

Центр исследования правовой политики

Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области выборного законодательства

Описание ситуации

В ноябре 2007 г. в ходе 15-го заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ), в рамках которого принималось решение о заявке Республики Казахстан на председательство в ОБСЕ в 2010 г., Марат Тажин, министр иностранных дел Республики Казахстан, в своем выступлении подчеркнул, что Казахстан будет активно сотрудничать с БДИПЧ ОБСЕ в разработке изменений в выборное законодательство Казахстана для его развития в соответствии с международными стандартами.

Выборы в Республике Казахстан неоднократно подвергались серьезной критике в связи с их несоответствием международным стандартам.

Это касалось законодательства в этой сфере и практики проведения выборов Президента Республики Казахстан (1999 и 2005 гг.), и парламентских выборов (1999, 2004 и 2007 гг.), и местных выборов (2003 и 2007 гг.).

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ неоднократно представляло свои замечания по различным аспектам законов, затрагивающих проведение выборов в Казахстане, а также предлагало всесторонние и конкретные рекомендации.

Так, согласно сделанной БДИПЧ ОБСЕ в 2004 г. оценке Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» (который действует в настоящее время, правда, с внесенными в него рядом изменений и дополнений), этот закон противоречит обязательствам ОБСЕ о демократических выборах в следующих областях:

- ограничение права быть избранным;
- ограничение прав кандидатов на активное участие в политической деятельности во время избирательной кампании;
- ограничение права лиц и политических партий поддерживать независимых кандидатов во время выборов;
- запреты на право лиц получать материалы об избирательной кампании, которые были отпечатаны за пределами Казахстана;
- запреты на право иностранных лиц и лиц без гражданства, проживающих в Казахстане, выражать мнение во время избирательной кампании;
- ограничение прав наблюдателей выражать мнение о выборах;
- возможность досрочной отмены мандата выбранного кандидата;
- возможность досрочного отзыва ответственных за выборы должностных лиц;
- неадекватные санкции, такие как отказ в регистрации, отмена регистрации и досрочная отмена мандатов, которые могут быть применены за несущественные нарушения;
- отсутствие достаточных гарантий плюралистического представительства в избирательных комиссиях;

- установка системы электронного голосования, которая недостаточно защищена от несанкционированного использования или системных ошибок;
- нечеткие положения по предоставлению Центральной избирательной комиссии объективных законодательных критериев, позволяющих аннулировать результаты выборов или отказать выбранному кандидату в регистрации;
- отсутствие достаточных гарантий эффективного и скорого процесса разрешения споров в связи с выборами.

В мае 2007 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан в результате чего было существенно изменено выборное законодательство в Республике Казахстан. Согласно Отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Республике Казахстан, состоявшимися 18 августа 2007 г., среди новых аспектов избирательного законодательства, не соответствующих Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) 1990 (далее – Копенгагенский документ 1990), были отмечены следующие:

- необоснованные ограничения права добиваться государственных постов, противоречащие параграфам 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа 1990, истекающие из положения казахстанского закона о десятилетнем цензе оседлости, требование о партийном членстве всех кандидатов, и исключения права граждан добиваться постов в личном качестве как независимых кандидатов;
- право собственности политических партий на парламентские мандаты, а также положения о том, что партии уже после выборов определяют, кто из их кандидатов займет места в Парламенте, что идет вразрез с параграфом 7.9 Копенгагенского документа 1990;
- не предусматривается, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов, что закреплено в параграфе 7.2 Копенгагенского документа 1990.

Таким образом, в настоящее время практически все проблемные аспекты казахстанского выборного законодательства не только сохраняются, но и существенно осложнены изменениями и дополнениями в выборное законодательство, принятых в результате конституционной реформы 2007 г.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

После принятия решения о председательстве Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. встал вопрос о выполнении данных в Мадриде обещаний по реформированию и развитию выборного законодательства.

При Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан была создана Рабочая группа по реформированию избирательного законодательства, в которую, помимо депутатов Парламента и государственных органов, были включены представители трех неправительственных организаций: Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, Общественного Фонда «Хартия за права человека», Республиканской сети независимых наблюдателей, а также политической партии «Азат». Состоялось несколько заседаний Рабочей группы, которые, в основном, свелись к общим дискуссиям по вопросам реформирования выборного законодательства и не привели к каким-либо реальным результатам. Центральная избирательная комиссия ограничила обсуждение изменений выборного законодательства только Законом «О выборах», что заметно сузило возможные направления реформирования выборного законодательства.

Для приближения казахстанского законодательства к международным стандартам требуется рассмотрение вопроса о внесении изменений и дополнений, помимо Закона «О выборах», в Конституцию РК, другие законодательные и подзаконные акты.

В рамках Рабочей группы вышеперечисленные неправительственные организации и политическая партия «Азат» выступили с консолидированным предложением обсуждать ключевые проблемы казахстанского выборного законодательства, а именно:

- вопрос прозрачности составления и свободного доступа к спискам избирателей для их проверки;
- формирование избирательных комиссий всех уровней на основе равноправного представительства всех политических сил;
- исключение системы электронного голосования, как не отвечающей требованиям прозрачности и подотчетности;
- обеспечение полноценного наблюдения за процессом выборов, в том числе и с участием наблюдателей от международных и зарубежных неправительственных организаций;
- обеспечение прозрачности подсчета голосов, подведения итогов выборов и своевременного ознакомления с протоколами выборов на избирательных участках.

По всем этим вопросам вышеперечисленными организациями были представлены предложения, включая конкретные формулировки отдельных положений проекта закона. Свои идеи по внесению изменений и дополнений в выборное законодательство представили также несколько других общественных организаций. Все предложения были сведены Центральной избирательной комиссией в сводную сравнительную таблицу и разосланы членам Рабочей группы, после чего она больше не собиралась. Дальнейшая работа по сравнительной таблице с участием представителей гражданского общества не проводилась.

По неофициальным сведениям известно, что дальнейшей подготовкой проекта изменений и дополнений в выборное законодательство будет заниматься Министерство Юстиции. Однако проводится ли такая работа или нет на данный момент не известно. Также следует отметить, что, несмотря на данные в Мадриде обещания Республикой Казахстан работать по совершенствованию выборного законодательства совместно с БДИПЧ ОБСЕ, активной работы со стороны государственных органов в этом плане в течение года не проводилось.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации

Право на участие в управлении своей страной (свободные и справедливые выборы) в Республике Казахстан регулируется Конституцией Республики Казахстан, Конституционными законами Республики Казахстан о выборах, референдуме, законами о политических партиях, мирных собраниях, средствах массовой информации, а также рядом решений Конституционного Совета Республики Казахстан, решений и постановлений Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Несмотря на то, что, в связи с серьезной критикой ОБСЕ выборов Президента Республики Казахстан в 1999 и 2005 гг., парламентских выборов в 1999, 2004 и 2007 гг. местных выборов в 2003 и 2007 гг., Казахстан предпринял определенные усилия по внесению изменений и дополнений в выборное законодательство, оно продолжает не соответствовать международным стандартам по ряду параметров.

Это касается:

- нечеткости формулировок выборного законодательства, что позволяет его субъективную интерпретацию государственными органами;

