

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 23 мамыр 2003 ж.

№ 190/2002 Пікір

CDL-AD (2002) 23-kz
түп нұсқасы француз тілінде

ЕУРОПАЛЫҚ ҚҰҚЫҚТАН ДЕМОКРАТИЯҒА ЕУРОПАЛЫҚ КОМИССИСЫ
(ВЕНЕЦИЯ КОМИССИЯСЫ)

САЙЛАУ МӘСЕЛЕЛЕРІ БОЙЫНША ҮЗДІК ІС-ТӘЖІРИБЕ КОДЕКСІ

НЕГІЗГІ ҚАҒИДАЛАР ЖӘНЕ ТҮСІНДІРМЕ ЖАЗБАХАТ

**Венециялық комиссияның
52-ші сессиясында қабылданған
(Венеция, 2002 жылғы 18-19 қазан)**

Бұл құжаттың орыс тіліндегі аудармасы Еуропалық Одақ қаржыландыруымен және Венециандың Комиссия орындауымен «Қазақстандағы сайлау құқығын қолдау» бірлескен жоба аясында жүзеген асырылды.

Мазмұны

КІРІСПЕ	2
ТҮСІНДІРМЕ ЖАЗБАХАТ	11
Жалпы ережелер	11
I. Еуропаның сайлау өткізу мұрасының негіз қалаушы қағидалары	11
Кіріспе: қағидалар және олардың құқықтық негізі	11
1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы.....	12
1.1 Ережелер және ерекшеліктер.....	12
1.2 Сайлаушылар тізімдері	13
1.3 Кандидаттарды ұсыну.....	14
2. Тең сайлау құқығы	15
2.1 Тең дауыс беру құқығы	15
2.2 Тең дауыс беру өкілеттігі	15
2.3 Мүмкіндіктер теңдігі	16
2.4 Теңдік және ұлттық азшылықтар.....	17
2.5 Жыныс бойынша теңдік және паритет	17
3. Еркін сайлау құқығы	18
3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы.....	18
3.2 Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы және сайлаудағы алаяқтыққа қарсы күрес	18
3.2.1 Жалпы ережелер	18
3.2.2 Дауыс беру рәсімдері	19
3.2.2.1 Пошта арқылы және белгілі бір жағдайда сенімхат бойынша дауыс беру.....	20
3.2.2.2 Әскери қызметшілердің дауыс беруі.....	20
3.2.2.3 Механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдері	20
3.2.2.4 Дауыс санағы.....	21
3.2.2.5 Нәтижелерді жіберу.....	21
4. Құпия дауыс беру.....	22
5. Тура сайлау құқығы.....	22
6. Сайлаудың мерзімділігі	22
II. Қағидаларды ендіру шарттары	23
1. Негізгі құқықтарды құрметтеу.....	23
2. Сайлау туралы заңнаманың нормативтік деңгейі және тұрақтылығы	24
3. Процессуалдық кепілдіктер	24
3.1 Сайлаудың бейтарап органның тарапынан ұйымдастырылуы.....	24
3.2 Сайлауды байқау	27
3.3 Пәрменді шағым беру жүйесі.....	27
3.4 Сайлау учаскелерін ұйымдастыру және жұмыс тәртібі	29
3.5 Қаржыландыру.....	30
3.6 Қауіпсіздік.....	30
Қорытынды	31

КІРІСПЕ

2001 жылғы 8 қарашада Парламенттік ассамблеяның Тұрақты комитеті Ассамблеяның атынан әрекет ете отырып, Венециялық комиссияны төмендегілерге үндейтін № 1264 Шешімді қабылдады:¹

i. сайлау мәселелерін жүйелі түрде талқылау мақсатында, Парламенттік ассамблеяның, Еуропаның жергілікті және аймақтық билік органдары конгресінің (CLRAE) және ықтимал басқа ұйымдардың аталған мәселе бойынша тәжірибесі бар өкілдерінен құралатын жұмыс тобын құру;

ii. сайлау мәселелері бойынша іс-тәжірибе кодексін әзірлеу, ол, атап айтқанда, осы шешімге негіз болған баяндаманың түсіндірме жазбахатының тіркемесінде келтірілген нұсқауларға (Құжат № 9267), осы кодексте сайлау алдындағы дайындық, сайлаудың өзі және дауыс берілгеннен кейінгі кезең бойынша ережелер қамтылуға тиіс екенін түсінуге негізделген болуға тиіс;

iii. ресурстар мүмкіндік беретін шамада, қазіргі және жоспардағы зерттеулер мен жұмыстарды үйлестіру, бір қалыпқа келтіру және жетілдіру арқылы еуропалық сайлау жүйелерінің іргелі қағидаларының тізімін жасау. Мерзімнің орта тұсында еуропалық сайлау бойынша жиналған деректер дерекқорға енгізіліп, оларды арнайы бөлімше талдап, таратуға тиіс.

Төмендегі нұсқаулық ұсыныстамалар осы шешімнің үш қыры бойынша нақты жауап болып табылады. Оларды Демократиялық сайлау жөніндегі кеңес – Парламенттік ассамблеяның шешімімен құрылған бірлескен жұмыс тобы – өзінің 2002 жылғы екінші отырысында, ал одан кейін Венециялық комиссия өзінің 2002 жылғы 5-6 шілдеде өткен 51-ші сессиясында қабылдады; олар Еуропаның сайлау өткізу мұрасының іргелі қағидаларына негізделген; және де, ең бастысы, олар сайлау мәселелері бойынша үздік іс-тәжірибе кодексінің өзегін құрайды.

Түсіндірме жазбахатта нұсқаулық ұсыныстамаларда келтірілген қағидалар түсіндіріліп, айқындалады әрі ашып көрсетіледі, сондай-ақ қажет болған тұстарда егжей-тегжейлі жайттар бойынша ұсыныстамалар беріледі. Жазбахатты Демократиялық сайлау жөніндегі кеңес өзінің 3-ші жиналысында (2002 жылғы 16 қазан), содан кейін Венециялық комиссия 52-ші сессиясында (2002 жылғы 18-19 қазан) қабылдады.

Сайлау мәселелері бойынша үздік іс-тәжірибе кодексінің 1-ші бөлімін Еуропалық Кеңестің Парламенттік ассамблеясы өзінің 2003 жылғы сессиясында және Еуропаның жергілікті және аймақтық билік органдары конгресі өзінің 2003 жылғы көктемгі сессиясында қабылдады.

Парламенттік ассамблеяның қарарында көрсетілгендей, бұл құжат Ассамблеяның қарарының негізіне алынған баяндамаға түсіндірме жазбахатқа (Құжат № 9267) қоса тіркелген нұсқаулық ұсыныстамаларға негізделген. Ол сондай-ақ, CDL 7 құжатында (2002) тұжырымдалғандай, Венециялық комиссияның сайлау өткізу саласындағы жұмысына негізделеді.

¹6-тармақ; № 9267 құжатты қараңыз, Саяси мәселелер жөніндегі комитет; Баяндамашы: Клерфейт мырза.

САЙЛАУ БОЙЫНША БАСТЫ ҚАҒИДАЛАР**Венециялық комиссияның
51-ші пленарлық сессиясында қабылданған
(Венеция, 2002 жылғы 5-6 шілде)****I. Еуропаның сайлау өткізу мұрасының қағидалары**

Еуропаның сайлау өткізу мұрасының іргетасына қаланған бес қағида: *жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия және төте сайлау құқығы*. Сонымен қатар сайлау тұрақты түрде өткізіліп отыруға тиіс.

1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы**1.1 Ережелер және ерекшеліктер**

Жалпыға бірдей сайлау құқығы дегеніміз негізінен алғанда барлық адамдардың дауыс беруге және сайлауға түсуге құқығы бар екенін білдіреді. Дегенмен де бұл құқық белгілі бір шарттармен шектелуі мүмкін және шектелуге тиіс:

a. Адамның жасы:

- i. сайлауда дауыс беру және сайлану құқығы ең кіші жас мөлшерімен шектелуге тиіс;
- ii. сайлауда дауыс беру құқығына адам кәмелетке толған жастан кешіктірмей ие болуға тиіс;
- iii. белгілі бір лауазымдар (мысалы, парламенттің жоғары палатасының мүшесі, мемлекет басшысы) үшін арнайы белгіленген жасты қоспағанда, сайлауға түсу құқығын адам дауыс беру құқығын алған жасында алуға,

және кез келген жағдайда 25 жастан кешіктірмей иеленуге тиіс.

b. Азаматтығы:

- i. азаматтығына қатысты талап қолданылуы мүмкін;
- ii. дегенмен, шетелдіктер белгілі бір мерзім сол жерде тұрғаннан кейін оларға жергілікті сайлауда дауыс беруге рұқсат еткен жөн болады.

c. Тұрғылықты жері:

- i. тұрғылықты жеріне қатысты талап қойылуы мүмкін;
- ii. тұрғылықты жер деп бұл ретте тұрақты қоныстанған жері түсініледі;
- iii. тұрақты қоныстану ұзақтығына қатысты талап азаматтарға тек жергілікті немесе аймақтық сайлау бойынша ғана қойыла алады;
- iv. талап етілетін тұрақты қоныстану уақыты алты айдан аспауға тиіс; одан артық мерзімді тек азшылық ұлттарды қорғау үшін ғана белгілеуге болады;
- v. дауыс беру және сайлану құқығы шетелде тұратын азаматтарға берілуі мүмкін.

d. Дауыс беру және сайлану құқығынан айыру:

- i. жеке тұлғалардың дауыс беру және сайлану құқығынан айырылу мүмкіндігі көзделуі мүмкін, бірақ төмендегі кумулятивтік шарттар орын алған жағдайда көзделеді:
- ii. бұл заң арқылы қамтамасыз етілуге тиіс;
- iii. пропорционалдық қағидасы сақталуға тиіс; жеке тұлғаларды сайлауға түсу құқығынан айыру шарттары оларды сайлау құқығынан айыру шарттарына қарағанда жұмсағырақ болуы мүмкін;

- iv. Құқықтардан айыру ақыл-ой кемістігінің танылуына немесе елеулі құқық бұзу үшін қылмыстық үкім шығарылуына негізделуге тиіс.
- v. Сонымен қатар, саяси құқықтардан айыруға немесе ақыл-ойы кем деп тануға тек соттың тікелей шешімі бойынша ғана жол беріледі.

1.2 Сайлаушылар тізімдері

Сайлаушылар тізімдері дәйекті деп саналуы үшін төмендегі шарттардың сақталуының маңызы зор:

- i. сайлаушылар тізімдері тұрақты болуға тиіс;
- ii. олар үнемі, жылына кем дегенде бір рет жаңартылуға тиіс. Сайлаушыларды автоматты түрде тіркеу іске асырылмайтын жерлерде едәуір ұзақ уақыт бойы тіркелу мүмкіндігі қарастырылуға тиіс;
- iii. сайлаушылар тізімдері жариялануға тиіс;
- iv. сот органдары тарапынан бақыланатын әкімшілік процедурасы немесе тіркелмеген сайлаушыны тіркеуге мүмкіндік беретін сот процедурасы болуға тиіс; тіркеуді сайлау өтетін күні сайлау учаскесінде жүргізуге болмайды;
- v. сайлаушылардың қате жазбаларға түзету енгізуіне мүмкіндік беретін соған ұқсас процедура болуға тиіс;
- vi. тізімдер соңғы рет жарияланғаннан күннен кейін тұрғылықты жерін ауыстырған немесе заңда белгіленген ең кіші жасқа толған тұлғалар дауыс беруге қатыса алуы үшін,

оларды қосымша тізімге тіркеу мүмкіндігін қарастыруға болады.

1.3 Кандидаттарды ұсыну

- i. Жекелеген кандидаттарды немесе кандидаттар тізімдерін ұсынуға ең аз қолтаңбалар саны жиналған жағдайда жол берілуі мүмкін;
- ii. Заң бойынша тиісті округтағы сайлаушылардың бір пайызынан астамының қолтаңбаларын жинау талап етілмеуге тиіс;
- iii. Қолтаңбаларды тексерген кезде, әсіресе белгіленген мерзімдерге қатысты айқын ережелерді ұстану керек;
- iv. Тексеру үдерісі негізінен барлық қолтаңбаларды қамтуға тиіс; алайда қажетті қолтаңбалар санының жиналғаны күмәнсіз анықталғаннан кейін қалған қолтаңбаларды тексермеуге болады;
- v. Қолтаңбалардың дұрыстығын тексеру сайлау науқаны басталғанға дейін аяқталуға тиіс;
- vi. Егер кепілді соманы енгізу талап етілсе, кандидат немесе партия белгілі бір мөлшерден артық дауыстар санын жинаған жағдайда, ол сома қайтарылуға тиіс; осы сома мен дауыстар саны шектен тыс болмауға тиіс.

2. Тең сайлау құқығы

Бұл төмендегіні білдіреді:

2.1 Тең дауыс беру құқығы: әр сайлаушының негізінен алғанда бір даусы болады; сайлау жүйесінде сайлаушыларда біреуден артық дауыс саны болуы қарастырылған жағдайларда, әр сайлаушының бірдей дауыстар санын иеленуге құқығы бар.

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

i. бұл ереже тіпті болмағанда парламенттің төменгі палаталарына сайлауға қатысты, сондай-ақ аймақтық және жергілікті сайлауға қатысты қолданылуға тиіс:

ii. Аталған ереже мына шарттардың негізінде сайлау округтарының арасында орындардың айқын әрі теңгерімді үлестірілуін көздейді: тұрғылықты халқтың саны, азаматтардың (соның ішінде кәмелетке толмағандардың) саны, тіркелген сайлаушылардың саны және бәлкім, іс жүзінде дауыс беретін адамдардың саны. Осы шарттардың қолайлы қиысымын қарастыруға болады.

iii. Географиялық шарттарды және әкімшілік, немесе мүмкін тіпті тарихи шекараларды есепке алуға болады.

iv. Айрықша мән-жайларды (ықшам орналасқан азшылық ұлттар, халық сирек қоныстанған әкімшілік бірлік) қоспағанда, шекті жол берілетін ауытқу 10 пайыздан аса алмайды және ешқашан да 15 пайыздан аспауға тиіс.

v. Тең дауыс беру өкілеттіктеріне кепілдік беру үшін орындардың үлестірілуін кем дегенде он жыл сайын қайта қарастыру қажет, және де бұл сайлау өткізілетін кезде болмауға тиіс.

vi. Көп мандатты сайлау округтары болған жағдайда, орындарды сайлау округтарын қайта айқындамастан қайта үлестіруге болады, олар әкімшілік шекаралармен сәйкес келуге тиіс.

vii. Сайлау округтарының шекараларын қайта қарастыру – ал олар бұл жағдайда бір мандатты болуға тиіс – төмендегідей түрде іске асырылуға тиіс:

- әділетті түрде;
- ұлттық азшылықтардың мүдделеріне нұқсан келтірмейтін түрде;
- мүшелерінің көпшілігі тәуелсіз болып табылатын комитеттің пікірін ескере отырып; бұл комитеттің құрамына географты, социологты және партиялардың теңгерімді санда алынған өкілдерін және қажет болса, ұлттық азшылықтардың өкілдерін кіргізген дұрыс.

