



Ladies and Gentlemen!

On behalf of the Association of Central and Eastern European Election Officials I would like to welcome you in our conference. Welcome to Siófok, to Hungary!

I have the honour to welcome His Excellency András Holló, President of the Constitutional Court of Hungary and His Excellency Lord Russel Johnston, the former President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Let me welcome the election experts of Europe, Asia, Africa, the Americas and Australia! Let me welcome our sponsors and guests!

After Canada and Mexico, Hungary has the chance to host the third Conference of Global Election Organizations. I have the honor to welcome the representatives of the international and inter-governmental organizations and the election experts of the European Union.

The Association of Central and Eastern European Election Officials celebrates the 15th anniversary of its establishment next year; let me welcome the representatives of the member states.

And last but not least, let me welcome Mr Árpád Balázs, Mayor of Siófok!

All participants of the conference have already received the program, which clearly reflects those electoral and professional issues that are interesting to the election bodies of the world or the international organizations.

The institutional system of democracy faces new challenges in the world. More and more countries realize the significance of setting the exercise of power on democratic basis. One of the basic pillars of democracy is elections. However, holding elections by itself does not make a state democratic. Giving new answers to the new challenges – this is one of the tasks of our conference. International organizations and regional non-governmental organizations have significant role in this process.

There are election abuses even in democratic countries. In the transitional countries the danger is larger. Courts have an important role in the prevention of election abuses. The main topic of the conference is collecting and evaluating experiences to strengthen constitutionality in every country.

Voter turnout and influencing first time voters to take part in exercising their democratic rights have become an important issue. The technical developments of the world cannot be stopped and this has a great impact to the traditionally conservative technical methods of elections. To our great pleasure, the Council of Europe was concerned with the question of electronic voting on its merits, and in several countries of the world there are experiences of its practical applications. We are going to consider the above mentioned facts during the conference.

Basic principles of elections are incorporated in international conventions and the constitutions and laws of states. The general and equal suffrage, the direct and secret voting are such values of mankind, that give direction to all politicians, all civil servants and all voters towards democracy. Elections are necessary to supervise the authorities and to guarantee the activities of parliaments and governments so that they serve the interests of mankind, societies and people.

The Executive Board of the ACEEEO proposes to hold the *Global Elections Day* on the first Thursday of February each year. We propose to initiate an annual celebration with conferences and workshops on this day in every democratic country with the participation of governmental and non-governmental organizations.

The main aims of this day would be:

- Confirming our belief in the irreversibility of democratic processes;
- Informing the public of new achievements and challenges related to various types of voting systems;
- Calling the attention of parliaments, governments, politicians and world leaders to the important leadership role that play in promoting a culture of democracy and high levels of voter participation;
- Influencing first time voters and young voters to commit themselves to democratic values.

Let it be our joint initiative to invite the United Nations Organization to declare the first Thursday of February a *Global Elections Day*.

I would propose to return to this question at the closing of the GEO conference on Saturday. Written materials can be found in your conference bag. By filling out and signing the ballot, please support *Global Elections Day*!

Ladies and Gentlemen,
I wish you all a fruitful conference. Enjoy yourselves in Hungary!

Zoltan Toth • Secretary General of ACEEEO

Editor in Chief

Mr. István Zsuffa

Editorial staff

Mr. Alexandr Veshniakov • Mr. Branko Hrvatin
• Ms. Livia Skultétyova • Mr. Yaroslav
Davydovich • Mr. Zenonas Vaigauskas • Mr.
Arnis Cimbars • Mr. Kazimierz Czaplicki • Mr.
Zoltan Toth

Editorial office

Secretariat of ACEEEO
Budapest, P.O. BOX: 81 1450 Hungary
Telefon: +36 1 354 0265
Fax: +36 1 354 0264

Internet: www.electionineurope.org;
www.aceeoo.org

E-mail: info@electionineurope.org;
aceeoo@aceeoo.org

Design, Art direction and production

State Printing Company, Hungary

Elections in Europe is published by the Secretariat of the Association of Central and Eastern European Election Officials. The views expressed are those of their authors and do not necessarily reflect the official position of the ACEEEO. It is a Russian-English edition, however the English version remains the only official document

Дамы и господа!

От имени Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы я приветствую Вас на нашей конференции. Я приветствую Вас в Шиофоке, в Венгрии.

Я имею честь приветствовать Его Превосходительство, Андраша Холло, Председателя Конституционного суда Венгрии, и Его Превосходительство, Лорд Рассел-Джонстон, бывшего Председателя Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Разрешите мне приветствовать экспертов по выборам Европы, Азии, Африки, Америки и Австралии!

Я также приветствую наших спонсоров и гостей! После Канады и Мексики, в этот раз Венгрия имеет возможность быть хозяином Конференции Глобальных Электоральных Организаций. Я имею честь приветствовать представителей международных и межправительственных организаций и организаторов выборов Европейского Союза.

Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы будет отмечать 15-летний юбилей своего создания в следующем году; разрешите мне приветствовать представителей наших государств-участниц.

Крайний, но не последний, разрешите мне приветствовать господина Арпада Балажа, мера Шиофока!

Все участники получили уже программу конференции, ясно отражающую те избирательные и профессиональные вопросы, с которыми интересуются избирательные органы со всего мира и международные организации тоже.

Институциональная система демократии сталкивается новыми вызовами в мире. Всё больше стран осознаёт значительность осуществления власти на демократическом основе. Выборы являются устоями демократии. Однако, сами выборы не делают государство демократичным. Одна из задач нашей конференции - найти новые ответы на новые вызовы. Международные организации и региональные неправительственные организации имеют значительную роль в этом процессе.

Нарушение избирательных прав наблюдается даже в демократических странах. В переходных странах опасностей ещё больше. Суды играют важную роль в избежании нарушений избирательных прав. Главная тема нашей конференции касается собирания и оценки опыта с целью укрепления конституционности в каждой стране.

Явка избирателей на выборах, и поощрение голосующих впервые пользоваться своими демократическими правами стали также важными вопросами. Техническое развитие, происходящее в мире нельзя останавливать и оно значительно повлияет на традиционно консервативные методы проведения выборов. Большая радость для нас, что в рамках Совета Европы были обсуждены преимущества внедрения средств электронного голосования, и у многих странах мира есть опыт его применения на практике. В ходе нашей конференции мы будем касаться вышеупомянутых вопросов.

Основные принципы проведения выборов излагаются в международных договорах, в конституции и законах стран. Всеобщее и равное избирательное право, непосредственное и тайное голосование являются ценностями человечества, которые дают директивы для всех политиков, всех государственных служащих и всех избирателей по направлению к демократии. Выборы необходимы для того, чтобы проверить власть, и обеспечить деятельность парламентов и правительств таким образом, что они действовали в интересах человечества, обществ и людей.

Исполнительный совет АОВЦВЕ выступает с инициативой отметить Всемирный день выборов в первый четверг февраля в каждом году. Мы предлагаем проводить ежегодные праздники и организовать в этот день конференции, семинары с участием правительственных и неправительственных организаций в каждой демократической стране.

Главные цели этого праздника есть следующие:

- Подтвердить нашу веру в необратимость демократических процессов;
- Предоставить информацию общественности о новых результатах и вызовах разных типов систем голосования;
- Обратить внимание парламентов, правительств, политиков и мировых вождей на ту важную роль, которую они играют в поощрении культуры, демократии и высокого уровня явки избирателей на выборах;
- Повлиять на голосующих впервые и молодых избирателей для того, чтобы они стали приверженцами демократических ценностей.

Пусть это будет нашей общей инициативой обращаться к Организации объединённых наций для того, чтобы она признала первый четверг февраля Всемирным днём выборов.

Я предлагаю возвратиться к этому вопросу при закрытии Конференции ГЭО в субботу. Письменные материалы по этому вопросу находятся в портфеле, которые Вы получили с материалами конференции.

Я прошу Вас поддержать инициативу Всемирного дня выборов заполнением и подписанием бюллетеня!

Дамы и господа,

Я желаю вам успешной конференции и приятного пребывания в Венгрии!

Золтан Тот • Генеральный секретарь АОВЦВЕ

Главный редактор

Г-н Иштван Жуффа

Редакционный совет

Г-н Александр А. Вешняков • Г-н Бранко Хрватин • Г-жа Ливия Скултетиова • Г-н Ярослав Давидович • Г-н Зенонас Вайгаускас • Г-н Арнис Цимдарс • Г-н Казимеж Чаплицки • Г-н Золтан Тот

Адрес редакции

Секретариат АОВЦВЕ
1450 г. Будапешт, Р.О. BOX: 81, Венгрия
Тел.: +36 1 354 0265
Факс: +36 1 354 0264

Интернет-версия: www.electionineurope.org;
www.aceeeo.org

э-мэйл: info@electionineurope.org;
aceeeo@aceeeo.org

Предпочтительная подготовка и печать

Государственная Типография, Венгрия

Выборы в Европе издаётся Секретариатом Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. Позиция редакции и АОВЦВЕ не всегда совпадает с мнением авторов. Журнал издаётся на русском и на английском языках, но официальным документом является только английский вариант текстов. Тираж 1000 экз.

Content

Zoltán Tóth, Secretary General of the ACEEEO Opening session	2	OPERATION OF THE INTERNATIONAL ORGANISATIONS IN THE FIELD OF ELECTION MANAGEMENT	
Dr András Holló, President of the Constitutional Court of the Republic of Hungary Opening session	6	Michal Meduna, European Commission, Directorate-General Justice and Home Affairs European Parliament elections – lessons learned	46
Lord Russell-Johnston, Former President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Opening session	6	Vadim Zhdanovich, Senior Election Adviser Experiences of OSCE/ODIHR	48
GLOBAL PERSPECTIVES ON ASSOCIATIONS AND ALLIANCES		Sergei Kouznetzov, Department of elections and referendums, Venice Commission The work of the Venice Commission in the field of electoral assistance	52
Moussa Michael Tapsoba, Chairman, Independent Electoral Commission, Burkina Faso Experience of the Association of African Election Authorities in terms of installing network	10	Alexander A. Veshnyakov, Central Election Commission of the Russian Federation Electoral Processes in the Commonwealth of Independent States	56
Manuel Carillo Poblano, Chief of Staff of the International Affairs Unit, Federal Electoral Institute, Mexico Global perspectives for associations and alliances: The Latin American Case	12	LEGAL REMEDIES IN THE ELECTORAL PROCESSES	
Tony J. Sirvello III, Executive Director, IACREOT Global perspectives for associations and alliances	16	Bertalan Kaposvári, Deputy President of the Hungarian Supreme Court, Hungary Legal remedies in the Hungarian election system	60
Resurrection Z. Borra, Commissioner, Election Commission, The Philippines The Role of Regional Election Associations	18	Mirjana Lazarova Trajkovska, Member of the Venice Commission, Council of Europe Legal Remedies in the Electoral Processes in the Republic of Macedonia	64
Paul Dacey, Deputy Electoral Commissioner, Australian Electoral Commission Global perspectives for associations and alliances: The PIANZEA Network	20	Jesús Orozco Henríquez, Magistrate of the Electoral Superior Court, Mexico Mexican electoral dispute resolutions system	70
Mr. Zsolt Szolnoki, Operative Director of the ACEEEO The Association of Central and Eastern European Election Officials	22	Recommendation on legal remedies in the electoral process	76
NEW CHALLENGES IN DEMOCRACY		E-VOTING – STANDARDS	
Andrew Ellis, Head of Electoral Processes, International IDEA Effective Assistance for Credible Elections	24	Viktor V. Jaschenko, Head of Federal Center of IT under the Central Election Commission of Russian Federation Application of Information Technology in electoral processes	78
Scott Smith, Electoral Assistance Division of the United Nations “Election experiences of the United Nations” New challenges in democracy: the United Nations experience	26	Paul DeGregorio, Vice Chairman, US Election Assistance Commission New Process of Establishing E-Voting System Standards in the United States	82
Ayman Ayoub, Lead adviser of the Central Election Commission, Palestine; External consultant to International IDEA Lessons to be learned from the Middle East	30	Michael Remmert, Project Manager of the Council of Europe European standards in the field of e-voting	86
Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada International cooperation: the IMIE case (International Mission for Iraqi Elections)	38	Jenő Szép, E-voting Expert of ACEEEO After standards	88
Luis Carlos Ugalde, President of Mexico’s Federal Electoral Institute Money and the Electoral Contest	42	Recommendation on the implementation of e-voting	90

The Conference of Global Election Organizations and the General Assembly Meeting of the Association of Central and Eastern Election Officials was held between 14–17 September 2005 in Siófok, Hungary. We dedicate this volume of ‘Elections in Europe’ to this event by publishing the presentations delivered there. For the limited size of this volume we had to shorten these presentations; however we hope we could give a good summary of this meeting where more than 200 election experts from 40 countries and 12 international organizations participated.

The Editorial Staff

Содержание

Золтан Тот, Генеральный секретарь АОВЦЕ Открытие конференции	3	Луис Карлос Угалдэ, Председатель Федерального избирательного института Мексики Деньги и избирательное соревнование	43
Д-р Андраш Холло, Председатель Конституционного Суда Венгрии Открытие конференции	7	ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ	
Лорд Рассел-Джонстон, бывший Председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы Открытие конференции	7	Михал Медуна, Европейская Комиссия, Генеральная дирекция по вопросам юстиции и внутренним делам Выборы в Европейский Парламент – опыт и уроки	47
ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АССОЦИАЦИЙ		Вадим Жданович, старший советник по выборам Опыт БДИПЧ/ОБСЕ	49
Мусса Мишел Тапсоба, председатель Независимой избирательной комиссии, Буркина Фасо Опыт Ассоциации избирательных органов стран Африки в области создания сети	11	Сергея Кузнецов, Отдел по выборам и референдумам Венецианской комиссии Работа Венецианской Комиссии в области содействия выборам	53
Мануэль К.Поблано, руководитель международного отдела Федерального избирательного института Мексики Глобальные перспективы деятельности ассоциаций на примере Латинской Америки	13	А.А.Вешняков, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Избирательные процессы в странах Содружества Независимых Государств	57
Тони Сирвелло III, Исполнительный директор Международной ассоциации клерков, регистраторов и организаторов выборов США Глобальные перспективы деятельности ассоциаций	17	СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И ВЫБОРЫ	
Ресурексион З.Борра, Член Избирательной комиссии Филиппин; Роль региональных ассоциаций избирательных экспертов	19	Берталан Капошвари, заместитель Председателя Верховного Суда Венгрии Средства правовой защиты в избирательной системе Венгрии	61
Пол Деси, Заместитель комиссара по выборам, Центральной избирательной комиссии Австралии Глобальные перспективы ассоциаций и союзов: СОВТОАНЗ	21	Миряна Лазарова-Трайковска, член Венецианской комиссии Совета Европы (Македония) Обжалования в избирательных процессах в Республике Македонии	65
Жолт Солноки, Исполнительный директор АОВЦЕ Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы	23	Хесус Орозко Энрикес, судья Высшего избирательного суда Мексики Система решения избирательных споров в Мексике	71
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ В РАЗВИТИИ ДЕМОКРАТИИ		Рекомендации в связи с проектом «Судебная система и выборы»	77
Эндрю Эллис, Руководитель программ по вопросам избирательного процесса Международного института демократии и содействия выборам Эффективное содействие проведения справедливых выборов	25	СТАНДАРТЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ	
Скотт Смес, Отдел содействия выборам, Объединённые нации Новые вызовы для демократии- опыт Объединённых наций	27	В.В.Яценко, руководитель Федерального центра информатизации при ЦИК России Применение информационных технологий в избирательном процессе	79
Айман Айуб, ведущий советник Центральной избирательной комиссии Палестины, консультант МИДСВ Опыт и уроки Среднего Востока	31	Пол ДеГрегорио, заместитель Председателя Комиссии по содействию выборам США Новые процессы внедрения стандартов электронного голосования в США	83
Ж.-П.Кингсли, Руководитель Федеральной избирательной администрации Канады Международное сотрудничество на примере деятельности международной миссии по выборам в Ираке	39	Майкл Реммерт, руководитель программ Совета Европы Европейские стандарты в области электронного голосования	87
		Йено Сеп, Эксперт по электронному голосованию АОВЦЕ Ситуация после принятия стандартов	89
		Рекомендации по внедрению электронного голосования	91

Конференция Глобальной электоральной сети и Заседание Генеральной Ассамблеи Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы состоялись с 14 по 17 сентября 2005 года, в г. Шиофок (Венгрия). Настоящий номер журнала «Выборы в Европе» посвящен этому событию и содержит выступления участников конференции. Из-за ограничений объёма этого номера необходимо было укоротить текст вступлений; однако мы надеемся на то, что предоставим полезный обзор конференции, на которой приняли участие больше 200 экспертов по выборам из 40 стран и 12 международных организаций.

Сотрудники Редакции



Ladies and Gentlemen!

10 years ago Siófok hosted the 5th annual conference of the Association of Central and Eastern European Election Officials. Ten years have passed since then and in the Central and Eastern European region the new democracies are past over the fourth or fifth elections by now. In the past ten years the election administration strengthened, and the confidence of the voters increased in the work of the election bodies. The electoral law strengthened, the activity of the political parties increased. Besides all of this, it became obvious that the new and the old democracies are facing similar problems, just think about the unsolved questions of the campaign financing, independence of the election bodies or the “internationalism” of the election frauds.

These examples also reinforce the importance of the dialogues of the election experts. The annual conferences of the ACEEEO, the two-yearly meetings of the election organizations of the world, the trainings held on different national levels also contribute to this exchange of experience.

The two main subjects of the conference of this year debate current problems as well.

Role of the courts differs slightly from countries but the procedural guarantees of the judgment of the legal remedies are fundamental questions everywhere. The losers doubt automatically about the results of the elections but the process of the legal remedy which is surrounded with guarantees, in which a court independent from the election bodies gives opinion could disperse the doubts of the final result of the election properly. The rapidity of the judicial process is also a fundamental principle because the conclusion of the result of the election as soon as possible is primary from national economy and social views as well.

Appearance of the electronic voting raises new questions in the electoral law as well. Application of the development of the information technology in the election administration during the last ten years has continued to increase the publicity of the elections and the earliest possible knowledge of the election results. Its application in the voting is fundamentally a confidential and legal question and its arrangement is the responsibility of the lawmakers. It is to be saluted that the Council of Europe took the first step in the establishment of the legal and organizational standards of electronic voting.

We hope similar solution to the determination of the fundamental principles of the elections, which may give further guarantees that voters could participate in really democratic elections apart from the fact where they were born on earth.

I support with pleasure the initiative of the conference about the organization of the Global Elections Day. This day should be an excellent occasion of the appreciation of ten thousands of volunteers collaborating in the organization of the elections. It could also create possibility to emphasize the importance of elections in the campaign-free periods as well, introduce the election system of the given country to the voters, particularly to young people, the voters of the future. I propose that the conference support this initiative.

The headquarters of the Association of Central and Eastern European Election Officials has been in Hungary for 14 years. Support of the Hungarian governments also contributed to that the Association could be a recognized partner of significant international organizations. I believe that the cooperation of electoral organizations and alliances dealing with the elections can continue to increase the confidence in the democratic elections.

Ladies and Gentlemen!

By virtue of my official position, hereby I declare the conference open. I wish you useful cooperation and professional debates and I hope that you will take home the friendship of the Hungarian people this weekend as well.

András Holló • President of the Constitutional Court of the Republic of Hungary



Mr. Chairman, Mr. President, Ladies and Gentlemen from so many countries, good morning.

I am actually a substitute. You should be listening to René van der Linden, who is the current President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. And I indeed know very well that René would very much liked to have come and to have been here. I have known him for a long time, we are not from the same political family, he is a Christian democrat, I am a liberal, but he is a man devoted to democracy, but of course as president he is very much in demand. And the problem really was that René, unlike many senior figures in politics, does not like darting into a conference and then whipping out of it again a few minutes later. He likes to stay through the whole thing. Three days was really too much for him. So I bring you his greetings.

Now there is the problem. In the Northern Scotland, where I come from, we have a saying that one should not try to teach one's grandmother how to suck eggs. And I have a feeling that is exactly what I will be doing this morning. This morning that is the second problem, it is the morning. I must say that I have a long developed aversion to making speeches in the morning. People are sleepy and indeed I have seen two persons actually sleeping already. My favorite cartoon character is Garfield the cat, who once remarked with beautiful feel like wisdom. He said I would like mornings better if they started later. And that certainly is my view now.

My speech is described as a keynote speech. I am never quite certain what a keynote speech is, but I suppose it is intending to set a tone. I have a feeling that it can be little more than a swift overview, a sort of democratic bikini on the body of politics. What does the Council of Europe do in respect of international elections among its member states? First of all, we observe elections, we have a monitoring procedure, which is unique in the world for members who are or were in transition, having joined the Council of Europe, but having made certain commitments, and so we are trying to ensure that these commitments are in fact fulfilled. Then there is the Court, Court of Human Rights, which is beginning to develop a considerable body of election expertise, and whose rulings are binding on all member states. Then there is the Venice Commission, so called because it is resident in a beautiful palace in Venice. I have been there 3 or 4 times. There is a slide shock when you sit down and look up and there is a very large graphic painting of a saint being boiled in oil, which I am not quite sure of the relevance of that is to the work of the Venice Commission. But I am sure that must be some hidden relevance that I have not thought about it. And we have a Congress of Local and Regional Authorities that deals with elections, of course at local level.

The first election I observed was the first free Hungarian election. I was in Budapest, it was a well-conducted election, I have to say. Just tell you one little story about it. The method we have of choosing observation teams, which is one to be recommended to any other organization that is engaged to similar exercise, is simple. There are 5 political groups in the Parliamentary Assembly, socialist, Christian democrat, liberal, conservative and united left. The Bureau decides how many members are going to be in an observation team and then the membership is decided by the political groups themselves in proportion of their size.

So I found myself in a little polling station, I think it was a school, with a German social democrat, with whom I was getting on fine. We had no problems with each other. At the end of the evening we were standing at the back of this room and nothing much happening and suddenly the door opened and a little old lady came in. She stopped, she looked around, and she moved forward a little bit and stopped again and suddenly burst into tears. So I went forward, and put my arms around her and said to her it is all right, don't get excited, don't be worried, this is a wonderful moment, she never voted in a

Дамы и господа,

Десять лет назад Шиофок был хозяином 5-ой ежегодной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. С тех пор прошло десять лет и в новых демократических странах Центральной и Восточной Европы состоялись выборы уже четыре или пять по каждому. В течении прошлых десяти лет укрепились избирательные администрации и возросло доверие избирателей к деятельности избирательных органов. Избирательное законодательство также стало крепким, а политические партии осуществили всё активную деятельность. В то же время стало очевидным, что старые и новые демократии сталкиваются одинаковыми проблемами, например с нерешёнными проблемами финансирования кампаний, независимости избирательных органов и нарушений избирательных законов, которое появляется на международном масштабе.

Наличие этих проблем подтверждает значение проведения диалога между экспертами по выборам. Ежегодные конференции АОВЦВЕ, встреча избирательных органов мира, проведённое в каждые два года, и подготовительные семинары, проведённые на разных национальных уровнях способствуют обмену опытом.

В рамках двух главных тем настоящей конференции обсуждаются и актуальные проблемы. Суды выполняют разную роль в разных странах, но вопросы процессуальных гарантий и средств судебной защиты в избирательном процессе есть основными везде. Те, которых победили на выборах, автоматически сомневаются в действительности результатов выборов, но средства судебной защиты и независимый от избирательного органа суд способны устранить сомнения в справедливости окончательных результатов выборов. Юридический процесс должен решить вопросы быстро и потому, что определение окончательных результатов скорым путём есть первичной задачей и с точки зрения экономических и общественных интересов.

Появление средств электронного голосования тоже поднимает новые вопросы в избирательном законодательстве. Применение новых достижений информационной технологии в организации и проведении выборов за прошлые десять лет продолжает повышать известность выборов и ускорит процесс опубликования результатов выборов. Внедрение электронного голосования является в основном вопросом доверия и юридическим вопросом, с которым должны заниматься законодатели. Я приветствую первые шаги, предпринятые Советом Европы по созданию юридических и организационных стандартов электронного голосования.

Мы надеемся на подобное решение определений основных принципов выборов, что могло бы обеспечить дополнительные гарантии для того, чтобы избиратели могли участвовать в действительно демократических выборах не смотря на то, в какой стране мира они родились.

Я радостью поддерживаю инициативу этой конференции об учреждении Всемирного дня выборов. Этот день предлагал бы превосходную возможность для выражения благодарности тем десяти тысяч добровольцам, которые сотрудничали в организации выборов. Далее, он мог бы обратить внимание на важность выборов и в невыборное время, и представить избирательную систему страны избирателям, особенно молодёжи, которые представляют собой будущих избирателей. Я прошу Вас поддержать эту инициативу.

Штабквартира Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы находится уже 14 лет в Венгрии. Правительство Венгрии также оказало поддержку и таким образом содействовало тому, чтобы Ассоциация стала признанным партнёром значительных международных организаций. Я убеждён в том, что сотрудничество между избирательными органами и ассоциаций по выборам продолжает повышать доверие к демократическим выборам.

Дамы и господа!

Я объявляю конференцию открытой. Я желаю Вам полезного сотрудничества и профессиональных дебатов и надеюсь на то, что Вы будете наслаждаться дружбой венгерского народа тоже на этих выходных.

Андраш Холло • Председатель Конституционного суда Венгрии

На самом деле я являюсь заменой. Вы должны были бы слушать выступление Рэнэ ван дер Линдена, кто в настоящее время является Президентом Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Я прекрасно знаю как Рэнэ хотелось бы приехать сюда и выступить. Я его знаю давно. Мы не происходим из той же политической семьи: он христианско-демократ, а я либерал, но он человек преданный демократии, как и я. Однако, как Президент он пользуется большим спросом, он очень занят. Дело в том, что Рэнэ, в отличии от тех ведущих политиков, которые приходят на конференции чтобы потом пять минут после своего выступления её покинули, предпочитает оставаться до конца. Однако три дня в данном случае действительно слишком много для него. Поэтому моей долей является передать привет от его имени.

Однако подходя к своему выступлению мне немного неудобно: в Северной Шотландии, откуда я происхожу принято говорить, что . А я чувствую, что именно это я и буду делать сегодня утром. Вот утро является и второй проблемой. Я должен Вам признаться, что у меня через много лет развилось чувство отвращения выступать утром. Люди сонные и я уже видел двух спящих персон. Мне очень нравится популярный у нас характер карикатурного кота Гарфилда, который однажды заметил с прекрасным чувством мудрости: я предпочитал бы, если бы утра начинались позже. Я с этим полностью согласен.

Моё выступление назвали главным. Я никогда чётко не понимал, что это именно значит, но я предполагаю, что это есть намерением установить нужный тон. Мне кажется, что это может быть немного больше, чем беглый обзор, какой то вид демократических бикини на теле политика. Прежде всего, что Совет Европы делает в деле выборов среди своих членов-государств? Во-первых мы наблюдаем за выборами, мы имеем мониторинг-процедуру, что является уникальным в мире для членов-государств, которые находились или находятся в переходном периоде, и присоединились к Совету Европы и обязались к демократическим нормам. С нашей стороны, мы стараемся обеспечить, чтобы эти обязательства были действительно выполнены. Во-вторых действует Суд человеческих прав, который начинает развивать орган специалистов по выборам, и правила этого суда обязательны для всех членов Совета. Во-третьих работает Венецианская комиссия, названная так, потому что она находится в прекрасном дворце в Венеции. Я там был 3 или 4 раза. Когда садитесь в этом дворце и поглядываетесь, то охватывает лёгким шоком, ибо перед Вами открывается большая графика, показывающая Святого в кипящем масле, которая по моему может быть не совсем совмещается с деятельностью этой комиссии. Однако я уверен, что должно быть какое-то скрытое объяснение, о котором я не вспомнил. Стоит тоже напомнить о Конгрессе местных и региональных властей, которые занимаются локальными выборами.

Первые выборы, за которыми мне пришлось наблюдать, были первые свободные выборы в Венгрии. Это было в Будапеште и я должен признаться, что это были хорошо организованные выборы. Я вспоминаю один случай об этих выборах. Составляя группу наблюдателей, к статьи, этот метод мы рекомендуем применять и на других выборах, мы исходили из того, что в Парламентской ассамблеи пять политических групп: социалистическая, христианско-демократическая, либеральная, консервативная и объединённая левая. Бюро решило то, из сколько членов будет состоять группа наблюдателей, а затем политические группы решили их представительство по-группам в зависимости от их размера.