- недостаточности общественного участия при решении вопроса о нарезке избирательных округов;
- несоответствия выборов депутатов Мажилиса (нижней палаты) Парламента Республики Казахстан от Ассамблеи народа Казахстана обязательствам в соответствии с Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 г., согласно которым все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа должны быть объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
- ограничения права быть избранным (законодательство запрещает выдвигаться в качестве кандидата в выборные органы власти лицам с неснятой или непогашенной судимостью, независимо от тяжести совершенного преступления и формы вины);
- отсутствия достаточных гарантий плюралистического представительства в составе избирательных комиссий (состав избирательных комиссий формируется из представителей политических партий, однако, путем голосования депутатов соответствующих маслихатов (местных представительных органов власти), которые практически полностью состоят из представителей проправительственных политических партий. В результате среди тысяч членов участковых избирательных комиссий всего единицы представляют оппозиционные политические партии, а на уровне окружных комиссий и Центральной избирательной комиссии их просто нет);
- отсутствия прозрачности в процедуре составления списков избирателей и возможности ознакомления с ними всеми участниками избирательного процесса;
- различных административных ограничений прав кандидатов вести в период агитации активные политические кампании;
- несоответствия международным стандартам законодательства Республики Казахстан о свободе объединения, в том числе законодательства о политических партиях, о мирных собраниях, о свободе слова и средств массовой информации;
- отсутствием равного доступа политических партий и кандидатов к средствам массовой информации, в частности общенациональному радио и телевидению, особенно в межэлекторальный период;
- использования электронной системы голосования, отличающейся непрозрачностью и отсутствием возможности общественного контроля за ходом голосования и подсчетом его результатов;
- запрета международного наблюдения за выборами со стороны международных и зарубежных неправительственных организаций, что находится в прямом противоречии с п.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.;
- крайне нечетких и двусмысленных оснований для отказа в регистрации иностранного гражданина наблюдателем на выборах в Республике Казахстан;
- отсутствия четких законодательных гарантий прозрачности подсчета голосов и своевременного оглашения результатов голосования.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

1. Внести изменения в избирательное законодательство с целью исключения субъективного толкования вопросов регулирования предвыборной агитации, наблюдения за выборами, процедуры подсчета голосов и т.д.
2. Учитывая, что реализация права на свободные и справедливые выборы зависит от соблюдения многих других гражданских и политических прав, внести изменения в законодательство о средствах массовой информации, о политических партиях и общественных объединениях, о мирных собраниях (митингах, шествиях, демонстрациях) с целью приведения его в соответствие с международными стандартами и обязательствами в рамках ОБСЕ.

3. Исключить выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан от Ассамблеи народа РК как несоответствующие обязательствам Казахстана в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.
4. Усовершенствовать существующую систему нарезки избирательных округов, для этого учесть в законодательстве (1) критерии для нарезки избирательных округов, (2) условия общественного участия в формировании избирательных округов, (2) четко распределить роли законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти по отношению к процессу формирования избирательных округов.
5. Отказаться от ограничения пассивного избирательного права гражданина Республики Казахстан в связи с наличием непогашенной или неснятой судимости в связи с несоответствием принципам необходимости и пропорциональности.
6. Стремиться обеспечить, чтобы в избирательных комиссиях были представлены различные политические силы. Такое участие не должно находиться в зависимости от политического состава маслихатов, которые избирают членов комиссий, а должно основываться на механизме, который предусматривает объективное участие всех политических сил в деятельности избирательных комиссий.
7. Необходимо обеспечить прозрачность при составлении списков избирателей в казахстанском законодательстве, закрепив гарантии беспрепятственного доступа представителей политических партий, кандидатов в депутаты и других заинтересованных лиц (НПО, СМИ, граждане) к спискам избирателей.
8. Необходимо либо отменить электронную систему голосования полностью, либо обеспечить возможность адекватно применяемой технологии общественного контроля за ней в случае продолжения ее использования для укрепления доверия населения, а также обеспечить возможность ручного пересчета при возникновении споров, связанных с выборами, путем внедрения параллельного учета голосов на твердых носителях.
9. Необходимо обеспечить право осуществлять наблюдение за выборами в Казахстане со стороны международных и зарубежных неправительственных организаций в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.
10. Внести изменения и дополнения в выборное законодательство Республики Казахстан в соответствии с другими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ.

Октябрь 2008 г.