2.3 Мүмкіндіктер теңдігі

a. Барлық партиялар мен кандидаттарға тең мүмкіндіктерге кепілдік берілуге тиіс. Бұл мемлекеттік билік органдарының атап айтқанда төмендегілерге бейтарап қарауын білдіреді:

i. сайлау науқанына;

ii. бұқаралық ақпарат құралдарында, соның ішінде мемлекеттік БАҚ-тарда ашып көрсетілуге;

iii. партиялар мен науқандарды мемлекеттік қаржыландыруға.

b. Түрлі мән-жайларда теңдік қатаң немесе пропорционалды болуы мүмкін. Қатаң теңдік кезінде саяси партиялардың парламентте қанша өкілі бар екеніне немесе сайлаушылардың қаншалықты қолдайтынына қарамастан, оларға толық теңдік беріледі. Пропорционалдық теңдік жағдайында саяси партиялардың мәртебесі сайлауда қол жеткізген нәтижелерге сәйкес айқындалуға тиіс. Мүмкіндіктер теңдігі атап айтқанда, радио мен теледидардағы эфирлік уақытты, мемлекеттік қаражатты және басқа да қолдау құралдарын үлестірген кезде қамтамасыз етіледі.

c. Сөз бостандығы қағидасына сәйкес сайлау науқаны мен насихаттау барысында жекеменшік дыбыстық-көрнекі бұқаралық ақпарат құралдарына қол жеткізудің ең аз дегендегі мүмкіндігінің барлық қатысушыларға берілуін қамтамасыз ететін құқықтық шаралар қабылдануға тиіс.

d. Саяси партияларды, кандидаттар мен сайлау науқандарын қаржыландыру айқын болуға тиіс.

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

2.4 Теңдік және ұлттық азшылықтар

a. Ұлттық азшылықтардан өкілдік ететін партиялардың қызметіне рұқсат етілуге тиіс.

b. Ұлттық азшылықтарға орындардың белгілі бір үлесін сақтап қоюға кепілдік беретін немесе ұлттық азшылықтардан өкілдік ететін партиялар үшін орындарды үлестірудің әдеттегі ережелерінен ауытқуды (мысалы, пайыздық тосқауыл) көздейтін арнайы ережелерді белгілеу жалпы алғанда тең сайлау құқығына қайшы келмейді.

c. Кандидаттардың немесе сайлаушылардың бір де біреуі өзінің ұлттық азшылыққа жататынын жария етуге міндетті емес.

2.5 Жыныс бойынша теңдік және паритет

Кандидаттардың арасында қандай да бір жыныстағы тұлғалардың ең кіші пайыздық үлесін белгілейтін құқықтық нормалар конституцияның ережелеріне негізделетін болса, олар тең сайлау құқығы қағидасына қайшы келетін норма ретінде қарастырылмауға тиіс.

3. Еркін сайлау құқығы

3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы

a. Мемлекеттік органдар өздерінің бейтарап болуға қатысты міндеттерін орындауға тиіс. Бұл, атап айтқанда төмендегілерге қатысты:

- i. бұқаралық ақпарат құралдары;
- ii. плакаттарды пайдалану;
- iii. демонстрациялар өткізу құқығы;
- iv. партиялар мен кандидаттарды қаржыландыру.

b. Мемлекеттік органдарға бірқатар оңды міндеттемелер жүктелген; атап айтқанда, олардың міндеттері төмендегідей:

- i. ұсынылған кандидаттардың сайлауға қатысуын қамтамасыз ету.
- ii. сайлаушылардың кандидаттар тізімдерімен және дауысқа түсетін кандидаттармен, мысалы, тиісті көрнекі насихат құралдары арқылы танысуына мүмкіндік беру.
- iii. Жоғарыда аталған ақпарат сондай-ақ азшылық ұлттардың тілінде де болуға тиіс.

c. Санкциялар бейтараптық бойынша міндеттемелер және сайлаушылардың пікір қалыптастыру бостандығы бұзылған жағдайда қолданылуға тиіс.

3.2 Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы және сайлаудағы алаяқтыққа қарсы күрес

- i. дауыс беру процедуралары қарапайым болуы керек;
- ii. дауыс берушілерде сайлау учаскесінде дауыс беру мүмкіндігі әрқашан да болуға тиіс. Дауыс берудің басқа тәсілдерін төмендегі шарттар орындалған жағдайда қолдануға болады:
- iii. пошта арқылы дауыс беруге тек егер пошта сенімді әрі қауіпсіз жұмыс істеп тұрса ғана жол беріледі; пошта арқылы дауыс беру құқығы тек ауруханада жатқан немесе түрмеде отырған адамдарға, немесе қимыл-қозғалысы шектелген адамдарға немесе шетелде тұратын адамдарға ғана берілуге тиіс; алаяқтық пен қорқытып-үркітуге жол берілмейді;

- iv. электрондық дауыс беру тек егер ол сенімді әрі қауіпсіз болса ғана пайдаланылуға тиіс; атап айтқанда, сайлаушыларда өздерінің дауыс бергенінің растамасын алу және қажет болған жағдайда дауыс беру құпиясын сақтай отырып оларды түзету мүмкіндігі болуға тиіс; жүйе айқын болуға тиіс;
- v. сенімхат арқылы дауыс беруде өте қатаң ережелер қолданылуға тиіс; бір сайлаушы ала алатын сенімхаттар саны шектелген болуы керек;
- vi. алаяқтық қатеріне мүлде жол бермес үшін, дауыс беруге арналған тасымалы жәшіктерді пайдалануға тек қатаң шарттармен ғана рұқсат етілуге тиіс;
- vii. дауыс беру нәтижелерін бағалаған кезде кем дегенде екі өлшемді қолдану керек: берілген дауыстар саны және дауыс беру жәшігіне салынған сайлау бюллетеньдерінің саны;
- viii. сайлау учаскелерінің қызметкерлері сайлау бюллетеньдерін өзгертпеуге немесе оларға ешқандай белгі соқпауға тиіс;
- ix. пайдаланылмаған сайлау бюллетеньдерін сайлау учаскесінен алып шығуға болмайды;
- x. сайлау учаскелерінде бірнеше партияның өкілдері болуға тиіс, ал кандидаттар тағайындаған байқаушыларға дауыс беру мен дауыстарды санау кезінде қатысуға рұқсат етілуге тиіс;
- xi. әскери қызметшілер мүмкіндігінше тұрғылықты жерінде дауыс беруге тиіс. Олай болмаған жағдайда, олар қызмет орнына ең жақын орналасқан сайлау учаскесінде тіркелгені жөн;
- xii. дауыстар санағын сайлау учаскелерінде жүргізген дұрыс;
- xiii. дауыс санағы айқын жүргізілуге тиіс. Байқаушылардың, кандидаттардың өкілдерінің және бұқаралық ақпарат құралдарының өкілдерінің қатысуына рұқсат берілуге тиіс. Бұл адамдар сондай-ақ барлық жазбаларды да көре алатын болуға тиіс;
- xiv. нәтижелер жоғарырақ деңгейдегі органға ашық түрде табысталуға тиіс;
- xv. мемлекет сайлаудағы алаяқтықтың кез келген түрі үшін жазалауға міндетті.

4. Құпия дауыс беру

- a. Сайлаушы үшін құпия дауыс беру тек құқық қана емес, сонымен қатар міндет, оны орындамау мазмұны басқа адамдарға мәлім болған кез келген сайлау бюллетенін жарамсыз деп тану арқылы жазалануға тиіс.
- b. Дауысты адам жеке өзі ғана беруге тиіс. Отбасылық дауыс беруге немесе бір сайлаушының басқа сайлаушының еркін білдіруін бақылауының кез келген басқа түрлеріне тыйым салынуға тиіс.
- c. Дауыс беретін сайлаушылардың тізімін жариялауға болмайды.
- d. Дауыс беру құпиясын бұзу жазаланатын болуға тиіс.

5. Тура сайлау құқығы

Тура дауыс беру арқылы төмендегі тұлғалар сайлануға тиіс:

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

6. Сайлаудың мерзімділігі

Сайлау жүйелі аралықтарда өткізілуге тиіс; заңнамалық ассамблеяның мүшелерінің өкілеттік мерзімі 5 жылдан аспауға тиіс.

II. Осы қағидаларды ендіру шарттары

1. Негізгі құқықтарды құрметтеу

a. Адам құқықтары, әсіресе сөз және баспасөз бостандығы, сондай-ақ саяси мақсаттарда жиналу мен бірлесу, соның ішінде саяси партиялар құру бостандығы құрметтелмесе, демократиялық сайлау өткізу, демек, демократияның өзінің болуы да мүмкін емес.

b. Осы бостандықтарды шектеу заң нормаларын негізге алатын, қоғамдық мүдделерге сай келетін және пропорционалдық қағидасына сәйкес келетін болуға тиіс.

2. Сайлау туралы заңнаманың нормативтік деңгейі және тұрақтылығы

a. Техникалық мәселелер мен нақты тұстарды реттейтін, заңға бағынышты актілер түрінде ресімделуі мүмкін нормаларды қоспағанда, сайлау құқығының нормалары ең кемі әдеттегі заң түрінде бекітілуге тиіс.

b. Сайлау өткізуге бір жылдан аз қалғанда сайлау туралы заңның негіз қалаушы, соның ішінде сайлау жүйесінің өзін реттейтін элементтерін, сайлау комиссияларының құрамы мен сайлау округтарының шекараларын қайта қарастыруға тыйым салу, немесе оларды конституцияда не әдеттегі заңға қарағанда деңгейі біршама жоғары құжатта бекіту керек.

3. Процессуалдық кепілдіктер

3.1 Сайлаудың бейтарап органның тарапынан ұйымдастырылуы

a. Сайлау туралы заңнаманың орындалуы үшін бейтарап орган жауап беруге тиіс.

b. Әкімшілік билік органдарының саяси билік органдарынан тәуелсіз болуының көп жылдық дәстүрі жоқ жерлерде, барлық деңгейлерде – жалпы ұлттық деңгейден жеке алынған сайлау учаскесіне дейін – тәуелсіз, бейтарап сайлау комиссиялары құрылуға тиіс.

c. Орталық сайлау комиссиясы тұрақты сипаттағы орган болуға тиіс.

d. Оның құрамына төмендегілер кіруге тиіс:

i. сот билігінің кем дегенде бір өкілі;

ii. парламентте бұрыннан өкілдері бар немесе дауыстардың белгілі бір пайызынан артық жинаған партиялардың өкілдері; мұндай тұлғалар сайлау мәселелерінде жетік болуға тиіс.

Оның құрамына төмендегілер кіруі мүмкін:

iii. Ішкі істер министрлігінің өкілі;

iv. азшылық ұлттардың өкілдері.

e. Саяси партиялар сайлау комиссияларына тең шамада кіруге немесе сол бейтарап органдардың жұмысын байқауға мүмкіндік алуға тиіс. Теңдікті қатаң немесе пропорционалды негізде түсіндіруге болады (1.2.3.b тармақты қараңыз).

f. Сайлау комиссияларының мүшелерін тағайындайтын органдардың оларды кері шақырып алу еркіндігі болмауға тиіс.

g. Сайлау комиссияларының мүшелері стандартты дайындықтан өтуге тиіс.

h. Сайлау комиссияларының шешімдері дауыстардың білікті көпшілігімен немесе пәтуа негізінде қабылданғаны дұрыс.

3.2 Сайлауды байқау

- a. Ұлттық байқаушыларға да, халықаралық байқаушыларға да сайлаудың барысын байқауға қатысу үшін барынша ауқымды мүмкіндіктер берілуге тиіс.
- b. Байқау тікелей сайлау күнімен шектелмейді, ол кандидаттарды және, қажет болған жағдайда, сайлаушыларды тіркеу кезеңін, сондай-ақ сайлау науқан өткізілетін кезеңді қамтуға тиіс. Бұл сайлауға дейін, сайлау кезінде және одан кейін қандай да бір ереже бұзу жайттарына жол берілмегенін анықтауға мүмкіндік береді. Оған дауыс санағы кезінде мүмкіндік берілуге тиіс.
- c. Байқаушылардың баруына құқығы жоқ жерлер заңда нақты көрсетілуге тиіс.
- d. Байқаушы билік органдарының бейтарап болып қалу міндетін атқаратынына ерекше назар аударуға тиіс.

3.3 Пәрменді шағым беру жүйесі

- a. Барлық сайлау мәселелері бойынша шағым беру сайлау комиссиясында немесе сотта іске асырылады. Парламентке сайлауға байланысты шағым беру ең алдымен тікелей парламенттің өзінде іске асырылады. Кез келген жағдайда, сотта ақтық шағым беру мүмкіндігі болуға тиіс.
- b. Рәсім қарапайым болуға және ресмилік тұрғыдан, соның ішінде шағымдардың жарамдылығына қатысты аса күрделі болмауға тиіс.
- c. Шағым беру рәсіміне қатысатын түрлі органдардың өкілеттіктері мен функцияларының кез келген оң немесе теріс мәнді құқықтар қайшылығынан аулақ болу үшін бұл рәсім заңда тәптіштеп жазылуға тиіс. Шағымданушы тарап та, билік органдары да шағым туралы арыздарды қарастыру жөніндегі органды таңдай алмайтын болуға тиіс.
- d. Шағым беру туралы арыздарды қарастыратын органның атап айтқанда, сайлау және сайлану құқығы, соның ішінде сайлаушылар тізімдері, сайлау науқандарын өткізуді реттейтін ережелердің тиісті түрде сақталуы және сайлау нәтижелері сияқты мәселелерді қарастыруға өкілеттігі болуға тиіс.
- e. Шағым туралы арыздарды қарастыратын орган орын алған ереже бұзу жайттары сайлаудың нәтижелеріне ықпал ету қатері төнген жағдайларда оның күшін жоюға уәкілетті болуға тиіс. Ол сондай-ақ сайлаудың барлық нәтижелерінің немесе тек жеке сайлау округы немесе сайлау учаскесі бойынша нәтижелердің күшін жоя алатын болуға тиіс. Тиісті ауданда дауыс беру нәтижелерінің күші жойылған жағдайда, жаңа сайлау өткізілуге тиіс.
- f. Тиісті сайлау округы бойынша тіркелген барлық кандидаттар мен сайлаушылар шағым беруге құқылы болуға тиіс. Сайлау нәтижелеріне шағым беруге болатын сайлаушылардың кворумына қатысты талаптарды белгілеген жөн.
- g. Шағым туралы арыздарды беру және қарастыру мерзімі қысқа (бірінші сатыда үш күннен бес күнге дейін) болуға тиіс.
- h. Шағым беруші тарапқа екі тарап та тыңдалатын талқылау тәртібіне кепілдік беру қажет.
- i. Шағымдану туралы арыздарды қарастыратын органның рөлін жоғары тұрған сайлау комиссиясы атқаратын жағдайларда, оның төмен деңгейдегі сайлау

комиссияларының шешімдерін *қызмет сатысында* түзетуге немесе күшін жоюға мүмкіндігі болуға тиіс.