Я оказался на маленьком избирательном участке, я думаю эта была школа, с одним немецким социал-демократом, с которым мы имели очень хорошие отношения. Между нами не было проблем. До конца дня мы стояли позади помещения и ничего не произошло. Вдруг дверь открывается и входит маленькая старенькая госпожа. Она смущенно остановилась, потом сделала шаг назад и внезапно заплакала. Я пошёл к ней, обнял и успокоил её, сказал, чтобы она не волновалась, ведь это прекрасный момент, она раньше никогда не участвовала на свободных выборах. Переводчик был рядом и перевел мои слова, так что она поняла что я сказал, поскольку мой венгерский был довольно ограниченным. Она потом успокоилась и проголосовала, потом ушла счастливой. Позже когда мы вернулись, мой приятель, немецкий социалдемократ,

free election ever before. The interpreter was at my elbow and translating so that she understood what I said, because my Hungarian is restricted. She recovered and she proceeded to vote and she departed a happy bunny so to speak. Later we had a report back to the Council of Europe and my social democratic German friend had the job of doing this. They say that Germans have no sense of humor, but this is untrue in my experience. He described the elections and then he said as the evening progressed it became evident that Russel was becoming more and more concerned about the liberal vote. So he began to kiss all the old ladies he could find. That is not just a funny story. It illustrates one of the great advantages.

Election observation is an inexact business. I still think its main value is a watching presence, which deters the fault. But it only deters a bit, I mean if people are determined to cheat, they will cheat. So the best observers are the experienced, that is one of the difficulties that OSCE has in observing elections, because they do not have members of parliament among observers. They have various people coming from various countries. Some of them have never been in Europe before or do not know much about Europe, know zero about European election processes. So they have to be given a guide sheet to work on. It is not satisfactory in my view.

I consider that there are 7 tablets of democracy. Everything is related to these 7 issues.

- 1) Regular opportunity for free choice, that your Secretary General already referred to.
- 2) The whole business of free and fair elections. And the reality that you know, that there are so many ways of cheating. The major one, of course, is the voters' lists. That is the main area of complaints, I found that again and again. People say that their name is not on the list, it has been removed from the list, or was never put on, or additional names were put on the list. The best way of dealing with this one, I thought or I overcame across when I observed an election in Latvia. The Latvians very craftily had abolished lists altogether. So you did not need to have a list and you could not complain about it. Therefore you needed to have an identity card, passport, identification and you went and voted anywhere. It indeed appeared to work rather well. So I commend the Latvians on that. And of course there is counting. Most countries in elections, not all, but most, have counting within the polling station, which is then observed by the different political parties, government and opposition, and then transmitted to a central counting point. It is amazing how the totals could change between point A and point B. That is something that one has to keep a very careful eye on.
- 3) No exclusion of participants. There are having been a big argument in Azerbaijan just now, where they have elections on November 6th, about Mr Razul Guliyev should take part or not. One point he was going to and the next point he was not, when I left Baku last week. I think it was Voltaire, he was certainly a French man, who said I contest what you say, but I would defend to the end your right to say it. And that I think it is a pretty axiomatic.
- 4) The freedom of assembly. You have to be able to do that. And in many ways, strong governments can prevent this.
- 5) Openness of the media. Very interesting, yesterday in Paris, I was talking to Mr. Zughanov. Mr. Zughanov is the leader of the Russian Communist Party. I observed the last elections to the Duma, I quite like Zughanov personally, but I have no empathy with his concepts and ideas, but there was no doubt in my mind that he was badly treated by the media. It is very obvious. And that is something regularly to watch.
- 6) Civil society, trade unions, profession groups, interest groups are more and more important. I give you one of these pieces of information probably a totally useless to you, but interesting. In the United Kingdom whence I come, the Royal Society for the protection of birds has more members than all the political parties put together. So there are interest groups, and interest groups are more and more important.
- 7) Judicial/juridical/independence. That is not only a question of juridical independence internally; it is also a question of independence of constitutional courts, as you Mr. President well know. The decision of the Constitutional Court in Ukraine is already referred to, I was clearly to its greatest importance. But the absence of juridical independence, the mixing of government influence and juridical decisions undermines any trust that the public may have in an electoral process.

Even if you have all these things, even if you have these 7 things well and in trench, things can go wrong. I think it is now pretty nearly established; it was in 2002 in Florida, if there had been a manual recount, than Mr. Gore would become the President of the United States. Let us not say that the United States is not a democratic country, but it means that even in democratic countries you can get serious things, seriously going wrong. In the United Kingdom, which also can be regarded as a democratic country, an NGO which is called Electoral Reform Society says: in spite of winning only 35.2% of the vote and only 21.6% of the electorate, Labour was returned with an overall majority in the Houses of Parliament that it is 55% of the total number of the 650. So you have to look the election systems well, if you are interested in fairness and that is what after all you should be interested in.

Now I want to say two things further about the involvement of the Council of Europe. First of all, it is the monitoring process. I said it applied to countries that applied to be members and continues for an indefinite period of time until the Council is satisfied, that the commitments are ended into that all have been fulfilled. That of course covers the elections and also the legal remedy. If that country concerned committed itself in a written form to doing so, then the Court, of course, is the final arbiter. There is now a quite developed case history on elections in the European Court of Human Rights.

I would like to say a very brief word on e-voting. We have a Council of Europe expert here, who I know he is going to speak again the detailed statement of the Committee of Ministers of the Council of Europe, which is adopted on the 30 September. E-voting means perhaps making voting more convenient, so you use some electronic means rather than walk somewhere and put an X down on a piece of paper. And that may be a good idea. It means that you could use a voting machine also in a traditional polling station or you can use your mobile phone. I am told that in Britain 73% of people have mobile phones now. Everywhere you look they are talking to each other. Communication gone mad in my humble opinion, but it can mean using an interactive capacity. It is all really about greater flexibility.

Almost the same arguments in terms of security apply to postal voting, which is also a convenience. You do not need to go anywhere; you could fill out your form provided your husband or wife not standing over you with an axe. You could do it freely. But in the case of e-mails there is also a risks of hacking in, it is viruses. I am afraid I do not understand computer viruses, but I do understand they exist and can be pretty affective. There is no clear evidence certainly in the United Kingdom yet, but this will necessarily improve voter turnout. I mean voter turnout is a very great deal of the world; we had a very low turnout at the last elections, just over 60%, that is not good at all. I think it is not our lowest, but it is pretty low. And at the last European Parliamentary elections turnouts were generally bad, with some exceptions like Spain, throughout Europe and this is alarming, but to say that you are going to cure it all by making voting simpler is disputable. The optimists say that it will happen, the young people who are not terrible interested in it, will vote. I hope so, but we will see.

In the end, I think that successful fair elections will continue to depend on the 7 points I earlier enumerated and both legal remedies and easier voting will make a contribution. However, I say this in my conclusion, personally I feel that there is a big problem that democracy faces in a lot of countries, not all, but a great many. You can see it in a way happening in Germany just now, you could see it in United Kingdom, you could see it in France, to pick 3 countries in Europe, is the blurring of ideology and consequently choice. After the war in Europe political parties, across the so-called right-left spectrum, had clear or pretty clear definitions. Now it is much less clear than it was.

So, if we end up with competing management teams on the United States model, I feel that it would be able to produce the emotional favour, which alone conspire and drive democracy forward. If this project, Global Election Day, helps, I would be very happy and I would be very happy therefore to vote for it.

Lord Russel-Johnston • Former President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

отчитался от нашего имени Совету Европы. Иногда говорят, что у немцев нет чувства юмора, но это не совпадает с моим опытом. Он представил выборы, потом добавил, что по мере приближения вечера Рассел был всё более озабочен голосами либералов, и начал целовать всех стареньких дам, с которыми столкнулся. Это не только забавная история, но и иллюстрирует большой прогресс.

Быть наблюдателем за выборами, это не конкретная, а многосторонняя деятельность. Я всё думаю, что её главная ценность есть присутствие и наблюдение, чтобы препятствовать нарушению правил. Однако это только немного препятствует. Я считаю, что если люди решили обманывать, то они так и поступят. И так, лучшие наблюдатели те, у которых богатый опыт наблюдения. Одна из трудностей, с которыми ОБСЕ сталкивается наблюдая за выборами, что члены парламента этой организации не участвуют в наблюдении. В числе наблюдателей они располагают разными людьми из разных стран. Некоторые из них раньше никогда в Европе и не бывали, или знают мало о Европе, и также ничего не знают о европейских избирательных процессах. По-этому их надо снабдить вспомогательными материалами и директивами, чтобы могли работать. По-моему этого неудовлетворительно.

Я полагаю, что у демократий семь положений. Всё сводится к этим 7 вопросам.

1. Возможность регулярного проведения свободных выборов, как этого Ваш Генеральный секретарь уже сказал.
2. Весь механизм проведения свободных и честных выборов, а также понимание реальной возможности обмануть разными образами. Один из них, конечно главный, это список избирателей. Эта главная область жалоб. Я всё встречаюсь с такими случаями. Люди говорят, что их имени нет в списке, что их имя сняли со списка, или никогда не находились там, или, что в список включили дополнительные имена. Я встретился с лучшим решением списка в Латвии. Латыши очень хитро освободились всех списков. В последствии вы не нуждаетесь быть на списке и жаловаться. Вы должны иметь паспорт, идентификацию личности, и можете идти голосовать туда, куда Вы хотите. Эта система работает хорошо, и я её рекомендую, а Латышей стоит похвалить за это. Что касается подсчёта голосов, в большинстве (но не всех) стран это проводится в избирательном участке, где за этим наблюдают разные политические партии, правительственные и оппозиционные, а затем подсчитанное переводится в центральный пункт по подсчётам. Забавно, как подсчитанные голоса могут меняться между двумя пунктами. Это явление надо проверять с открытыми глазами.
3. Участников выборов не исключать из процесса. Этот вопрос возникал в Азербайджане, где выборы состоялись 6 ноября. Исключить ли Разула Гулиева, или нет? Мнение расходилось. В своё время Вольтер сказал: Я не согласен с тем, что ты сказал, но я буду до конца отстаивать твоё право говорить. Это можно считать важной аксиомой.
4. Свобода собрания. Вы должны иметь возможность это сделать. И любыми путями сильные правительства могут осуществить это.
5. Открытость СМИ. Интересно, вчера в Париже разговаривал с господином Зюгановым. Я наблюдал за последними выборами в русскую Государственную Думу. Я лично очень уважаю господина Зюганова, лидера Российской Коммунистической партии, но не сочувствую с его взглядами и идеями. Однако для меня бесспорно, что СМИ обращались с ним плохо. Это очень очевидно. С такими случаями можно встретиться постоянно.
6. Гражданские общества, профсоюзы, группы по профсоюзам и интересам всё больше важны. Мне хочется Вам рассказать об одном примере из этой сферы для Вашей информации, хотя по всей вероятности он не имеет пользы для Вас. Все же пример может быть интересным. В Соединённом Королевстве, откуда я приехал, Королевская Ассоциация защиты птиц имеет больше членов, чем все политические партии вместе. Это тоже иллюстрирует значение групп по интересам и все это важно.
7. Независимость судов, судебных органов это значит не только независимости внутренней правовой системы, а также вопрос независимости конституционных судов. Решение Конституционного суда Украины, о котором уже говорилось, имеет огромное значение. Однако случаи отсутствия независимости судебных органов, а также правительственного воздействия и судебных решений подрывает всякое доверие, которое публика имеет в избирательном процессе.

Даже если у Вас в распоряжении все названные условия, если эти семь положений в порядке, дела могут идти плохо. Если бы в 2002 году в Флориде подсчёт голосов проходил бы ручным способом, Господин Гор стал бы президентом США. Мы не собираемся сказать, что США не является демократической страной. Однако это значит, что даже в демократических странах возможно встретиться с серьёзными проблемами. В Соединённом Королевстве, которое также считается демократической страной, НПО, которая называется Ассоциацией по избирательной реформе заявляет: хотя Лейбористическая партия получила только 35,2% голосов, и только 21,6% всех избирателей голосовали за неё, она имеет абсолютное большинство в Парламенте – 55%, от всего 650 членов парламента. Значит, Если Вы заинтересованы в честности и демократичности выборов, вы должны иметь в виду и избирательную систему.

Несколько слов о том, как Совет Европы вовлечён в выборы. Это осуществляется прежде всего через процесс наблюдения. Это относится к тем странам, которые желают стать членами Совета, и продолжается в неопределённой по времени периоде, пока Совет удовлетворен выполнением обязательств. Это охватывает выборы, а также средства правовой защиты. В том случае, если данная страна в письменной форме придерживается своего мнения продолжать свою практику, то Европейский Суд по правам человека становится конечным арбитром. Сейчас перед Европейским Судом по правам человека несколько разрабатываемых случаев по выборам.

Несколько коротких замечаний об электронном голосовании. Подробнее на эту тему выступит эксперт Совета Европы по этому вопросу. Он расскажет о заявлении Комитета министров Совета Европы, принятом 30 сентября прошлого года. Электронное голосование возможно, делает голосование более удобным, Вы можете использовать электронные средства, чтобы не ходить далеко для того, чтобы поместить на бюллетени. Это может быть хорошая идея. Это значит, что Вы можете пользоваться аппаратом для голосования на традиционном избирательном участке, или можете голосовать по мобильному телефону. В Британии 73 % населения имеет такой телефон. Везде видите как разговаривают друг с другом. Коммуникация иногда доходит по моему мнению до бешенства, но она может способствовать пользованию интерактивных связей и внести больше гибкости в избирательный процесс.

Выше приведенное можно отнести аргументам голосования по почте. Вам никуда не надо ходить. Вы можете свободно заполнить избирательную форму дома, предполагая, что ваш муж или жена не стоит возле вас с топором. Однако в деле э-голосования существует риск хакрства, и также вирусов. Боюсь, что я не понимаю в компьютерных вирусах, но я понимаю, что они существуют и могут быть очень эффективными. Э-голосование, по моему мнению, может повысить участие в процессе голосования, хотя пока в Великобритании нет данных, которые бы этого подтвердили. Я думаю участие на выборах это большое дело во всем мире, однако факт, что здесь участие на выборах низкое, только чуть больше чем 60%, что нельзя считать удовлетворительным. Я думаю, что наше участие на выборах не самое низкое, но достаточно низкое. Участие на выборах Европейского Парламента, за исключением Испании, в Европе было вообще низкое, что можно определить тревожным. Однако предполагать, что это явление можно лечить упрощением голосования, пока оспаримо. Оптимисты рассчитывают на то, что э-голосование увеличит участие на выборах тех молодых людей, которые до этого не очень были заинтересованы в голосовании. Я тоже надеюсь, но увидим.

Я уверен, что успешные и честные выборы и в дальнейшем будут зависеть от семи положений, о которых уже говорил. Как юридические гарантии, так и облегчение голосовать способствуют успешному избирательному процессу. В качестве вывода, мне лично хочется указать на одну проблему, с которой можно встретиться во многих, хотя не во всех странах, так в Германии, в Соединённом королевстве, в Франции. Это неустойчивость идеологии, а значит и выборов. После войны в Европе на известной шкале правое-левое политические партии имели своё ясное место и определение. Однако в наши дни такой ясности уже трудно найти.

Итак, если закончим со соревнующимися менеджмент бригадами по модели США, это может создать эмоциональное расположение, которое само соберет и движет демократию вперед. Если этот проект Всемирный День Выборов поможет, я буду очень рад и буду голосовать за это.

Лорд Рассел-Джонстон • Бывший Председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы

**Moussa Michel TAPSOBA, President of the National Independent Election Commission (Burkina Faso),
President of the Consultative Council of the AAEA**

Experience of the Association of African Election Authorities in terms of installing network



Existence of the AAEA results from the will of African experts convinced that stability of opening of the democracy goes through the organisation of free, transparent, and fair elections and to reduced costs. Their conviction is based on the fact that since

the accession of the independence of the African countries until the 90s, nominal presidential elections and general elections were organised by these countries but they still lead to political and social deadlock. In fact, political leaders were quickly gained by the syndromes of the single parties, which had a consequence for excluding other opinions, leading also to dictatorships and, as their corollaries, to social dissatisfaction.

Then we could see the irruption of military coups d'état in the political scene not to restore democracy but they said to impose more discipline in the management of state affairs and in social behaviour of the population.

These systems and this matter of governing were installed under the benevolent eyes of guardians of the two blocks, as the world was bipolar that time.

The fall of the Berlin wall in 1989 tolled the bell to all of these systems; they became weak because of the lack of guardians. African people, seizing this new order, pushed more forward and more firmly their claim of more freedom, more respect for human rights, more participation in the management of public affairs. All in all, they claimed the democracy as well as other people across the world.

These decadent systems agreed to their will, the birth of political parties of diverse opinions, making official the NGO-s of protection of the human rights, and other different organisations of civil society.

The first great question of political parties who were led to settle in the organisation of the first multi-party elections was: how to organise the democratic elections through an administration which was allegiant to the single party system and dominant ideology during three decades?

That's the way of birth of the idea of the creation of autonomous or independent election committees, different from the ministries usually responsible for the elections of the free countries. Yet, certain countries that did not know dictatorship, single party or military system continued to organise elections through the governmental institutions.

In order to organise credible elections, it is necessary to have certain expertise and these new

management bodies of the elections (EMB) need them. The creation of the AAEA obeys this need of installing the network of these EMBs to exchange experiences, expertises among election administrators and to exchange election material if necessary.

History

The idea of the creation of the AAEA was born on the conference of the African election administrators hold in November 1994 in Victoria Falls of Zimbabwe. At the end of this conference a working group was established. They had the vocation for maintaining the contacts among the participants who expressed their strong wish to formalize their relations within an African Association grouping together the election officials and the NGO-s working in the domain of the elections in Africa.

The working team, in collaboration with the African-American Institute (AAI), also developed a questionnaire in order to poll the interest carried by the African election administrators to the creation of a permanent Association. The majority of the persons questioned opted for an exchange forum destined for the election administrators and for the NGO-s of the electoral sector of all the participant countries.

This working team, supported by several NGO-s based in the USA and by the United Nations, managed a draft charter of an association called « Association of the African Election Authorities (AAEA) ». It held a meeting in 1995 in Cape Town and in 1996 in Windhoek in South Africa, and at the end of the debates a detailed draft charter was prepared.

As a result of the poll and the draft charter, the founder meeting was held from 14 to 16 January 1997 in Kampala in Uganda under the sponsorship of the IFES (International Foundation for Election Systems) and the Election Committee of Ugandan was the host of it.

After the founder meeting of Kampala of 1997, the Association held its Inaugural General Assembly in Ghana and its 2nd session from 25 to 27 September 2002 in Ouagadougou in Burkina Faso.

The Members and the organs of the Association

At the end of the second General Assembly held in Ouagadougou in Burkina Faso in September 2002, the Association counts 19 members of full right, which are the States below: Benin, Burkina

Faso, Central African Republic, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Liberia, Mali, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Rwanda, Togo, Uganda, Zimbabwe, South Africa and eight associated members who are: Institute of Economic AFFAIR (Ghana), Zimbabwe Human Rights Association (Zim rights), CERUDE Cameroon, GERDESS Africa, Institute for Education in Democracy (Kenya), Zambia Independence Monitoring Team (Zambia).

The organs of the Association are:

- The General Assembly, which is held every 3 years
- Consultative Council which is held twice per year; it is governed by the CENI of Burkina Faso for a mandate of 3 years
- The Executive Secretariat assured by the Election Committee of Ghana.

The activities

The main activities led by the Association apart from the regular sessions of these authorities (sessions of the Consultative Council and the General Assembly) are:

- Exchange of experiences. These exchanges are made through two domains of activities:
- Seminars and conferences
- Papers including information and experiences sent by the missions having participated in the voting processes in the member countries. This is a kind of training supporting the election administrators because no institutes of training exist for them in their countries. This way they get information from their colleagues in order to solve the difficulties, which appear before them in the organisation of the elections. They also give them suggestions to improve the organisation of future elections.

The exchanges of electoral materials. In the research of the optimisation of costs of the elections, the members of the Association carry out the exchanges of electoral materials.

The AAEA is facing currently establishing of regional forums, which will group together the members per region in order to make the exchanges of experiences more successfully.

The first five years of functioning of the AAEA shows that its existence is beneficial for its members. We would like to thank all the international organizations that support us in this beneficial opening. We would like to congratulate Dr Toth and the members of the ACEEEO of the success of this conference GEO III.

Муса Мишел Тапсоба, Председатель Общенациональной независимой избирательной комиссии (Буркина Фасо),
Председатель Консультационного совета АИОА

Опыт Ассоциации избирательных органов стран Африки в области создания сети

Учреждение АИОА является осуществлением воли экспертов Африки, убеждённых в том, что стабильная демократия требует проведения свободных, прозрачных и честных выборов и сниженных расходов по организации. Их убеждение основано на том факте, что со времени приобретения своей независимости до 90-ых годов, африканские страны организовали символические президентские и всеобщие выборы, которые имеют своим результатом критическую ситуацию и в политическом, и в общественном плане. На самом деле политические вожди были очень скоро охвачены, что привело к пренебрежению других мнений, к диктатуру, и в итоге к недовольствам в обществе.

Потом произошли военные перевороты на политической сцене, но не с целью восстановления демократии, а чтобы ввести больше дисциплинированности в управление государственными делами и в общественном поведении населения.

Эти системы и способы правления были установлены на благотворительных глазах у охранников двух блока, поскольку в те времена мир был биполярным.

Падением Берлинской стены в 1989 году позвонил колокол по всем этим системам; они стали слабыми из-за отсутствия охранников. Народ Африки ухватились за новый порядок и всё сильнее требовали больше свободы, уважения к правам человека, больше возможности участвовать в управлении общественными делами. В итоге, они требовали демократии так же, как другие люди во всём мире.

Эти нездоровые системы согласились с волей народа, т.е. учреждением политических партий, разделяющих разные взгляды, признанием официальным неправительственных организаций (НПО) по защите прав человека, и других различных организаций гражданского общества.

Первый вопрос, с которым столкнулись политические партии, организующие первые многопартийные выборы был следующий: как организовать демократические выборы с участием административным аппаратом, бывшим преданным однопартийной системе и господствующей идеологии на протяжении трёх десятилетий?

Таким образом возникла идея учреждения независимых избирательных комиссий вместо органов министерств, отвечающих обычно за проведение выборов свободных стран. В некоторых странах, не испытывающих диктатуру, однопартийную или военную диктатуру, правительственные органы продолжают организовать выборы. Новые избирательные органы должны обладать определённым экспертизом для того, чтобы организовать достоверные выборы. Учреждением АИОА выполнялось требование создания сети избирательных

органов для того, чтобы они могли обмениваться опытом, компетенцией и избирательными материалами при необходимости.

История

Идея создания АИОА возникла в ходе конференции организаторов выборов Африки, проведённой в ноябре 1994 года в Виктория Фаллс, Зимбабве. В конце этой конференции была основана рабочая группа, призванная к поддержанию связей между теми участниками, которые выразили своё сильное намерение сотрудничать в рамках Африканской ассоциации, которая объединяет организаторов выборов и действующих в области выборов НПО Африки.

Эта рабочая группа разработала анкету в сотрудничестве с Африканско-американским институтом для того, чтобы провести голосование о том, интересуются ли африканские организаторы выборов созданием ассоциации, действующей на постоянной основе. Большинство опрошенных лиц голосовали за создание форума, предназначенного для обмена опытом, информацией между организаторами выборов, НПО всех участвующих стран.

Опираясь на помощь нескольких американских НПО и ООН, рабочая группа также разработала проект устава ассоциации под названием Ассоциация избирательных органов стран Африки (АИОА). Она провела заседание в 1995 году в Кейп Тауне, и в 1996 году в Виндхук в Южной Африке, а в конце дискуссий был создан подробный проект устава.

В результате голосования и создания проекта устава состоялось учредительное заседание с 14 по 16 января 1997 года в Кампале (Уганда) под эгидой МФИС (Международная фондация избирательных систем). Хозяином заседания была Избирательная комиссия Уганды.

После проведения учредительного заседания в 1997 года в Кампале, первое торжественное заседание Генеральной ассамблеи ассоциации состоялось в Гане, а второе заседание прошло с 25 по 27 сентября 2002 года в Уагадугу (Буркина Фасо).

Страны-участницы и органы Ассоциации

В конце второго заседания Генеральной ассамблеи, проведённого в сентябре 2002 года в Уагадугу (Буркина Фасо), в составе Ассоциации было 19 полноправных стран-участниц: Бенин, Буркина Фасо, Центральная Африканская Республика,

Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Кения, Лесото, Либерия, Мали, Нигерия, Сенегал, Сьерра Леон, Руанда, Того, Уганда, Зимбабве, Южная Африка и 8 ассоциированных членов: Институт экономических дел (Гана), Ассоциация по правам человека Зимбабве (Зим райте), ЦЕРЦУДЕ Камерун (CERUDE), ГЕРДЕСС Африка (GERDESS), Институт за просвещение в области демократии (Кения), Группа по наблюдению за независимостью (Замбия).

Ассоциация имеет следующие органы :

- Генеральная ассамблея, которая собирается в каждые три года
- Консультационный совет, который собирается два раза в год и в котором председательствует ОНИК Буркина Фаса сроком на три года
- Исполнительный секретариат, обеспечиваемый Избирательной комиссией Ганы

Деятельности

Кроме регулярного проведения заседаний своих органов (Консультационного совета и Генеральной ассамблеи), Ассоциация занимается следующими деятельностями:

- Обмен опытом в двух формах :
 - Проведением семинаров и конференций
 - Составлением документов с информацией и опытом миссий, участвующих в процессе голосования в странах-участницах. Таким образом организаторы выборов получают как будто тренировку, ведь в своих странах не существуют институтов, предлагающих тренировки для них. Они получают информацию от своих коллег для того, чтобы решить возникающие перед выборами трудности, и также получают советы, предложения относительно улучшения проведения будущих выборов.
- Обмен избирательными материалами. С целью оптимизации расходов по выборам страны-участницы обмениваются избирательными материалами.

АИОА сейчас учреждает региональные форумы, которые объединяют группы по регионам для того, чтобы провести обмен опытом более эффективно.

За первых пять лет существования АИОА оказалось, что она очень полезной для своих стран-участниц. Мы хотим поблагодарить все международные организации, поддерживающие нас в нашей полезной работе. Мы хотим поздравить Др Тота и стран-участниц АОВЦЕ с успешной организацией Третьей Конференции Глобальной электоральной сети.

Manuel Carillo Poblano, Chief of Staff of the International Affairs Unit, Federal Electoral Institute, Mexico

Global perspectives for associations and alliances: The Latin American Case



I

International cooperation on electoral matters was born with the resurgence of representative democracy. In the decade of 1970 the process of democratization was accompanied by the promotion of human

development and its stronger than ever impact on the opening of political systems and the expansion of freedoms.¹ From then on, the electoral aspect of representative democracy has been singled out as a specific field for action and study, which has produced practices, the creation of institutions, research centers, think tanks, expert associations and mobilization of civil society, in order to legitimize and improve democratic practices in electoral processes to regulate access to power.

International cooperation on electoral matters has been able to create institutions, procedures, strategies, models, programs and centers of intellectual production with the purpose of fostering cooperation and enable the members of the international community to support the process of democratization in the world.

The process to create institutions and mechanisms of cooperation in order to foster the conduction of free and fair elections has been developed at an unprecedented global scale, but it was in Latin America where the first steps were made in that direction. In 1980, the Inter-American Court of Human Rights of the Organization of American States (OAS) created the Inter-American Institute of Human Rights (IIHR) as an autonomous entity working on the promotion of human rights. Later on, with a wider view of human rights, the IIDH created the Center for Electoral Promotion and Assessment (CAPEL) in 1983 with the purpose of providing technical assistance on electoral matters and promoting free elections as part of the support given to the development of human rights.

On this basis, CAPEL played a key role in Latin America in order to create associations of electoral authorities in Central America (Tikal Protocol in 1985), in South America (Quito Protocol in 1989), and the whole American Continent (Inter-American Union of Electoral Organizations, UNIORE, in 1991). These associations were able to promote missions of electoral observation and technical assistance in order to ensure free and fair elections in the continent.

In 1990, the General Assembly of the OAS created the Unit for the Promotion of Democracy, as an entity of the General Secretariat, with the purpose of fostering representative democracy.

Between 1962 and 1990 the OAS participated in approximately 20 operations in the region, even if they were modest in size and time. Other regions have witnessed similar developments.

II

Along the processes of democratization, some priority areas have been identified. There are three main stages in the evolution of international cooperation on electoral matters.

FIRST STAGE. THE STRENGTHENING OF ELECTORAL INFRASTRUCTURE (1970-1990)

The process of democratization beginning in the decade of 1970 reached many countries of Latin America, Africa and Asia. Most of the countries involved in democratization processes witnessed both citizen and political claims because of fraud and electoral irregularities that used to alter popular will. Therefore, the main purpose was to create different mechanisms and strategies that contributed to trustworthy elections. Observation played a fundamental role in this sense. Thus, a large number of organizations forming the institutional system drafted different programs of electoral observation.

