень длинный, поскольку такие споры должны инициироваться и рассматриваться оперативно. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** рассмотреть вопрос о сокращении количества дней для подачи жалобы или апелляции на решение избирательной комиссии.

IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

БДИПЧ/ОБСЕ предлагает эти рекомендации на рассмотрение властей Республики Таджикистан с целью оказания помощи в развитии надежной правовой базы для проведения демократических выборов в Таджикистане. БДИПЧ/ОБСЕ по-прежнему готово к сотрудничеству с властями и гражданским обществом Республики Таджикистан для поддержки их усилий по проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими стандартами демократических выборов.

*Версия настоящей оценки на английском языке является
единственным официальным документом.*

Перевод оценки на русский язык является неофициальным.

²²

См. статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; пункт 13.9 Венского документа ОБСЕ 1989, пункты с 5.9 по 5.12 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, и пункты с 18 по 21 Московского документа ОБСЕ 1991 года.