4. Сайлау жүйесі

Жоғарыда аталған қағидалар сақталатын жағдайда, кез келген сайлау жүйесін таңдауға болады.

ТҮСІНДІРМЕ ЖАЗБАХАТ

Венециялық комиссияның 52-ші пленарлық сессиясында қабылданған (Венеция, 2002 жылғы 18-19 қазан)

Жалпы ережелер

1. Адам құқықтарымен және құқықтың үстемдігімен қатар, Еуропаның конституциялық мұрасының, сондай-ақ Еуропалық Одақтың үш тірегінің бірі демократия болып табылады. Демократия белгілі бір қағидаларға сәйкес өткізілетін сайлаусыз мүмкін емес, оған демократиялық мәртебе беретін де дәл солар.

2. Бұл қағидалар Еуропаның конституциялық мұрасының ерекше қырын құрайды, оны "сайлау саласындағы жалпы еуропалық тәжірибе" деп толық негізде атауға болады. Бұл тәжірибе екі қырды қамтиды: біріншіден, жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия және тура дауыс беру секілді базалық болып табылатын сайлау құқығының конституциялық қағидалары, ал екіншіден, тек демократиялық мемлекет құқықтың үстемдігін негізге алатын, негізгі құқықтарды құрметтеу, сайлау заңнамасының тұрақтылығы және тиімді процессуалдық кепілдіктерін сақтау секілді белгілі бір базалық шарттарды ұстанатын жағдайда шынайы демократиялық сайлау өткізіле алатын қағида. Сондықтан да, төменде берілген мәтін жоғарыда баяндалған негіз қалаушы қағидалар секілді екі бөлімге бөлінеді: біріншісінде Еуропаның сайлау мұрасы қағидаларының айқындамалары мен іс жүзінде қолдану салдары баяндалады, ал екіншісінде оларды қолдану үшін қажетті шарттар суреттеледі.

I. Еуропаның сайлау өткізу мұрасының негіз қалаушы қағидалары

Кіріспе: қағидалар және олардың құқықтық негізі

3. Егер сайлау кез келген шынайы демократиялық қоғамға негіз болатын еуропалық мұраның жалпы қағидаларына сәйкес болса, ол бес негіз қалаушы нормаға сай келуге тиіс: *сайлау құқығы жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия әрі тура болуға тиіс*. Сонымен қатар сайлау *мерзімді түрде* өткізілуге тиіс. Бұл қағидалардың барлығы жиынтығында Еуропаның сайлау өткізу мұрасын құрайды.

4. Ол қағидалар өзінің сипаты бойынша конвенциялық болып табылса да, оларды ұстану мұқият зерделеуге лайықты бірқатар мәселелерге келіп тіреледі. Сол қағидалардан Еуропаның барлық мемлекеттері бұлжытпай сақтауға тиіс болатын базалық қағидаларды мүшелеп алуға талпынып көрген дұрыс болар еді.

5. Еуропаның сайлау мұрасының базалық қағидалары негізінен халықаралық ережелерден құралады. 9. Тиісті халықаралық норма Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 25 (b) бабында бекітілген, онда тура дауыс беруден басқа сол қағидалардың барлығы тура тізіледі, бірақ ол да тұспалдап көрсетіледі.^{fn} Жалпы еуропалық норма құпия дауыс беру арқылы мерзімді еркін сайлау құқығы тура көзделетін Адам құқықтары туралы еуропалық конвенцияға Қосымша хаттаманың 3-бабында бекітілген;¹ басқа қағидалар да адам құқықтары туралы прецеденттік

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

заңнамада бекітілген.² Тура сайлауға құқықты сондай-ақ Страсбург соты жанама болса да мойындаған.³ Дегенмен, бүкіл континент үшін жалпы конституциялық қағидалар тек халықаралық мәтіндерден ғана табылып қоймайды: керісінше, олар ұлттық конституцияларда көбінесе әлдеқайда толық суреттеледі.⁴ Түрлі елдердің заңнамасы мен іс-тәжірибесі өзара сәйкес келетін жағдайларда, бұл сол қағидалардың мазмұнын анағұрлым дәл айқындауға мүмкіндік береді.

1. Жалпыға бірдей сайлау құқығы

1.1 Ережелер және ерекшеліктер

6. Жалпыға бірдей сайлау құқығы белсенді (дауыс беру құқығы), сондай-ақ енжар (сайлану құқығы) сайлау құқықтарын қамтиды. Сайлау және сайлану құқығы белгілі бір шарттармен шектелуі мүмкін, олардың толық тізбесі төменде берілген. Ең кең тараған шарттар – *жасы және азаматтығы*.

a. Сайлау және дауысқа түсу құқығы тек ең төмен жас шамасына жеткен соң берілуге тиіс; сонымен қатар, тек құқықтар ғана емес, сонымен бірге азаматтық сипаттағы міндеттер де қоса келетін кәмелеттік жасқа толу кем дегенде сайлау құқығын алуды білдіруге тиіс. Сайлауға түсу құқығына қатысты анағұрлым жоғары жас шамасы белгіленуге тиіс, алайда, белгілі бір лауазымды атқару үшін (мысалы, сенаторлар, елбасылар үшін) ерекше жас цензі белгіленетін жағдайларды қоспағанда, ондай жас шамасы 25 жастан аспауға тиіс.

b. Көп елдердің заңнамасында *азаматтық* талабы көзделеді. Алайда, бүгінгі таңда Еуропалық Одақтың Шетелдіктердің жергілікті деңгейде қоғамдық өмірге араласуы туралы конвенциясына сәйкес, нақты бір өңірде тұрып жатқан шетелдік резиденттерге жергілікті саяси құқықтар беруге беталыс барған сайын айқын болып келеді.⁵ Тиісінше, нақты бір өңірде белгілі бір уақыттан артық тұрып жатқан шетелдіктерге жергілікті сайлауда дауыс беру құқығын берген жөн. Сонымен қатар, еуропалық интеграция үдерісінің шеңберінде ЕО мүше мемлекеттерде тұрып жатқан еуропалық елдердің азаматтары муниципалдық сайлауда және Еуропалық парламентке сайлауда сайлау және сайлану құқығына ие болды.⁶ Сонымен бірге, азаматтық талабын қолдану кейде егер мемлекет өзінің аумағында бірнеше ұрпағы тұрып жатқан тұлғаларға, мысалы, лингвистикалық пайымдамалар бойынша азаматтық беруден бас тартатын болса, белгілі бір қиындықтарға кездесуі мүмкін.

Сонымен қатар, Азаматтық туралы еуропалық конвенцияға⁷ сәйкес, қос азаматтығы бар тұлғалар басқа азаматтармен бірдей сайлау құқығына ие болуға тиіс.⁸

c. Үшіншіден, сайлау және/немесе сайлану құқығына тұрғылықты қонысқа қатысты талаптар таралуы мүмкін,⁹ оның үстіне бұл жағдайда тұрғылықты қоныс ретінде әдеттегі тұрып жатқан жері түсініледі. Жергілікті және аймақтық сайлауға қатысуға келетін болсақ, онда тұрғылықты мекенге қатысты талап, егер белгіленген

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

³ECHR № 24833/94, Matthews Ұлыбританияға қарсы сот талқылауы, 1999 жылғы 18 ақпан, Сот талқылаулары мен шешімдерінің жинағы, 1999-I, 64-тармақ.

⁴Мысалы, Германияның Конституциясының 38.1-бабы, Испанияның Конституциясының 68.1 және 69.2-баптары, және Румынияның Конституциясының 59.1-бабы.

⁵ETS 144.

⁶Еуропалық қоғамдастықты құру туралы шарттың 19-бабы.

⁷ETS 166, 17-бап.

⁸ECHR: Адам құқықтары жөніндегі еуропалық сот № 28858/95, 25.11.96 Ganchev Болгарияға қарсы сот талқылауы, Bulgaria, DR 87, 130-бет.

⁹Соңғы ECHR № 31891/96 қараңыз, 7.9.99, Hilbe Лихтенштейнге қарсы сот талқылауы.

тұрақтау кезеңі бірнеше айдан аспайтын болса, жалпы сайлау құқығы қағидасына априори қайшы келмейді; одан көрі ұзақ мерзім белгілеуге тек қана азшылықты ұлттарды қорғау мақсатында жол беріледі.¹⁰ Және керісінше, көп мемлекеттер шетелде тұрып жатқан өз азаматтарына сайлау және тіпті сайлану құқығын да береді. Мұндай іс-тәжірибе кейбір ерекше жағдайларда, мысалы, азаматтық этникалық негізде берілетін жерде, теріс пайдалануға әкеліп соғуы мүмкін. Егер сайлаушы бір жерде жүйелі түрде тұрып жатса, әрі онысы, мысал үшін, оның жергілікті салықтарды төлегенінен көрінетін болса, тіркеу сайлаушының негізгі тұрағы болып табылмайтын жерде де жүргізілуі мүмкін.

Азаматтардың елдің бүлкі аумағы бойынша көшіп-қону бостандығы олардың кез келген уақытта қайтып оралу құқығымен бірге шынайы демократиялық сайлау өткізу үшін қажетті негіз қалаушы құқықтардың бірі болып табылады.¹¹ Егер белгілі бір тұлғалар айрықша жағдайларда өз ырқынан тыс көшкен болса, олардың өзінің бұрынғы тұрғылықты жерінде тұрып жатқан ретінде уақытша қарастырылу мүмкіндігі болуға тиіс.

d. Және де, *саяси құқықтарды уақытша тоқтататын баптар* көзделуге тиіс. Сонымен бірге, осындай баптар негіз қалаушы қағидаларды шектеу іске асырылуы мүмкін әдеттегі шарттарға сәйкес болуға тиіс; басқаша айтқанда, олар:¹²

- заңда көзделген болуға;
- пропорционалдық қағидасына сәйкес болуға;
- ақыл-ой кемістігінің танылуына немесе елеулі құқық бұзу үшін қылмыстық үкім шығарылуына негізделуге тиіс.

Сонымен қатар, саяси құқықтардан айыруға тек соттың тікелей шешімі бойынша ғана жол беріледі. Алайда, ақыл-есін кем деп танудың негізінде құқықтардан айыратын жағдайда, ондай шешім кемтарлыққа қатысты болуы, ал азаматтық құқықтардан айыру заң күшімен жүзеге асырылуы мүмкін.

Жеке тұлғаларды сайлану құқығынан айыру шарттары оларды сайлау құқығынан айыруға қарағанда анағұрлым жұмсақ болуы мүмкін, өйткені мұндай жағдайда сөз қоғамдық лауазымды атқару туралы болып отыр, және оның сондай лауазымдағы әрекеттері анағұрлым қомақты қоғамдық мүдделерді бұзуға әкелуі мүмкін қандай да бір тұлғаны сондай лауазымдарға сайлану құқығынан айыру туралы шешім әбден заңды болып шығуы мүмкін.

1.2 Сайлаушылар тізімдері

7. *Сайлаушылар тізімдерін* тиісті түрде жүргізудің жалпыға бірдей сайлау құқығына кепілдік беру үшін өмірлік маңызы бар. Алайда, сайлаушыларды сондай тізімдерге енгізу автоматты түрде емес, олардың өтініші бойынша жүргізілетін қағидаға жол беруге болатын сияқты. Іс жүзінде көбінесе сайлаушылар тізімдері қате болып шығады, бұл дау-дамайға әкеліп соғады. Билік орындарының тәжірибесіздігі, көші-қон ағындары және санаулы ғана азаматтардың сайлаушылардың тізімдері танысу үшін берілетін кезде, оларға енгізілген деректерді тексеріп әуреленуі ондай тізімдердің жүргізілуін қиындатады. Тізімдер деректі болуы үшін, бірқатар шарттар сақталуға тиіс:

- i. Сайлаушылар тізімдері тұрақты болуға тиіс.
- ii. Муниципалдық (жергілікті) билік органдары жыл сайын тізімдерді жаңарту бойынша барлық қажетті әрекеттерді іске асыруды әдетке айналдыруы үшін, жүйелі түрде, кем дегенде жылына бір рет, оларды жаңартып отыру керек.

¹⁰Адам құқықтары жөніндегі еуропалық сот, № 23450/94, 15.9.97, Polacco мен Garofalo Италияға қарсы (Trentino-Alto Adige).

¹¹Төмендегі II.1-тарауды қараңыз.

¹²Қараңыз: ECHR № 26772/95, Labita Италияға қарсы, 2002 жылғы 6 сәуір, 201-б.