In this stage of the decades of 1970 and 1980, an important aspect covered by technical assistance missions was the registry of voters and the use of civil registries for electoral purposes. Another aspect covered by such missions was the juridical set of mechanisms that needed to be put in place in order to ensure the respect to political rights of citizens and candidates.

SECOND STAGE. INSTITUTIONAL STRENGTHENING AND CONDITIONS FOR THE ELECTORAL CONTEST (1990-2000)

In this stage of international cooperation on electoral matters, new issues were incorporated into the picture, in order to contribute to the strengthening of electoral institutions and democratic procedures. Probably one of the issues requiring most assistance during this decade was the conditions for the electoral contest. In some countries, particularly in Latin America, the issues of the electoral agenda were substituted or expanded to include money and politics and access to mass media in order to promote the political offer of parties and candidates. There was great interest in the different models existing in the world, looking for ways to adapt them and make possible the existence of a stronger system of political parties.

In this stage the attention was no longer centered on issues referring to the electoral system, but anything related to the system of political parties. The subject of civic education also received special attention by the electoral bodies, because an integral and profound effort on civic education is required in order to contribute to the strengthening of institutions and democratic practices.

THIRD STAGE. THE QUALITY OF ELECTIONS

The third stage of international cooperation on electoral matters was characterized by a combination of factors. On the one hand the process of democratization was neither uniform nor linear in the 140 countries where elections were being held. On the other hand, in the 93 countries where a transition to democracy had been experienced, each country presented very particular requirements and needs for the development and strengthening of democratic institutions and practices.

In the 19 countries forming Latin America, with the exception of the Caribbean region, there are at least 20 electoral issues currently being analyzed in order to improve electoral management. Out of the 20 issues, five are considered to be the most relevant nowadays:

1. Funding, financial oversight and equity in the conditions for the electoral contest. This important issue has five levels of discussion:

- Financing sources
 - Totally private.
 - Mixed (public and private). What proportion is most adequate?
- Funding amounts and whether funding should be provided both during electoral periods and in non-electoral periods.
- Transparency and accountability.
- Financial oversight, and
- Equal access to the mass media.

There are twelve Latin American countries currently discussing and applying some measures on this area: Argentina, Bolivia, Nicaragua, Peru, the Dominican Republic, Uruguay, Paraguay, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras and Mexico.

2. Out-of-country voting.

There are at least seven countries in Latin America where this issue is being discussed. How to guarantee the political rights of migrant workers? What is the source of political rights, nationality or residency? Such conditions are

¹ From 1973 to 2003, 93 countries evolved to democracy; eight of them in the decade of 1970, 23 in the decade of 1980, and 62 from 1990 to 2003. In other words, in the decade of 1970 24.6% of the countries in the world lived in a democracy (Huntington, 1991), in the decade of 1990 this percentage was raised to 45% (ibid.), and in the first years of the 21st century 63% of the countries live in an electoral democracy, or at least have taken important measures to guarantee democratic elections (Freedom House, 2004). Out of the 191 member countries of the United Nations, 140 hold democratic elections with different levels of quality (UNDP/UN, 2002: 1).

Мануэль К.Поблано, Руководитель международного отдела Федерального избирательного института Мексики

Глобальные перспективы деятельности ассоциаций на примере Латинской Америки

I

Международное сотрудничество в области выборов началось возмуждением представительной демократии. В 1970-ые годы произошёл процесс демократизации и одновременно поощрялось развитие человеческого потенциала, что повлияло сильнее чем когда-либо на открытие политических систем и распространение свободы¹. С самого начала избирательный аспект представительной демократии отмечился как специальная сфера действия и исследования. Отложились практики в области выборов, учредились институты, научно-исследовательские центры, ассоциации экспертов и мобилизовалось гражданское общество для того, чтобы легитимировать и развить демократические практики в избирательных процессах, регулирующих доступ к власти.

В результате международного сотрудничества в области выборов появились институты, процедуры, стратегии, модели, программы и центры, выпускающие интеллектуальные произведения с целью поощрения сотрудничества и предоставления возможности членам международного сообщества на оказание поддержки процессу демократизации в мире.

Процесс создания институтов и механизмов сотрудничества с целью способствования проведению свободных и честных выборов развился в беспрецедентно глобальном масштабе, но в Латинской Америке были предприняты только первые шаги в этом направлении. В 1980 году Межамериканский суд по правам человека при Организации американских государств (ОАГ) учредил Межамериканский институт по правам человека в качестве независимого органа по защите прав человека. Потом, заботясь о более широком круге прав человека было создано ЦПОВ за поощрение и оценку выборов (ЦПОВ) в 1983 году для того, чтобы он предоставил техническую поддержку в области выборов и способствовал проведению свободных выборов и таким образом поддержал развитие прав человека. ЦПОВ играл ключевую роль в создании ассоциаций избирательных органов в Латинской Америке, т.е. в Центральной Америке (Протокол подписанный в Тикалье в 1985 г.), в Южной Америке (Протокол подписанный в Кито в 1989 г.) и на всем американском континенте (Межамериканский союз избирательных организаций в 1991 г.). Эти ассоциации смогли проводить миссии по наблюдению за выборами и техническую

поддержку с целью обеспечения свободных и честных выборов на своём континенте.

Генеральная ассамблея Организации американских государств учредила в 1990 году Орган за содействие демократии при Генеральном секретариате для того, чтобы поддержать представительную демократию. В период с 1962 до 1990 ОАГ провела примерно 20 действий по региону, хотя они были небольшие и недолгие. В других регионах произошли подобные развития.

II

В процессе демократизации установлены несколько приоритетов. Развитие международного сотрудничества в области выборов произошло в трёх главных этапах.

Первый этап: укрепление избирательной инфраструктуры (1970-1990)

Процесс демократизации, начинающийся в 1970-ые годы каснулся многих стран в Латинской Америке, Африке и Азии. Большинство стран, участвующих в демократии сталкивалось проблемой нарушений избирательных прав, которые привели к изменению воли общества. Поэтому главной целью было создание разных механизмов и стратегий, способствующих достоверным выборам. Наблюдение за выборами играло основную роль в этом отношении. Большое количество организаций составили план действия по наблюдению за выборами.

В этом этапе 1970-1980-ых лет, важным вопросом были регистрация избирателей и применение гражданских реестров в ходе избирательного процесса, с которыми занимались миссии, обеспечивающие техническую поддержку. Миссии также каснулись юридических механизмов, которые должны внедряться с целью обеспечения уважения к политическим правам граждан и кандидатуры.

Второй этап: Укрепление организационных структур и условий соревнования на выборах (1990-2000)

В этом этапе международное сотрудничество в области выборов расширилось и появились новые темы для того, чтобы содействовать укреплению избирательных институтов и демократических процедур. Одна из проблем, которая требовала большой поддержки в этом десятилетии каснулась условий соревнования на выборах. В некоторых странах, в этом случае в странах Латинской Америки стали заниматься с вопросами, и доступа к СМИ. Живой интерес появился к

разным, существующим в мире моделям и страны искали возможности их приспособления к местным условиям, и таким образом поощрять более крепкую систему политических партий.

В этом этапе больше внимания получили вопросы касательно системы политических партий, чем вопросы избирательной системы. Избирательные органы уделяли особое внимание и гражданскому образованию, потому что необходимо предпринять обоснованные и эффективные меры в области гражданского образования, чтобы содействовать укреплению институтов и демократических норм.

Третий этап: Качество выборов

Для третьего этапа международного сотрудничества в области выборов была характерна комбинация разных факторов. С одной стороны процесс демократизации произошёл ни однородным, ни подобным образом в 140 странах, где состоялись выборы. С другой стороны, каждая из 93 стран, в которых произошёл переход к демократии предъявила специальные требования к развитию и укреплению демократических институтов и норм.

В 19 странах Латинской Америки, с исключением Карибского региона, обсуждаются и рассматриваются не менее 20 вопросов по выборам с целью улучшения организации выборов. Самые уместные 5 вопросов в наши дни есть следующие:

1. Финансирование, Финансовый контроль и равные условия соревнования на выборах.

Эта важная тема охватывает пять областей

- Источники финансирования
 - Полностью частные.
 - Смешанные (общественные и частные).
 Есть ли должная пропорция?
- Финансирование. Нужно ли обеспечить финансирование и во время избирательного процесса, и в невыборное время?
- Прозрачность и подотчётность
- Финансовый контроль и
- Равный подход к СМИ.

В двенадцати странах Латинской Америки обсуждается эта тема и предприняты меры в настоящее время, в том числе в Аргентине, Боливии, Никарагуе, Перу, Доминиканской Республике, Уругвае, Парагвае, Чили, Коста-Рике, Эквадоре, Гондурасе и Мексике.

¹ В периоде с 1973 по 2003 демократия была внедрена в 93 странах: в восьми странах в 1970-ые годы, в 23 странах в 1980-ые годы, а в 62 странах в периоде с 1990 по 2003. Другими словами, в 1970-ые годы в 24,6% стран мира внедрена демократия (Хантингтон, 1991), в 1990 годы эта доля возросла до 45%, а в первые годы 21-ой века 63% стран имели представительную демократию, или по крайней мере предприняли важные меры с целью обеспечения демократических выборов (Фридом Хауз, 2004). Среди 191 стран-государств ООН в 140 странах состоятся демократические выборы на разных уровнях качества (ПРООН/ООН, 2002:1)

being discussed in Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Chile, Uruguay and Paraguay. A couple of months ago, both Ecuador and Mexico passed legislation on the subject.

3. Internal democratization of political parties.

The Latin American countries are discussing the role of the electoral authority in order to solve controversies within the political parties. Both for the selection of candidates and to gain access to top positions in the parties. This subject is being discussed in eight countries of the region: Argentina, the Dominican Republic, Costa Rica, Honduras, Panama, Chile, Nicaragua and Mexico.

4. **Registry of voters.** In spite of the fact that the process of democratization in Latin America began in the decade of 1980 and the registry of voters was one of the first subjects on which countries worked intensely, 25 years later there are still problems in this area. The main aspects of the discussion are the enrolment of people reaching voting age, since there are significant gaps. There is also the problem of updating the electoral roll due to changes of address and demise of citizens, which constitute the greatest challenge to have an updated roll, as well as the security measures for identity pieces or voting cards. All this requires important financial resources, as well as a permanent and very professional electoral administration. This subject is being discussed in at least eleven countries: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Venezuela, Colombia, the Dominican Republic, Ecuador, Bolivia, Chile and Argentina.

5. **Civic education and vote promotion.** There is a problem being faced by practically all the countries in the region, that is abstentionism. There is a strong sense of disappointment with politics, politicians and parties. This has produced lower levels of turnout in elections. Costa Rica, Panama and Mexico have begun to develop programs of civic education and vote promotion, particularly with the young population, in order to attempt putting a stop to this tendency.



FINAL CONSIDERATIONS

1. The main challenge of the international system for cooperation on electoral matters is the creation of a new functioning model based on better procedures of communication and coordination, in order to direct with greater efficiency the international resources destined to cooperation. Up to now, this international system has functioned in a highly decentralized manner. This explains why the needs and requirements of the different electoral bodies asking for the support of the international community have not always been attended in an efficient manner.

On the international sphere, an integrated system of information able to organize supply and demand of electoral assistance in the world is badly needed. After 30 years of collaboration, we require now a new system of information, communication and understanding in order to evaluate the results of international cooperation on electoral matters.

2. We also need to modify the methodology for technical assistance. Financial resources are very important, but it is even more important

to be clear about the purposes and aims of technical assistance. Clear objectives and an adequate methodology to optimize the use of resources will make the results of such international technical assistance more efficient and effective. In Latin America we must strengthen democratic institutions, and in order to do so we need the support of the international community, beyond financial resources, which are important but not sufficient to this end.

3. In the last two centuries, humanity has witnessed different democratizing impulses or "waves". But only the one starting in the last 30 years of the 20th century was accompanied by international bodies specialized on elections and the promotion of democracy. Consequently, the different associations of electoral organizations from all over the world must find places where we can build windows of opportunity that can help us overcome the walls of isolationism. In this sense, both international organizations and associations of electoral authorities must face the challenge to create this new international order on elections. This is the greatest challenge of all. Finding a way to really strengthen the democracies of the 21st century.



2. Голосование за пределами страны

Эта тема касается не меньше семи стран в Латинской Америке. Как обеспечить политические права рабочих мигрантов? Что является основой политических прав, гражданство или местонахождение? Такие вопросы обсуждаются в Гватемале, Никарагуе, Боливии, Чили, Уругвае и Парагвае. Несколько месяцев назад были одобрены законы по этой теме в Эквадоре и Мексике.

3. Демократизация внутри политических партий

Роль избирательного органа обсуждается в странах Латинской Америки и с точки зрения решения разногласий внутри политических партий касательно выбора кандидатов и также получения доступа ко ключевым позициям партии. Эта тема обсуждается во восьми странах региона: в Аргентине, Доминиканской Республике, Коста-Рике, Хондурасе, Панаме, Чили, Никарагуе и Мексике.

4. Регистрация избирателей

Не смотря на то, что процесс демократизации в Латинской Америке начался в 1980 году и регистрация избирателей было одним из вопросов, над которых страны работали напряжённо, и сейчас наблюдаются проблемы в этой области. Главные аспекты обсуждений касаются внесения людей, достигающих возраста, дающего право на участие в голосовании в список избирателей. Другая проблема связана с обновлением избирательных списков из-за изменений адреса или смерти граждан –это представляет самую большую проблему для обновлений список-, и также с мерами безопасности в отношении к карте для

голосования. Для решения этих проблем требуются денежные ресурсы, и также профессиональный избирательный орган, действующий на постоянном основе. Эта тема есть на повестке дня в не менее одиннадцати странах: Гватемале, Сальвадоре, Никарагуе, Гондурасе, Венесуэле, Колумбии, Доминиканской Республике, Эквадоре, Боливии, Чили, Аргентине.

5. Гражданское образование и просвещение избирателей

Фактически все страны региона сталкиваются с проблемой неучастия в голосовании. Наблюдается сильное разочарование в политике, политических деятелях и партиях. Это привело к снижению явки на выборах. Коста-Рика, Панама и Мексика стали проводить программы по гражданскому образованию и в области просвещения избирателей, особенно для молодого поколения для того, чтобы остановить эту тенденцию.

Выводы

1. Главным вызовом международного сотрудничества в области выборов является учреждение новой, функционирующей системы, лучше осуществляющей координацию и общение с целью более эффективного сотрудничества. До сих пор система международного сотрудничества работала весьма децентрализованным образом. Поэтому, потребности разных избирательных органов, обратившихся к международному сообществу за поддержку, не всегда выполнялись эффективно.

Необходимо создать единую систему информации, с помощью которой можно организовать содействие выборам в мире. После 30 лет сотрудничества нам нужна новая система для обмена информацией, для общения и поощрения взаимопонимания.

2. Мы также должны внести изменения в методологию технической поддержки. Финансовые ресурсы играют очень важную роль, но ещё важнее ясно знать цели технической поддержки. Ясные цели и соответствующая методология применения ресурсов имеют результатом более эффективную техническую поддержку со стороны международного сообщества. В Латинской Америке необходимо укрепить демократию, и для этого нам нужны не только финансовые ресурсы, но и поддержка международного сообщества.

3. В течении последних двух столетий человечество было свидетелем разных волн демократизации. Но только те, начинающиеся в последние 30 лет 20-ого века произошли с участием международных органов, действующих в области выборов и поощряющих демократию. Следовательно, разные международные ассоциации избирательных органов со всего мира должны найти себе место и помочь сталкиваться с изоляцией. В этом смысле международные ассоциации и также ассоциации избирательных органов должны решить задачу созданию новой международной архитектуры в области выборов. Это есть наибольшим вызовом найти способы, обеспечивающие действительное укрепление демократий в XXI-ом веке.



Tony J. Sirvello III, Executive Director, IACREOT, International Association of Clerks, Records, Election Officials and Treasurers, United States of America

Global perspectives for associations and alliances



Before I begin, let me tell you a few words on my background. Before assuming the position of Executive Director of IACREOT in 2002, I served as the Administrator of Elections for Harris County, Houston, Texas from 1973-2002, a jurisdiction of 1.8

million voters and the third largest county in the United States. As such, I feel very much at home among my fellow election officials from around the globe. I am very proud to have served as an Elections Administrator for over 25 years, bringing the most precious freedom we all enjoy – the right to vote – to the voters of my jurisdiction. The highlights of my career include serving on the Federal Election Commission Advisory Panel, testifying before the United States Congress on election legislation, being the first election official in the United States to email a ballot to an astronaut aboard the Space Station in 1997, serving as an international observer for the first democratic elections in Albania in 1997, serving as Past President of IACREOT in 1998-1999, and currently representing IACREOT as a member of the Board of Advisors of the United States Election Commission.

The International Association of Clerks, Records, Election Officials and Treasurers was founded in 1971 by a small group of government officials who wanted a professional organization which would provide a forum for the free exchange of information, resulting in improved standards for serving the public, and an organization which would speak with a unified voice on matters of importance to its members. Over the past 34 years, IACREOT has grown in both membership and purpose. Professionalism in public service, openness and good fellowship became goals of our organization.

Today, IACREOT is one of the most successful, well-respected organizations in the United States, with over 1500 members, representing local, state, provincial, national and international associations and agencies. Our members are government officials whose responsibilities fall into one of our four divisions – finance, land records, courts and elections. The elections division is the largest of the four divisions, as many of our members wear more than one hat in their respective offices.

As an association, IACREOT is governed by its By-Laws, Policies, Procedures and Guidelines. Our Executive Committee consists of 10 elected and 10 appointed positions. The Executive Committee meets three times annually – in the Fall, Mid-Winter and at our Annual Conference, held each summer in a city voted on by our delegates at a previous conference. Our Board of Directors consists of an elected representative from each of our member states and our

international representatives. At our Annual Meeting, all delegates participate in the business of the organization, elect officers, and attend educational workshops and seminars.

One of the highlights of our Annual Conference is our Trade Show, open for two full days, with a display of the latest technology available to government officials, with a heavy emphasis on the elections industry. At our meeting in New York City in July of this year, over 75 companies exhibited in over 110 booths, including vendors from Canada, Japan, Ireland, Spain and the Netherlands.

In addition to our regularly scheduled seminars, which include topics such as “Finding, Training and Retaining Poll Workers”, “Interaction with the Media” and “A Forum on The Help America Vote Act”, IACREOT offers its members a program of graduate studies in cooperation with the University of Missouri, called the Chancellor’s Certificate in Public Administration.

IACREOT’s annual dues are \$145.00 for membership; Conference registration fees range from \$300.00 - \$350.00 per delegate and include training, social activities, entry into the trade show and voting rights. As a member of IACREOT since 1979, I feel that our strongest attribute is our networking – the ability to contact a member of your peer group and discuss any problem or present a solution. This is one of the key roles of our organization.

Another role that our organization plays is providing up-to-date information on news that might affect the office operations of our various members and keeping our members informed of any new developments in their respective field. We accomplish this through a quarterly newsletter, our interactive website, email messages, conference calls, fax notices and special called meetings. We have recently contracted for a new website, which is still in the development stages. This new website allows our members to enter a personal profile of themselves, which other members can view by means of a username and password. As administrator of the website, I have the ability to post calendar information, giving members the ability to plan ahead for future events. Also, I have the ability to sort our members by classification and email an entire group in one instantaneous move.

IACREOT has had a major impact in the field of elections in the United States. We have two appointees to the U.S. Election Assistance Board of Advisors and several members appointed to the U.S. Election Assistance Commission Standards Board. A few of our members participate on the Technical Guidelines Standards Committee of the National Institute for Standards and Testing, providing input on the daunting task of establishing national standards for the voluntary voting systems guidelines. Many of our members have testified before the United States Congress,

and as such were instrumental in the final product that became the 1993 National Voter Registration Act and the 2002 Help America Vote Act. Many of our members serve as officers in their respective state associations, thereby impacting the effect of elections on a local level. I might remind the delegates at this point that the majority of election law and policy remains in the hands of state governments and not the federal government, emphasizing the importance of local participation.

The Help America Vote Act remains today an act in progress. The Commissioners have traveled across the United States, participating on panels, answering questions, holding seminars and speaking to election officials one-on-one. In the short time they have been on duty, they have done a tremendous job in creating a harmonious and trusting relationship between the federal government and local officials. IACREOT has been very active in providing information for HAVA studies and serving on HAVA panels. We have also joined other U.S. election organizations in petitioning the President and Congress for adequate funding to facilitate the smooth implementation of the Help America Vote Act.

IACREOT today must continue to improve in goods and services. We must offer our members an association that fulfills their needs and requests. Our tasks and our challenges are sometimes one and the same. There are over 25,000 individuals in the United States that serve in a capacity that would allow them to become members of our organization. One of our challenges is to reach these individuals and encourage them to become members by offering them the best that an organization can offer. Many jurisdictions have a very limited travel budget and therefore are unable to attend conferences. We must convince these individuals that membership can benefit them in so many ways other than conference participation.

IACREOT is a large organization, with many personalities. And yet, in many respects, we are like a family. In response to the recent destruction caused by Hurricane Katrina along the U.S. Gulf Coast, IACREOT has established a relief fund to aid counties and parishes that have been devastated. We are accepting donations of cash, office equipment, office furniture and the like from our 15,000 members to distribute through the various local associations in the affected counties.

IACREOT welcomes new members with an orientation breakfast at our Annual Conference. We encourage our new members to join one of our many committees and become actively involved. Our theme for this year, set by our President Bettie Johnson, of Columbia, Missouri, USA, is “IACREOT – A World of Potential”. I welcome all of you to join our family and to our 35th Annual Conference, to be held in San Francisco, California, USA, in July 2006.

**Тони Сирвелло III, Исполнительный директор Международной ассоциации клерков, регистраторов
и организаторов выборов США**

Глобальные перспективы деятельности ассоциаций

Прежде чем начать, позвольте мне сказать пару слов о своём прошлом. До того как занять должность Исполнительного директора Ассоциации в 2002 году, я служил организатором выборов в области Харрис, в Хюстоне, в штате Техас от 1973 по 2002 г., в органе правосудия, которому принадлежит 1,8 миллионов избирателей в городе, и который является третьей по величине области США. Как такой, я себя чувствую дома среди моих коллег специалистов по выборам со всего земного шара. Я горжусь тем, что я служил в качестве должностного лица по выборам больше чем 25 лет, доставляя самую дорожную свободу, которой мы пользуемся, право голоса избирателям моего округа-органа правосудия. Самой значительной точкой моей карьеры, включая службу в совещательной секции Федеральной избирательной комиссии, где я представлял избирательное законодательство конгрессу США, было то, когда я в качестве первого должностного лица по вопросам выборов в США я посылал по e-мэйлу избирательный бюллетень космонавту на борт космической станции в 1997 году, а также когда я участвовал наблюдателем на первых демократических выборах в Албании в 1997 году, и когда я служил как председатель Ассоциации в 1998-1999 годах, а ныне я представляю Ассоциацию как член Совещательного органа в Избирательной комиссии США.

Ассоциация была основана в 1971 году из небольшой группы должностных лиц правительства, которые были заинтересованы в создании профессиональной организации, которая бы обеспечила форум для свободного обмена информацией. Задача такого форума было способствовать совершенствованию стандартов служения общества и организаций говорящих на общем языке о делах, которые важны для их членов. За прошлых 34 года Ассоциация выросла как в членстве, так и в её задачах. Профессиональность в службе общества, открытость и коллегиальность стали целью нашей организации.

Сегодня Ассоциация является одной из самых успешных и признанных организаций в США, имеющей 1500 членов, которые представляют местные, штатные и областные, национальные и международные объединения и агентства. Нашими членами являются правительственные должностные лица, которые распределяются в четыре отдела нашей Ассоциации-отдел финансов, по земельным книгам, судов и по выборам. Отдел по выборам является самым крупным из четырёх, поскольку многие из наших членов сверх своего главного отдела задолженные и в других.

Ассоциация управляется своими постановлениями, политическими принципами, методами укрепленными опытом, и директивами. Наш Исполнительный совет состоит из десяти избранных и десяти назначенных должностей. Исполсовет заседает три раза в год, осенью, в середине зимы, а ежегодная конференция, которая проводится каждое лето в городе, за которое делегаты голосовали на предыдущей конференции. Наш Совет директоров состоит из избранных представителей по каждому штату-члену Ассоциации и международных представителей. На нашей ежегодной конференции все делегаты

участвуют в организационных делах, избирают должностных лиц, участвуют в подготовительных симпозиумах и семинарах. Одним из самых важных событий нашей ежегодной конференции является наш торговый шоу, который открыт два дня с целью показа новейшей технологии, доступной должностным лицам правительства. В центре внимания шоу стоит производство для выборов. На нашем собрании в июле этого года в Нью Йорке 75 фирм выставили свои продукты в больше 110 киосках, включая продавцов из Канады, Японии, Ирландии, Испании и Голландии.

Сверх наших регулярно проводимых семинаров, называем например , , , наша Ассоциация предлагает своим членам курсы в сотрудничестве с Университетом Миссури, который даёт свидетельство Советника по государственной администрации.

Годовой членский взнос Ассоциации составляет 145 долларов. Регистрационный взнос на конференциях от 300 до 350 долларов на каждого делегата, в который входит обучение, общественные мероприятия, вход на Торговый шоу и право голоса. Как член Ассоциации с 1979 года я считаю, нашей самой сильной стороной является сеть коммуникации, способность поддерживать связь со своей группой, обсуждать всякие проблемы или предложить их решение. Это и является ключевой ролью нашей организации.

Другой ролью нашей организации является обеспечение свежей информацией о новостях, которые могут оказать влияние на деятельность ведомств наших членов, дающих им информации о всех новых событиях касающихся сфер их действия. Мы выполняем эту функцию через кварталный информационный бюллетень, через нашу интерактивную вебстраницу, с помощью e-мэйл и тиз. телефонной конференции, через факс и специально организуемых конференций. Мы только что утвердили контракт о новой веб-странице, которая находится в процессе развития. Эта новая вебстраница позволяет нашим членам закрепить свои персональные данные и профиль, которые потом могут быть использованы другими интересующими членами Ассоциации используя пароли. Как администратор вебстраницы, я могу отправить информацию по календарю, способствуя членам планировать события на будущее. Я также могу распределить наших членов с помощью классификации и e-мэйлей в группы, доступны для немедленного пользования.

Наша Ассоциация оказывала значительное влияние в области выборов в США. Мы имеем право назначения на два места в Совет содействия и рекомендаций по выборам США. Несколько наших членов назначены в Комиссию по усовершенствованию избирательных стандартов США. Некоторые наши члены участвуют в работе Комиссии по техническим директивам стандартов Национального института стандартов и испытания, способствуя выработке директив национального стандарта системы добровольного голосования. Многие из наших членов представляют предложения Конгрессу США, и в этом качестве способствовали подготовке окончательного варианта закона о Национальном списке избирателей 1993 года и

закона 2002 года по названию . Многие наши члены служат в качестве должностных лиц в ассоциациях своих штатов, и таким образом оказывают влияние на эффективность выборов на местном уровне. Необходимо напомнить Вам при этом, что большинство избирательных законов и вопросов политического содержания остаётся в руках правительств штатов, а не у федерального правительства, что и подчёркивает значение местного участия.

Закон находится в наши дни в стадии выполнения. Уполномоченные комиссионеры разезжают по США и участвуют в дискуссиях, отвечают на вопросы, проводят семинары и разговаривают со служебными лицами по выборам поодиночке. Скоро они будут выполнять свои задачи, они должны будут совершать своё, по-значению исключительно ответственное дело, создавая гармоничные отношения, базирующиеся на доверии между федеральными и местными властями. Наша Ассоциация проявляет высокую активность, обеспечивая информацию для изучения и обсуждения закона (ЗПАГ). Мы также присоединились к другим избирательным организациям и США в представлении петиций Президенту и конгрессу с целью получения необходимой финансовую поддержку, которая бы способствовала гладкому и уравновешенному осуществлению.

Наша Ассоциация должна и в дальнейшем улучшать своё снабжение нужными средствами и обслуживанием. Нам необходимо предложить нашим членам всё, что требуется для выполнения их потребностей и просьб. Наши задачи и вызовы иногда те же самые. В США больше чем 25.000 человек, которые служат в качестве, которое им позволяет стать членом нашей ассоциации. Одним из вызовов-найти этих людей и поощрять их вступить в нашу Ассоциацию, предлагая им наилучшее, что какая-либо организация может предложить. Многие суда распоряжаются с очень ограниченными средствами для поездок с целью участия на конференциях. Мы должны убедить людей, что членство может принести другие пользы, чем участие на конференциях.

Ассоциация является большой организацией со многими известными личностями. И всё-таки в многих отношениях мы похожи на семью. В ответ на недавние разрушения хуррикана Катрина вдоль берега Гульфа США, Ассоциация установила фонд помощи областям и общинам, которые пострадали. Мы получаем пожертвования в деньгах, оборудования для бюра и мебель, а также похожее от 15.000 наших членов с целью их распределения через разные местные ассоциации в пострадавших областях.

Наша Ассоциация приветствует новых членов на тиз. завтраке для ориентации на нашей ежегодной конференции. Мы поощряем новых членов присоединиться к одной из многих комитетов и стать активно вовлечёнными. Наша главная тема для этого года указанной нашей президенткой Бетти Джонсон (Колумбия, Миссури, США), является. Я призываю всех Вас присоединиться к нашей семье и к 35-ой Ежегодной конференции, которая состоится в Сан Франсиско (Калифорния, США) в июле 2006 года.

Resurrection Z. Borra, Commissioner, Election Commission, The Philippines

The Role of Regional Election Associations



The Association of Asian Election Authorities, founded in 1998, is a regional association of election managing bodies, similar in nature to the ACEEEO. Its member countries are: Cambodia, India, Indonesia, Kazakhstan, Kyrgyzstan,

Malaysia, Mongolia, Nepal, Papua New Guinea, the Philippines, Sri Lanka, Taiwan, Tajikistan and Thailand.

The mission of the Association is to provide a non-partisan forum in the Asian region for the exchange of information among election authorities to discuss ways and means to promote open and transparent elections with the objective of supporting good governance and democracy.

The AAEA was conceived to promote and institutionalize:

- Open and transparent elections
- Independent and impartial election authorities
- The professionalization of Asian election authorities
- Citizen participation in the electoral and civic process
- Information sharing, and
- The development of resources for election-related information and research.

A regional election association, such as the AAEA and the ACEEEO, operates to improve the quality of election management in the region through the free flow of information between and among countries and peoples.

The main tasks of the Association are:

- Participation in observation missions
- Sharing of best practices among the members
- Support for the development of election technologies.

The observation missions allow comparative studies of various electoral systems and election practices. For the observer, the knowledge gained from observation missions enhances the observer's ability to effectively and efficiently

manage elections in his/her home country. For the host, the presence of foreign observers enhances the credibility of the local electoral management body, and provides a valuable source of objective third-party feedback.

The sharing of best practices enhances the ability of an Electoral Management Body to respond more quickly and more effectively to problematic situations, which may not have been anticipated. A regional election association, such as the ACEEEO and the AAEA, can facilitate the sharing



of best practices through the maintenance of a regular forum for such sharing. This forum may be in the form of an annual conference, or it may be virtual, existing only on the worldwide web.

The support for the development of election technologies is crucial for countries with developing democracies and for countries seeking to make the leap to modernization. A regional election association, such as the ACEEEO and the AAEA, can facilitate the development of modernization strategies by helping bring the modernizing electoral management bodies and technology proponents together. This may be through a vendor fair, or through close cooperation with a modernized electoral management body.

In terms of modernization, it is India in our region worth learning from. India's successful use of its electronic voting system is doubly significant for the wealth of information that can be drawn from that experience, making it a compelling object of study and emulation.

Ресурексион З.Борра, Член Избирательной комиссии Филиппин;

Роль региональных ассоциаций избирательных экспертов

Ассоциация избирательных органов стран Азии, учреждённая в 1998 году является региональной ассоциацией избирательных органов, по характеру подобной к АОВЦВЕ. Её страны-участницы следующие: Камбоджа, Индия, Индонезия, Казахстан, Кыргызстан, Малайзия, Монголия, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Филиппинские острова, Шри-Ланка, Тайвань, Таджикистан и Таиланд. Ассоциация имеет своей миссией создать независимый форум в азиатском регионе, обеспечивающий возможность для обмена информацией между избирательными органами для того, чтобы обсуждать возможности и способы содействия проведению честных и открытых выборов. Таким образом Ассоциация поддерживает надлежащее госуправление и демократию. АИОА была основана с целью содействия

- проведению открытых и прозрачных выборов;
- учреждению независимых и беспристрастных избирательных органов;
- профессионализации избирательных органов стран Азии;
- участию граждан в избирательных и гражданских процессах;
- обмену информацией;
- развитию исследования и ресурсов в отношении выборов.

Региональные ассоциации по выборам, как АИОА и АОВЦВЕ действуют для того, чтобы развить качество избирательного управления в регионе с помощью свободного потока информации между странами и людьми.

Главные задачи Ассоциации следующие:

- Принять участие в миссиях по наблюдению за выборами;
- Поделиться передовым опытом среди стран-участниц;
- Поддержать развитие избирательных технологий;

Участием в миссиях по наблюдению за выборами можно приобрести сравнительные информации о разных избирательных системах и практиках. Полученные в ходе наблюдений знания развивают способности наблюдателя эффективно организовать и провести выборы в его/её стране. С точки зрения хозяев, присутствие международных наблюдателей повышает надёжность местных избирательных органов, и для объективной третьей стороны обеспечивает очень ценные данные.

Обмен передовым опытом повышает способности избирательных органов реагировать быстрее и более эффективно на неожиданные и непредвиденные проблемы.

Региональные ассоциации по выборам, как АИОА и АОВЦВЕ могут обеспечить обмен передовым опытом через какой-либо постоянно действующий форум. Такой форум может быть в форме ежегодных конференций, или только виртуальным путём на Интернете.

Способствование развитию избирательных технологий имеет ключевое значение для развивающихся демократий и тех стран, которые стараются модернизировать свои технологии. Региональные ассоциации по выборам, как АИОА и АОВЦВЕ могут способствовать развитию модернизационных стратегий путём организации совместных форумов для избирательных органов, стремящихся к модернизации и сторонников современных технологий. Например, можно организовать выставку фирм-поставщиков, или осуществлять тесное сотрудничество с избирательным органом, применяющим модернизированные технологии.

В отношении модернизации, в нашем регионе стоит учиться от Индии. Изучая опыт успешного применения систем электронного голосования в Индии, легко собрать изобилие информации, поэтому опыт Индии привлекает к изучению и соревнованию.



Paul Dacey, Deputy Electoral Commissioner, Australian Electoral Commission

Global perspectives for associations and alliances: The PIANZEA Network



In addressing this topic I would like to focus on a number of ways in which the Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators' Network (PIANZEA) has functioned for the benefit of its members in the last eight years.

Background

PIANZEA was founded at a Conference held at the Warwick Hotel in Fiji in 1997. The Conference was organised by the AEC, with funding from the Australian Agency for International Development (AusAID), the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, and the New Zealand Chief Electoral Office, as a follow up to a meeting organised in Honiara, Solomon Islands, by the Commonwealth Secretariat.

It is worth emphasising that the development of a network to flow from the Conference was not an imposed objective of the Conference: the participants themselves concluded that such an initiative would be worthwhile, and drafted PIANZEA's founding document, The Warwick Declaration, which states that:

"... it is indeed our joint commitment to continue and maintain in the Pacific spirit, a close association of Pacific Electoral Administrators with a view to establishing a networking arrangement to facilitate and encourage the free flow of electoral information among member countries and to provide assistance where possible."

The election administrations of the following countries are recognised as being members of PIANZEA: American Samoa, Australia, the Cook Islands, Fiji, French Polynesia, Guam, Kiribati, the Federated States of Micronesia, the Marshall Islands, New Caledonia, New Zealand, Niue, the Republic of Palau, Papua New Guinea, Samoa, the Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu and Wallis and Futuna. There are also two associate members: East Timor's Technical Secretariat for Electoral Administration; and the Pacific Institute for Advanced Studies in Development and Governance, University of the South Pacific.

Objectives

In pursuance of the goal identified in the Warwick Declaration, PIANZEA has a number of objectives. These are:

- to encourage the development and sharing of materials and other resources between member countries, in particular those countries which are geographically close, have similar challenges and perhaps share close cultural and historical associations;

- to maintain regular dialogue so as to exchange information, share ideas and to encourage one another in common tasks;
- where possible to exchange officers and arrange staff placements for electoral staff to gain experience, assist one another in different work environments and to learn from exposure to different systems and practices;
- to develop programs (multilateral and bilateral) to encourage study tours and visits during electoral events, thereby providing opportunities to learn from exposure to different systems and practices;
- to provide technical assistance with the view to encouraging capacity building in areas of need; and
- to meet together as a conference every eighteen months to two years at a time most suitable to all members.

Activities and networking

Two, in particular, reinforce each other. As people get to know each other better, the organisation of cooperative activities becomes much easier. At the same time, the conduct of cooperative activities strengthens the underlying relationships further, enhancing the networking. The AEC, as both a network member and a body involved in technical cooperation, is strongly of the view that without the PIANZEA Network, its work in countries such as Papua New Guinea, Fiji and the Solomon Islands would not have been nearly as successful as it has been.

One reason why PIANZEA is of particular value to its members is that most of them, individually, are relatively small organisations. While Australia, New Zealand and Papua New Guinea have long-established electoral bodies, in the Pacific Island nations the organisation of elections tends to be the primary responsibility of only a few people in each country. This makes it challenging to undertake substantial cooperative activities, for example training, in an individual country, but at the same time presents an opportunity for regional programs which can not only develop skills simultaneously in a number of different countries, but can also enhance links and networking by bringing people together. An especially encouraging development has been the strengthening of a dialogue between Micronesian electoral administrations.

From the viewpoint of donors, PIANZEA provides a useful focal point for regional electoral assistance activities, and a point of contact when regional needs are being identified. In the last twelve months, AusAID has provided substantial funding, under its Pacific Governance Support Program, to enable the Building Resources in Democracy, Governance, and Elections (BRIDGE) course to be used in the Pacific. In June-July this year, a two-week Train the

Facilitator program (TTF) was conducted at the University of the South Pacific in Suva, which was attended by participants from across the region. Feedback from the program was extremely positive, and further funding is available to enable specific BRIDGE modules to be taught by the newly-trained facilitators, either nationally (involving, in all probability, stakeholders other than just electoral administrators) or sub-regionally. As part of the broad network strategy a PIANZEA BRIDGE Advisory Group has been established to enable PIANZEA members to discuss their training needs and to develop a timetable for the running of BRIDGE courses across the network.

Programs like this have the potential to enhance professionalism in electoral administration in a region, not only by developing the skills and knowledge of participants, but also by giving them the sense that they are part of a broader family of supporters of democracy, which has standards which they are personally obliged to meet.

A second significant development in the Pacific has been the increasing use of a Generic Voter Registration System (GVRS) developed by the AEC. To date this has been used in one form or another in Papua New Guinea, the Federated States of Micronesia, East Timor, the Solomon Islands, and Tonga. When the GVRS was installed in Tonga in November 2004, an officer from the Solomon Islands Electoral Office who had previously worked on the system took part in the implementation. This reflected a widely-shared belief within PIANZEA that there are benefits in involving staff of the member organisations in such projects.

Why PIANZEA works

It is worth emphasising that PIANZEA has no constitution and no formal structures: it is underpinned purely by the goodwill and cooperative spirit of the participants. While the AEC has provided a secretariat service for the Network, the role of the Secretary is one of facilitating activities, rather than providing formal leadership.

The PIANZEA Network was established by the members as a response to a need for increased communication and activity between the countries of the Pacific. There is a close match between the input required of the members and their capacity to provide such input.

Also contributing to the success of the network is that it has been possible to gain funding for the key activities such as the workshops. Without the assistance of organisations such as AusAID, IDEA, and NZAID, the capacity of the Network to hold regular face to face meetings would be limited, and its effectiveness would be significantly diminished.

Пол Деси, Заместитель комиссара по выборам, Центральной избирательной комиссии Австралии

Глобальные перспективы ассоциаций и союзов: СОВТОАНЗ

В отношении к этой теме я хочу сосредоточить внимание на те формы, в которых Сеть организаторов выборов Тихоокеанских островов, Австралии и Новой Зеландии (СОВТОАНЗ) действовали в пользу своих странах-участниках в течении прошлых восьми лет.

История

СОВТОАНЗ была учреждена на конференции, проведённой в гостинице, в Фиджи, в 1997 году. Эта конференция была организована в качестве последующего мероприятия после встречи в Ониара, (Соломоновские острова, организованная Секретариатом Сообщества) Избирательной комиссией Австралии, с поддержкой Института Австралии за международное развитие, Международного Института демократии и по содействию выборам, Министерства иностранных дел и торговли Новой Зеландии, Главного избирательного бюро Новой Зеландии.

Следует подчеркнуть то факт, что создание сети не было обязательной целью конференции, а участники сами пришли к выводу, что такая инициатива была бы полезной и они сами составили учредительный документ СОВТОАНЗ, т.е. Декларацию в Уорике, в которой установлено:

«...это есть действительно нашим общим обязательством продолжить и сохранить тесное соединение организаторов выборов Тихоокеанского региона в «тихоокеанском духе» с целью создания сети, обеспечивающей и поощряющей свободный поток информации между странами-участниками, и также предоставляющей поддержку, где это возможно.»

Организаторы выборов следующих стран являются членами СОВТОАНЗ: Американская Самоа, Австралия, острова Кука, Фиджи, Французская Полинезия, Гуам, Кирибати, Федеративные штаты Микронезии, Маршалловы острова, Новая Каледония, Новая Зеландия, Ниуэ, Республика Палау, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновские острова, Тонга, Тувалу, Вануату, Валлис и Футуна. Ассоциированными членами являются Технический секретариат избирательного органа Восточного Тимора и Тихоокеанский Институт за специальных исследований в области развития и управления при Южнотихоокеанском Университете

Цели

Для того, чтобы осуществить цели, определённые в Декларации в Уорике СОВТОАНЗ должна выполнить следующие задачи:

- Способствовать составлению материалов, других ресурсов и также обмену ими между странами-участниками, особенно теми, которые расположены близко друг к другу, сталкиваются с похожими вызовами и возможно имеют близкие культурные и исторические ценности;
- Поддерживать регулярное проведение диалога с тем чтобы обмениваться информацией, идеями и способствовать

друг друга во выполнении совместных задач;

- По возможности организовать обмен сотрудниками и организаторами выборов с целью приобретения опыта, поддержать друг друга в разных рабочих средах и изучить разные системы и практики;
- Создать программы (многосторонние и двухсторонние) по поощрению совершенства ознакомительных поездок и визитов во время избирательных мероприятий и таким образом предоставить возможности изучать другие системы и практики;
- Предоставить техническую поддержку с целью способствования наращиванию капацитетов в нужных областях;
- Вместе проводить конференцию в каждые 18-24 месяца в самую подходящую всем членам дату.

Деятельности и налаживание связей

По мере того как люди познакомились с друг другом стала легче организация совместных деятельности. Во то же время в результате совместных деятельности отношения развиваются дальше и налаживаются связи. Избирательная комиссия Австралии, как член сети и также как орган, включённый в техническое сотрудничество представляет мнение, что без СОВТОАНЗ сети она не могла бы выполнить свою работу так успешно в странах как Папуа-Новая Гвинея, Фиджи и Соломоновские острова.

Одна из причин, почему СОВТОАНЗ представляет особую важность для своих членов и потому, что большинство членов-участников является относительно маленькими организациями. В Австралии, Новой Зеландии и Папуа-Новой Гвинее существуют давно действующие избирательные органы, в то же время в странах островов Тихого океана основную ответственность за организацию выборов несут только несколько лиц в каждой стране. Поэтому трудно осуществить значительные мероприятия сотрудничества (например тренинги) в отдельных странах, а лучше проводить региональные программы, которые не только одновременно развивают навыки во многих разных странах, но и сближением людей поощряют налаживание связей. Одним особенно одобряющим результатом было усиление диалога между организаторами выборов Микронезии.

С точки зрения донаторов, СОВТОАНЗ является полезным координационным центром при проведении региональных событий по содействию выборам, и важным местом контакта в случае определения требований и необходимостей региона. В течение прошедших двенадцати месяцев, Агентство Международного развития Австралии предоставило значительную денежную поддержку в рамках своей Программы по содействию правлению в Тихоокеанском регионе для того, чтобы курсы программы (СРДПВ- BRIDGE) проводились и в Тихоокеанском регионе. В июне и в июле этого года состоялась двухнедельная программа в Южнотихоокеанском Университете в Суве, на которой приняли участие представители со всего региона. Ответные реакции программы были чрезвычайно положительными и

доступна дополнительная денежная поддержка для создания специальных модулей программы СРДПВ, которые могли бы преподавать только что обученные организаторы, либо национальные (включая по всей вероятности не только организаторы выборов, а всех заинтересующих сторон) и субрегиональные. В рамках стратегии по налаживанию связей была создана Группа консультантов при СОВТОАНЗ- СРДПВ программе для того, чтобы члены СОВТОАНЗ могли обсуждать свои потребности в обучении и чтобы составить график проведения тренингов СРДПВ по региону.

Такие программы могут повысить профессионализм в организации выборов региона не только потому, что они развивают навыки и знания участников, но и потому, что они придают им такое чувство, что они являются частью большой семьи сторонников демократии. Стандартам демократии они должны соответствовать лично.

Вторым значительным достижением в Тихоокеанском регионе является растущее применение Универсальной системы регистрации избирателей (УСРИ), созданной Избирательной комиссией Австралии. В настоящее время она применяется в Папуа-Новой Гвинее, Федеративных штатах Микронезии, Восточном Тиморе, в Соломоновских островах и в Тонге. В работе по введению УСРИ в эксплуатацию в Тонге в ноябре 2004 года участвовал и сотрудник Бюро по выборам Соломоновских островов, кто раньше занимался с этой системой. Это отражает то широко распространённое убеждение, существующая среди членов СОВТОАНЗ, что вовлечение сотрудников членов Сети в такие проекты являются выгодными.

Почему работает СОВТОАНЗ?

Следует подчеркнуть, что СОВТОАНЗ не имеет устава и формальной структуры: она основана полностью на кооперативном духе и готовности участников сотрудничать. Избирательная комиссия Австралии обеспечивает Службу секретариата для Сети, однако Секретариат скорее координирует деятельности, а не выполняет формальное руководство.

Создание членами СОВТОАНЗ было ответом на необходимость повышения активности общения и сотрудничества между странами Тихоокеанского региона. Члены Сети требуют внести вклад в определённые сферы своих деятельности, и они тоже способны внести такой вклад в другие сферы.

Успехам Сети способствовала и то, что удалось найти денежную поддержку для проведения ключевых мероприятий, как например подготовительных семинаров. Без поддержки разных организаций, как Агентства международного развития Австралии, Международного Института демократии и содействия выборам и Агентства международного развития Новой Зеландии способности Сети проводить регулярные личные встречи были бы ограниченными, и Сеть работала бы менее эффективно.

Mr. Zsolt Szolnoki, Operative Director of the ACEEEO

The Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO)



It is a pleasure to me to say few sentences about the history of the ACEEEO, some sentences about the last 14 years. How was the political situation in Central and Eastern Europe in the years of 80s. Of course, there was a real one-party system or a single party-

system and only one candidate and party that could run for the seats. Practically the voter participation was 100% or 99%. I remember my experience, when I was at the first time in the election administration in 1985, when we aggregated the data in my municipality we got only 94% votes for the chairman of the trade union, and it was a scandal why it seemed that people did not like the chairman of the trade union, because he got only 94%. Of course the liberty of the press had been unknown and the election campaign lost its ground. The institution of elections became only a national concern, in which foreign observers could not take part. There had been no international standards for elections. The activities of the electoral bodies had been insignificant, let's see the result – the 100%; it was not very difficult to get this result and the electoral bodies could not maintain any relations with foreign electoral organizations.

Let me tell you some words about the transitional period between 1988 and 1992. After the long debate between the socialist party representatives and the opponent, a democratic political party system was formed and of course a new constitution and new election laws were created. That was, of course, only the base of the multi-party system. Sometimes I feel that now we are on the other side of the horse, as the Hungarians say. Because a few years ago in Hungary there were 130 political parties registered by the court. That shows that we started from one party, then we had more than 100 parties in a country, which has 10 million inhabitants. But I have to say that there are only 8 or 10 parties, which really have

political support. So in the transitional period we could get the chance for the free participation in the election, but the public administration was in a chaotic situation. As the political parties were newly formed, there was an unstable political situation in that period. Of course there was a lack of experiences in the election procedure, both for the voters and both for the electoral administrators and the state monopoly of the press still existed.

What were the new demands throughout the region from 1988 to 1992? One of the new demands was international exchange of experience between the electoral bodies and the electoral experts; knowledge of good practice; fight against electoral fraud – which all of you know that it is a never-ending story or it is an evergreen story; knowledge of foreign election systems – and we can say that to get the know-how of the election system, I mean the legal know-how, and for example the know-how of the election technology as well.

In this period there were expectations not only from Europe, but from the United States as well, some standards regarding the election: to conduct transparent and fair elections; to educate the election officials and of course educate the voters as well; to set up independent electoral bodies; and to set up and maintain permanent election committees, for example at central level.

To reach the above mentioned goals, on the initiative of the IFES, the ACEEEO was established in Budapest in November 1991. There were 6 founding member countries and the ACEEEO was created as a non-governmental and non-partisan organization and an organization of election experts and not that of politicians.

What were our new challenges in the work of our regional organization in the middle of the 90's? To be part of the international election observation missions, the ACEEEO joined the OSCE or OSCE-ODIHR missions from the end

of the 90's, and we established our independent observation mission in Belarus in 2001 as well. An other big challenge is to establish election standards and the other one is to advise domestic and other regional election organizations.

The ACEEEO created its new strategy in 2000. We have a very close co-operation with all of the large international organizations, such as the International IDEA, the OSCE-ODIHR, the United Nations, the Council of Europe and the European Commission. We also want to strengthen our internal activities to get our member countries more and more active. Now we have 22 member countries and from 2000 we have had a new charter. We started to reform the financial support of our Association; first we were supported by the IFES and later by the Charles Stewart Mott Foundation and from that period we are looking forward for any kind of support, for example our vendors' support. We are submitting some tenders and taking part in competitions organized by different European organizations.

Now I have to mention our activities, which are outside the Central and Eastern European region – taking part in the Iraqi election observation mission and supporting our Palestinian colleagues and the Palestinian election office.

We celebrate our 15th anniversary next year, in Latvia. Our goals in the future are: to maintain the regular exchange of experience between our member countries; to get the permanent electoral bodies in the member countries – I think it is almost completed in our member countries; communications with the Global Election Organizations and the regional election partner organizations and, what our charter includes as a goal from the beginning, to become a Pan-European organization. If we can create this Pan-European organization, we will have more power to celebrate and to support the election officers and to celebrate the Global Elections day as well.



Жолт Солноки, Исполнительный директор АОВЦВЕ

Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ)

Я имею честь коротко рассказать об истории АОВЦВЕ, о прошедших 14 лет нашей Ассоциации и о политической обстановке Центральной и Восточной Европы в 1980-ые годы. Конечно, в то время существовала настоящая однопартийная система и только один кандидат или одна партия смогла баллотироваться. Явка избирателей на выборах составила 100% или 99%. Я помню, когда я первый раз работал организатором выборов в 1985 году, после агрегирования данных на моём муниципалитете установилось, что только 94% голосов было подано за председателя профсоюза. Это был позор, что –казалось– люди не любили председателя профсоюза, ведь он получил только 94% голосов. Свобода СМИ отсутствовала и предвыборная агитация потеряла смысл. Выборы были только национальным событием, за которым зарубежные наблюдатели не смогли наблюдать. Не было международных стандартов выборов. Избирательные органы выполнили значительные работы (достаточно смотреть на результаты- 100%) и они не смогли поддерживать контакт с международными и зарубежными организациями по выборам.

Теперь несколько слов о переходном периоде с 1988 по 1992. После длительной дискуссии между представителями социалистической партии и оппозиции были созданы демократическая партийная система, новая конституция и новое избирательное законодательство. Конечно они только создали базу многопартийной системы. Иногда я думаю, что мы впали в другую крайность, потому что несколько лет назад в Венгрии были 130 зарегистрированных Судом политических партий. Сначала была одна партия, а сейчас есть больше 100 партий в нашей стране, в которой проживают 10 миллиона жителей. Однако я должен заметить, что есть только 8 или 10 партий, который имеют настоящую политическую поддержку. В переходном периоде мы смогли свободно принять участие в выборах, но в государственной администрации царствовал хаос. Для этого периода характерны вновь образованные партии и нестабильная политическая ситуация, неналичие опыта избирателей и также организаторов выборов в избирательных процессах, далее, государственная монополия СМИ продолжала существовать.

Какие новые потребности появились в нашей регионе с 1988 по 1992? Например, обмен на международном уровне опытом между избирательными органами и экспертами по выборам и передовой практикой, борьба против нарушения избирательных прав- мы все знаем, что это есть бесконечная или никогда не надоедающая тема-

приобретение знания об избирательных системах других стран, практические знания о проведении выборов (юридические и технические аспекты тоже).

Во время этого периода формулировали свои ожидания и Европа, и США в форме стандартов выборов касательно проведения честных и прозрачных выборов, просвещения организаторов выборов и избирателей, создания независимых избирательных органов, создания избирательных органов, действующих на постоянной основе.

По инициативу МФИС АОВЦВЕ была учреждена с целью выполнения упомянутых ожиданий в ноябре 1991 года. 6 страны-основатели учредили АОВЦВЕ в качестве неправительственной и непартийной организации, организации экспертов по выборам, а не политиков.

Какие новые задачи появились для нашей региональной организации в середине 1990-ых годов? Начиная с конца 1990-ых годов АОВЦВЕ приняла участие в работе международных миссий ОБСЕ или БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами и она также учредила свою независимую миссию по наблюдению за выборами в Беларуси в 2001 году. Другие важные задачи относились к составлению стандартов выборов и предоставлению советов национальным и другим региональным организациям по выборам.

Новая стратегия АОВЦВЕ была разработана в 2000 году. Мы тесно сотрудничаем со всеми значительными

международными организациями, как Международный Институт демократии и содействия выборам, БДИПЧ/ОБСЕ, ООН, Совет Европы и Европейская Комиссия. Мы хотим расширить круг деятельности Ассоциации и таким образом повысить уровень активности наших стран-участниц. В настоящее время в состав Ассоциации входят 22 страны-участницы, а новый устав был принят в 2000 году. Мы начали улучшить систему по поиску финансирования: сначала мы получили финансовую помощь от МФИС, потом от Фонда Чарлса Стюарта Мотта, а с того времени мы имеем и другие средства, например средства наших вендоров. Мы также подаём заявки на получение грантов от разных европейских организаций.

Я должен упомянуть и наши деяния, которые осуществляются вне Центральной и Восточной Европы: участие в работе Международной миссии по выборам в Ираке, оказание поддержки нашим коллегам и Буру по выборам Палестины.

Мы отметим наш 15-летний юбилей в следующем году в Латвии. Наши цели на будущее состоят в том, чтобы поддержать регулярный обмен опытом между странами-участницами, поддержать контакт с нашими региональными партнёрами и Глобальной электоральной сетью, и способствовать трансформации Ассоциации в европейскую ассоциацию, что установлено и в нашем уставе. Если мы сможем создать европейскую организацию, то у нас будет больше возможностей поддерживать организаторов выборов, и также поддерживать празднование Всемирного дня выборов.



Andrew Ellis, Head of Electoral Processes,
International IDEA

Effective Assistance for Credible Elections



While the international community has provided much positive support to elections during the last fifteen years, donors have sometimes tended to provide assistance to elections because they have an easily identifiable and measurable outcome, provide high visibility, are politically attractive and are easy to justify internally.

This means that elections are too often supported as isolated events. Successful elections are built upon the foundation of the legitimacy of institutional frameworks. The wider aspects of constitution building, political law and electoral system design, the relationship between electoral systems and political party systems, and the need to involve stakeholders through dialogue are often insufficiently understood or considered in planning election support.

A holistic approach linking electoral assistance to the inclusive development of political frameworks and democratic culture is therefore required. Failure to do this can have a variety of undesirable consequences: one example may be

the international community supporting replays of the same semi-authoritarian election scenario every four or five years, where the technical election performance may improve, but no progress towards democratisation is visible.

Worse, elections are sometimes used as an exit strategy by the international community for political disengagement in a post-conflict transition. In the real world, election planners recognise that difficult compromises may have to be made, or that timing may slip for security or other reasons. But experience shows that timing and sequencing of elections may be important, that quick elections are not necessarily beneficial, and that it is always better to back up a commitment to legitimise government through elections with complementary measures to enhance the legitimacy of interim governments.

The key principle for planning future electoral assistance needs to be a **process based approach**, prioritising electoral technical assistance, but as part of a comprehensive strategy of capacity building to strengthen democratic processes and institutions. This contains the implication that there will be occasions when no kind of electoral assistance

programme is appropriate – and that observation is almost certainly not appropriate either.