Сайлаушыларды автоматты түрде тіркеу іске асырылмайтын жерлерде едәуір ұзақ уақыт бойы тіркелу мүмкіндігі қарастырылуға тиіс.

iii. Сайлаушылар тізімдері жариялануға тиіс. Түпкілікті жаңартылған нұсқа сайлау туралы заңның қолданылуы үшін жауап беретін бейтарап органның бақылауындағы жоғары сатыдағы органға жолдануға тиіс.

iv. Тізімдерге кірмеген сайлаушылардың тіркелуіне мүмкіндік беретін, сот органы тарапынан бақыланатын әкімшілік рәсім немесе сот рәсімі болуға тиіс. Бірқатар елдерде, мысалы, қосымша тізімге жазу сайлау өткізілгеннен 15 күн бұрын немесе тікелей сайлау күні тоқтатылады деп белгіленуі мүмкін. Төзімділігімен қайран қалдыратын соңғы жағдайда, сайлаушылар тізіміне енгізу туралы шешімді сайлау күні отырыс өткізуге мәжбүр болатын соттың қабылдауына тура келеді, сол себепті ондай рәсім демократияға негіз болатын ұйымдық мұқтаждарды қанағаттандыру үшін онша жарамайды. Кез келген жағдайда, сайлау учаскелеріне сайлаушыларды тікелей сайлау күні тіркеуге рұқсат етуге болмайды.

v. Оның үстіне, сайлаушылар тізімдеріндегі жаңсақтықтар жекелеген сайлаушыларды негізсіз енгізуден, және олардың кейбіреуін енгізбеуден туындайды. Алдыңғы тармақта аталғанға ұқсайтын, сайлаушылардың жаңсақ жазбаларға түзету енгізуіне мүмкіндік беретін рәсім болуға тиіс. Сондай түзетулер енгізуді талап ететін сайлаушылардың шеңберін нақты сайлау округының аумағында тұратын тұлғалармен немесе нақты сайлау учаскесінде тіркелген сайлаушылармен шектеуге болады.

vi. Сайлаушылар тізімінің түпкілікті нұсқасы соңғы рет жарияланған күннен кейін тұрғылықты мекен-жайын ауыстырған немесе заңда белгіленген ең төмен жас шамасына жеткен тұлғалар дауыс беруге қатыса алуы үшін, оларға қосымша тізімде тіркелу мүмкіндігін беруге болады.

1.3 Кандидаттарды ұсыну

8. Теория жүзінде өз кандидатурасын ұсыну мүмкіндігіне ие болу үшін белгілі бір қолтаңба санын жинау міндеті жалпыға бірдей сайлау құқығы қағидасына қайшы келмейді. Ал іс жүзінде, қолтаңбалар жинау туралы ережелер кандидаттарды сайлану құқығынан айыру үшін пайдаланылмаған жағдайда, тек ең шағын партиялар ғана талап етілетін қолтаңбалар санын жинаған кезде біршама елеулі қиындықтарға тап болатын тәрізді. Ондай айла-шарғы жасауға жол бермеу үшін, заңда қолтаңбаларды сайлаушылардың бір пайызынан аспайтын көлемде жинау туралы талап қойған дұрыс болар еді.¹³ Қолтаңбаларды тексерген кезде нақты, әсіресе белгіленген мерзімдерге қатысты ережелерді ұстану, және қолтаңбаларды іріктемей, барлығын қатарынан тексеру керек,¹⁴ алайда, тексеру нәтижесінде талап етілетін қолтаңбалар саны жиналғаны даусыз анықталғаннан кейін, қалған қолтаңбаларды тексермеуге де болады. Кез келген жағдайда, кандидатуралардың жарамдылығы сайлау науқаны басталғанға дейін анықталуға тиіс, өйткені кандидатураларды уақытында куәландырмау кейбір партиялар мен кандидаттарды науқан кезінде қолайсыз жағдайға ұрындыруы мүмкін.

9. Тағы бір рәсім бар, оған сәйкес кандидаттер немесе партиялар белгілі бір кепілді соманы енгізуге міндетті, ол тек тиісті кандидат немесе партия дауыстардың белгілі бір пайызынан артық жинаған жағдайда қайтарылады. Мұндай іс-тәжірибе қолтаңбалар жинауға қарағанда анағұрлым тиімді сияқты. Алайда, ондай кепілді сома және оны өтеу үшін жинау қажет болатын дауыстар саны шамадан тыс болмауға тиіс.

¹³CDL (99) 66, 9-бет.

¹⁴CDL-INF (2000) 17, 4-5-бб; CDL (99) 67, 7-8-бб.

2. Тең сайлау құқығы

10. Сайлау мәселелеріндегі теңдіктің сан алуан қырлары бар. Кейбіреулерді сайлау құқығының теңдігі, бүкіл континентке ортақ идеал толғандырады, ал басқалары болса, бұл концепциямен шектелмейді, бірақ, бұл орайда бірыңғай стандарт жайында мәмілеге келе алмайтын тәрізді. Барлық жағдайларда сақталуға тиісті қағидалар: тең дауыс беру құқығы, тек сайлау құқықтары және мүмкіндітер теңдігі. Екінші жағынан, мысал үшін, партиялардың немесе әйелдер мен еркектердің пропорционалды өкілдігі арқылы қамтамасыз етілетін нәтижелердің міндетті теңдігін талап етуге болмайды.

2.1 Тең дауыс беру құқығы

11. *Тең дауыс беру құқығы* әрбір сайлаушының әдетте бір ғана даусы болуға тиіс екенін білдіреді. Сайлаушы бірнеше дауысқа ие болатын жағдайға (жаңа демократияларда күні бүгінге дейін кең тараған ереже бұзу) – сайлаушының бір ғана жерде бір мәртеден артық дауыс беруге құқығы болған жағдайларда да, тап солай оның бірнеше бөлек жерде, мысалы, қазіргі тұрғылықты мекенжайы бойынша дауыс беру құқығы болған жағдайларда да жол берілмейтіні айқын.

12. Солай болса да, кейбір сайлау жүйелерінде сайлаушының біреуден артық даусы болады. Мысалы, бөліп дауыс беруге (бірнеше тізімнен таңдалған кандидаттар үшін дауыс беру) жол берілетін жүйеде сайлаушы толтыруға жататын әрбір орын үшін біреуден артық дауыс санын иеленуі мүмкін; сондай-ақ бір дауыс беру бір мандаттық округтар мен ұлттық немесе аймақтық деңгейдегі пропорционалды өкілдіктерді біріктіретін жүйелерде жиі болатындай, шағын сайлау округының шеңберінде, ал екіншісі – одан гөрі ірі округтың шеңберінде жүргізілетін жағдай орын алуы мүмкін.¹⁵ Мұндай жағдайда тең дауыс беру құқығы барлық сайлаушыларда тең дауыс саны болуға тиіс екенін білдіреді.

2.2 Тең дауыс беру өкілеттігі

13. Сайлау бір мандаттық сайлау округында жүргізілмейтін жағдайларда, тең дауыс беру өкілеттігі сайлау округтарының шекараларын тұрғындардан өкіл болатын депутаттардың орындары төменгі палаталарда сайлау округтарының арасында нақты бөліну өлшемінің негізінде, мысалы, аталған сайлау округында тұрып жатқан азаматтардың (соның ішінде кәмелет жасына толмағандардың) саны бойынша, тіркелген сайлаушылардың саны бойынша, немесе бөлкім, дауыс беруге іс жүзінде қатысып отырған тұлғалардың саны бойынша тең бөлінетіндей етіп белгілеуді көздейді. Осы шарттардың қолайлы қиысымын қарастыруға болады. Аймақтық және жергілікті сайлауға қатысты да дәл осы ережелер қолданылады. Бұл қағида сақталмаған кезде, біз орындарды бөлу бірден өкілдік теңсіздігіне әкеліп соғатын "белсенді сайлау геометриясы" түрінде, не болмаса орындарды аумақтарға бөлу және сайлау округтарының шекаралары ұзақ уақыт бойы өзгеріссіз сақталуының нәтижесі болып табылатын "енжар сайлау геометриясы" түріндегі сайлау геометриясы ретінде белгілі құбылысқа тап боламыз. Оның үстіне, пропорционалды емес өкілдікке қарай ауатын жүйелердің шеңберінде, әсіресе мажоритарлық (немесе плюралистік) сайлау жүйелерінің шеңберінде партиялардың бірінің сайлау округтарының шекараларын жасанды өзгертудің нәтижесінде артықшылықтарға ие болуынан көрінетін сайлау алдындағы айла-шарғы мүмкіндігі жоққа шығарылмайды.

14. Сайлау округтарының шекаралары сондай-ақ географиялық өлшемдердің және әкімшілік немесе тіпті көбінесе географиямен айқындалатын тарихи шекаралардың негізінде белгіленуі мүмкін.

15. Қабылданған бөліну өлшемінен ең көп шекте жол берілетін ауытқу нақты жағдайға

¹⁵Қараңыз: Албанияның Конституциясының 64-бабы және Германияның Федералдық сайлау туралы заңының 1-бөлімі.

байланысты, алайда, 10 пайыздан аспауға және егер сөз шын мәнінде айрықша мән-жайлар (тұрғындарының саны аз әкімшілік бірліктің маңызы басқалармен бірдей және төменгі палатада кем дегенде бір өкілі болуға тиіс кезде немесе ол белгілі бір азшылық ұлттың іргелі қонысы болған кезде) туралы болмаса, ешқандай жағдайда 15 пайыздан аспауға тиіс.¹⁶

16. Енжар сайлау геометриясына ұрынбау үшін, кем дегенде он жылда бір рет, мүмкін болса, саяси айла-шарғы қатерін азайту үшін сайлау өткізілетіннен басқа жылдарда орындарды қайта бөлу керек.¹⁷

17. Көп мандатты сайлау округтарында орындарды бөлудің таңдалған өлшемдеріне сәйкес сайлау округтарының арасында жүйелі бөлінуінің арқасында сайлау геометриясынан оңай құтылуға болады. Ондай жағдайда сайлау округтары әкімшілік бірліктерге сәйкес болуға тиіс және қайта бөлмеген жөн. Дауыс беру бір мандаттық қағида бойынша жүргізілетін жағдайларда, сайлау округтарының шекараларын орындарды әрбір қайта бөлгеннен кейін қайта қарау қажет. Сайлау округтарының шекараларын белгілеудің немесе қайта қараудың саяси салдары өте елеулі, әрі сондықтан бұл үдерістің партиялардың бірінің мүдделерінде жүргізілмеуінің және азшылық ұлттардың мүдделеріне нұқсан келтірмеуінің маңызы зор. Ежелгі демократиялық елдер бұл мәселеде сан алуан тәсілдемелерді ұстанады және сан алуан қағидаларды басшылыққа алады. Жаңа демократиялар қарапайым өлшемдер мен іске асырылуы оңай рәсімдерді қабылдауға тиіс. Ең дұрыс шешім бірінші сатыда бұл проблеманың шешімін мүшелерінің көпшілігі тәуелсіз болатын және құрамына мүмкін болса географ, әлеуметтанушы, түрлі партиялардың өкілдерінің теңгерімді саны, сондай-ақ, қажет болған жағдайда, азшылық ұлттардың өкілдері кіретін комиссияға тапсыру болмақ. Содан кейін парламент комиссияның ұсыныстарының негізінде бір мәрте шағым беру мүмкіндігін көздейтін шешім қабылдар еді.

2.3 Мүмкіндіктер теңдігі

18. Барлық партиялар мен кандидаттарға тең мүмкіндіктер берілуге тиіс, ал мемлекетті оларға қатысты бейтарап болуға және заңнаманың баршаға бірдей қолданылуын қамтамасыз етуге шақыру керек. Атап айтқанда, бейтараптық туралы талап *сайлау науқанына және бұқаралық ақпарат құралдарының*, әсіресе мемлекеттік бұқаралық ақпарат құралдарының сайлау барысын шолуына, сондай-ақ партиялар мен науқандарды *мемлекеттік қаржыландыруға* қатысты қолданылады. Бұл теңдіктің екі ықтимал түсіндірмесі бар екенін білдіреді: "қатаң" теңдік және "пропорционалды" теңдік. "Қатаң" теңдік саяси партиялардың парламенттегі өкілдігінен немесе сайлаушылардың қолдауынан тәуелсіз тең мәртебені иеленетінін білдіреді. Ол сайлау өткізу мақсаттары үшін мемлекеттік мүмкіндіктерді пайдалануға (мысалы, плакаттар ілу, пошта қызметтері және сол тектес қызметтер, қоғамдық демонстрациялар, жұртшылық жиналатын жайлар) қолданылуға тиіс. "Пропорционалды" теңдік саяси партияларға алған дауыстарының санына мөлшерлес түрде қарайды дегенді топшылайды. Мүмкіндіктер теңдігі (қатаң және (немесе) пропорционалды) атап айтқанда, радио мен теледидардағы эфирлік уақытты, мемлекеттік қаражатты және басқа да қолдау құралдарын үлестіруге қатысты қолданылады. Кейбір қолдау түрлері бір жағынан қатаң теңдікке, ал екінші жағынан пропорционалды теңдікке қатысты берілуі мүмкін.

19. Негізгі идея – негізгі саяси күштердің өз пікірлерін елдің ең ірі бұқаралық ақпарат құралдарында білдіруге мүмкіндігі болуы, және барлық саяси күштердің өз митингілерін кісісі көп қала жолдарында өткізуге, әдебиетті таратуға құқығы болуы және өздерінің плакаттар ілу құқығын жүзеге асыруы. Бұл құқықтардың барлығы сөз бостандығын тиісті түрде сақтау кезінде нақты реттемеленуге тиіс, әрі билік

¹⁶CDL (98) 45, 3-б; CDL (99) 51, 8-б; CDL (2000) 2, 5-б; CDL-AD (2002) 9, 22-тармақты қараңыз.

¹⁷CDL-AD (2002) 9, 23-тармақ.

органдарының немесе науқанға қатысушылардың осы бостандықты сақтамауы тиісті түрде жазалануға тиіс. Сайлау қарсаңында жағдайды түзету үшін жедел шағым беру құқығын қамтамасыз ету керек. Алайда, сайлау науқаны мен кандидаттарды бұқаралық ақпарат құралдарында бейтарап көрсетпеу сайлау өткізетін кезде неғұрлым кең таралған олқылықтардың бірі болып табылады. Сондықтан әрбір елде бұқаралық ақпарат құралдарының тізбесін жасаған және кандидаттар мен партияларға эфир уақытын немесе жарнама кеңістігін (соның ішінде мемлекеттік радио және телеарналарда) жетерліктей теңдестіріп беруді қамтамасыз етудің маңызы ерекше.

20. Сөз бостандығы қағидасына сәйкес сайлау науқаны мен насихаттау барысында жекеменшік дыбыстық-көрнекі бұқаралық ақпарат құралдарына қол жеткізудің ең аз дегендегі мүмкіндігінің барлық қатысушыларға берілуін қамтамасыз ететін құқықтық шаралар қабылдануға тиіс.

21. Қаржыландыру туралы, соның ішінде қаржыландырудың айқындығын қамтамасыз ету қажеттігі туралы мәселе төменде қарастырылады.¹⁸ Сондай-ақ мүмкіндіктер теңдігін қамтамасыз ету үшін саяси партиялардың шығындары, әсіресе үгіт-насихатқа жұмсалатын шығындары шектелуі мүмкін.

2.4 Теңдік және ұлттық азшылықтар

22. Халықаралық құқық қағидаларына сәйкес, сайлау заңнамасы азшылық ұлттарға жататын адамдар үшін теңдікке кепілдік беруге тиіс, бұл оларға қатысты кез келген кемсітуге тыйым салынуын көздейді.¹⁹ Атап айтқанда, азшылық ұлттардың саяси партиялар құру мүмкіндігі болуға тиіс.²⁰ Округтарлық шекаралары мен кворум шегін айқындайтын нормалар азшылық ұлттарға жататын адамдардың сайланатын органға кіруіне кедергі жасамауға тиіс.

23. Оларға белгілі бір орындар үлесін сақтап қою арқылы²¹ немесе орындарды бөлудің әдеттегі ережелерінен шегіністер арқылы (мысалы, аз ұлттарды білдіретін партияларға пайыздық шекті қолданбау) аз ұлттарға ең аз өкілдікті қамтамасыз ету үшін қабылданатын кейбір шаралар²² теңдік қағидасын бұзбайды. Сондай-ақ азшылық ұлттарға жататын азаматтардың жалпы тізім бойынша да, сондай-ақ азшылық ұлттар тізімі бойынша да дауыс беру құқығы болуын көздеуге болады. Бұл орайда кандидаттардан да, сайлаушылардан да қандай азшылық ұлтқа жататынын көрсетуін талап етуге болмайды.^{23,24}

2.5 Жыныс бойынша теңдік және паритет

24. Арнайы конституциялық негіз болған жағдайда²⁵, өкілдікті белгілі бір дәрежеде теңдестіру немесе тіпті сайланатын органдарда әйелдер мен еркектердің паритетін қамтамасыз ету үшін, тиісті ережелерді қабылдауға болады. Ондай конституциялық негіз болмаса, аталған қағидалар теңдік және бірлесу бостандығы қағидасына қайшы келеді деп танылуы мүмкін.

25. Сонымен қатар, бұл ережелердің қолданылу аясы сайлау жүйесіне байланысты.

¹⁸Төмендегі II.3.5-тармақты қараңыз.

¹⁹Азшылық ұлттарды қорғау бойынша рамалық конвенцияның 4,1-бабы (ETS 157).

²⁰Саяси партиялар бойынша тыйымдар мен ұқсас шаралар туралы CDL-INF (2000) 1-тарауды қараңыз.

²¹Словения мен Хорватия жағдайындағы сияқты.

²²Германия мен Польша жағдайындағы сияқты. Румынияның заңнамасы тіпті азшылықтардың ұйымдары бүкіл ел бойынша төменгі палатаның депутатын сайлау үшін қажетті заңды дауыстардың орташа санының 5 %-ына (небары) тең дауыстарды қамтамасыз етсе, олардың өкілдік етуін де көздейді.

²³Азшылық ұлттарды қорғау бойынша рамалық конвенцияның 3-бабы (ETS 157).

²⁴Сайлауға қатысты заңнама мен азшылық ұлттар туралы CDL-INF (2000) 4-тарауды қараңыз.

²⁵Францияның Конституциясының 3.2-бабын қараңыз; 1982 жылғы 18 қарашадағы сот талқылауын қараңыз, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, 66-6.

Орнықты партиялық тізімдер бар жүйеде теңдік партиялық тізімдер бойынша өтетін еректер мен әйелдердің саны бірдей болған жағдайда қамтамасыз етіледі. Алайда, преференциялық немесе айқас дауыс беру мүмкін болатын жағдайда сайлаушылардың екі жыныстың да өкілдерінің тең санын сайлауы міндетті емес, бұл сайланатын органның құрамындағы диспропорцияға әкеліп соғуы мүмкін.

3. Еркін сайлау құқығы

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

3.1 Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы

a. *Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығы* мүмкіндіктер теңдігімен ішінара қатарлас келеді. Ол үшін мемлекет және жалпы билік органдары өздерінің әсіресе бұқаралық ақпарат құралдарын, көрнекі үгіт-насихат құралдарын, көпшілік орындарда шерулер жүргізу құқығын пайдалануға және партиялар мен кандидаттарды қаржыландыруға қатысты бейтарап болу міндетін орындауы қажет.

b. Мемлекеттік органдардың сондай-ақ белгілі бір оң мәнді міндеттемелері бар. Олар заңға сәйкес ұсынылған кандидаттарды азаматтардың дауыс беруіне жіберуге тиіс. Белгілі бір кандидаттарды ұсынуға тек мұны әлдеқайда маңызды қоғамдық мүдделер қажет ететін айрықша мән-жайларда ғана тыйым салына алады. Мемлекеттік билік органдары сондай-ақ сайлаушыларға партиялардың тізімдерімен және сайлауға түсетін кандидаттармен, мысалы, көрнекі үгіт-насихат құралдарын тиісінше орналастыру арқылы танысуға мүмкіндік беруге тиіс. Ондай ақпарат сондай-ақ азшылық ұлттардың тілдерінде, тым болмағанда, олар тұрғындардың белгілі бір пайызын құрайтын жерлерде орналастырылуға тиіс.

Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығына сондай-ақ *жекелеген адамдар*, мысал үшін, дауыстарды сатып алуға әрекет жасау арқылы нұқсан келтіруі мүмкін: мемлекет ондай әрекеттерге жол бермеуге және пәрменді түрде жазалауға міндетті.

c. Сайлаушылардың өз пікірін қалыптастыру бостандығына қатысты нормалар пәрменді түрде қолданылуы үшін, жоғарыда аталған ережелерді бұзудың кез келген жайттары жазалануға тиіс.

3.2 Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы және сайлаудағы алаяқтыққа қарсы күрес

3.2.1 Жалпы ережелер

27. *Дауыс берушілердің өз еркін білдіру бостандығы* ең әуелі дауыс беру рәсімінің қатаң сақталуын талап етеді. Іс жүзінде сайлаушылардың өз дауыстарын тіркелген тізімдер немесе кандидаттар үшін бере алатын болуға тиіс, яғни, оларға кандидаттардың аты-жөні жазылған бюллетеньдер берілуге және олар сол бюллетеньдерді дауыс беруге арналған жәшікке сала алатын болуға тиіс. Мемлекет дауыс беру үшін қажетті үй-жайды қамтамасыз етуге міндетті. Сайлаушылар өз даусын беруге немесе оны өз қалауы бойынша беруге бөгет жасауы мүмкін қоқан-лоққының билік органдары немесе жеке тұлғалар тарапынан болған-болмағанына қарамастан, ондай қоқан-лоққыдан немесе шектеуден қорғалуға тиіс; мемлекет ондай әрекеттердің алдын алуға және жолын кесуге міндетті.

28. Сонымен қатар, сайлаушының дауыс беру нәтижелерінің дәл бағалануын білуге құқығы бар; мемлекет сайлаудағы кез келген алаяқтық үшін жаза тартуға міндетті.

3.2.2 Дауыс беру рәсімдері

29. Дауыс беру рәсімдері жалпы сайлау үдерісінде аса маңызды рөл атқарады, өйткені дәл осы дауыс беру барысында алаяқтық жайттары көбірек орын алуы мүмкін.

30. Кейбір елдерде демократиялық нормаларды іс жүзіне асыру оларға деген көзқарасты түбегейлі өзгертуді талап етеді, билік органдары мұны белсенді түрде ілгерілетуге тиіс. Бұл тұрғыдан сайлауға теріс ықпал ететін салт-дәстүрлерді шектеу бойынша белгілі бір шаралар қабылдануға тиіс. Нормаларды бұзудың осындай жайттарының көпшілігі, соның ішінде "отбасылық дауыс беру"¹⁰, негізінен дауыс беру рәсімі кезінде орын алады.-

31. Осыдан түйгеніміздің бәрі бізді мынадай қорытындыға әкеледі: *дауыс беру рәсімін қарапайым күйінде қалдыру керек. Сондықтан, төмендегі тармақтарда келтірілген шарттарға сәйкестікті қамтамасыз еткен жөн.*

32. Егер сайлау учаскелерінің қызметкерлері саяси күштердің дұрыс теңгерілген сандағы өкілдерін құраса, алаяқтық жасау қиынға түседі; сайлаудың әлідеттігі тек негізгі екі өлшем арқылы бағалануға тиіс: дауыс берген сайлаушылардың санын дауыс беруге арналған жәшіктегі сайлау бюллетеньдерінің санымен салыстыру. Сайлаушылардың санын сайлаушылар тізіміндегі қолтаңбалардың саны бойынша анықтауға болады. Адамның жаратылысы сондай (тіпті кез келген алаяқтық ниетін айтпағанның өзінде), осы екі өлшемнің толық үйлесіміне қол жеткізу өте қиын, сондықтан сайлау бюллетеньдерінің түбіртектерін нөмірлеу немесе дауыс беруге арналған жәшіктегі сайлау бюллетеньдерінің жалпы санын күші жойылған және пайдаланылмаған бюллетеньдерді есепке ала отырып, нақты сайлау учаскесіне берілген сайлау бюллетеньдерінің санымен салыстыру сияқты кез келген қосымша бақылау шаралары іс жүзіндегі мән-жай туралы белгілі бір түсінік бере алады. Алайда, осындай түрлі өлшемдердің нәтижелері дәлме-дәл сәйкес келеді деп үміттенудің жөні жоқ. Опасность увеличения числа подсчетов заключается в том, что расхождения при подсчетах, а в конечном итоге и настоящие нарушения, не будут восприниматься серьезно. Пайдаланылатын өлшемдер санын ұлғайтудың қауіптілігі мынада: қорытындылардың алшақтығы, және сайып келгенде нағыз ереже бұзу жайттары елеулі жайт ретінде қабылданбайды. Көп айнымалы мәндерді қалай болса солай, демек, тиімсіз бақылағаннан көрі осы екі өлшемді қатаң бақылаған дұрыс.

33. Пайдаланылмаған барлық дауыс беру бюллетеньдері сайлау учаскесінде қалуы керек, оларды басқа жайларда жинауға немесе сақтауға болмайды. Сайлау учаскесі ашылған сәттен бастап, пайдалану үшін дайындалған бюллетеньдер жақсы көрінетін жерде, мысалы, учаскенің аға қызметкерінің үстелінде жатуға тиіс. Бюллетеньдер шкафтарда немесе басқа жерлерде сақталмауға тиіс.

34. Сайлау бюллетеньдерін қолтаңбамен және мөрмен куәландыру бюллетень сайлаушыға берілетін сәтте іске асырылмауға тиіс, өйткені қол қоюшы немесе мөр басушы бюллетеньді дауыстарды санаған кезде сайлаушыны сәйкестендіруге мүмкіндік беретіндей етіп белгілеуі мүмкін, ал бұл дауыс беру құпиясын бұзу болып табылады.

35. Сайлаушы өзінің сайлау бюллетенін алған сәттен бастап басқа ешкім оған қол тигізбеуге тиіс.

36. Сайлау учаскесінің қызметкерлерінің қатарына түрлі партиялардың өкілдерінің кіргені әрі кандидаттар тағайындаған байқаушылардың учаскеде болғаны аса маңызды.

37. Сайлаушылардың әрдайым сайлау учаскесінде дауыс беруге мүмкіндігі болуға

тиіс; алайда, белгілі бір жағдайларда төменде көрсетілген басқа да дауыс беру құралдарына жол беріледі.

3.2.2.1 Пошта арқылы және белгілі бір жағдайда сенімхат бойынша дауыс беру

38. Барлық батыс елдерінде пошта арқылы дауыс беруге және сенімхат бойынша дауыс беруге рұқсат етіледі, алайда, тәсімі айтарлықтай өзгеше. Мәселен, пошта арқылы дауыс беру бір елде кең таралуы, ал басқа бір елде алаяқтық қатеріне байланысты оған тыйым салынуы мүмкін. Бұған тек пошта қызметі қауіпсіз, басқаша айтқанда, қасақана килігуден қорғалған, және тиісті түрде жұмыс істеу тұрғысынан сенімді болған жағдайда ғана рұқсат етілуге тиіс. Сенімхат бойынша дауыс беруге тек алаяқтықтың жолын кесу мақсатында өте қатаң ережелер сақталатын жағдайда рұқсат етіледі; бір сайлаушы алуға болатын сенімхаттардың саны шектеулі болуға тиіс.

39. Егер осы дауыс беру түріне тән басқа қиындықтарға, соның ішінде "отбасылық дауыс берудің" көтеріңкі қатеріне пошта қызметінің сапасыз жұмысы қосылса, бұл іс-тәжірибелерге жаппай ықпалдасудың қажеті жоқ. Алайда, белгілі бір сақтық шаралары қабылданған жағдайда, пошта арқылы дауыс беруді ауруханада жатқан науқастарға, тұтқында отырған адамдарға, қимыл-қозғалысы шектеулі кемтар жандарға және шетелде тұратын адамдарға алаяқтық немесе қорқытып-үркіту қатері жоқ шамада дауыс беруге мүмкіндік беру үшін пайдалануға болады. Бұл алаяқтық мәселелері мен қатеріне жиі себеп болатын, тасымалы жәшіктің қажеттілігінен құтқарады. Пошта арқылы дауыс беру сайлаудан бірнеше күн бұрын арнайы рәсімге сәйкес жүзеге асырылуға тиіс.

40. Дауыс беру үшін *тасымалы жәшіктерді* пайдаланбаған жөн, себебі мұндайда алаяқтық қатері жоғары болады. Ал егер олар бәрібір пайдаланылатын болса, алаяқтыққа жол бермеу мақсатында қатаң шарттар белгіленуге, соның ішінде жәшікке учаскелік сайлау комиссиясының түрлі саяси бірлестіктерден өкілдік ететін бірнеше мүшесі еріп жүруге тиіс.

3.2.2.2 Әскери қызметшілердің дауыс беруі

41. Әскери қызметшілер дауыс беретін күні үйіне келе алмайтын жағдайда, оларды қазармаларына жақын орналасқан сайлау учаскелерінде тіркеген дұрыс. Тиісті әскери қызметшілердің деректерін жергілікті әскери басшылық муниципалдық билік органдарына жолдайды да, олар содан кейін әскерилердің аты-жөнін сайлаушылардың тізіміне енгізеді. Мұндай ережеден тек қазармалар ең жақын сайлау учаскесінен тым шалғай орналасқан жағдайда ғана ауытқуға болады. Әскери бөлімдерде аға офицерлердің қол астындағыларға белгілі бір саяси таңдауды таңуына немесе бұйыруына жол бермеу мақсатында, сайлау алдындағы кезеңде қадағалайтын арнайы комиссиялар құру керек.