Considered as a component of such a strategy, **effective electoral support for the long haul** includes:

- a. **Exploration of and support for longer term development of electoral processes and structures** that are robust, credible, cost efficient and affordable within recipient country budgets.
- b. **Investment in electoral administration capacity** rather than ‘ad hoc’ contributions to electoral events. Possible mechanisms include the availability of interactive knowledge services, electoral communities of practice and peer group support, as is being developed by the ACE 2 partnership; twinning arrangements and cooperation with leading electoral management bodies; and regional and local training networks able to use electoral training tools for long term capacity building such as BRIDGE in local languages.
- c. **Support and encouragement of planning and evaluation cycles.** Of the three classic ‘time-money-quality’ parameters, time is the often the most critical, as well as the most scarce, for an election administration.

Electoral Assistance Interventions – Ten Points to Consider

1. **Avoid event driven approaches and short timelines** – Donor agencies tend to use an event driven approach, starting to think about electoral support only when they identify a polling day, which may be at most eighteen months away and often much less. Political hesitancy can lead to starvation of the key early planning and training stages of election preparation. Subsequent short timetables create great pressure to spend donor funds with little heed to best practice.
2. **Plan for sustainability** – and for the development of the human and organisational capacity to run effective elections that are both ‘good enough’ and sustainable within the national budget in the longer term. First elections are often visible and well funded, and may even set standards that are too high: second and third elections are equally important in developing long term electoral capability. High-tech solutions, often vendor driven, are particularly likely to be unsustainable. Donor political will sometimes does not in practice outlast polling day.
3. **Avoid reinventing the wheel** – When the only priority is to deliver an election under time pressure, with all knowledge and direction coming from outside, the result can include loss of institutional memory, lack of continuity, and lack of ownership among local stakeholders in the electoral process. Each election process should build on the previous one, with observation reports an important possible means for identifying future technical assistance agendas.
4. **Ensure technical advice is appropriate** – The quality of electoral assistance should be assured by value for money and accountability procedures, not compromised by them. External advice of a ‘home country knows best’ nature is rarely helpful.
5. **Assist the whole electoral process** – Electoral assistance is not just about polling day, but may include support for other aspects of the election process, including electoral registration, boundaries, the nomination

process, the count and the distribution of seats. The electoral planning process, including the timely drafting and reviewing of electoral laws, regulations, forms and manuals and the development of electoral calendars and operational plans, is also important – as are electoral dispute resolution mechanisms.

6. **Fund the basics, don’t just pay for the ‘plums’** – As in many other areas of development work, some aspects are more attractive than others, and some funders will only fund high profile items. This leaves recipient countries and election planners with a ‘jigsaw puzzle’ approach to their work.
7. **Strengthen electoral processes, don’t just judge them** – Funding an observation mission alone can be an easy, visible and low risk disbursement of funds allocated to an electoral process, especially where there are controversial issues surrounding it. Local stakeholders find it strange when funding is available to judge a process, but not to help make it work.
8. **Respond to the trend towards election manipulation through the media** – Attempts to manipulate elections are more and more taking place deliberately and carefully through the media in the weeks before polling day. Electoral assistance planning needs tools to respond to this challenge: a global initiative towards codes of conduct and guidelines for the role of media in elections would be valuable.
9. **Address political parties and party funding** – The key role of political party development and the issues surrounding political party funding still appear too sensitive for many donors to address.
10. **Build donor institutional memory** – The decentralised approach to electoral assistance of some donors can result in new officers being responsible for each intervention, with the knowledge and experience gained by those involved being lost as rotation takes effect.

Эндрю Эллис, Руководитель программ по вопросам избирательного процесса
Международного института демократии и содействия выборам

Эффективное содействие проведению справедливых выборов

Международное сообщество оказало значительную поддержку проведению выборов в течении прошедших 15 лет, в то же время финансирующие организации иногда стремятся оказывать поддержку проведению выборов потому, что выборы имеют легко определимые и измеримые результаты, они являются очевидными, политически привлекательными событиями, и выборы легко внутренне обосновать.

Это значит, что выборы слишком часто поддерживаются как изолированные события. Успешное проведение выборов базируется на создании законности институциональной структуры. В ходе планирования содействия выборам часто в недостаточной мере учитываются и понимаются более широкие аспекты учреждения конституции, политического закона и планирования избирательной системы, отношения между избирательной системой и системой политических партий, и также необходимость включения заинтересующих сторон через диалог.

По этой причине требуется глобальный подход к этому вопросу и считание содействия выборам с развитием политической системы и демократической культуры. Отсутствие этого подхода может вести к нежелательным результатам: например международное сообщество может поддержать повторение семи-авторитарных избирательных действий в

каждые четыре года или пять лет, в ходе чего можно наблюдать техническое развитие проведения выборов, но не видно продвижения по направлению к демократизации.

Ещё хуже, когда проведение выборов считается международным сообществом некой стратегией выхода в политическом смысле из постконфликтной ситуации. В реальном мире те, кто планируют проведение выборов осознают необходимость возможных трудных компромиссов или изменения распределения времени из-за безопасности или других причин. Опыт показывает, что распределение времени проведения выборов и планирование избирательных процессов является важными, что быстро проведённые выборы не обязательно бывают выгодными, и то, что приверженность к легитимизации правительства путём проведения выборов всегда стоит поддержать дополнительными мерами для того, чтобы повысить легитимность временных правительств.

Ключевым принципом планирования будущих действий по содействию выборам должен быть подход основанный на процессах, устанавливающий очередности действий по техническому содействию выборам в рамках всесторонней стратегии наращивания потенциала с целью укрепления демократических процессов и институтов. Подразаумевается, что в некоторых случаях не подходит ни одной программы по содействию

выборам – и наблюдение за выборами является не надлежащим вообще.

Как составной элемент такой стратегии, эффективное содействие выборам на длинное время охватывает:

- a. **Исследование и поддержку долгосрочного развития избирательных процессов и структур**, которые являются прочными, справедливыми, эффективными по затрате и доступными согласно бюджета данной страны
- b. **Инвестицию в развитие способностей организовать выборы** вместо содействия проведению выборов на данный случай. Осуществление такого подхода возможно с помощью доступа к интерактивным формам знаний, поддержкой избирательного сообщества и группы равных, подобно партнёрству ACE 2, также с помощью партнёрства и сотрудничества с руководящими избирательными органами, и созданием региональных и местных сетей для проведения подготовительных семинаров по выборам, пользующих подготовительным средством по наращиванию потенциала на долгий срок, как например BRIDGE на местных языках.
- c. **Поощрение планирования и применения циклов оценки.** Их трёх классических параметров, для организаторов выборов обычно есть самым угрожающим, и также самым нехватящим.

Содействие выборам – Десять пунктов для рассмотрения

1. **Избегать подхода, управляемого на основе событий и кратких сроков** – Подход донаторов часто управляется конкретными событиями и они начинают думать о содействии выборам только, когда определён день голосования, т.е. за восемнадцать месяцев перед выборами или часто ещё меньше. Политическая нерешительность может иметь результатом недостаточного планирования и недостаточной подготовки выборов, которые имеют ключевое значение. Краткосрочный график оказывает сильное давление на донаторов, чтобы они потратили денежные средства, не принимая во внимание передовую практику.
2. **План осуществимости** – и для развития человеческих и организационных ресурсов является необходимым для эффективного проведения выборов, которое и одновременно осуществим в рамках национального бюджета на долгий срок. Проведение первых выборов часто заметное и субсидировано в значительной мере, и даже может устанавливать слишком высокие стандарты: вторые и третьи выборы такие же важны в создании способностей по организации выборов на долгий срок. Вероятно, что на долгий срок нет возможности для применения самых высоких технологий, часто предложенных поставщиками избирательных технологий. Политическая воля донаторов иногда не продержится дольше дня голосования.
3. **Избегать повторного изобретения велосипеда** – Если единственным приоритетом является проведение выборов в условиях спешки и на основе знаний и инструкций полученных извне, то результатом действий могут быть утрата коллективной памяти организации, прерывность и неадекватное участие среди местных сторон, заинтересованных в избирательном процессе. Каждый избирательный процесс должен быть основан на предыдущий, используя отчёты о наблюдениях и важные средства, способные определить вопросы будущей технической помощи.
4. **Обеспечить предоставление уместного совета** – Деньги и формы подотчётности должны обеспечить качество содействия выборам, а не подвергнуть его опасности. Внешние советы типа редко помогают.
5. **Оказать помощь в ходе всего избирательного процесса** – Содействие проведению выборов касается не только дня голосования, а других элементов избирательных процессов тоже: регистрация избирателей,

границы избирательных участков, процессы выдвижения кандидатов, подсчёт голосов и распределение депутатских мест. Процессы планирования выборов, включая своевременное составление и рассмотрение избирательного законодательства, правил, руководств, образцов, и составление календаря и плана действий есть тоже важным, как и механизмы по решению избирательных споров.

6. **Субсидировать фундамент, а не только собрать** – Подобно другим областям работы по развитию, некоторые аспекты работы является более привлекательные, чем другие и некоторые спонсоры субсидируют только элементы с высокой прибылью. Всё это приведёт к тому, что у получателей образуется подход типа к их работе.
7. **Укрепить, а не только оценить избирательные процессы** – Субсидировать миссии по наблюдению за выборами -это может быть легко, хорошо видно. Далее, на миссии по наблюдению можно тратить назначенные на избирательные процессы денежные средства с небольшим риском особенно в случае спорных вопросов в отношении избирательных процессов. Местные заинтересованные стороны считают странным то, когда денежные средства доступны для оценки процесса, но их нет для содействия функционированию избирательных процессов.
8. **Отреагировать тенденции манипуляции выборов через СМИ** – Всё чаще наблюдаются стремления к сознательной манипуляции выборов через СМИ неделями перед днём голосования. При планировании содействия выборам необходимо найти средства для решений этого вызова: полезно было бы предпринять глобальную инициативу для создания норм поведения и руководящих принципов касательно роли СМИ в избирательном процессе.
9. **Изучать вопросы о политических партиях и финансировании партий** – Кажется, что вопросы о ключевой роли развития политических партий, и о финансировании партий остаются чувствительными для многих донаторов.
10. **Создать коллективную память донаторов** – Децентрализованный подход некоторых донаторов к содействию выборам, может иметь результатом то, что всегда новые лица отвечают за каждую новую, а знание и опыт, накопленные включёнными в прошлые процессы лицами потерятся в силу ротации.

Scott Smith, Electoral Assistance Division of the United Nations “Election experiences of the United Nations”

New challenges in democracy: the United Nations experience¹



The topic I have been asked to speak on is the UN’s perspective on new challenges to democracy. While preparing this presentation, I could not help but ponder instead the challenge of saying something new about democracy.

We are living, after all, in a moment in which, across the globe, the basic premises of democracy are accepted – at least rhetorically. A number of countries that have in the past allowed few democratic openings are now holding elections of some sort.

The United Nations has been involved in many of these exercises. We are currently providing assistance to over 50 countries, and over the past decade have worked with over a hundred. Given this breadth of experience, it struck me that we should be able to meet the challenge of saying something new about democracy.

But this challenge is harder than it seems. The study of politics is so old that Machiavelli can plausibly be argued to be one of the first moderns. But the study of elections in popular democracies is something quite new, dating back less than a century, and yet it seems that everything that can be said has been said.

During the last decade the UN has been particularly involved in trying to solve a new democratic problem: that is, trying to build democracy not only where there was not much of a history of liberalism or elections, but doing so in countries destroyed by war. While previous analyses of democratization contained a number of useful concepts that could be applied to post-conflict situations, those situations demanded a new analytical framework. We are still trying to build this framework, and I suspect that it will take several electoral cycles in places like Afghanistan and Liberia before we know if it’s any good. But it is interesting how much we find ourselves returning to many of the old insights: that elections do not make democracy, that liberal institutions must be built alongside electoral institutions, and that it is not the electoral event that counts as much as the electoral process.

What can we say that is new? What have we learned?

I think one thing we have learned about electoral processes is that, often, too much is expected of them. In stable countries, electoral stakes are high because governments have a huge amount of power. In post-conflict situations, electoral stakes are high in part because the international community sees them as a sort of conflict-

resolution mechanism – a sort of silver bullet to establish political legitimacy and mark a return to normalcy. But there are no silver bullets and certainly no silver ballots.

There is also a deep paradox in expecting elections to fundamentally alter societies. When we ask people to vote, we ask them to voice their political preferences. This might lead to a rejection of certain leaders or policies, but it will also lead to an expression, and perhaps amplification, of the prejudices, rival senses of identity, and historical traumas of that same society.

On the other hand, there is an essential truth behind the expectations that are placed on post-conflict elections. One of the roles of these processes is to create proxies for the sorts of institutions that liberal democracies require. The electoral law is often one of the first laws to be implemented. Its implementation, furthermore, must be of a sufficiently high standard – applied in a way that, perhaps, is not expected of contract law or copyright law in the immediate aftermath of a conflict. The independent electoral commission is one of the first bodies to be created after a conflict that must be neutral and demonstrate effectiveness. Former armed factions and other political groups are forced to act, or at least pretend to act, like political parties by adhering to codes of conduct and refrain from violence.

But there is one important way in which elections, in whatever situation they are held, have a transformational effect that goes beyond simply deciding the character of the government elected. And that is that elections confer or reconfirm on people a political identity – civil and political citizenship. The very high turnouts that we saw recently in Afghanistan and in Iraq were in no small part a manifestation of this newly conferred political identity; in a sense, people voted because they could. The extent to which people fulfill their sense of citizenship, which is the object of democracy, is greatly affected by the quality of the election and the electoral system.

How do we determine the quality of an election? In the UN, we try to avoid the classical characterization of an election as “free and fair”, and instead focus on its *credibility*. In part this is because UN political rights instruments use the term, and in part it is because a focus on the ideal, objective conditions of freedom and fairness distract from the real political function of elections. The issue is placed in some relief, again, when we look at post-conflict and transitional elections. Simply due to the time pressures and conditions under which these elections are held, many could only with difficulty be considered “free and fair”, at

least on a scale that we would accept for established democracies. The real question is whether or not their results were acceptable to the population.

From a practitioner’s perspective, an emphasis on credibility guides us in the organization of elections, by making us focus on creating credible institutions and transparent processes.

But the concept of credibility also has limits. There are cases where, due to a recent civil war or other political trauma, voters and political actors are willing to accept the results of an obviously fraudulent election simply to avoid a challenge that could reignite a civil conflict. In these cases, the concept of observation, and especially international observation, becomes very important.

The increasing acceptance of observation missions as a tool to improve electoral processes, rather than being seen as a stigma of political underdevelopment, is positive on the whole. At the same time, there are many different organizations providing observation under a number of different protocols. The usefulness of observation will be severely diminished if countries can go “observer shopping”. In recognition of this, a number of observer organizations will gather in New York under UN auspices at the end of October to sign on to jointly-agreed observation principles that have been negotiated over the past year.

The flip side of the recognition that there is no perfectly free and fair election and no perfect electoral system, is that all democracies have things to teach and learn from each other. In general, new democracies of course learn from older ones. Nonetheless, in some cases the newer democracies are teaching the older ones. Specialists in post-conflict economic development have remarked on the opportunity that societies destroyed by war have to “skip a step” in their development. They need not lay down telephone cables, for example, but can move straight to cell-phone technology. Similarly, post-conflict societies undergoing electoral processes can begin to adopt a number of modern features in their brand new electoral systems. These features may later be adapted by older democracies.

Let me conclude by saying a few things about the new challenges to democracy. I don’t believe that there is anything necessarily ephemeral about the hopeful moment that we are in. But we have to be honest about the real potential of democracy. When we look at mature democracies we see electorates who largely take their political freedoms for granted and often decline to vote. As the bulletin prepared by the ACEEEO points out, reversing the trend of declining voter turnout

¹ The views expressed are Mr. Smith’s alone and do not necessarily reflect the position of the United Nations.

Скотт Смес, Отдел содействия выборам, Объединённые нации

Новые вызовы для демократии: опыт Объединённых наций²

Меня попросили выступить речью о том, какие перспективы у ООН отвечая на новые вызовы демократии. Готовя к этому выступлению я решил, что вряд ли смогу сказать что-то новое о проблеме демократии, хотя такой вызов, конечно, был.

В конце концов мы живём в такой момент, что по всему земному шару основные предпосылки демократии учтены, в крайнем случае в риторическом понимании. В ряде стран, которые в прошлом показали мало демократической открытости, в наши дни проводят какого-то рода выборы.

Объединённые нации вовлечены во многие такие мероприятия. Мы предоставили помощь больше чем 50 странам, а за последние десяти лет работали с больше чем сто стран. С достигнутым широким опытом мы всё же можем сказать что-то новое о демократии.

Однако этот вызов тяжелее, чем могло казаться. Изучение политики настолько старо, что и по Макиавелли можно правдоподобно говорить, что он есть одним из первых современных. Однако исследование выборов в популярных демократиях является чем-то новым, которое имеет прошлое меньше века, и кажется, что уже сказано всё, что можно было сказать.

За последней десятилетия ООН была вовлечена в попытки решить проблемы новой демократии: а это значит попытку строить демократию не только там, где традиции либерализма и выборов не богатые, но и в странах, разрушенных войной. В то время, как прежние анализы демократизации содержат немало полезных концепций, которые могут быть применены в пост-конфликтных положениях, последние требуют новых аналитических рамок. Мы всё ещё стараемся строить эти рамки, и я предполагаю, что это займёт в таких странах, как Афганистан, Либия несколько избирательных циклов, пока мы будем знать, какие из них подходящие. Однако интересно, как часто мы замечаем, что возвращаемся к старым выводам: выборы сами не создают демократию, вместе с избирательными надо строить и либеральные институты, и что не сами события выборов, а вес избирательный процесс играет важную роль.

Что мы, однако, можем назвать новым? Что мы уже знаем?

Я думаю, изучая избирательный процесс нам стоит обратить внимание на то, что часто слишком много ожидаем от него. В

стабильных государствах значение выборов высокое, потому что правительства владеют большой властью. В пост-конфликтных ситуациях этот риск высокий частично потому, что международное сообщество смотрит на них, как на вид механизма решения конфликтов – как на вид волшебной палки, устанавливающую политическую легитимность и дорогу возвращения к нормальным условиям. Однако волшебных палок, а следовательно волшебных выборов не существуют.

Глубокий парадокс появляется в предположении, что выборы существенно меняют общество. Когда мы просим людей голосовать, мы их просим голосованием выразить их политические предпочтения. Это может вести к отклонению некоторых лидеров или политики, но это может вести к выражению, возможно увеличению предвзвешенности, противостоянию чувств идентичности, и также исторических травм этого же общества.

С другой стороны, за предположениями, имеющими место в связи в пост-конфликтным выбором, кроется важная истина. Одна из ролей этих процессов, создать полномочие для тех видов институтов, которых требуются либеральными демократами. Избирательный закон часто является первым законом, который вводится в силу. Он должен осуществиться на высоком уровне, и должен применяться не так, как применяются например закон о контрактах, или закон об авторском праве после завершения конфликта. Независимая избирательная комиссия является одним из первых органов, созданных после конфликта. Она должна быть независимой и способна демонстрировать свою эффективность. Бывшие вооружённые и другие политические группы заставляются действовать как политические партии, учить кодекс политического поведения и отказаться от применения силы.

Однако, существует один важный маршрут по которому выборы, несмотря на то в какой ситуации их проводят, имеют трансформационный результат, который идёт дальше того, что просто решает характер избранного правительства. Это состоит в том, что выборы наделяют и укрепляют у людей политическую идентичность, – гражданское и политическое гражданство. Очень высокое участие на выборах в Афганистане и в Ираке, в не малой степени было манифестацией такого заново укрепленного политического идентитета в

смысле того, что люди голосовали, поскольку им дана возможность голосовать. Мера, в которой люди выполнили своё чувство гражданства, что и является целью демократии, во многом было определено качеством выборов и избирательной системы.

Как определить качество выборов? Мы в ООН стараемся обойти классическую характеристику выборов как , а вместо этого в центре внимания есть их надёжность. Отчасти это так, потому что инструмент политических прав ООН пользуется этим понятием, а отчасти потому, что фокус идеальных, объективных условий свободы и честности отвлекают от реальных политических функций выборов. Этот вопрос возникает в некоторых аспектах опять, когда мы встречаемся с выборами в пост-конфликтном и переходном периоде. Просто, благодаря нажиму временного фактора, и тяжёлым условиям, в которых эти выборы проводятся. Многие только с трудом могут разобраться в том, как понимать свободные и честные, особенно на той шкале, на которую помещаем развитие демократии. Настоящим вопросом является то, будут ли, или нет результаты выборов признаны населением.

С практических перспектив, ударение на достоверность выборов направляет нас на организацию выборов, на установление достоверных институтов, и на прозрачность процессов.

Однако достоверность тоже имеет ограничения. Бывают случаи, когда благодаря прошлым гражданским войнам и политическим травмам, избиратели и политические деятели готовы признать результаты очевидных обманов только, чтобы обойти вызова, которые могут возобновить гражданские конфликты. В таких случаях концепция наблюдения, особенно международного, становится очень важным.

Возрастающее признание роли миссий по наблюдению, как средства улучшения избирательного процесса, а не как показатель недоразвития, в целом позитивное. В то же время существует много разных организаций, проводящих наблюдения по разным протоколам. Польза наблюдения однако может иногда слабее, если страны пойдут на . Чтобы более основательно поговорить на эту тему, несколько организаций по наблюдению должны встретиться в Нью Йорке в конце октября при содействии ООН, чтобы подписать взаимно утверждённые принципы

² Мнение предоставленное автором его личное, и не обязательно выражает точки зрения Объединённых наций.

and encouraging youth to vote will be a significant challenge.

Another key challenge, and one that will be discussed later in this conference, will be to keep up with the technological opportunities afforded to the electoral system itself, and this includes, I believe, having the courage to reject certain innovations. In the end, I would suggest four problems with technological innovation that need to be confronted: (i) the digital divide, which penalizes those who are not familiar with, or who are distrustful of, technology; (ii) new possibilities of fraud that are created by technology; (iii) the need for legislation to keep up with technological advances (for example, rules of evidence that admit electronic information); and (iv) the capacity of electoral institutions to keep up with technological advances, as well as to provide credible guarantees against their abuse.

And the final challenge I'll mention will be to better link elections to good governance. When democratic governments are perceived to fail their constituencies, other forms of government often become more attractive. In many countries, democratic governments are not delivering, and voters are increasingly willing to mortgage their political rights in the hopes that non-democratic systems will lead to more effective leadership. Democracy has been described as the only self-correcting form of government. This is true, but it doesn't necessarily mean that all democracies correct themselves. How to link elections and good governance raises a number of very old questions – for example the eternal debate on the trade-offs between political inclusiveness and



governmental effectiveness. It should also cause us to look at the nature of political parties, how to ensure that they do not become “political firms”, which essentially sell their allegiance to the highest bidding candidates irrespective of ideology. It might also lead to an increased focus on local elections and local government. And finally, it might push us to look at whether or not the safeguards we have developed to ensure credible elections can somehow be adapted to prevent government corruption.

In the end, we who work in elections have a significant stake in seeing that those who contest them fairly also govern fairly and competently once they are elected. And that is, perhaps, both the oldest and the newest challenge of democracy.

Presentation delivered by Scott Smith, Electoral Assistance Division, United Nations, New York. The views expressed are his alone and do not necessarily reflect the position of the United Nations.



наблюдения, которые обсуждались в прошедшем году.

Из самого признания того, что совершенных свободных и честных выборов, и следовательно и идеальной избирательной системы нет, следует, что все демократии должны учить, и также учиться от друг друга. Вообще новые демократии, конечно, учатся от старых, опытных. Тем не менее в некоторых случаях более молодые демократии учат старых. Специалисты пост-конфликтного экономического развития отмечают, что общества разрушенные войной могут некоторую степень своего развития. Они на пример не нуждаются в закладывании телефонных кабелей, а могут сразу использовать радио-телефонную технологию. Подобным образом, пост-конфликтные общества развивающие избирательные процессы, в состоянии усвоить несколько современных элементов для новой избирательной системы, которые позже могут быть применены старыми демократиями.

Несколько слов о новых вызовах, касающихся демократии. Я не верю, что в данный момент существует что-то серьёзно угрожающее нашим надеждам. Однако мы должны быть искренны, когда говорим о реальном потенциале демократии. Когда мы смотрим на зрелые демократии, мы видим избирателей, которые в основном считают политические свободы как что-то естественное, обеспеченное и часто отказываются от голосования. Как это в бюллетене АОЦВЕ подчёркнуто,

повернуть тенденцию снижения явки избирателей на выборах и поощрение молодых избирателей голосовать, будут важным вызовом и задачей.

Другим важным вызовом являются и будут обсуждены на этой конференции и вопросы применения технических возможностей в избирательной системе. Я верю, обсуждая эту тему, у нас будет храбрость отказаться от некоторых обновлений в этой области. Я выдвину четыре проблемы технологической инновации, с которыми мы столкнёмся: (I) дигитальное разделение, которое накажет тех, кто не разбирается или не доверяет к технологии; (II) новые возможности обмана, которые создаются технологией; (III) потребность таких законов, которые учитывают технологический прогресс (например правила, которые регулируют применение электронной информации); (IV) согласить мощност избирательных институций с технологическим прогрессом, а также обеспечить достоверные гарантии против их злоупотребления.

Последний вызов, который необходимо учесть, это лучшие связи выборов с хорошим правлением. Когда демократические правительства ощущают неудачу в своих избирательных округах, другие формы правления часто становятся более привлекательными. Во многих странах демократические правительства недостаточно выполняют свои обещания, а избиратели готовы временно свои политические права, надеясь в том, что менее демократические системы будут

способствовать более эффективному правлению. Демократия всегда характеризуется как единственно система правления. Это правда, но это не обязательно значит, что все демократии исправляют сами себя. Вопрос о том, как соединить выборы с хорошим правлением, поднимает ряд очень старых вопросов, например продолжающаяся дискуссия между содержанием политики и эффективности правления. Кроме того, исходя из этого, нам необходимо оглянуться на природу политических партий, т.е. как добиться того, чтобы они не стали, и таким образом их партийная приверженность не тому кандидату, который имеет больше всех шансы выиграть, не смотря на то, какую идеологию он(а) представляет. Это может обратить внимание на увеличенный фокус местных выборов и правления. В конце концов, это может нас заставить проверить могут-ли гарантии, которые мы развили, чтобы обеспечить достоверные, честные выборы, которые могут применяться для предотвращения правительственной коррупции.

В заключении мы, которые работаем в сфере выборов имеем большую ответственность. Наблюдение за тем, что те, которые соревновались честно также правят честно, и с нужной компетенцией, когда они уже избраны. По всей вероятности это и есть самый старый и самый новый вызов демократии.

Мнение предоставленное автором его лично, и не обязательно выражает точки зрения Объединённых наций.



Ayman Ayoub, Lead adviser of the Central Election Commission, Palestine;
External consultant to International IDEA

Lessons to be learned from the Middle East



I. INTRODUCTION

Somebody has described the recent Presidential elections in Egypt as “more than a referendum but less than an election”. This may be an accurate and sharp description of the reality of elections in the Middle East.

The introduction of democratic principles and values, the change of long lasting and deeply rooted beliefs about the relationship between those who rule and those who are ruled, and the encouraging of a comprehensive, inclusive and genuine dialogue aiming at fostering an effective reform process continues to be a pending issue in the region.

In order to efficiently engage in such dialogue and to successfully launch the much desired reform process, a professional exercise is needed to analyse existing conditions and impediments, and to explore the most appropriate remedies. Such exercise must ensure that the whole process is owned by its own beneficiaries, by taking into account at all times the specific and characteristic cultural, historical and religious circumstances of the people in the region.

This presentation intends to contribute to the encouragement of the so much commented dialogue that is urgently needed at all levels. It is structured into two main parts, referring the first one to some important general aspects of elections in the Middle East, while the second has been dedicated to some of the most needed electoral reforms, as part of the democracy building process.

II. ELECTIONS IN THE MIDDLE EAST: GENERAL ASPECTS

Throughout the last two decades of the last century there have been many forms of public plebiscite in a number of countries in the Middle East (ME). Nevertheless, such exercises could hardly be classed as genuine democratic elections. They have usually been mere consultations without the minimum guarantees for a free and fair expression of the public will. Therefore, elections as such in the ME may be regarded as new to the political life in the region, however instrumental in encouraging an incipient expression of ideological diversity and for the dissemination of unknown democratic principles and values.