3.2.2.3 Механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдері

42. Бірнеше елде механикалық және электрондық дауыс беру тәсілдері пайдаланылуда немесе оларды енгізу дайындалуда. Бұл әдістердің артықшылығы бірнеше сайлауды қатарынан жүргізетін жағдайда айқын көрінеді, дегенмен бұл орайда алаяқтық қатерін барынша азайту үшін, мысалы, сайлаушыға дауыс бергеннен кейін бірден оның даусы қалай тіркелгенін тексеруге мүмкіндік беру арқылы, белгілі бір сақтық шараларын қабылдауға тура келеді. Осындай дауыс беру түрін пайдаланғанда бюллетеньдердің шатастыруға жол бермейтін етіп жасалуын қамтамасыз еткен өте маңызды. Сондай-ақ, шағым түскен жағдайда дауыстарды тексеруді және қайта санауды жеңілдету үшін машинаның сайлаушы жасаған таңдауды сайлау бюллетеніне басып шығаруын қамтамасыз етуге болады; олар содан кейін оларды қарауға мүмкіндік бермейтін мөрленген сауытқа салынады. Қандай құралдар пайдаланылса да, дауыс беру құпиялығы қамтамасыз етілуге тиіс.

43. Электрондық дауыс беру әдістері қауіпсіз әрі сенімді болуы керек. Егер жүйе қасақана бұзып ашу әрекетіне төтеп бере алатын болса, бұл тәсілдер қауіпсіз деп саналады; егер аппараттық құралдар мен бағдарламалық жасақтамадағы кез келген ақауларға қарамастан дербес жұмыс істей алатын болса, олар сенімді болып саналады. Сонымен қатар, сайлаушы өзінің дауыс бергенінің дәлелін ала алатын болуға және, қажет болса, дауыс беру кезінде жіберген қатесін дауыс беру құпиясына нұқсан келтірместен түзете алатын болуға тиіс.

44. Сонымен қатар, жүйенің дұрыс жұмыс істейтінін тексеру мүмкіндігі болуы тұрғысынан оның айқындығын қамтамасыз ету керек.

3.2.2.4 Дауыс санағы

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

46. Дауыс санағы айқын, көлегейсіз түрде жүргізілуге тиіс. Сол сайлау учаскесінде тіркелген сайлаушылардың қатысуына жол беріледі; ұлттық немесе халықаралық байқаушылардың қатысуына рұқсат берілуге тиіс. Мұндай тұлғалардың қатысуына кез келген жағдайда рұқсат етілуге тиіс. Жоғарыда аталған барлық тұлғаларда таратуға арналған хаттамалардың көшірмесін алу мүмкіндігі болуы үшін, көшірмелердің саны жеткілікті болуға тиіс; бір көшірме бірден хабарламалар тақтасына ілінеді, екінші көшірме сайлау учаскесінде қалады, ал үшінші көшірме комиссияға немесе жоғары сатыдағы құзыретті органға жіберіледі.

47. Тиісті нормативтік құжаттарда құрал-жабдыққа қатысты белгілі бір сақтық шараларын көздеу керек. Мәселен, хаттамалар қарындашпен емес, шарикті қаламмен толтырылуға тиіс, өйткені қарындашпен жазылған мәтінді өшіруге болады.

48. Іс жүзінде дауыс санағы үшін қажетті уақыт учаскелік сайлау комиссиясы төрағасының жұмысының нәтижелілігіне тәуелді болып шығады. Бұл уақыт айтарлықтай өзгеріп отыруы мүмкін, сондықтан заңнамада немесе сайлау учаскелерінің қызметкерлеріне арналған оқу құралында қарапайым, тексерілген және сыннан өткен рәсімді қарастыру керек.

49. Бюллетеньдердің саны шамадан тыс көп болып, жарамсыз немесе бүлінген деп танылатын жағдайлардан аулақ болған дұрыс. Күмән туындаған жағдайда, сайлаушының ниетін анықтауға тырысу керек.

3.2.2.5 Нәтижелерді жіберу

50. Нәтижелердің екі түрі болады: алдын ала нәтижелер және түпкілікті нәтижелер (шағым беру үшін барлық мүмкіндіктер таусылғанға дейін). Бұқаралық ақпарат құралдары, сондай-ақ бүкіл халық та алғашқы алдын ала нәтижелерді әрқашан тағатсыздана күтеді. Осы нәтижелерді тарату жылдамдығы елде қолданылатын байланыс жүйесіне байланысты болады. Сайлау учаскелерінен нәтижелерді округтық комиссияға (мысалы) учаскелік комиссияның төрағасы, қасына учаскелік комиссияның оппозициялық партиялардан өкілдік ететін екі мүшесін ертіп, ал кейде құқық қорғау қызметкерлерінің қадағалауымен (олар хаттамаларды, дауыс беруге арналған жәшікті және т.б. ұстап жүреді) жеткізуге болады.

51. Дауыс беру мен дауыс санағы қаншалықты мұқият жүргізілсе де, нәтижелерді табыс ету ең маңызды іс, оның маңызы көбінесе жете бағаланбайды, сондықтан нәтижелерді табыстауды ашық жүргізу керек. Сайлау округынан деректерді аймақтық

органдарға және орталық сайлау комиссиясына немесе жоғары сатыдағы басқа құзыретті органдарға табыстауды факс арқылы жүзеге асыруға болады. Ондай жағдайда хаттамалар сканерден өткізіледі, ал нәтижелер келіп түскен бетте көрсетіледі. Нәтижелер туралы ақпаратты тарату үшін теледидарды пайдалануға болады, бірақ, егер бұқара халық ақпаратты осылайша біртіндеп қабылдауға дайын болмаса, шамадан тыс айқындық қауіпті болып шығуы мүмкін. Өйткені алғашқы нәтижелер қалалардан келіп түседі, ал олардың тұрғындарының дауыс беруі ауылды жерлердің халқымен бірдей болмауы мүмкін. Сондықтан, жұртшылыққа түпкілікті нәтижелердің алдын ала нәтижелерден елеулі түрде өзгеше болуы, тіпті мүлдем қарама-қайшы болып шығуы мүмкін екенін түсіндірудің маңызы зор. Және де бұл тұста қандай да бір бұрмалау туралы сөз болып отырған жоқ.

4. Құпия дауыс беру

52. Дауыс беру құпиясы дауыс беру бостандығының бір қыры болып табылады, ал оның мақсаты – басқа тұлғалар сайлаушылардың қалай дауыс бергенін біліп қойған жағдайда оларға жасалуы мүмкін қысымнан қорғау. Құпиялық бүкіл процедураға, әсіресе бюллетеньдерді салуға және дауыс санағына қолданылуға тиіс. Сайлаушылардың оған құқығы бар, алайда олардың өздері де дауыс беру құпиясын сақтауға тиіс, ал оны сақтамау оның мазмұны басқа тұлғаларға мәлім болған кез келген сайлау бюллетенін жарамсыз деп тану арқылы жазалануға тиіс.²⁶

53. Дауысты адам жеке өзі ғана беруге тиіс. Отбасы мүшелерінің бірі басқа мүшелерінің қалай дауыс беретінін бақылай алатын отбасылық дауыс беру сайлау құпиясын бұзу болып табылады; бұл – сайлау туралы заңның кең тараған бұзылуы. Сондай-ақ бір сайлаушының басқа сайлаушыны бақылауының кез келген түрлеріне тыйым салынуға тиіс. Қатаң талаптарға сәйкес жүзеге асырылуға жататын сенімхат бойынша дауыс беру – бөлек мәселе.²⁷

54. Сонымен қатар, дауыс беретін сайлаушылардың тізімдерін жариялауға болмайды, себебі дауыс беруден тартыну саяси таңдауды білдіруі мүмкін.

55. Дауыс беру құпиясын бұзу жайттары өз еркін білдіру бостандығының басқа қырларын бұзу сияқты жазалануға тиіс.

5. Тура сайлау құқығы

56. Халықтың ұлттық парламенттің палаталарының біріне тура сайлауы Еуропаның баршаға ортақ конституциялық мұрасының бір қыры болып табылады. Парламенттің екінші палатасы болатын жағдайларда, оған сайлауды арнайы ережелер бойынша жүргізуге болады. Федеративті мемлекеттердің парламенттері секілді заңнамалық билік органдары²⁸ Адам құқықтары туралы еуропалық конвенцияға Қосымша хаттаманың 3-бабына сәйкес тура сайлануға тиіс. Демократияның өзекті құрамдасы болып табылатын жергілікті өзін өзі басқару органдарын да жергілікті сайланатын органдарсыз көзге елестету мүмкін емес.²⁹ Бұл жерде "жергілікті ассамблеялар" ұғымы ел аумағындағы өзін өзі басқару органдарының бәрін қамтиды.³⁰ Екінші жағынан, көп елдерде республика президенті тура сайлау арқылы сайланғанымен, жекелеген мемлекетте бұл мәселе Конституциямен айқындалады.

6. Сайлаудың мерзімділігі

²⁶CDL (2000) 2, 9-бет.

²⁷Жоғарыдағы I.3.2.2.1-тармақты қараңыз.

²⁸ЕСЧР № 9267/81, Mathieu-Mohin және Clerfaut Бельгияға қарсы сот талқылауын қараңыз, 1987 жылғы 2 наурыз, А сериясы, № 113, 23-бет; ЕЧР № 27311/95, 11.9.97, Тімке Германияға қарсы, DR 82, 15-б; № 7008/75, 12.7.76, X Австрияға қарсы, DR 6, 120-б.

²⁹Жергілікті өзін өзі басқарудың еуропалық хартиясының 3-бабы (ETS 122).

³⁰Жергілікті өзін өзі басқарудың еуропалық хартиясының 13-бабы.

57. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактіде де³¹, Адам құқықтары туралы еуропалық конвенцияға Қосымша хаттамада да³² сайлаудың мерзімді түрде өткізілуге тиіс екені көзделген. Жалпы сайлау әдетте төрт-бес жыл аралығында өткізіледі, алайда президент сайлауы ұзағырақ аралықтарда өткізілуі мүмкін, бірақ бұл кезең жеті жылдан аспауға тиіс.

II. Қағидаларды ендіру шарттары

58. Еуропалық сайлау жүйелерінің негіз қалаушы қағидаларына тек белгілі бір *жалпы шарттар* сақталған жағдайда ғана кепілдік беріле алады.

- Ең бірінші жалпы шарт – *адамның негізгі құқықтарын*, соның ішінде оларсыз шынайы демократия мүмкін болмайтын сөз, жиналыс және бірлестік құру бостандығын *құрметтеу*;
- Екіншіден, сайлау туралы заңнамада тұрақты, партиялық-саяси айла-амалдардан қорғалған болуға тиіс;
- Ең соңғы және ең басты шарт, әсіресе сайлауды ұйымдастыруға қатысты бірқатар процессуалдық кепілдіктер берілуге тиіс.

59. Және де, сайлау вакуумда емес, нақты сайлау жүйесі мен белгілі бір саяси жүйе жағдайларында өткізіледі. Екінші бөлімнің қорытынды бөлігінде осы мәселе бойынша, соның ішінде сайлау жүйесі мен партиялық жүйенің арасындағы өзара байланыс туралы бірқатар ескертпелер берілген.

1. Негізгі құқықтарды құрметтеу

60. *Адам құқықтары*, әсіресе сөз және баспасөз бостандығы, сондай-ақ саяси мақсаттарда жиналу мен бірлесу, соның ішінде саяси партиялар құру бостандығы құрметтелмесе, демократиялық сайлау өткізу, демек, демократияның өзінің болуы да мүмкін емес. Осы бостандықтарды құрметтеудің әсіресе сайлау науқандары барысында өмірлік маңызы бар. Осы негізгі құқықтарға қатысты *шектелулер* Адам құқықтары туралы еуропалық конвенцияға және жалпы алғанда, олардың заң нормаларына негізделуге, қоғамдық мүдделерге сай келуге және пропорционалдық қағидасын құрметтеуге тиіс деген талапқа сай болуға тиіс..

61. Көп елдерде заңмен *сөз бостандығына* заңнамалық шектеу қойылатыны белгілі, егер шектелген түрде түсіндірілсе, бұған жол беруге болады, алайда либералды демократиялық дәстүрлері жоқ елдерде бұл теріс пайдалануға әкеліп соғуы мүмкін. Теория жүзінде олар, мысалы, кандидаттар мен мемлекеттік органдардың қараланбауын немесе тіпті конституциялық жүйенің қорғалуын қамтамасыз ету арқылы сөз бостандығын "теріс пайдалануға" жол бермеуді көздейді. Дегенмен, іс жүзінде бұл билік органдарына қатысты сыни сипаты бар немесе конституциялық өзгерістерге үндейтін кез келген мәлімдемелерді цензурадан өткізуге әкелуі мүмкін, ал бұл – демократиялық пікірталастың нағыз болмысы. Мәселен, егер сайлау туралы заң сайлау алдындағы құжаттарда лауазымды тұлғаларды немесе басқа кандидаттарды қорлайтын немесе жала жабатын сөздерге тыйым салып, кандидаттарды қаралайтын ақпарат таратуды заң бұзу деп таныса немесе кандидаттардың жақтастары жасаған белгілі бір бұзу жайттары үшін жауапкершілікті олардың өздеріне жүктейтін болса, ондай заң еуропалық стандарттарды бұзады деп танылады. Сайлау науқанында пайдалануға арналған материалдарға тапсырыс берген және оларды жасап шығарған ұйымды, көшірмелерінің саны мен жарияланған күндерін көрсете отырып, сайлау

³¹25 б-бабы.

³²3-бап.

комиссияларына тапсыру туралы талаптар, әсіресе егер сайлау комиссияларына заңсыз немесе жаңсақ жарияланымдарға қарсы шаралар қабылдау бұйырылған болса, цензураның өрескел түрі болып табылады. Бұл сайлау науқандары кезінде бұқаралық ақпарат құралдарын тиіссіз түрде пайдалануға тыйым салатын ережелер едүір көмескі тұжырымдалған жағдайларда әсіресе маңызды.

62. Демократиялық қоғамдағы енді бір маңызды негіз қалаушы құқық – ел ішін еркін аралау бостандығы, сондай-ақ азаматтардың кез келген уақытта өз еліне қайтып оралуға деген құқығы.

2. Сайлау туралы заңнаманың нормативтік деңгейі және тұрақтылығы

63. Сайлау туралы заңнаманың тұрақты болуы өз кезегінде демократияны нығайту үшін өзекті болып табылатын сайлау үдерісінің беделін нығайту үшін аса маңызды.ⁱⁿ Ережелердің, әсіресе күрделі ережелердің жиі өзгеруі сайлаушыны шатастыруы мүмкін. Ең алдымен, бұл сайлаушылардың – негізді немесе негізсіз болсын – сайлау заңы тек билік басындағылардың қолындағы құрал, ал өздерінің дауыстары сайлау нәтижелеріне ықпал етпейді деген тұжырым жасауына әкеледі.

64. Алайда, іс жүзінде негіз қалайтын қағидалардың тұрақтылығынан гөрі (оларды ешкім ерекше дауламайтын сияқты) сайлау туралы заңнаманың бірқатар нақты ережелерінің, әсіресе сайлау жүйесінің өзін, сайлау комиссияларының құрамын реттейтін және сайлау учаскелерінің шекараларын айқындайтын ережелердің тұрақтылығын қорғау керек. Әдетте – негізді немесе негізсіз болсын – осы үш элемент сайлаудың нәтижелеріне шешуші ықпал етеді, сондықтан тек билік тізгінін ұстаған партияның мүддесіндегі айла-шарғылардан ғана емес, тіпті сондай айла-шарғылар туралы тұспалдан да аулақ болу қажет.

65. Мәселе дауыс беру жүйесін өзгерту жаман нәрсе екені емес, өйткені әрқашан да оны жақсартуға болады, мәселе оны жиі немесе сайлаудың тура қарсаңында (бір жылдан аз қалғанда) өзгертуге болмайтынында. Тіпті саналы түрде айла-шарғы жасау ниеті болмаса да, өзгерістер билікке жақын партияның саяси мүдделерінен туындап отырғандай әсер қалады.

66. Айла-шарғыға жол бермеу тәсілдерінің бірі конституцияда немесе әдеттегі заңға қарағанда мәртебесі әлдеқайда жоғары құжатта ең түбірлі элементтерді (сайлау жүйесінің өзі, сайлау комиссияларының мүшелік құрамы, сайлау округтарының шекалары немесе оларды айқындау тәртібі) айқындау болып табылады. Тағы бір, анағұрлым икемді шешім конституцияда сайлау туралы заңға өзгертулер енгізілетін жағдайда, келесі сайлауда, ең болмағанда ондай сайлау келесі жылы өткізілетін болса, бұрынғы жүйе қолданылатынын, ал жаңа жүйе содан кейін барып күшіне кіретінін көрсету болып табылады.

67. Қалған жағдайларда сайлау туралы заңның дәрежесі әдетте қатардағы заңның дәрежесімен бірдей болуға тиіс. Қолданылатын ережелерді, әсіресе техникалық және ұсақ-түйек мәселелерді реттейтін ережелерді бұл орайда құқықтық нормалар түрінде ресімдеуге болады.

3. Процессуалдық кепілдіктер

3.1 Сайлаудың бейтарап органның тарапынан ұйымдастырылуы

68. Тек айқындық, бейтараптық және саяси желеумен айла-шарғы жасаудан тәуелсіз болу сайлау алдындағы науқаннан бастап, нәтижелерді өңдеу аяқталғанға дейін сайлау үдерісінің тиісті түрде басқарылуын қамтамасыз етеді.

69. Әкімшілік органдар дәстүрлі түрде саяси биліктен тәуелсіз болатын мемлекеттерде

мемлекеттік қызмет сайлау туралы заңнаманы саяси қысым көрместен қолданады. Сондықтан, сайлауды әкімшілік органдар ұйымдастырып, ішкі істер министрлігінің қадағалауы қалыпты әрі қолайлы жағдай болып табылады.

70. Алайда, плюралистік сайлауды ұйымдастыруда көп тәжірибесі жоқ мемлекеттерде биліктің әкімшілік органдарды өзі қалағанда әрекет етуге мәжбүрлеуге тырысу қатері тым жоғары. Бұл орталық үкіметке де, сондай-ақ, тіпті жергілікті билік органдары ұлттық оппозицияның бақылауында болса да, соларға да қатысты.

71. Сондықтан сайлауды тиісінше өткізуді қамтамасыз ету үшін немесе ең болмаса нормалардың бұзылатыны туралы елеулі күдікті жою үшін барлық деңгейлерде – жалпы ұлттық деңгейден сайлау учаскесінің деңгейіне дейін – *тәуелсіз, бейтарап сайлау комиссиялары* құрылуға тиіс.

72. Еуропалық Одақтың Парламенттік Ассамблеясы Бюросына мүше мемлекеттердің бірқатарында сайлауды байқау туралы есепхаттарына сәйкес сайлау комиссияларына қатысты төмендегідей олқылықтар аталды: орталық сайлау комиссиясының қызметінде айқындық болмауы, дауыс санағын өткізу рәсімі бойынша алшақ пікірлер; сайлау органдарының саяси қарсыластар болуы, орталық сайлау комиссиясының мүшелерін тағайындау кезіндегі келіспеушіліктер, комиссия мүшелерін мемлекеттік органның тағайындауы, сайлау органдарында билік партиясының өкілдерінің басым түсуі.

73. *Кез келген орталық сайлау комиссиясы* жергілікті билік органдары мен төмен тұрған басқа комиссиялардың арасында, мысалы, сайлаушылардың тізімдерін жасау мен жаңарту мәселесі бойынша байланысты жүзеге асыратын әкімшілік құрылым бола отырып, *тұрақты* орган болуға тиіс.

74. Орталық сайлау комиссиясының құрамы елеулі талқылауға себеп болып, сайлау туралы заң жобасын әзірлеген кезде негізгі саяси мәселеге айналуы мүмкін. Төменде берілген ұсыныстамаларғасай болу комиссияның бейтараптығы мен құзырлығына барынша жоғары дәрежеде ықпалдасуға тиіс.

75. Әдетте, комиссияның құрамына төмендегілер кіруге тиіс:

- судья немесе заңгер: сайлауды басқару үшін сот органы жауапты болған жағдайларда, оның тәуелсіздігі айқын рәсімдердің көмегімен қамтамасыз етілуге тиіс. Сот органы тағайындаған адамдар кандидаттық ұсынылған адамдардың қол астында болмауға тиіс;

- парламентте бұрыннан бар немесе дауыстардың белгілі бір пайызынан артық жинаған партиялардың өкілдері. Саяси партиялар орталық сайлау комиссиясына тең дәрежеде қатысуға тиіс, әрі "тең дәрежелі" ұғымы қатаң немесе пропорционалды түрде, яғни, партиялардың сайлаудағы салыстырмалы күштерін ескеріп немесе ескерместен түсіндіруге болады.³³ Сонымен қатар, партиялардың өкілдері сайлауға қатысты мәселелерді жақсы білуге және оларға үгіт-насихат жүргізуге тыйым салынуға тиіс.

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

- азшылық ұлттардың өкілдері; егер азшылық ұлт тиісті аумақта маңызды орын алса, олардың қатысуы қалаулы болып табылады;

- Ішкі істер министрлігінің өкілі. Алайда тиісті елдің тарихына байланысты себептерден, комиссияға ішкі істер министрлігінің өкілінің қатысуы әрдайым орынды

³³Жоғарыдағы 1.2.3-тармақты қараңыз.

бола бермеуі мүмкін. Сайлауды байқау жөніндегі миссияларға қатысқан Парламенттік Ассамблеяның өкілдері толыққанды көп партиялы сайлау комиссиясының міндеттерінің атқарушы билік органдарына бағынысты мекемеге жүктелгеніне байланысты талай рет мазасыздық білдірді. Дегенмен, нақты мүдделер үшін, мысалы, сайлау бюллетеньдері мен басқада құрал-жабдықты тасымалдау мен сақтау үшін, орталық сайлау комиссиясы мен ішкі істер министрлігінің арасындағы ынтымақтастық орнатуға болады. Қалған жағдайларда, атқарушы билік сайлау комиссияларының мүшелігіне ықпал ете алмауға тиіс.³⁴

77. Жалпы алғанда, сайлау комиссиясының мүшелерін тағайындайтын органдардың оларды кері шақырып алуға еркіндігі болмауға тиіс, өйткені бұл олардың тәуелсіздігіне күмән туғызады. Өз қалауы бойынша кері шақырып алуға жол берілмеуге тиіс, алайда, мұның негіздері заңда нақты әрі шектеулі көрсетілген (мәселен, "комиссияның беделін түсіретін әрекеттер" секілді абстрактілі тұжырымдамалар көрінеу жеткіліксіз) жағдайда, тәртіпке қатысты себептер бойынша кері шақырып алуға әбден болады.

78. Ежелден келе жатқан демократиялық дәстүрлері бар, сайлау комиссиялары жоқ, алайда сайлау мәселелері үшін жауап беретін басқа бір бейтарап орган бар елдерде саяси партиялардың сондай органның жұмысын байқауға мүмкіндігі болуға тиіс.

79. Орталық сайлау комиссиясының құрамы әлбетте маңызды, алайда оның маңызы өзінің жұмыс тәртібінен артық емес. Комиссияның рәсімдік ережелері анық болуға тиіс, өйткені комиссиялардың төрағалары комиссияның мүшелеріне пікірлерін айтуға мүмкіндік беруге бейім, ал олар мұны тез арада-ақ теріс пайдалана бастайды. Рәсімнің ережелері күн тәртібін және сөйлеу регламентін айқындауға тиіс (мысалы, комиссияның әрбір мүшесі үшін ширек сағаттан); әйтпеген жағдайда, бітпейтін пікірталас комиссияны күнделікті негізгі жұмысынан алаңдатуы мүмкін.

80. Шешімдер қабылдаудың көптеген жолдары бар. Шешімдердің көпшілікті құрайтын партияның және азшылықты құрайтын партиялардың кем дегенде біреуінің арасындағы пікірталасты жандандыру үшін, дауыстардың білікті (мысалы, үштен екі) көпшілігімен қабылданғаны дұрыс. Шешімдерді пәтуға келу арқылы қабылдаған дұрыс.

81. Орталық сайлау комиссиясының отырыстары баршаға, соның ішінде БАҚ өкілдеріне де ашық болуға тиіс (сөйлеу уақытын шектеу үшін тағы бір себеп). Компьютерлер тұрған бөлмелер, телефон байланысы, факс аппараттары, сканерлер т.с.с. қарап тексеру үшін ашық болуға тиіс.

82. Аймақтардың немесе округтардың деңгейінде әрекет ететін басқа сайлау комиссияларының құрамы орталық сайлау комиссиясының құрамына ұқсас болуға тиіс. Округтың комиссиялар бір мандаттық жүйелерде маңызды рөл атқарады, өйткені жалпыға ортақ сайлау барысында жеңімпазды айқындайтын дәл солар болмақ. Аймақтық комиссиялар сондай-ақ нәтижелерді орталық сайлау комиссиясына табыстауда маңызды рөл атқарады.

83. Сайлауды ұйымдастыру үшін арнайы машықтары бар ^{fn} қызметшілер құрамы қажет. Орталық сайлау комиссиясының құрамына заңгер сарапшыларды, саясаттанушыларды, математиктерді және сайлау өткізу мәселелерін жетік білетін басқа мамандарды енгізу керек.

84. Сайлау комиссияларының мүшелері сайлауды басқарудың барлық деңгейлерінде стандартты дайындықтан өтуге тиіс. Мұндай дайындық комиссиялардың саяси партиялар тағайындайтын мүшелері үшін де ұйымдастырылуға тиіс. Комиссияларда

³⁴Cf CDL-AD (2002) 7, 5, 7-тармақ, 54-б.

білікті әрі дайындықтан өткен қызметшілер құрамы жетіспеген бірнеше жағдай аталды.

85. Сайлау туралы заңнамада билік органдарының (барлық деңгейлерде) сайлау комиссияларының қажеттіліктері мен мұқтаждарын қанағаттандыруын талап ететін бап болуға тиіс. Түрлі министрліктер мен басқа мемлекеттік басқару органдарының, әкімшіліктер мен муниципалитеттердің қызметкерлері сайлау органдарына қолдау көрсету, соның ішінде сайлауды дайындауға және өткізуге байланысты әкімшілік немесе материалдық-техникалық қамсыздандыру міндеттерін атқару үшін жіберілуі мүмкін. Олар атап айтқанда, сайлаушылардың тізімдерін сайлау бюллетеньдерін, дауыс беруге арналған жәшіктерді, ресми мөрлер мен басқа да қажетті материалдарды дайындау мен тарату үшін, сондай-ақ оларды сақтау, тарату және қауіпсіздігін қамтамасыз ету жағдайларын айқындау үшін жауапты болуы мүмкін.

3.2 Сайлауды байқау

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

87. Байқаушылардың үш түрлі санаты бар: жақтас ұлттық байқаушылар, жақтас емес ұлттық байқаушылар және халықаралық (жақтас емес) байқаушылар. Іс жүзінде алғашқы екі санаттың арасындағы айырмашылықтар әр кез айқын бола бермейді. Сондықтан да байқау рәсімін ұлттық деңгейде де, сондай-ақ халықаралық деңгейде де барынша кең қолданған дұрыс.

88. Байқау тікелей сайлау күнімен шектеліп қалмайды, екінші қайтара сайлау қарсаңында (мысалы, сайлаушылардың тізімдерін дұрыс жүргізбеу, кандидаттарды тіркеу кезіндегі кедергілер, сөз бостандығын шектеу және бұқаралық ақпарат құралдарына немесе сайлау науқандарын мемлекеттік қаржыландыруға қол жеткізу ережелерін бұзу жағдайлары), сайлау кезінде (мысалы, сайлаушыларға қысым көрсету, көпшілік дауыс беру, дауыс беру құпиясын бұзу және т.б. жайттарын тексеру) және дауыс бергеннен кейін (әсіресе дауыстарды санаған және нәтижелерді жариялаған кезде) ереже бұзу жайттарын бақылауды қамтиды. Байқау кезінде билік орындарының бейтарап болып қалу міндетіне ерекше назар аудару керек.

89. Халықаралық байқаушылар сайлаудың заңдылығын бейтарап тексеру дәстүрлері әлі қалыптаспаған мемлекеттерде айрықша маңызды рөл атқарады.

90. Әдетте халықаралық, сондай-ақ ұлттық байқаушылардың қатысып отырғандардың кез келгеніне сұрақ қоюға, жазба жүргізуге және өзінің ұйымына ақпарат беруге мүмкіндігі болуға тиіс, алайда олар қандай да бір түсіндірме жасаудан тартынуға тиіс.