The organization and conduct of several elections in a number of countries over the last few years have not led yet to a real and tangible change, and have not been able to foster a genuine transition to democracy. Unfortunately, many such elections have instead led to strengthening the

control of ruling regimes that are known to have increasingly restricted public freedoms and citizens’ rights. This is due to a large number of factors, including the basic aspects of the electoral process and the way it is usually administered among the most important of them. This presentation will only focus on the general aspects of elections in the ME.

1. The Legal Framework

With very few exceptions, countries in the ME have not gone through a comprehensive, participatory and inclusive legal reform process. In addition, attempts to reform the legal framework of elections have usually been limited to electoral laws and provisions, without taking into account all other laws and regulations that directly or indirectly affect the electoral process. It is common to see that constitutional provisions, mainly those that refer to safeguarding basic citizens rights and the tools to protect them, as well as many other laws including political parties laws, criminal codes, administrative provisions and media regulations among others, are not dealt with in away that makes them consistent with the pretended reforms in the legal framework of elections. It is also common to find different electoral laws that regulate elections for different levels of representation and public administration, which are not fully consistent with each other.

Many election laws in ME countries are outdated, and the reform process, if any, is limited to introducing consecutive and, at times, simply cosmetic amendments, instead of engaging in the drafting of new legislation through a consultative process that is inclusive of all stakeholders and political forces and tendencies.

2. Political Parties

Election systems in the region, in most cases, do not encourage the establishment and consolidation of a political party system. Instead, and at the expenses of political parties, electoral provisions and arrangements seem to be meant to strengthening the role of individual/independent candidates, who have usually been local traditional leaders loyal to ruling regimes.

Specific laws that deal with the freedom of association and political parties are either non existent, full of restrictions that empties them of their genuine purposes, or are completely suspended under long lasting states of emergency and martial laws.

Political parties other than the ruling party, where they exist, are generally weak and lack good structural and internal democratic organization. The one party system and, in many cases, the complete confusion of the ruling party with state structures and institutions is another compelling element that obstructs the development of a

democratic party system, as a key element of democracy and alternative government.

3. Women Participation

For cultural, but also political reasons women, where not simply and completely excluded, have traditionally been discriminated and marginalized in the decision making process. It is clear that the recent attempts to find remedies and foster women participation have not been successful. In many cases they have even been counterproductive, thus diminishing yet more women’s role in the electoral process and the representation of citizens’ interests. The percentage of females in public offices and representative bodies is alarmingly low. This, among other factors, may be behind the fact that in most ME countries there are no gender sensitive policies that are oriented towards the improvement of women conditions in society. The conclusions of the latest versions of the Arab Human Development Report of the United Nations Development Programme are very illustrative in this regard.

4. The Administration of Elections

It is commonly agreed that the independence, autonomy, transparency and complete neutrality of the electoral management body is a *conditio sine qua non* for credible, free and fair elections. With few exceptions only in recent years, the administration of the electoral process fully lays with governmental institutions in most ME countries. Furthermore, in those cases where a specialised body is established for the administration of elections, the formation and composition of such bodies is questioned. Even when the judiciary is entrusted with the supervision of the process, the independence of the judiciary itself is seriously contested.

This is resulting in the conduct of vitiated elections that are characterised by low degrees of public trust and acceptance, as well as many allegations of fraud and misconduct. The low turnout in many cases (i.e. the recent parliamentary elections in Lebanon and Presidential elections in Egypt) indicates people’s mistrust in the system and their absolute conviction that their vote does not make a difference. This is more shocking in countries where people are anxious for a change that leads to an improvement of their bad living conditions.

5. The Empowerment of Citizens & Civil Society

The much generalised apathy of citizens in the region is a result of the established systems and rules that do not encourage a feeling of empowerment. Citizens simply find themselves excluded. Furthermore, the paramount restrictions that are imposed on civil society organizations that could be called to play a leading role in the opening of the decision making

Айман Айуб, Ведущий советник Центральной избирательной комиссии Палестины,
консультант МИДСВ

Опыт и уроки Среднего Востока

I. ВВЕДЕНИЕ

Нынешние выборы в Египте были характеризованы как . Это может быть точная и острая характеристика реальности выборов на Среднем Востоке.

Внедрение демократических принципов и ценностей, изменение длительных и глубоких убеждений касательно отношений между руководителями и теми, которыми руководят, и также поощрение всестороннего, содержащего и истинного диалога с целью способствования эффективному процессу реформирования остаются нерешёнными вопросами региона.

Для того, чтобы участвовать в таком диалоге и успешно начать весьма желательный процесс реформирования необходимо совершить профессиональные действия т.е. анализировать существующие условия, препятствия и также изучать самые подходящие средства. Такие действия должны обеспечить чтобы весь процесс был в руках у тех, к выгоде которых он происходит, и чтобы всё время учитывались специальные и характерные культурные, исторические и религиозные условия народов региона.

Целью моего выступления является содействие стимулированию диалога, проведение которого срочно требуется на всех уровнях. Оно состоит из двух главных частей: первая часть касается нескольких важных общих аспектов выборов на Среднем Востоке, а вторая часть посвящается некоторым, самым необходимым избирательным реформам, как элементам процесса создания демократии.

II. ВЫБОРЫ НА СРЕДНЕМ ВОСТОКЕ: ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

В течении прошедших двух десятилетий последнего столетия состоялись много форм плебисцитов в ряде стран на Среднем Востоке. Однако, трудно считать эти мероприятия демократическими выборами. Они скорее были лишь консультациями, не обеспечивающими минимальные гарантии свободного и честного выражения воли общества. Поэтому, выборы, как таковые на Среднем Востоке можно считать новыми в политической жизни стран региона, но они также играют важную роль в способствовании формулирования разных идеологий, и также в распространении новых, демократических принципов и ценностей.

Организация и проведение нескольких выборов, проведённых во многих странах в течении прошлых лет не привели настоящим и заметным изменениям, и не вызвали подлинных перемен в демократическом направлении. К сожалению проведение таких выборов часто привело вместо укрепления контроля действующих властей, которые

известны ограничением свободы общества и гражданских прав. Разные факторы влияют на всё это, среди самых важных можно упомянуть основные аспекты выборов и метод организации выборов. Я в своём докладе буду сосредоточить внимание на общие аспекты выборов на Среднем Востоке.

1. Законодательная структура

С некоторыми исключениями, страны Среднего Востока не совершали всесторонний, содержательный процесс правовой реформы. Кроме этого, реформирование законодательных основ проведения выборов каснулось обычно только избирательного законодательства и положений, а не охватило других законов и положений, имеющих посредственное или непосредственное влияние на избирательный процесс. Одна общая черта, что конституционные положения, особенно те, касающиеся защиты основных гражданских прав и средств их обеспечения, и также другие законы включая законы о политических партиях, уголовный кодекс, административные положения и правила в отношении СМИ не рассматривались таким образом, чтобы они соответствовали реформам законодательных основ выборов. Другая общая черта, что разные избирательные законы, регулирующие выборы на разных уровнях представительства и общественного управления не полностью соответствуют друг другу.

Избирательные законы многих стран Среднего Востока устарели и в рамках процесса реформирования, если он вообще происходит, внесены только последовательные, или иногда только поправки, вместо того, чтобы составить новое законодательство в рамках консультационного процесса с участием всех заинтересованных сторон, политических сил и направлений.

2. Политические партии

Избирательные системы стран региона, в большинстве случаев, не поощряют учреждение и укрепление системы политических партий. Вместо этого, и за счёт политических партий, положения и соглашения в избирательном процессе скорее укрепляют роль индивидуальных/независимых кандидатов, которые являются обычно традиционными местными вождями, преданными к действующей власти.

Специальных законов, касающихся свободы собрания и политических партий либо не существуют, либо они содержат ограничения и таким образом не осуществляют истинную цель, либо они полностью прекратились в ходе длительного чрезвычайного положения или военного положения.

В отличие от руководящей партии, политические партии, если они вообще существуют, являются обычно слабыми и не

имеют хорошей, демократической внутренней структуры. Однопартийная система и во многих случаях полное соединение руководящей партии с государственными структурами и органами являются друшим элементом, привлекающим всеобщее внимание и припятствующим развитию демократической партийной системы, которая является ключевым элементом демократии и альтернативного правления.

3. Участие женщин на выборах

Из-за культурных, и также политических причин женщины дискриминируются и их участие в процессах по принятию решений ограничено, если их полностью не исключили из таких процессов. Очевидно настоящие стремления найти способ исправления проблемы и поощрять участие женщин не принесли успехов. Во многих случаях они даже привели к обратным результатам и уменьшили роль женщин в избирательных процессах и представительстве гражданских интересов.

Доля женщин в общественных бюрох и представительных органах тревожно низкая. Это в частности объясняется и тем, что в большинстве стран Среднего Востока нет стратегий, учитывающих специфику полов и которые развивали бы условия для женщин в общественных делах. Выводы последней версии Отчёта о развитии человеческого потенциала Арабского региона, составленного в рамках Программы развития Организации Объединённых наций являются очень показательными в этом отношении.

4. Организация выборов

Общепринято, что независимость, автономия, прозрачность, и полная беспристрастность избирательного органа есть обязательным условием – *conditio sine qua non* – проведения достоверных, свободных и честных выборов. Хотя в последнее время мы замечаем и некоторые исключения, в большинстве стран Среднего Востока организация выборов происходит под влиянием правительственных органов. Далее, если для проведения выборов создан специальный орган, то формирование и состав такого органа является сомнительным. Даже если судебная власть наблюдает за процессом, то серьёзно оспаривается независимость судебной власти.

Всё это приведёт к выборам, для которых характерны низкая уровень общественного доверия и одобрения, и много заявлений о нарушениях прав и неправомерных действий. Низкая явка (например на настоящих парламентских выборах в Ливане и президентских выборах в Египте) часто свидетельствует о недоверии людей к системе и об их убеждении в том, что их голос не изменяет мир к лучшему. Это более ужасно в тех странах, где люди боятся изменения,

process constitute another important aspect of exclusion.

The transparency of the process constitutes one of the essential aspects of its credibility and inclusiveness. The absence of structured mechanisms for participation, as well as for the proper observation and scrutiny of the decision making process and the election of representatives for public office leads to obscure practice and non accountable government.

Another important aspect in this regard refers to the lack of measures within the system to strengthen a citizenship feeling and commitment. Existing arrangements rather reinforce sectarian and at times exclusive feelings, leading to encouraging citizens' commitment to geographical, ethnical, tribal or religious interest groups rather than to the general public interest that by nature tends to including instead of excluding the other.

III. DEMOCRACY BUILDING AND NEEDED REFORMS

The above considerations are not meant to draw a black picture that obstructs the ways for hope. They are only a laconic description of existing conditions that are, fortunately, starting to have interesting exceptions with reform attempts that help perceive the light that is starting to flash at the end of the tunnel. However, a number of reforms are badly needed in order to seize the opportunity at this high momentum to foster a smooth transition to democracy while preserving social peace.

1. Constitutional & Institutional Reform

Constitutional and Institutional reform complement each other and constitute a milestone in the path towards democracy building. The transition to democracy needs a genuine constitutional reform process that provides necessary conditions for the implementation of an

efficient reform process of all state institutions. Constitutional reform needs to incorporate into the new supreme norms the values of freedom, justice, rule of law, participation and responsiveness, through effective and concrete arrangements that organize the relationships between the three powers of the state (Legislative, Executive and Judiciary). These values should also guide the constitutional provisions related to the formation, operation, responsibilities and accountability of representative bodies and state institutions.

Institutional reform should be the tangible translation of the reformed constitutional values and principles, resulting in the establishment of participative, democratic, accountable and responsive institutions.

Whenever these concepts are dealt with, elections emerge as a cornerstone for any reform process. Indeed, a credible constitutional reform may only be implemented and sustained by an inclusive body that represents all social segments with no exclusions of any nature. This may only be achieved through a free and fair process to elect such a representative body. In order to complete their reform process, state institutions also need to be established through free and fair elections. Freely and fairly elected institutions are a guarantee for the sustainable introduction of democratic values and practice. It is therefore possible to conclude that elections and constitutional/institutional reform are intrinsically interrelated.

Constitutional provisions in the majority of states in the ME include references to democratic values and principles, as well as to a sovereignty that resides in the people who exercise it through their elected representatives. Nevertheless, such provisions suffer from two main and generalised deficiencies. In the first place is the lack of concrete and directly applicable mechanisms for the implementation of such values and principles

and for the effective empowerment of citizens, thus turning such constitutional provisions into mere rhetorical declarations with no effect. The second deficiency refers to the absence of an adequate institutional set up that ensures the respect and implementation of those principles, in an effective manner that imposes on both rulers and ruled the real rule of law.

Other important aspects that contribute to putting the issues of constitutional/institutional reform high on the priorities' list for democracy building in the region, refer to the real separation of power, the rule of law, the independence of judiciary and, what may be called, the necessary laicisation of constitutions, laws and political institutions.

These constitutional/institutional reform priorities clearly have their direct and immense impact on electoral systems design and performance. Indeed, the design of an adequate electoral system that enables the organization and conduct of credible, transparent, free and fair elections, becomes a kind of fallacy if it is not supported, or even preceded by a constitutional set-up that lays down the necessary foundations for a solid democratic system, as well as the tools for the exercise and sustainability of such democracy.

2. Electoral Reform

Democracy is not only about elections and the conduct of more or less enfranchised plebiscites. However, transition to a sustainable democracy cannot be achieved without a comprehensive electoral reform process. Such a process should ensure the design and enforcement of an electoral system that meets the high aspirations of the people.

Electoral reform thus becomes a key element of democracy building, and should therefore include reforms that deal with the legal framework of elections, electoral system design, electoral



которые приведут к развитию их плохих жизненных условий.

5. Усиление влияния граждан и гражданского общества

Общее безразличие граждан в регионе является результатом систем и правил, не поощряющих чувства усиления влияния. Граждане просто чувствуют себя исключёнными. Далее, другим важным аспектом невключения являются самые важные ограничения, с которыми сталкиваются неправительственные организации, способные играть руководящую роль в открытии процесса по принятию решений.

Прозрачность является одним из основных элементов достоверного и открытого процесса. Отсутствие структурированных механизмов для участия, для настоящего наблюдения и рассмотрения процесса по принятию решений и выбора представителей общественных органов имеет результатом непонятную практику и правительство, которое не есть подотчётным никому.

Другим важным аспектом в этом плане является нехватка мер по укреплению чувства гражданства и преданности. Настоящие условия усиливают те чувства, которые приведут к поощрению приверженности граждан скорее к географическим, этническим, племенным или религиозным группам интересов, чем к интересам общественности. Хотя общественность, по своему характеру не исключает, а старается вовлекать других.

III. СОЗДАНИЕ ДЕМОКРАТИИ И НЕОБХОДИМЫЕ РЕФОРМЫ

Я не хочу смотреть на вышенаписанные вещи мрачно и отнимать надежду. Это только лаконичное описание настоящих условий, которые, к счастью, начинают измениться и некоторые попытки реформы помогают увидеть свет в конце туннеля. Однако, много реформ необходимы для того, чтобы воспользоваться случаем поощрять спокойный перемен в направлении демократии и в то же время сохранить мир в обществе.

1. Конституционные и институциональные реформы

Конституционные и институциональные реформы дополняют друг друга и являются важными событиями на пути к демократии. Переход к демократии требует настоящего процесса реформирования конституции, который обеспечивает необходимые условия для осуществления эффективного процесса реформирования всех государственных учреждений. Конституционные реформы должны включить в новые высшие нормы ценности как свобода, справедливость, законность, участие и ответная реакция и создать эффективные и конкретные условия, регулирующие отношения между тремя ветвями властей (Законодательная,

Исполнительная и Судебная). Эти ценности должны руководить также составлением положений Конституции в отношении учреждения, деятельности, ответственностей и подотчётности представительных организаций и государственных учреждений. Реформы учреждений должны быть практическим осуществлением исправленных конституционных ценностей и принципов, и они должны иметь результатом создания демократических, подотчётных, легко реагирующих учреждений.

Когда эти концепции обсуждаются, выборы возникают как краеугольный камень всякого процесса реформирования. Действительно, достоверную конституционную реформу может осуществить и поддержать только орган, представляющий все общественные сегменты и не исключаящий никаких групп. Такой представительный орган может избраться только в ходе свободного и честного избирательного процесса. С целью завершения процесса реформирования, государственные учреждения тоже должны быть созданы проведением свободных и честных выборов. Учреждения, избранные честно и свободно, являются гарантиями продолжительного внедрения демократических ценностей и принципов. Поэтому можно делать такой вывод, что выборы и конституционные/институциональные реформы взаимосвязаны.

В большинстве стран Среднего Востока конституционные положения касаются демократических ценностей и принципов, и также суверенитета, принадлежащих народу, который их выполняет через своих избранных представителей. Однако такие положения имеют две общих недостатка. Во-первых, отсутствуют конкретные и непосредственно применяемые механизмы для осуществления таких ценностей и принципов, и также нет механизмов для усиления влияния граждан. Таким образом конституционные положения становятся риторическими декларациями без всяких результатов. Во-вторых, нет эффективной институциональной системы, эффективно обеспечивающей уважение к этим принципам и их осуществление таким образом, чтобы установить верховенство закона, что соблюдают и правители, и те, которыми управляют.

Другие важные аспекты, способствующие вопросам конституционных и институциональных реформ, чтобы они заняли первые места на списке приоритетов в связи с созданием демократии в регионе, охватывают настоящее разделение властей, верховенство закона, независимость судебной власти и необходимая т.н. секуляризация конституции, законов и политических институтов.

Очевидно, эти приоритеты конституционных и институциональных реформ непосредственно и значительно повлияют на формирование и функционирование избирательной системы. Действительно формирование подходящей избирательной системы, обеспечивающей организацию и проведение достоверных, прозрачных, свободных и

честных выборов не будет успешным, если его не поддерживает и даже предшествует формирование конституционной системы, в которой созданы необходимые основы солидной демократической системы, и также средства осуществления и устойчивого развития такой демократии.

2. Избирательная реформа

Демократия обозначает не только выборы и проведение какого то плебисцита. Однако переход к демократии не осуществляется без всестороннего процесса реформирования избирательной системы. Такой процесс должен обеспечить чтобы формирование и осуществление избирательной системы удовлетворили желаниям народа.

Таким образом избирательная реформа является ключевым элементом в процессе создания демократии, и она должна охватывать реформы законодательных рамок выборов, формирование избирательной системы, реформы границ территориальных образований для проведения выборов, организации выборов, регистрации избирателей и также избирательные практики.

• Законодательные рамки

Реформа законодательных рамок выборов является отправной точкой избирательной реформы. Реформа должна осуществиться в рамках всеобъемлющего процесса, в ходе которого возможно рассмотреть, анализировать и исправить все законы и правила, касающиеся выборов. Как уже сказано ранее, рядом с избирательным законодательством законодательные рамки охватывают все конституционные положения, касающиеся этой темы и также много других законов, включая законы о политических партиях, о СМИ, соответственные уголовные положения и т.д..

Реформа избирательного законодательства и соответственных норм должна осуществиться в рамках консультационного процесса, учитывающего все взгляды и идеологии общества. Поэтому необходимо предусматривать применение мер и средств, обеспечивающих включение всех политических и общественных групп, особенно женщин, групп меньшинств и других неблагоприятных групп. Это конечно имеет результатом более решительную и длительную поддержку от заинтересованных сторон, ведь отражены интересы и большинства, и групп меньшинств, что является условием критического значения для устойчивого развития демократических механизмов.

Международные стандарты свободных и честных выборов составлены на основе многих международных договоров и соглашений в области прав человека и гражданских прав. Поэтому, и принимая во внимание что большинство стран Среднего Востока подписали ряд международных документов, очень важно учитывать эти международные стандарты, как неотъемлемый компонент юридических положений.

boundaries, electoral administration, voter registration, as well as electoral practices.

• Legal Framework

Reforming the legal framework of elections is the starting point for electoral reform. This process should be a comprehensive one that allows for the review, analysis and reform of all related laws and regulations. As already mentioned above, the legal framework is not limited to election laws, and should also comprehend all relevant constitutional provisions, as well as many other laws including political parties' laws, media regulations, relevant criminal provisions, etc.

The reform of electoral laws and related norms should be completed through a consultative process that takes into account all views and ideologies in a society. It should therefore envisage the use of arrangements and tools that enable the inclusion of all political and societal groups, with special attention to women, minorities and other disadvantaged groups. This will certainly result in a stronger and more lasting support of the largest number of stakeholders, by reflecting and synchronizing the interests of both the majority and the minorities, which is a critical condition for the sustainability of resulting democratic arrangements.

International standards for free and fair elections derive from a number of international treaties and covenants that deal with human and citizens' rights. Therefore, and taking into account that most of the ME countries are signatories of most of those international instruments, it is very important that those international standards are incorporated, as an integral component of the legal provisions.

• Electoral System Design

The design of an inclusive electoral system is at the same time an integral component of a reform process, constituting one of its tangible outputs, as well as a key element, if not a prerequisite for the successful launch and sustainability of that process. In transitional situations there is usually a sense of urgency for elections in order to quickly generate legitimised institutions that are able and morally empowered to deal with electoral and other reforms. This leads at times to producing fragile or somehow transitional systems that may not be the most suitable in the longer-term. In the ME, almost with no exceptions, the recent electoral history proves that timid reforms to the electoral systems have not led to the introduction of real democracy. There is therefore a need to search for manners to enable the design and implementation of new electoral systems, without hampering the need to maintain the peacefulness of the transition process to democracy.

A genuine and inclusive dialogue needs to be instigated in order to establish a list of criteria and priorities for the design of appropriate electoral systems. In transitional situations, and according to the new version of the

International IDEA Handbook on "Electoral System Design", a new electoral system should:

- ✓ Provide incentives for conciliation (conflict management)
- ✓ Provide effective representation (geographical, ideological, descriptive, etc.)
- ✓ Encourage political parties as a key element for the consolidation of democracy
- ✓ Make elections accessible and meaningful (inclusiveness and empowerment)
- ✓ Facilitate stable and efficient government
- ✓ Strengthen the accountability of both governments and individual representatives (influential vote and periodicity of elections)
- ✓ Promote legislative opposition and oversight (equal opportunities)
- ✓ Make the election process sustainable (tailored and lasting)
- ✓ Ensure neutrality and transparency of election administration (Independent EMB)
- ✓ Incorporate international standards (principles of freedom, fairness, transparency, periodicity, universal adult suffrage, secrecy of the vote and equality).

• Electoral Boundaries

One of the most important components of an electoral system refers to its geographical structure, this is electoral boundaries. In fact, the way electoral constituencies and divisions are established has a direct and critical influence on the results of elections. As a matter of fact, the establishment of electoral boundaries has traditionally been used by governments as a hidden tool for the production of tailored electoral results that serve the interests of ruling parties or regimes.

The electoral reform process therefore may not be complete if it does not include a consultative process to review and re-draw electoral boundaries. This process must be inclusive of all interested parties, and must be done in away that safeguard the fairness of representation of all interest groups, with special attention being given to the needs of minorities and other disadvantaged groups. The drawing of electoral boundaries should also come to ensure higher levels of citizenship sense by larger numbers of voters, thus encouraging the harmonization of interests and the commitment to wider public priorities rather than to fragmented and narrow geographical, ethnical or religious interests.

• Electoral Administration

In the transitional phases of a democracy building process stakeholders need doubled levels of reassurance and objectiveness of implementing institutions of the electoral system.

In transitional situations the need to establish an independent electoral management body that assembles the respect, confidence and acceptance of all stakeholders constitutes an essential element. The electoral system should therefore provide for the establishment of an independent electoral administration that is properly and fairly formed, with adequate structures that enable it to deliver credible, free and fair elections. Such an electoral

management body must be compelled to managing elections with complete neutrality, autonomy, transparency and professionalism. The electoral legal provisions should also clearly determine the exclusive responsibility of such administration on all that relates to the supervision, organization and conduct of elections, as well as provide it with adequate tools and arrangements that guarantee the effectiveness of its decisions. Without such an independent electoral administration the whole process may be vitiated and exposed to collapse.

With very few and rather recent exceptions, in most of the ME countries elections are directly managed and fully controlled by governmental bodies (ministries of interior or others). Such bodies are completely loyal to the ruling parties and/or regimes, and have systematically and unfairly geared the electoral processes to safeguard the interests of ruling parties and to diminish the chances of all other political forces and tendencies. This is leading to increased levels of frustration that is many times translated in alarming low turnouts and a strong feeling that the process of change is only a fallacy.

• Voter Registration

It is well known that free and fair elections may be impaired through the control and improper manipulation of voters' lists. That is why a person's electoral rights always start with his/her right to be registered as a voter and to exercise his/her control on the update of voters' lists and the accuracy of the data included therein. The existing system of drawing voters' lists based on existing civil registries data in most of the ME countries systematically results in the disenfranchisement of considerable numbers of voters. It is interesting to note that in most cases disenfranchised voters are among those whose loyalty to the ruling party is not clear.

Independent electoral management bodies in transitional situations should have the ultimate and full responsibility for voter registration. And voters' lists should ensure that all qualified voters are included. Furthermore, voter registration arrangements should include affirmative measures to increase women and minorities participation. They should also take into account the aspects of easy access and permanent update of data in order to ensure the highest possible levels of enfranchisement.

• Electoral Practices

Following the above considerations, it is easy to conclude that the incipient electoral history in the ME, although is an encouraging gate for hope, is characterised by many unfair practices that hamper the credibility of the process and endanger its correct development and sustainability.

Therefore, affirmative measures need to be included in the electoral reform process in order to ensure higher levels of transparency and fairness in elections. Effective and binding

• Формирование избирательной системы

Формирование содержательной избирательной системы является одновременно неотъемлемым компонентом процесса реформирования, являющимся одним из заметных результатов, и также ключевым элементом, даже предпосылкой успешного проведения и устойчивого развития такого процесса. В переходных ситуациях проведение выборов обычно срочно для того, чтобы быстро учреждать легитимные институты, способные и уполномоченные к осуществлению избирательных и других реформ. В результате этого иногда появляются хрупкие или как-то переходные системы, которые могут не соответствовать требованиям на долгий срок. На Среднем Востоке, почти без исключения современная история выборов показывает, что робкая реформа избирательных систем не привела к внедрению настоящей демократии. Поэтому необходимо искать такие методы, которые облегчают формирование и осуществление новой избирательной системы не мешая мирного процесса перехода к демократии. Необходимо поощрять настоящий и содержательный диалог с целью составления список приоритетов и критерий для оформления подходящей избирательной системы. В переходных ситуациях, и согласно новой версии Руководства Международного Института демократии и содействия выборам об новая избирательная система должна:

- ✓ Предоставить возможность для урегулирования конфликта
- ✓ Обеспечить эффективное представительство (географическое, идеологическое и т.д.)
- ✓ Поддержать политические партии, которые играют ключевую роль в консолидации демократии
- ✓ Обеспечить доступные и имеющие смысл выборы (содержательность и усиление влияний)
- ✓ Обеспечить стабильное и эффективное правление
- ✓ Укрепить подотчётность правительства и также индивидуальных представителей (голосование, имеющее решающее значение и периодичность выборов)
- ✓ Обеспечить парламентскую оппозицию и контроль (равные условия)
- ✓ Обеспечить устойчивость избирательного процесса (специально оформленный и устойчивый процесс)
- ✓ Обеспечить независимость и прозрачность организации выборов (независимые избирательные органы)
- ✓ Учитывать международные стандарты (принципы свободы, честности, прозрачности, периодичности, всеобщее избирательное право для взрослых граждан, тайное голосование и равенство).

• Границы территориальных образований для проведения выборов

Один из самых важных элементов избирательной системы касается его

географической структуры, то есть границ территориальных образований для проведения выборов. На самом деле методы создания избирательных округов и участков имеют непосредственное и критическое влияние на результаты выборов. Фактически установление границ территориальных образований для проведения выборов является традиционно скрытым средством производства таких результатов выборов, которые соответствовали интересам правящих партий или систем.

Поэтому реформа избирательной системы нельзя осуществить без проведения консультационного процесса в связи с рассмотрением и перекройки территориальных образований для проведения выборов. В этот процесс должны включиться все заинтересованные стороны и он должен выполнить таким образом, чтобы обеспечилось справедливое представительство всех групп, особенно обращая особое внимание на меньшинства и неблагополучные группы. Установлением границ территориальных образований для проведения выборов необходимо поощрять укрепление гражданских чувств больших групп избирателей и таким образом обеспечить гармонизацию интересов и приверженность скорее приоритетам общества, чем разным и узким географическим, этническим и религиозным интересам.

• Организация выборов

В этапах переходного процесса учреждения демократии, заинтересованные стороны должны иметь в два раза больше убеждений и быть беспристрастными при создании учреждений избирательной системы.