91. Заңда байқаушылардың қызметіне шамадан тыс кедергі жасалмауы үшін, олардың баруына тыйым салынатын жерлер өте анық көрсетілуге тиіс. Мысалы, байқаушыларға тек қана сайлау (немесе дауыс беру) өтетін жерлерге баруға рұқсат ететін заңды кейбір сайлау учаскелері қисынсыз тар ұғымда түсіндіруі мүмкін.³⁵

3.3 Пәрменді шағым беру жүйесі

92. Егер сайлау туралы заңның қағидалары жай ғана қағаз бетіндегі сөздер болып қала бермесін десек, шағым беру туралы арыздарды қарастыру жөніндегі органда сайлау туралы заңның орындалмау жайттары бойынша еркін шағым беру мүмкіндігін көздеу керек. Бұл атап айтқанда сайлау нәтижелеріне қатысты: жекелеген азаматтар дауыс беру рәсімдерінің бұзылғанын негізге алып, оларды даулауы мүмкін. Бұл сондай-ақ сайлау қарсаңында, әсіресе дауыс беруге қатысу құқығына,

³⁵Сайлауды байқау туралы Еуропалық Кеңестің Сайлауды байқаушыларға арналған анықтамалығын қараңыз, 1996.

сайлаушылардың тізімдері мен сайлауға қатысуға, кандидаттардың куәліктеріне, сайлау науқандарын реттейтін ережелердің сақталуына және бұқаралық ақпарат құралдары мен партияларды қаржыландыруға қол жеткізуге байланысты қабылданған шешімдерге де қатысты.

93. Оның ықтимал екі шешімі бар:

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

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

94. Кейде өзінің төл сайлауы бойынша шешім шығара алатын орган ретінде парламентке шағым беру мүмкіндігі көзделеді, алайда бұл саяси шешімдерге әкелуі мүмкін. Мұндай тәртіп ең әуелі ол ұзақ уақыт орын алған жерлерде қолайлы, алайда ондай жағдайда сотқа шағым беру мүмкіндігі болуға тиіс.

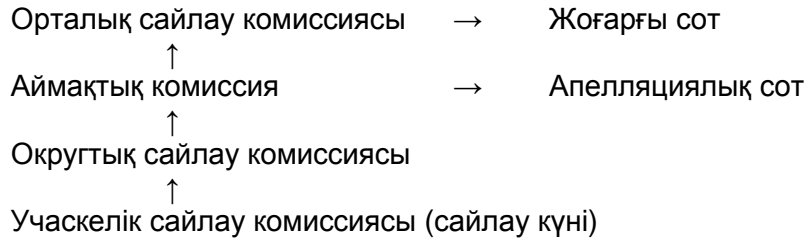
95. Шағым беру рәсімі әсіресе сайлау қарсаңында қабылданатын шешімдерге байланысты барынша қысқа болуға тиіс. Бұл орайда екі тұзақтан сақ болу керек: біріншіден, шағым беру рәсімі сайлау үдерісін тежемеуге тиіс, ал екіншіден, шағым беру туралы арыздар бойынша шешімдер сайлау күнін ысыруға негіз бола алмайтындықтан, олар сайлаудан кейін емес, оған дейін қабылдануға тиіс. Сайлау нәтижелері бойынша шешімдерді қабылдау да, әсіресе саяси жағдай шиеленіскен жерлерде ұзақ уақыт алмауға тиіс. Бұл шағым туралы арыз беру мерзімінің өте қысқа болуы керек екенін және шағым туралы арыздарды қарастыру жөніндегі орган өзінің шешімін мүмкіндігінше жедел қабылдауға тиіс екенін білдіреді. Сонымен қатар, шағым туралы арыз беру мерзімдері арыз беруге, қорғану құқығын жүзеге асыруға және орынды шешім қабылдауға жетерліктей болуға тиіс. Бірінші инстанция үшін (жалпы алғанда шағым туралы арыз беру және шешім қабылдау үшін) үш-бес күндік мерзім сайлауға дейін қабылданатын шешімдер үшін жетерлік болып көрінеді. Алайда, Жоғарғы соттың немесе Конституциялық соттың шешім шығаруы үшін біршама көбірек уақытты қарастыруға болады.

96. Сонымен қатар рәсім қарапайым болуға, ал сайлаушылар шағым туралы арыз беруге арналған арнайы формулярды пайдалана алуға тиіс.³⁶ Ресмилікті қысқартып, сол арқылы әсіресе шиеленіскен саяси жағдайда шағым берудің жөнсіздігі туралы шешім қабылдаудан тартыну керек.

97. Шағым беру рәсіміне қатысатын түрлі органдардың өкілеттіктері мен функцияларының кез келген оң немесе теріс мәнді құқықтар қайшылығынан аулақ болу үшін бұл рәсімнің заңда тәптіштеп жазылуының маңызы өте зор. Шағымданушы тарап та, билік органдары да шағым туралы арыздарды қарастыру жөніндегі органды таңдай алмайтын болуға тиіс. Шағым туралы арыздарды қарастыру жөніндегі бірнеше органның шешім қабылдаудан бас тарту қатері шағыммен не соттарға, не сайлау комиссиясына жүгінуге теория жүзіндегі мүмкіндік бар жағдайларда, не болмаса әр түрлі соттардың, мысалы, әдеттегі соттар мен Конституциялық соттың өкілеттіктері жеткіліксіз белгіленген жағдайларда елеулі түрде артады.

³⁶CDL (98) 45, 11-бет.

Мысал:



98. Сайлау комиссияларының бақылауындағы немесе олармен бірлесіп әрекет ететін жергілікті әкімшіліктің қарауында болуы мүмкін сайлаушылардың тізімдеріне байланысты дауларды бірінші инстанцияның соттары қарастыра алады.

99. Шағым туралы арыз беруге құқығы бар тұлғалар тобы барынша ауқымды болуға тиіс. Нақты округтың кез келген сайлаушысының және сайлауға қатысатын кез келген кандидаттың шағым беруге құқығы болуға тиіс. Алайда, сайлау нәтижелеріне шағым беруге болатын сайлаушылардың кворумына қатысты талаптарды белгілеген жөн.

100. Шағым беру рәсімі шағымданушы тарапқа екі тарап та тыңдалатын талқылау тәртібіне кепілдік беретіндей сот сипатында болуға тиіс.

101. Шағым туралы арыздарды қарастыратын органдардың *өкілеттіктерінің* де маңызы зор. Егер ережелер бұзу сайлау нәтижелеріне, яғни, орындардың бөлінуіне ықпал етуі мүмкін болса, оның күшін жоюға олардың өкілеттігі болуға тиіс. Бұл жалпы қағида, алайда оны икемдеу мүмкіндігін қалдыру керек, яғни, бүкіл ел немесе округ бойынша нәтижелердің күшін жою міндетті емес: тек жекелеген сайлау учаскесінде нәтижелердің күшін жоюға әбден болады. Бұл екі қарама-қарсы шектен шығудан: ережелер бұзу жайттары тек шағын аумаққа ықпалын тигізген жағдайда жалпы алғанда сайлаудың күшін жоюдан және оған ережелер бұзу жайттары әсері тиген аумақ тым шағын болып шықты деген желеумен күшін жоюдан бас тартудан аулақ болуға мүмкіндік береді. Нәтижелердің күші жойылған аумақтарда сайлау қайтадан өткізілуге тиіс.

102. Шағым туралы арыздарды қарастыратын органдар ретінде біршама жоғары деңгейдегі комиссиялар әрекет ететін жағдайларда, олардың *қызмет сатысында* төмен тұрған сайлау комиссияларының шешімдерін түзетуге немесе күшін жоюға мүмкіндігі болуға тиіс.

103. Бірқатар мәселелер пысықтауды керек етеді.

3.4 Сайлау учаскелерін ұйымдастыру және жұмыс тәртібі

104. Дауыс беру және дауыс санағын өткізу жүйелерінің сапасы, сондай-ақ сайлау рәсімдерінің тиісінше сақталуы сайлау учаскелерінің қалай ұйымдастырылғанына және жұмыс істейтініне байланысты. Ассамблея Бюросының түрлі елдердегі сайлауды байқау туралы баяндамаларында ұйымдастыру-техникалық сипаттағы бірқатар ереже бұзу жайттары туралы айтылады. Мысалы, бір ғана мемлекеттің түрлі аймақтарындағы сайлау учаскелерінің арасындағы елеулі айырмашылықтар аталды.

105. Ассамблея жолдайтын сайлауды байқау жөніндегі миссиялар да сондай-ақ дұрыс терілмеген немесе мөртаңба басылмаған немесе тым күрделі бюллетеньдер, мөрленіп жабылмаған дауыс беру жәшіктері, нормаларға сай келмейтін бюллетеньдер немесе жәшіктер, дауыс беруге арналған жәшіктерді дұрыс пайдаланбау, сайлаушылардың жеке басын анықтайтын ретсіз құралдар және жергілікті байқаушылардың болмауы сияқты техникалық ереже бұзу жайттарының бірнешеуін атады.

106. Осы бұзу жайттары мен олқылықтардың барлығы сайлау учаскелерінде саяси партиялар жүргізетін үгіттеу әрекеттерімен қатар, сондай-ақ полиция келтіретін кедергілер дауыс беру үдерісін елеулі түрде бұрмалауы және сонымен қоса нәтижелерінің шынайылығы мен дұрыстығына қатер төндіруі мүмкін.

3.5 Қаржыландыру

107. Саяси партиялар мен сайлау науқандарын қаржыландыруға байланысты мәселелерді реттеу де сайлау үдерісінің дұрыстығын айқындайтын маңызды фактор болып табылады.

108. Ең әуелі, қаржыландыру айқын болуға тиіс; қандай да бір елдің саяси немесе экономикалық даму деңгейіне қарамастан, ондай айқындықтың маңызы зор.

109. Айқындық екі деңгейде қамтамасыз етіледі. Бірінші деңгей науқанды өткізу үшін бөлінетін қаражатқа қатысты: ол қаражаттың жұмсалуды туралы егжей-тегжейлі ақпарат арнайы шоттар жоспарында толық көрсетілуге тиіс. Ережеден елеулі ауытқыған немесе шығындардың заңда белгіленген ең үлкен шегінен асырған жағдайда, сайлаудың күші жойылуға тиіс. Екінші деңгейде сайланған өкілдер қызметіне кіріскенге дейін және олардың өкілеттік мерзімі аяқталғаннан кейін олардың қаржылық жағдайын қадағалау қамтамасыз етіледі. Қаржылық айқындық мәселелері үшін жауапты комиссия сайланған өкілдердің қаржылық жағдайы туралы мағлұмдамаларын ресми түрде қабылдайды. Мағлұмдамалар жабық сипатта болады, алайда, қажет болған жағдайда деректер прокуратураға жолдануы мүмкін.

110. Унитарлық мемлекеттерде жергілікті билік органдары жалпы ұлттық сайлауды өткізуге, сайлау комиссияларының мүшелеріне еңбекақы төлеуге, дауыс беруге арналған бюллетеньдерді шығаруға т.с.с. байланысты көтерген кез келген шығындарды әдетте мемлекет өтейді.

111. Партияларды немесе науқандарды *мемлекет тарапынан қаржыландыру* мүмкіндіктер теңдігі ("қатаң" немесе "пропорционалды" теңдік) қағидасына сәйкес жүзеге асырылатынын ұмытпау керек.³⁷ Парламентте өкілдері бар барлық партиялардың кез келген жағдайда мемлекеттік қаржыландыруға құқығы болуға тиіс. Алайда, түрлі саяси күштердің барлығы үшін мүмкіндіктер теңдігін қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қаржыландыру сондай-ақ сайлаушылардың айтарлықтай бөлігінен өкілдік ететін және сайлауға кандидаттарын ұсынатын саяси түзілімдерге берілуі мүмкін. Саяси партияларды мемлекеттік қорлардан қаржыландыруға арнайы мемлекеттік органдар (мысалы, Санақ палатасы) тарапынан партиялардың шоттарын бақылау қоса жүруге тиіс.. Мемлекеттер мемлекет тарапынан қаржыландырылатын саяси партиялар тарапынан саяси ашықтық саясатын ынталандыруға тиіс.³⁸

3.6 Қауіпсіздік

112. Сайлау туралы барлық заңдарда тәртіпсіздік жағдайында құқық қорғау күштерінің араласуы көзделуге тиіс. Ондай жағдайда полиция шақыру құқығы тек учаскелік сайлау комиссиясының төрағасында (немесе оның өкілінде) ғана болуға тиіс. Учаскелік сайлау комиссиясының мүшелерінің барлығына ондай құқық беруден аулақ болудың маңызы зор, өйткені ондай жағдайда пікірталас ашпастан, жеке дара шешім қабылдау керек.

113. Кейбір мемлекеттерде полицияның сайлау учаскелерінде болуы дәстүрге айналған, бұл, байқаушылардың пікірінше, толқыныс себебіне айналуы немесе сайлаушыларға қорқатындай әсер етуі міндетті емес. Сайлау учаскелерінде полицияның болуы кейбір батыс мемлекеттерінің сайлау туралы заңдарында әлі күнге

³⁷ Жоғарыдағы 1.2.3-тармақты қараңыз.

³⁸ Саяси партияларды қаржыландыру бойынша толық мәліметті CDL-INF (2001) 8 тарауынан қараңыз.

дейін көзделетінін, дегенмен уақыт өте келе мұндай іс-тәжірибенің өзгергенін ескеру керек.

Қорытынды

114. Еуропаның сайлау өткізу мұрасының іргетасына қаланған бес қағиданы (жалпыға бірдей, тең, еркін, құпия және төте сайлау құқығы) сақтаудың демократия үшін елеулі маңызы бар. Бұл демократияның түрлі жолдармен, бірақ белгілі бір шектерде паш етілуіне мүмкіндік береді. Бұл шектер ең алдымен аталған қағидаларды түсіндіруден туындайды; осы құжатта қағидалардың сақталуын қамтамасыз ету үшін орындалуға тиіс ең аз ережелер ауқымы келтірілген. Екіншіден, сайлау туралы заңның (шектеулі мағынада) сайлау саласындағы еуропалық қағидаларға сай ережелерді қамтығаны жеткіліксіз: олар біртұтас мәтінмәнде келтірілуге тиіс, сондай-ақ сайлау үдерісінің сенімге ие болуына кепілдіктер қажет. Ең алдымен, негізгі құқықтар құрметтелуге тиіс, екіншіден ережелердің тұрақтылығы айла-шарғы жасалды деген кез келген күдікті жоққа шығаратындай болуға тиіс. Және де ең соңында, процессуалдық база белгіленген ережелер пәрменді түрде ендірілуін қамтамасыз етуге тиіс.