В переходных ситуациях учреждение независимого избирательного органа, имеющего уважение, доверие к всем заинтересованным сторонам и также положительное отношение с ними является очень важным элементом. Поэтому избирательная система должна обеспечить учреждение независимого избирательного органа, имеющего беспристрастный состав и подходящую структуру, обеспечивающую проведение достоверных, свободных и честных выборов. Такой избирательный орган обязуется проводить выборы независимо, самостоятельно, прозрачно и профессионально. Юридические положения в отношении выборов должны точно определить сферы исключительной ответственности такого органа во всех областях организации, проведения выборов и контроля над ними, далее, такие органы должны иметь необходимые соответствующие средства и механизмы, гарантирующие эффективное выполнение своих решений. Без такого независимого избирательного органа весь процесс может быть разбит и подвергаться разрушению.

Хотя есть несколько исключений, особенно в наши дни, в большинстве стран Среднего Востока государственные органы (министерства внутренних дел или другие) организуют выборы непосредственно и они руководят ими полностью. Такие органы олностью преданные правящим партиям и властью и они руководят избирательным процессом нечестно и систематично с целью защиты интересов правящих партий и ослабления возможностей других политических сил и направлений. Всё это приведёт к разочарованию, что часто отражает и тревожно низкий уровень явки избирателей на выборах, а также сильное чувство, что процесс изменения является только обманчивостью.

• Регистрация избирателей

Общеизвестно, что контроль списков избирателей и неправильным обращением с ним можно ослабить проведение свободных и честных выборов.

Поэтому избирательные права человека охватывают право регистрироваться избирателем, проверить обновлённый список избирателей и также точность его данных. Существующая система по составлению списков избирателей базируется на данных существующих общественных реестров и в большинстве стран Среднего Востока допускает лишение избирательных прав значительного числа избирателей. Интересно, что в большинстве случаев избиратели, лишённые избирательных прав имеются среди тех, преданность которых правящей партии ставится под вопросом.

Независимые избирательные органы в переходных ситуациях должны иметь первичную и полную ответственность за список избирателей, и все правомочные избиратели должны быть включены в список. Далее, механизмы по регистрации избирателей должны включить конструктивные меры по повышению участия женщин и меньшинств. При этом нужно учитывать аспекты лёгкой доступности и постоянного обновления данных для того, чтобы избирательные права предоставались на самом высоком уровне.

• Избирательные практики

Исходя из вышеуказанного нетрудно прийти к такому выводу, что история выборов в странах Среднего Востока, хотя обнадёживающая, характеризуется многими несправедливыми практиками, которые препятствуют достоверному процессу и являются опасными на правильное и устойчивое развитие.

Поэтому, избирательная реформа должна содержать конструктивные меры с целью обеспечения высокого уровня прозрачности и честности на выборах. Эффективные и обязательные к выполнению меры необходимы для того, чтобы завершать незаконное влияние правящих партий и/или властей, в том

arrangements are needed in order to put an end to unlawful influence by ruling parties and/or regimes, including aspects related to political parties' and association freedoms, campaign regulations and restrictions, official media abuse, misuse of public funds, voters' freedom of choice and secrecy of the vote, etc. Effective tools are also needed to better define electoral offences and to enforce their corresponding penalties.

It is also critical to foster the establishment of independent electoral management bodies across the region, and to strengthen their capacities where they exist. The availability of adequate education tools and programmes for the exchange of know-how and best practices is increasingly and badly needed in the region. This should also include the establishment of regional networks and communities of practice that help improve electoral practices through tailored tools and arrangements.

Finally, there is an obvious need for civic and voter education programmes that are geared towards introducing democratic values and principles, as well as to strengthening citizens' conscience of their own basic and political rights.

IV. THE ROLE OF INTERNATIONAL COMMUNITY/DONORS IN THE REFORM PROCESS

Democracy is a universal concept. It may manifest itself through varying forms and mechanisms depending on the cultural conditions and traditions of each society, but it does not belong to a given culture or social structure. No matter what variations it may present, it incorporates common principles and key elements by its own nature, including but not limited to freedom, equality, justice, rule of law,

respect for human rights, representative government and free, fair and inclusive participation. Nevertheless, it is clear that there is a deeply rooted negative reaction towards any external attempts to help foster a reform process in the ME, as well as a frequent association between the concepts of democratization and westernisation. Such reaction and association must be very seriously considered. In fact, it is easy to perceive, at the social base levels, a generalised feeling that democracy is an alien concept that does not fit into the Arab culture and traditions. This mistaken perception is carefully abused by regimes and other influential powers to gear the popular postulations against genuine reform initiatives.

Therefore, the enormous challenges for democracy building in the region need to be dealt with through a comprehensive approach, taking into account the specific regional context. An approach that incorporates, as an essential component, considerations of ownership as insistently outlined in the Arab Human Development Reports of UNDP.

External assistance to support the reform process, whether at the regional or national level, should therefore be broad and wide-ranging. Donors should aim at providing well-structured assistance programmes that provide expert and material support for a number of varying components that complement each other and are all essential elements of the democratic process as a whole. The international community's support should be geared towards the transfer of know-how and the exchange of experiences, always with rigorous respect for sensitivities and sovereignty at all levels.

The reform process at large, as well as any associated assistance programmes, should also be inclusive and include all possible stakeholders in

its targeted groups. In addition to focusing on civil society organizations and specific groups, governments and public institutions should also be addressed. Bearing in mind the colossal control that governments in the region are used to exercise on the public life in their countries, it is time that a constructive and sincere dialogue is launched at this level in order to direct governments' attention and programmes towards the paths of democracy building. Governments need to be persuaded of the lasting and uncontested benefits of democracy for their own people on the longer-term.

V. CONCLUSION

It is very sad and alarming to note that people across the ME are increasingly losing hope in the reform process and the real possibilities for change. This is more frustrating in a region that is still in the very outset of the democratic process.

However, and despite all obstacles, the regional culture and heritage have the necessary foundations to enable the launch of a genuine and effective reform process that openly and bravely addresses all elements, in a manner that is tolerable and digestible for the people of the region, their culture, values and beliefs. Therefore it is very urgent and compelling for all parties, local, regional and international, to join efforts in order to open a door of hope for a smooth transition to democracy in the ME. Otherwise the violent transition will continue to be the fate of many countries for years to come.

The great Mahatma Ghandi said: "you must be the change you wish to see in the world". This is a philosophy that, in my view, is valid for both local initiatives as well as external support efforts in the reform and democracy building processes in the Middle East.



числе на свободы политических партий и ассоциаций, правила и ограничения касательно избирательной кампании, злоупотребление государственных СМИ, злоупотребление общественными фондами, свободу выбора избирателей, тайность голосования, итд.. Эффективные средства нужны и для более правильного определения нарушений избирательных прав и исполнения соответствующих санкций.

Учреждение независимых избирательных органов по всему региону и укрепление их капацитетов, если они уже существуют, тоже есть критически важными. В регионе всё больше требуются подходящие средства и программы обучения для обмена знаниями и передовым опытом. Это касается и учреждения региональных сетей и групп, которые поощряют развитие избирательных практик посредством специальных механизмов.

В заключение, очевидно необходимо осуществить программы по просвещению граждан и избирателей, которые способствуют внедрению демократических ценностей и принципов, и также повышению осведомлённости граждан о своих основных и политических правах.

IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА И ДОНАТОРОВ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Демократия является универсальной концепцией. Она проявляется в разных формах и механизмах в зависимости от культурных условий и традиций каждого общества, но она не принадлежит к определённой культуре или общественной структуре. Не смотря на то, в какой форме она проявляется, по характеру она включает в себя общие принципы и ключевые элементы, например свободу, равенство, справедливость, верховенство закона, уважение к правам человека, представительное правительство и свободное, честное и содержательное участие. Однако ясно, что существует глубоко укоренившийся негативный подход к любому внешнему стремлению поощрять процесс реформирования на Среднем Востоке, и также часто думают, что идея демократизации и прозападничество взаимосвязаны. К такому подходу и взаимосвязи нужно относиться серьёзно. На самом деле легко осознать то общее чувство, что демократия является чужой концепцией, которая не соответствует культуре и традициям арабских стран. Правящие и другие влиятельные власти часто злоупотребляют этим неправильным подходом для того, чтобы пользоваться популярными требованиями против истинных новаторских инициатив. Поэтому, огромную задачу внедрения демократии в регионе нужно решить всеобъемлющим подходом, принимая во внимание специфику региона. Такой подход должен охватывать и уважение к собственности,

что излагается и в отчётах о развитии человеческого потенциала Арабского региона, составленных в рамках Программы развития Организации Объединённых наций.

Внешнее содействие процессу реформирования и на региональном, и на общенациональном уровне должно охватывать широкие сферы. Донаторы должны стремиться предоставить хорошо структурированные программы содействия, обеспечивающие экспертную и материальную поддержку для многих разных сфер, которые дополняют друг друга и являются основными элементами демократического процесса. Международное сообщество должно способствовать передаче знаний и обмену опытом, всегда строго учитывая суверенитет и чувствительность на всех уровнях.

Процесс реформирования, и также все связанные программы содействия должны включить всех возможных заинтересованных сторон в состав целевой группы. Кроме неправительственных организаций и специальных групп необходимо включить в этот процесс и правительства и общественные организации. Принимая во внимание тот огромный контроль, что выполняют правительства в странах региона над общественной жизнью, пришло время проводить конструктивный и искренний диалог и на этом уровне для того, чтобы направить внимание и программы правительства на путь к демократии. Правительства должны убедиться в

длительных и неоспоримых выгодах, которые даёт демократия народам на долгий срок.

V. ВЫВОДЫ

Очень трудно и тревожно заметить, что народы Среднего Востока всё более теряют надежду процесса реформирования и реальных возможностей изменения. Это более разочаровывающее в этом регионе, который находится в самом начале демократического процесса.

Однако, и несмотря на все трудности, культура и наследие региона имеют необходимые устои для проведения эффективного процесса реформирования, открыто и смело охватывающего все элементы таким образом, чтобы это было легко усваиваемое и удовлетворило народов региона, их культуру, ценности и убеждения. Поэтому все, местные, региональные и международные стороны должны срочно соединить свои усилия и дать надежду на спокойный переход к демократии в странах Среднего Востока. В противном случае насильственный переход ожидается во многих странах в ближайшие годы.

Великий Махатма Ганди сказал: «ты должен сделать такой сдвиг, который ты хочешь видеть в мире». По моему этот философский подход действителен для местных инициатив и также для внешней поддержки усилий по реформированию и внедрению демократии в странах Среднего Востока.



Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada

International cooperation: the IMIE case (International Mission for Iraqi Elections)



In my remarks to you today, I will provide an overview of the challenges we face in international electoral missions. In so doing, I will offer some reflections on how electoral missions are indeed more and more challenged. I will then provide an overview of the

particular experiences of the IMIE since its creation last December, and describe the IMIE's next steps for the forthcoming constitutional referendum, expected to be held on October 15, 2005, and the general election expected in December 2005.

You will see that, threaded through my remarks, is the belief that international cooperation in electoral missions contributes to the consolidation of electoral democracy in general and in Iraq in particular.

The pertinent question, to begin, is why are electoral monitoring missions increasingly challenged? The reason can be found in the fact that the fundamental character of elections, being their role in securing democratic development, is becoming increasingly apparent to the public at large. The importance, indeed intrinsic value, of the vote is recognized by each citizen as a mechanism to enable their participation in their respective governments.

The participation of election observers, by their presence, confers legitimacy on electoral processes. And the participation of electoral observation missions can bring to the fore broader questions of a country's ability to put in place the mechanisms of democratic governance. Elections are increasingly understood as fundamental to the aim of increasing public participation in national government. In addition, elections are increasingly and rightly understood to be only one element of wider processes and structures that must be put in place to secure ongoing, democratic public participation.

Meanwhile, the world at large is following electoral developments on an unprecedented scale. Modern communications has intensified the interest of the world in difficult electoral contexts. Elections in countries facing serious challenges with regard to ensuring security and legitimacy illustrate how the constituency for a given election is much wider than the voters *in situ*, with diaspora communities seeking to renew their participation in strengthening their countries' prospects for democratic development.

International electoral monitoring missions play an important role in satisfying "our" own appetite to be there on the ground – our appetite being that of the international community of electoral experts and observers from around the world. The

broad scope of cooperation involved in international electoral missions attests to the shared belief that mechanisms of international governance play an important role in securing the futures of individuals in all pockets and regions of the globe.

Another important aspect of international electoral missions is their impartiality. A mission's impartiality enables it to play an accompanying role – that is, provide ongoing guidance in developing the most appropriate electoral rules, a sound legal framework, and effective administrative processes.

In order for this model to work, it is important to have an independent national electoral commission. While, ultimately, it could be important that the national electoral commission attain permanence as an electoral body, the independence of electoral commissions is key to ensuring the sustainability of electoral structures. This enables a country to increase the legitimacy of, and public confidence in, its electoral processes.

To sum up my preliminary remarks, elections today play an encompassing role. Further, the context of the world today presents challenges that we all have to rise to. These are the challenges of longer-term participation of voters, and the longer-term need for stability and security in societies and states in transition.

The International Mission for Iraqi Elections (IMIE)

I believe the model of the International Mission for Iraqi Elections (IMIE) is a commendable example of international cooperation. The IMIE model for monitoring elections is distinct from, but complementary to, traditional electoral observation. Formed of independent electoral management bodies, the IMIE provides peer review before, during and after the election. The focus is on providing advice and accompanying the Iraqis over the longer term. Our ultimate goal is to build the institutional capacity of the Independent Electoral Commission of Iraq (IECI) – and to learn from them in turn.

While other traditional observation models play a valuable role, they tend to be short-term, lasting only one to three days, and focused on election day itself. More often than not, they are not coordinated. Organizations do not talk to each other to compare findings. This makes it difficult to arrive at conclusions that have statistical validity.

The model of the IMIE provides an effective means of addressing both the short-term need to verify the legitimacy of elections, as well as the long-term need to foster democratization and prospects for social and economic development.

A) How did the IMIE come to be?

Not surprisingly, the idea of creating an international mission for Iraqi elections was fraught with many challenges. Initially, no one was coming forward to conduct international monitoring of the Iraqi elections. The UN could not because it was directly involved in organizing the elections.

The IMIE was established on December 20, 2004, as a result of the Iraq Election Monitoring Forum, organized by Elections Canada in Ottawa, with the encouragement of the United Nations and the Independent Electoral Commission of Iraq (IECI), and the financial support of the Canadian International Development Agency (CIDA).

A Steering Committee was established, with myself as Chair. The Committee is made up of independent electoral management bodies from around the world, including Albania, Australia, Bangladesh, Canada, Ghana, Indonesia, Mexico, Panama, Romania, United Kingdom, Yemen, as well as the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO). In addition, the League of Arab States agreed to accompany the mission as an observer. Elections Canada has established a secretariat for this mission to lead and coordinate the activities of the Steering Committee.

Elections Canada's rationale for participation in the IMIE is simple. Our motivation was, and has always been, the democratic rights of 14 million or so Iraqi electors. Regardless of how people felt about the events leading up to this point, what was important – and what remains important – is to help the Iraqi people seize this admittedly fragile and imperfect, but also historic, opportunity to begin the process of building democracy in their country.

Security requirements meant that a traditional election observation mission – involving hundreds of international observers visiting thousands of polls on election day – was not possible. Traffic restrictions that were put in place by the Iraqi authorities for three days before and after the election greatly reduced the ability to carry out monitoring activities. Finally, a very short time frame was available before the first electoral event on January 30, 2005.

B) What are the IMIE's main tasks?

As an impartial and neutral mission, the IMIE's main tasks are to follow the election preparations and make informed judgments, and to build capacity and confidence through assessment of identified targets and activities for the three electoral events scheduled for 2005. For the January 30, 2005 elections, the IMIE focused on

Ж.-П.Кингсли, Руководитель Федеральной избирательной администрации Канады

Международное сотрудничество на примере деятельности международной миссии по выборам в Ираке

Я своим докладом хочу предоставить обзор задач, которые мы должны решить в международных миссиях по выборам. Я буду поделиться мыслью о том, как миссии по выборам действительно сталкиваются со всеми вызовами. Потом я буду предоставить обзор специфического опыта международной миссии по выборам в Ираке (ММВИ), созданной в прошлом декабре, и я также расскажу о следующем действии ММВИ, предпринятых в связи с очередными конституционным референдумом, назначенным на 15 октября 2005 года и также в связи с всеобщими выборами, проведенными в декабре 2005 года.

Я убежден, что международное сотрудничество в области миссий по выборам способствует консолидации демократических выборов в общем, и в данном случае в Ираке.

Я хочу начать следующим уместным вопросом: Почему миссии по наблюдению за выборами сталкиваются со всеми большими вызовами? Может быть потому, что основной характер выборов, то есть их роль в обеспечении демократического развития становится всё более очевидным для общественности. Значение и действительно истинная ценность голосования признаётся каждым гражданином как механизм, обеспечивающий возможность на их участие в соответствующих правительствах.

Наблюдатели за выборами придают своим присутствием легитимность избирательному процессу. Далее, миссии по наблюдению за выборами могут выдвинуть вопросы о способностях страны вводить в действие механизмы демократического правления. Выборы всё больше считаются основным элементом осуществления участия общественности в национальных правительствах. Кроме этого, выборы всё чаще, и правильно считаются только одним элементом обширного процесса и структуры, что необходимо вводить в действие с целью обеспечения постоянного и демократического участия общественности.

В то же время, в мире происходит беспрецедентное развитие по выборам. Современная коммуникация повышает интерес мира к сложным избирательным ситуациям. Выборы в странах, сталкивающихся со серьёзными вызовами в области обеспечения безопасности и легитимности, показывают, что среди избирателей есть не только избиратели на месте, но и группы лиц, живущих в диаспоре и старающихся возобновить своё участие в процессе демократического развития своей страны.

Международные миссии по мониторингу выборов играют важную роль и в удовлетворении, то есть желание международного сообщества избирательных экспертов и наблюдателей со всего мира быть на месте событий. Широкое сотрудничество в рамках международных миссий по выборам подтверждает убеждение в том, что механизмы международного правления

играют важную роль в обеспечении будущего лиц во всех районах и регионах мира.

Другим важным аспектом международных миссий по выборам является их независимость. В силу своей независимости, миссии могут выполнить сопровождающую роль т.е. предоставить постоянное руководство в создании самых подходящих избирательных правил, прочных законодательных рамок и эффективного избирательного процесса.

Важно создать независимую общенациональную избирательную комиссию для того, чтобы эта модель работала. В конце концов, важно чтобы общенациональные избирательные комиссии действовали на постоянной основе в качестве избирательного органа, в то же время их независимость является ключевым значением с точки зрения способности избирательных структур к длительным действиям. Это даст возможность государству повысить легитимность избирательных процессов, и также общественное доверие к ним.

Подытоживая мои предварительные замечания можно сказать, что в наши дни выборы играют всеобъемлющую роль. Далее, в наши дни в мире наблюдаются вызовы, которые мы все должны принять. Эти вызовы касаются долгосрочного участия избирателей и необходимости стабильности и безопасности в переходных обществах и государствах.

Международная миссия по выборам в Ираке (ММВИ)

Я убежден, что модель Международной миссии по выборам в Ираке является примером международного сотрудничества, заслуживающим похвалы. Модель ММВИ для мониторинга выборов отличается от традиционного наблюдения за выборами, и в то же время дополняют его. ММВИ, составленный из независимых избирательных органов, проведёт экспертизу перед выборами, во время и после выборов. Главной целью миссии является предоставление советов, оказывать долгосрочную поддержку народу Ирака, создать институциональный потенциал Независимой Избирательной Комиссии Ирака (НИКИ) – и также учиться от них.

Другие традиционные модели наблюдения играют важную роль, однако они обычно краткосрочные действия, продолжающиеся только 1-3 дня и сосредоточивающие внимание на день выборов. В большинстве случаев миссии не координируются и организации не сопоставляют результаты своих наблюдений. Поэтому трудно прийти к выводам, имеющим статистическую обоснованность.

Модель ММВИ предлагает эффективные средства для выполнения краткосрочной необходимости подтверждения легитимности выборов, и также для выполнения

долгосрочной необходимости поощрения демократизации и общественного и экономического развития.

А) Как появилась ММВИ?

Не удивительно, что идея создания международной миссии по выборам в Ираке была чревата многими проблемами. В начале никто не предлагал свои услуги провести международный мониторинг выборов в Ираке. ООН не смог это сделать, поскольку она участвовала в самой организации выборов.

ММВИ была основана 20 декабря 2004 года в результате Форума по мониторингу выборов в Ираке, организованного Федеральной избирательной администрацией Канады в г. Оттаве, с поддержкой Организаций Объединённых Наций, Независимой Избирательной Комиссии Ирака и с финансовой помощью Агентства международного развития Канады.

Также был создан Руководящий комитет, председателем которого избран я. Комитет состоит из независимых избирательных органов со всего мира, включая Албанию, Австралию, Бангладеш, Канаду, Гану, Индонезию, Мексику, Панаму, Румынию, Соединённые королевства, Йемен и Ассоциацию организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ). Кроме этого, Лига арабских государств присоединилась к Миссии в качестве наблюдателя. Федеральная избирательная администрация Канады учредил Секретариат Миссии, который координировал действия Руководящего комитета, и также руководил ими.

Основная причина участия Федеральной избирательной администрации Канады в ММВИ простая. Нас побудили и побудят демократические права примерно 14 миллионов иракских избирателей. Несмотря на то, что люди думают о событиях, которые привели к настоящей ситуации, важно было и есть и сейчас то, чтобы помочь народу Ирака воспользоваться этой, конечно недолговечной, но также исторической возможностью начать процесс внедрения демократии в своей стране.

Из-за условий безопасности не было возможности для проведения традиционной миссии по наблюдению за выборами с участием сотней международных наблюдателей, посещающих множество участков в день выборов. Власти Ирака вводили в действие ограничения движения за три дня до и после проведения голосования и они значительно уменьшили возможности проведения мониторинга. В конце концов, перед первыми выборами, т.е. 30 января 2005 года был очень короткий период для проведения мониторинга.

В) Главные задачи ММВИ

Главные задачи ММВИ, как беспристрастной и независимой миссии состоят в том, чтобы

the election process inside Iraq, and the Out-of-Country (OCV) registration and voting processes.

C) The IMIE's activities to date:

To date, there have been three meetings of the IMIE Steering Committee.

The first Steering Committee meeting took place in London on January 4–5, 2005. There, the Committee agreed to establish a Secretariat for the IMIE with liaison offices in Amman and Baghdad. The Committee also developed a 10-point system of evaluation, consisting of the following elements:

- legal framework
- voter registration
- electoral preparations
- voter information and education
- equitable access to media
- certification of political parties, coalitions and candidates
- pre-polling and post-election complaint procedures
- polling [i.e. *voting on election day*]
- vote counting and compilation of results
- out-of-country registration and voting.

For each area, an international expert was hired to write an assessment report, following criteria and questions laid out by the Steering Committee, and relying on the legal and regulatory documents developed by the IECI, and information provided through the Amman and Baghdad offices.

During its second meeting in Amman, Jordan, on January 28–30, 2005, the Steering Committee examined six preliminary assessments: legal framework, voter registration, electoral preparations, voter information and education, equitable access to media and out-of-country registration and voting.

Drawing on judgments from academic experts and experienced practitioners, the Steering Committee agreed that the Independent Electoral Commission of Iraq had prepared and put in place a sound system, generally in keeping with international standards, although some areas required further review and discussion.

The IMIE released its preliminary report on January 30, after the close of polls in Iraq. This report was sent to the IECI and posted on the IMIE Website (www.imie.ca) in English and Arabic.

The third meeting of the Steering Committee took place from March 16–19, 2005 at the UN headquarters in New York city as part of the UN-organized "Iraq Electoral Process Technical Briefing: Lessons Learned and Upcoming Challenges". The IMIE's main objectives for the meeting were to review the conclusions of the expert assessors obtain feedback from the IECI and others, and make recommendations for the forthcoming electoral events in Iraq. We also wanted to explore future collaboration with the IECI and the UN.

Since the last meeting, a final report was circulated in draft to IECI and IMIE members for their feedback. Their comments were received and integrated. The Final Report includes recommendations for future electoral events, focusing on the most immediate needs: the October constitutional referendum and December general elections. The IMIE's Final Report is available on the IMIE Website in English and Arabic.

Out-of-country registration and voting

An important element of the January 30 elections was the out-of-country registration and voting process. The IECI mandated the International Organization for Migration (IOM) to conduct the out-of-country vote in 36 cities across 14 countries. This was a significant achievement, and both the IECI and the IOM are to be commended.

The IMIE monitored the out-of-country registration and voting for the January 30 elections. More than 100 monitors were recruited from 13 countries by the Inter-Parliamentary Union, the Danish Ministry of Foreign Affairs, the Swedish Ministry for Foreign Affairs and the Swedish International Development Cooperation Agency, the government of Japan (through its embassies), The Electoral Commission in the UK, the Australian Election Commission, and in the United States, the Federal Election Commission, as well as a number of state and local election agencies. Canadian embassy staff also provided valuable assistance in a number of countries.

IMIE's final assessment of the OCV program has also been posted on the IMIE Website.

D) Future plans – what next?

After accompanying the IECI through the January elections, the IMIE was asked by the IECI to continue its mission for the forthcoming electoral events in Iraq.

For the October constitutional referendum and the December general elections, the IMIE process will be similar to the one used for the January 30 elections: expert assessors will evaluate key areas of the electoral process, and the Steering Committee will draw on these assessments when evaluating each electoral event. Over the longer term, the IMIE is prepared to accompany the IECI as a professional and skilled independent electoral management body and to help the Iraqi people as they build and strengthen their democratic process.

E) Overview of the IMIE model:

In addition to providing pre-election assessment and evaluation of the election itself, the IMIE also provides follow-up after the event. The IMIE's

approach of accompaniment (*démarche d'accompagnement*) is based on respect for the independence of the Iraqi Electoral Commission, as well as for the culture and history of the country. The IMIE model is, in fact, similar to the approach Elections Canada has taken with Mexico, where we have been involved – in a mutually beneficial relationship – with the Instituto Federal Electoral (IFE) since 1992.

The IMIE has been received positively, but has encountered skepticism also, partly because people did not see international observers on the ground. We knew from the start that it would not be possible to convince the skeptics of the value of this type of mission without tangible proof.

No doubt, one key to the success of the IMIE's mission was the presence of thousands of national election observers. The IECI accredited some 23,000 non-partisan observers, and 34,000 political entity agents. Many received training from international organizations. For example, the more than 9,000 observers deployed by the Iraqi Election Information Network (EIN) received training and support from the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), IFES, the United Kingdom Department for International Development (DFID), the United Nations Development Program (UNDP), and the European Union Electoral Support Program (EUESP). The most important point, though, is that these were Iraqi citizens observing their own elections.

There is a place for traditional international observation. But the IMIE approach, I would suggest, places greater emphasis on capacity building through the sharing of information and expertise on a peer-to-peer basis.

However, it is neither necessary nor desirable to wait until the ideal conditions are in place before moving on democracy. There are two reasons for this. First, who gets to decide what those conditions are? Second, who is to be the judge of when all the necessary conditions are met? The point is the judgment is not ours to make.

In conclusion, nobody knows what the impact of holding elections will be. There are risks involved and nothing guarantees that democracy will prevail after the first or even second election. But what is important is that the decisions about when and how to proceed must be made by the Iraqi people. They will devise a democracy of their own choosing.

The January 30, 2005 Iraqi elections have proved to be an important learning experience for all involved and showed that the IMIE can be a model for future electoral assistance missions – in addition to international observers.





следить за ходом подготовки к выборам и составить информированное мнение, и создать потенциал и атмосферу доверия путём оценки установленных целей и деятельности для трех избирательных событий, назначенных на 2005. В связи с выборами от 31 января 2005 года, ММВИ сосредоточило внимание на ход избирательного процесса в Ираке, на регистрацию за пределами страны и процесс голосования.

С) Деятельность ММВИ до настоящего времени

До сих пор состоялись три заседания Руководящего комитета ММВИ.

Первое заседание Руководящего комитета состоялось 4-5 января 2005 года в Лондоне. На этом заседании Комитет решил о создании Секретариата ММВИ и двух отдела связи в Аммане и Багдаде. Комитет создал и систему оценки, которая состоит из следующих десяти пунктов:

- законодательные основы
- регистрация избирателей
- подготовки к выборам
- информирование и просвещение избирателей
- равный доступ к СМИ
- проверка политических партий, союзов и кандидатов
- процедуры обжалования перед выборами и после выборов
- голосование в день выборов
- подсчёт голосов и определение результатов
- регистрация и голосование за пределами страны

За каждый пункт отвечал один международный эксперт, который должен был составить оценки и отчёты в соответствии с критериями и вопросами, установленными Руководящим комитетом, с учётом юридических и нормативно-правовых документов НИКИ, и также информации, предоставленной отделами в Багдаде и в Аммане.

В ходе второго заседания Руководящего комитета, проведённого 28-30 января 2005 года в Аммане (Иордания), было рассмотрено шесть предварительных отчётов по следующим темам: законодательные основы, регистрация избирателей, подготовка к выборам, информирование и просвещение избирателей, равный доступ к СМИ и регистрация и голосование за пределами страны

На основе оценки академических экспертов и опытных специалистов Руководящий комитет пришёл к мнению, что Независимая Избирательная Комиссия Ирака создала и вводила в действие солидную систему, в общем соответствующую международным стандартам. В то же время некоторые вопросы требовали дополнительных проверок и рассмотрений.

ММВИ выпустила предварительный отчёт 30 января, после закрытия голосования в Ираке. Отчёт получил и НИКИ и был доступен на вебсайте ММВИ на английском и на арабском языках. (www.imie.ca)

Третье заседание Руководящего комитета проводилось в рамках , организованного

ООН 16-19 марта 2005 года на штабквартире ООН в Нью-Йорке. Главной целью этого заседания было рассмотрение выводов экспертов и откликов НИКИ и других, и также составление рекомендации для предстоящих избирательных событий в Ираке. Мы также хотели проработать вопросы сотрудничества на будущее с НИКИ и ООН.

Со времени проведения последнего заседания мы распространили проект заключительного отчёта среди членов НИКИ и ММВИ для того, чтобы они выразили своё мнение о нём. Потом мы получили и включили их замечания в отчёт. Заключительный отчёт содержит рекомендации для проведения будущих избирательных событий сосредоточивая на самые насущные потребности, т.е. на конституционный референдум назначенный на октябрь, и всеобщие выборы, проводимые в декабре. Заключительный отчёт ММВИ доступен на вебсайте ММВИ на английском и на арабском языках.

Регистрация и голосование за пределами страны

Одним из важных аспектов выборов 30 января была регистрация и голосование за пределами страны. НИКИ передала проведение голосования за пределами страны в 36 городах из 14 стран под мандат Международной организации по миграции (МОМ). Это было значительным достижением, а НИКИ и МОМ обе заслужили похвалы.

ММВИ провела мониторинг регистрации и голосования за пределами страны на выборах 30 января. Больше чем 100 наблюдателей были набраны из 13 стран с помощью Межпарламентского Союза, Министерства иностранных дел Дании, Министерства иностранных дел Швеции и Агентства сотрудничества и международного развития Швеции, правительства Японии (через посольства страны). Также содействовали Избирательная комиссия СК, Избирательная комиссия Австралии, Федеральная избирательная комиссия США, и также много местных и государственных избирательных агентств США. Сотрудники посольств Канады тоже предоставили полезную поддержку во многих странах.

Заключительный отчёт ММВИ о голосовании за пределами страны тоже доступен на вебсайте ММВИ.

Д) Планы на будущее – что следует?

После получения поддержки в связи с выборами в январе, НИКИ попросила ММВИ продолжить свою миссию в ходе предстоящих избирательных событий Ираке.

ММВИ будет совершать такие же действия в связи с конституционным референдумом в октябре и всеобщими выборами в декабре, как это было на всеобщих выборах 30 января. Значит, эксперты будут оценивать ключевые элементы избирательного процесса и на основе их оценок Руководящий комитет даёт оценку целому процессу выборов и референдума. На долгий срок ММВИ готова предоставить поддержку НИКИ, как профессиональному, квалифицированному, независимому избирательному органу и

помочь народу Ирака в процессе внедрения и укрепления демократии.

Е) Модель ММВИ

Кроме того, что ММВИ проведёт оценку предвыборной ситуации и проведения выборов, она тоже предпринимает последующие действия. Принципы ММВИ основаны на уважение к независимости Избирательной комиссии Ирака, и также к истории и культуре страны. Модель ММВИ похожа на подход Федеральной избирательной администрации Канады в отношении Мексики, где мы сотрудничаем с Федеральным Институтом по выборам с 1992 года и налажили взаимовыгодные отношения.

ММВИ восприняли положительно, но она наталкивались и на скептицизм в частности потому, что люди не встретились с международными наблюдателями на месте. С самого начала мы знали, что мы можем убедить скептиков в важности такой миссии только ясными доказательствами.

Без сомнения одним из ключевых причин успехов ММВИ было участие тысячей национальных наблюдателей в процессе. НИКИ аккредитовала примерно 23,000 непартийных наблюдателей и 34,000 представителей политических групп. Многие получили подготовку от международных организаций. Например, больше 9,000 наблюдателей, назначенных Сетью Информации по выборам в Ираке получили подготовку и поддержку от Национального демократического института за Международные дела, МФИС, Министерства Великобритании по международному развитию, Программы развития ООН и Программы содействия выборам Европейского Союза. Самое важное было то, что иракские граждане наблюдали за своими выборами.

Традиционные миссии по наблюдению имеют своё место. Однако способы ММВИ придают особое значение наращиванию потенциала посредством обмена информацией и знанием на равноправной основе.

В то же время, не нужно и не желательно ждать идеальных условий для продвижения демократии. Две причины для этого. Во-первых, кто может определить эти условия? Во-вторых, кто должен решить о том, когда удовлетворительны эти условия? Не нам судить по этому вопросу.

В заключении, никто не знает какие будут последствия проведения выборов. В этом есть и риски, и нет гарантии для того, чтобы демократия осуществилась после первых, или даже вторых выборов. Важно, чтобы решение о том, когда и как продолжить, было принято народом Ирака. Они сами будут придумать и выбрать форму демократии.

Выборы в Ираке 30 января 2005 года были важным опытом для всех включённых в процесс и доказали, что ММВИ может служить моделью для будущих миссий по содействию выборам – в дополнение к международным миссиям по наблюдению.

Luis Carlos Ugalde, President of Mexico's Federal Electoral Institute

MONEY AND THE ELECTORAL CONTEST



Today, I would like to share with you some thoughts on what I consider is one of the main challenges faced by modern democracies: how to promote a sound and more transparent relationship between money and politics.

As all of you know, from the late 1970's and through the following two decades, the world witnessed with optimism a series of transitions toward democracy. During those years, political analysts in academic centers and international agencies around the globe focused on the study of what conditions were conducive to the establishment of electoral democracies and on ways in which a successful transition was feasible for countries still living under non-democratic regimes.

However, once plural political institutions have been established, a new series of issues have arisen regarding the performance of emerging democracies. There is a new agenda of challenges for both democratic consolidation, and for the increase in the quality of democratic institutions. One of these new issues is the relationship between money and politics, which has become in recent years one of the most sensitive concerns among democracies, especially among those in a consolidation stage.

In these days, no country in the world can claim to be exempt of experiences where the undue influence of money has led to accusations of corruption, political scandals and, ultimately, public distrust in the political activity. The most recent Global Corruption Barometer published by Transparency International shows clearly that people around the world perceive that one of the main sources of corruption in their countries is politics. More worryingly, in 36 out of 62 countries surveyed by TI, political parties were

rated by the general public as the institutions most affected by corruption.

At the Latin American region, the United Nations Development Program's Report on Democracy also shows that political parties are consistently ranked in the bottom of surveys measuring public confidence in institutions. The average Latin American citizen considers that political parties are even less reliable than other institutions facing important public confidence problems, such as the legislatures or the police. Both TI and the UNDP have identified financial scandals as a main source of this lack of confidence in political parties. This creates a number of significant problems for democracies, as citizen participation in public affairs is hampered to a large extent by skepticism in the institutions that are central to democratic systems, such as political parties.

Clearly, for emerging democracies to consolidate, it is necessary to promote a sound relationship between money and politics. However, as all of you know well, this is much easier said than done. Money and politics have, and will always be intertwined. The problem here is that, as John Maynard Keynes put it one hundred years ago "whatever be the numerical representation of wealth, its power will always be out of proportion".

It has come onto us, electoral authorities, to try and find innovative ways to regulate this power on behalf of the public interest. In this context, there are three key questions that I think can serve us as a map to begin our discussion and exchange of ideas on money and politics during the workshops taking place in the following days. These questions are:

1. Should money for political parties come from public sources, from private sources or from both?

2. What is the best approach to regulate the relationship between money and political campaigns?
3. Should electoral authorities regulate political parties' access to the mass media?

1. Should money for political parties come from public sources, private sources or from both?

In order to address the first question, let me start by summarizing the different points of view on what is the most desirable source for financing of political parties. On the one hand, advocates of private financing consider that political activities should be paid by those who take a voluntary interest in ideologies, issues and candidates. From this perspective, passing the bill of political competition to taxpayers is both unfair and inefficient. Another strong argument in favor of private contributions is that they create a linkage between parties and their constituencies, making politicians more responsive to the demands of their supporters.

On the other hand, there are three important arguments that have led to many nations to support the allocation of public resources for political parties: equality, legality and the social benefits of democracy. With regard to equality, it is clear that the use of money in politics will inevitably reflect the uneven distribution of wealth in a society. Therefore, political parties representing the interests of the affluent will have better chances to win than parties representing disadvantaged constituencies. Public money levels the playing field, thus promoting a wider social representation in electoral contests. The second argument for granting parties public resources is to promote legality. It is argued that, left to their own devices, political parties will be tempted to raise money from whatever available source. This need is higher in an environment where campaigning costs are constantly rising, which raises concerns about the origin of funds for politics and the risks of undue influence from illegal or even criminal groups. Public money flows are also easier to track and oversee, which helps to ensure the legality of electoral contests. Finally, a third reason for favoring public funding to political parties is related to the notion that democracy can be characterized as a "public good" providing key "positive externalities", such as political stability and civic liberties. The benefits of such externalities clearly outweigh the associated costs. Thus, sustaining democracy with public resources ensures the existence of these positive effects over time.

In the case of Mexico, political parties are mostly publicly-funded institutions. This fact has its origins in the nation's political evolution. As you may know, the Mexican political system was dominated by the Institutional Revolutionary Party (PRI) during most of the 20th century. Virtually all political positions, from the nation's presidency to governorships, municipalities and Congress seats, were occupied by PRI politicians.



Луис Карлос Угалдэ, Председатель Федерального избирательного института Мексики

ДЕНЬГИ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ СОРЕВНОВАНИЕ

В моём сегодняшнем выступлении я хочу рассказать о том, как можно способствовать созданию правильного и более открытого взаимоотношения между деньгами и политикой. На мой взгляд это является одним из важнейших вопросов современных демократий.

Как вы все знаете, весь мир смотрел с оптимизмом на процессы перехода к демократии, которые произошли начиная с конца 1970-ых годов в течении двух десятилетий. За эти годы политологи научных и международных институтов мира сосредоточили своё внимание на исследовании того, какие условия способствуют созданию избирательной демократии, и какие способы, методы обеспечивают успешный переход стран с недемократической системой правления.

Однако, созданием плюралистических политических институтов возникали новые вопросы в отношении развивающихся демократий. На повестке дня появились новые задачи и касательно укрепления демократии и повышения качества деятельности демократических институтов. Одна из новых задач связана с взаимоотношением между деньгами и политикой и это стало одним из самых чувствительных дел в демократиях, особенно в тех, которые находятся в стадии укрепления.

В настоящее время каждой страны мира может касаться опыт неправильного влияния денег, что приведёт к обвинению в коррупции, политическим скандалам и в конце концов к недоверию к политике в обществе. Данные самого последнего опроса «Барометр мировой коррупции», представленные Трансперенси Интернешнл ясно показывают, что по мнению людей со всего мира именно политика является одним из главных источником коррупции с своих странах. Больше беспокойств вызывает то, что в глазах общества больше всего политические партии затронуты коррупцией в 36 странах из обследованных 62 стран.

Согласно отчёту о демократии Программы развития ООН, политические партии постоянно занимают последние места в рейтинге по оценке уровня доверия общества к институтам в Латинской Америке. Средний гражданин Латинской Америки считает политические партии менее надёжными других институтов, сталкивающихся с проблемами недоверия со стороны общества, например законодательные власти и полицейские силы. Согласно Программе развития ООН и Трансперенси Интернешнл финансовые скандалы являются главным источником недоверия к политическим партиям. Это имеет результатом значительные проблемы для демократий, поскольку на участие граждан в общественных делах очень отрицательно влияет скептицизм в институтах,

имеющих ключевое значение в демократии, как и политические партии.

Очевидно, что необходимо способствовать созданию правильного взаимоотношения между деньгами и политикой с целью укрепления развивающихся демократий. Однако, вы все прекрасно знаете, что легче сказать, чем сделать это.

Политика всегда сплеталась и будет сплетаться с деньгами. Это проблематично потому, что – как Джон Майнард Кейнс сказал сто лет назад – «какое бы то ни было числовое представление богатства, его власть будет всегда чрезмерная».

Мы, избирательные органы, должны найти новаторские способы для регулирования власти богатства в интересах общества. В этой связи есть три ключевых вопроса, которые помогают нам начать обсуждение на тему «деньги и политика» в ходе заседаний этой конференции. Я имею в виду следующие вопросы:

1. Какие должны быть источники финансирования? Частные, общественные или смешанные?
2. Что есть лучшим подходом к регулированию отношений между деньгами и политикой?
3. Должны ли избирательные органы регулировать доступ политических партий к СМИ ?

1) Какие должны быть источники финансирования? Частные, общественные или смешанные?

Чтобы ответить на первый вопрос, я сначала хочу обобщить разные взгляды о самых привлекательных источниках финансирования политических партий. Сторонники частного финансирования считают, что политическую деятельность должны финансировать те, которые проявляют добровольный интерес к идеологиям, делам и кандидатам. С этой точки зрения, это нечестно и неэффективно, что налогоплательщики оплачивают счёт за политические соревнования. Другой весомый аргумент в пользу частного финансирования в том, что это создаёт связь между партиями и их избирателей, и политики быстрее реагируют на требования своих приверженцев.

С другой стороны, существуют три важных аргумента, которые заставили многие страны поддержать выделение общественных средств политическим партиям: равенство, законность и общественная польза демократии. В отношении равенства ясно, что деньги в политике неизбежно отражают неравномерное распределение богатства в обществе. Поэтому, политические партии, представляющие интересы богатых, имеют больше шансов на победу, чем партии, представляющие

неблагополучных избирателей. Финансирование из общественных источников делает игровое поле «единым» и таким образом способствует более широкому представлению общественных групп в избирательном соревновании. Второй аргумент в пользу общественных источников финансирования партий – поощрять законность. Если политические партии оставляем без помощи, то они склоняются к тому, чтобы добывать деньги из любой возможной источники. Эта необходимость есть более значительной в такой среде, где расходы на кампанию постоянно повышаются, и поэтому можно поставить вопрос о происхождении источников финансирования политики и также о риске неуместного влияния незаконных или даже криминальных групп. Далее, легче следить за потоком общественных денег, и это обеспечивает законность избирательного соревнования. В конце концов, третий аргумент в пользу общественных источников финансирования политических партий связан с представлением, что демократия есть «общественным благом» с ключевым «положительным внешним эффектом», как политическая стабильность, гражданские привилегии. Прибыль внешних эффектов несомненно превосходит сопутствующие затраты.

В случае Мексики, политические партии являются в основном институтами, финансируемыми из государственного бюджета. Это связано с политическом развитии страны. Как вы наверно знаете, в политической системе Мексики властвовала Институциональная Революционная Партия (ИРП) во время XX-ого века. Фактически все должности, начиная с президентства страны до должности губернатора, муниципалитетов и депутатских мест Конгресса занимали политики ИРП. Во время 1990-ых годов осуществился ряд избирательных реформ, что поощряло демократию и дух соперничества на выборах. Финансирование политических партий из государственного бюджета было введено в 1996 году с целью уменьшения неравенства оппозиционных партий и ИРП. Это способствовало плюрализму в Конгрессе и государственном правительстве, и проложило путь для победы оппозиционной партии на президентских выборах от 2000 года, и таким образом кончилось 70-летнее господство одной партии.

Несмотря на это, поиск справедливости и плюрализма стал очень дорогим для налогоплательщиков. Например, по оценкам Федерального избирательного института (ФИИ) партии будут получать почти 500 миллионов долларов на выборах от 2006. Однако, возрастающие затраты политических кампаний заставили политические партии искать частные источники финансирования, даже если это нарушает правила, недопуская использование некоторых источников

During the 1990's a series of electoral reforms helped to promote democracy and competitiveness in elections. Public funding to political parties was introduced in 1996 in order to reduce the inequality faced by opposition parties vis-à-vis the PRI. This boosted political pluralism in the Congress and state governments, and paved the way for the victory of an opposition party in the presidential elections of 2000, which ended 70 years of a single party's dominance.

Nevertheless, the search of equity and pluralism has turned out to be very expensive for taxpayers. For instance, for the 2006 election, the Federal Electoral Institute estimates that parties will receive almost \$500 million dollars. But, despite receiving important flows of cash, the increasing costs of political campaigns have made many parties to seek private funding, even if this means to break the rules prohibiting certain money sources, such as unions or foreign donors.

The challenge in Mexico is dual: on the one hand, public funding is one of the foundations of the nation's political pluralism, with all the benefits that a vigorous electoral competition has for democracy and the empowerment of citizens. On the other hand, the amount of public funding granted to parties is highly unpopular, due to the perception that these resources have been often diverted for the personal gain of some politicians, and that political campaigns are often more centered on personal attacks, rather than on more important issues and concerns affecting citizens.

In this context, several ideas have been proposed to moderate the cost of the Mexican democracy for the taxpayer, such as reducing the length of political campaigns. However, the Congress has not amended the electoral law in this regard. Consequently, the IFE has focused more on identifying the sources of private funding to political parties in order to ensure their legal validity and to uphold the rules limiting its amount. The IFE also tries to detect cases of inadequate use of public funds for political campaigns, although this is a task that also belongs to the sphere of other public auditing offices.

2. What is the best approach to regulate the relationship between money and political campaigns?

The second question is related to the approach that electoral authorities follow when regulating the relationship between money and politics. In many nations, the autonomous nature of political parties has led to adopt a laissez-faire approach to their finances, based on the assumption that disclosure has by itself the power to regulate the system.

In this approach, parties are required by law to make public the sources of their funds, which are mostly or entirely private. The voter has then the right to access this information, either directly or through the media, and then passes judgment on the legitimacy of their preferred party's or candidate's contributors. Parties, it is assumed, will pay special attention to their sources, as

illegal or dubious contributors could harm them politically and turn voters away from them.

On the other hand, the regulatory approach says that a public agency must monitor and check the flow of money going to the pockets of candidates, on behalf of the general public. This approach emphasizes the role of sanctions to dissuade and/or to punish parties accepting illegal money or breaching the limits imposed on campaign spending.

This is the case of the IFE in Mexico, as we have the legal mandate to organize federal elections and to allocate and oversee funding to political parties. The IFE also oversees that parties do not breach the limits imposed on campaign spending, as a way to ensure equity in the competition. This has created a complex "love and hate" relationship between parties and the electoral authority, as the IFE needs cooperation of political parties in all the issues related to electoral organization. However, conflict often arises when the IFE performs audits to parties' financial statements, and especially when such audits expose irregular management and lead to sanctions.

Some analysts have pointed out the need to introduce some components of the laissez-faire approach to gradually reduce the role of sanctions as the main regulatory tool, thus diminishing the conflictive side of the IFE – parties' relationship. Transparency can serve as a preventive measure, aiming to make these institutions more accountable before the electorate. The IFE has taken steps toward this goal, by modifying its rules on public access to political parties' information.

3. Should electoral authorities regulate political parties' access to the mass media?

When talking about money in politics one has to deal with the issue of parties' access to the media. Campaigns in modern democracies are indeed a costly business. Parties are constantly in need of more resources to be competitive, and being competitive is often the same than being permanently on the spotlight of the mass media. Many democracies allow parties to buy freely their own media time, following the market rules. However, other countries have recognized that parties' access to the media can also pose a challenge in terms of the cost and the equity of the electoral competition. In order to address these challenges, electoral legislations in different countries establish a wide variety of arrangements, such as:

- ✓ Banning advertising in private media;
- ✓ Allowing access only through publicly-owned media enterprises at low or zero cost; or
- ✓ Offering parties free time in the slots allocated for public service announcements in private media, among other measures.

However, any attempt to regulate the political use of media influence often enters in conflict with issues such as freedom of speech. The challenge

is how to combine the flexibility that every modern campaign needs in using of media as a tool to reach and persuade the electorate with the issues of transparency, equity and the cost of the electoral contest.

In Mexico, political parties are granted free access to the media via the IFE. Nonetheless, they can also purchase their own spaces either with public funding allocated by the Institute or with private money. It has been estimated that Mexican parties spend between 50 and 70% of their resources in radio and TV advertising, thus making access to the media one of the key elements in the discussion to curb the costs of political campaigns, and thus in moderating the costs of democracy for the taxpayer.

Yet another issue in parties' access to the media is the quality of the public debate. Citizens need information regarding parties' platforms and candidates' proposals on the relevant issues, in order to cast a more reasoned vote. Nevertheless, modern campaign advertising has overemphasized the role of image, emotions and perceptions. The media often focus on the exchange of accusations and insults by candidates, rather than in their specific public policy proposals. The IFE in Mexico has sought to improve the quality of political debate by organizing academic events and conferences and by airing TV and radio debates between members of all parties.

As we have seen, the relationship between money and politics is not a problem with a simple solution. The long-term challenge for the electoral authorities is how to create the right incentives for all actors to promote best practices in party financing:

- ✓ Regulation must ensure a basic level of equality in the opportunities for all parties competing in an election.
- ✓ Regulation must also open up different channels for political fund raising, since parties cannot become neither fully-subsidized public agencies, nor private entities responding only or mainly to particular interests.
- ✓ Regulation must rely not only on sanctions, but also in promoting transparency and disclosure regarding the origins and sources of funding for political parties.
- ✓ Regulation has also to seek ways to ensure that all parties have access to the mass media, looking for ways to enhance the quality of public debate.
- ✓ Finally, regulation has to keep in mind that money and politics are inevitably related, and will remain that way in the future.
- ✓ Therefore, the best approach is to find realistic and feasible ways to regulate this relationship and promote an efficient and transparent party finance system.

I am sure that this International Conference will allow us to discuss innovative ways to address these and other important challenges faced by electoral institutions throughout the world.

финансирования, как источники зарубежных донаторов.

В Мексике есть двойная проблема: с одной стороны общественное финансирование есть основой политического плюрализма страны, со всеми выгодами избирательного соревнования в отношении демократии и усиления влияния граждан. С другой стороны выделенные партиям общественные средства есть очень непопулярными, потому что считается, что эти деньги часто отводятся на личную выгоду некоторых политиков, и политические кампании часто сосредоточивают внимание на нападение какой-то личности, а не на более важные для граждан вопросы. В этой связи были намерения снизить расходы мексиканской демократии для налогоплательщиков, и также сократить период проведения политических кампаний. Однако, Конгресс не внёс поправки в избирательное законодательство в этом плане. Следовательно, ФИИ сосредоточил внимание на установление частных источников финансирования политических партий с целью повышения их легитимности и защищать правила, ограничивающие стоимость субсидий. ФИИ тоже старается обнаружить случаи неправильного пользования общественными деньгами в целях политических кампаний, однако эта есть задачей и других органов, осуществляющих аудиторскую проверку.

2) *Что есть лучшим подходом к регулированию отношений между деньгами и политикой?*

Второй вопрос касается подхода избирательных органов к регулированию отношений между деньгами и политикой. Самостоятельность политических партий имела результатом невмешательства к финансовым вопросам партий во многих странах. Согласно этому подходу партии обязаны законом опубликовать источники своих денежных средств, которые есть полностью или в большой степени частными. Потом избиратели имеют право получить информацию непосредственно или через СМИ, и выносить решение о законности доноров своих предпочитаемых партий и кандидатов. Предполагается, что партии обращают особое внимание своим источникам, поскольку нелегальные или подозрительные донаторы могут нанести политический ущерб.

С другой стороны, сторонники регулирования считают, что органы осуществляющие аудиторскую проверку должны проверить денежных поток, от имени общественности. Этот подход подчёркивает роль санкций в том, чтобы отклонять партий от принятия нелегальных денег, и от нарушений ограничения в отношении финансирования кампаний, или чтобы наказать их за нарушение.

ФИИ выполняет такую роль в Мексике, поскольку мы имеем полномочие организовать федеральные выборы, выделить денежные средства политическим партиям и проверить их. ФИИ также проверяет партии, чтобы они не нарушили ограничения в отношении финансирования

кампаний, и таким образом обеспечивает равенство в соревновании. Это привело к отношению типа «любит-ненавидит» между партиями и избирательным органом, поскольку ФИИ должен сотрудничать с политическими партиями во всех областях организации выборов. Конфликты бывают часто, когда ФИИ осуществляет аудиторскую проверку финансовых отчётов партий, особенно когда обнаруживает незаконное управление делами и применяет санкции.

Некоторые специалисты думают, что необходимо внедрить в некоторой степени подход невмешательства и постепенно сократить роль санкций, как главное средство регулирования и таким образом уменьшать конфликты между партиями и ФИИ. Требование прозрачности может быть превентивной мерой и заставить этих институтов быть подотчётным избирателям в более значительной степени. ФИИ предпринимает шаги в этом направлении и внес поправки в правила о доступе общественности к информации о политических партиях.

3) *Должны ли избирательные органы регулировать доступ политических партий к СМИ?*

В связи с ролью денег в политике необходимо касаться и вопросов доступа партий к СМИ. Кампании в современных демократиях стоят действительно очень дорого. Партия постоянно требуется больше средств для того, чтобы они были конкурентноспособными. В интересах конкурентноспособности часто необходимо быть постоянно в центре внимания СМИ. В многих демократиях партии могут свободно покупать эфирное время для себя, согласно правилам рынка. Однако, другие страны осознали, что доступ партий к СМИ тоже может быть проблематичным с точки зрения расходов и равенства избирательного соревнования. С целью решения этой проблемы, в избирательных законодательствах разных стран наблюдаются разные распоряжения, которые например:

- ✓ запрещают рекламу в СМИ в частной собственности;
- ✓ допускают доступ лишь к СМИ, находящихся в государственной собственности по низкой или нулевой цене; или
- ✓ предлагают партиям бесплатное эфирное время в ходе объявлений, представляющих всеобщий интерес в частных СМИ.

Однако, любая попытка регулировать вопросы использования СМИ в политических целях часто вступает в конфликт с делами, как свободы печати. Наша задача в том, чтобы сочетать необходимую гибкость использования СМИ в целях общения и убеждения избирателей в ходе кампании с обеспечением прозрачности, равенства и расходов на избирательное соревнование.

В Мексике политические партии получают свободный доступ к СМИ через ФИИ. Тем не менее они могут приобрести собственное эфирное время либо за общественные

средства, выделенные ФИИ или за личные денежные средства. По оценкам политические партии Мексики потратят 50-70% своих средств за объявления по радио и телевидению, поэтому доступ к СМИ есть одним из ключевых вопросов дискуссий об ограничении расходов за политические кампании, и таким образом уменьшать расходы демократии для налогоплательщиков.

Другим важным аспектом доступа партий к СМИ является качество общественных дискуссий. Избиратели должны получить информации о программах партий и кандидатов, чтобы они сознательно голосовали. В то же время в современных кампаниях придаётся чрезмерное значение роли имиджа, эмоций.

В СМИ часто сосредоточивают скорее на обвинения в чем-либо и оскорбления кандидатов, чем на специальные, общественно-политические программы. ФИИ Мексики старается повысить качество политический дебатов путём проведения научных мероприятий и конференций, и передачи по радио и телевидению дебатов с участием членов всех партий.

Видно, что проблему касательно отношения между деньгами и политикой нелегко решить. Задача избирательных органов в долгосрочном плане состоит в том, чтобы создать правильные средства, поощряющие всех актёров для обеспечения передовой практики в области финансирования партий:

- ✓ Регулирование должно обеспечить основные условия равенства возможностей партий, участвующих в выборах.
- ✓ Регулирование должно предоставить разные возможности для сбора средств в политических целях, ведь партиям нельзя получить субсидии только от государственных органов или частных организаций, представляющих исключительно или в основном интересы специальных групп.
- ✓ Регулирование должно касаться не только применения санкций, но и поощрения прозрачности, и предоставления отчёта об источниках финансирования политических партий.
- ✓ Регулирование также должно обеспечить доступ к СМИ всем партиям и касаться повышения качества общественных дебатов.
- ✓ В заключении, регулирование должно иметь в виду, что деньги и политика неизбежно взаимосвязаны, и это так остаётся и в будущем.
- ✓ Поэтому, наилучший подход заключается в том, чтобы найти реальные и осуществимые способы регулирования этого взаимоотношения и создать эффективную и прозрачную систему финансирования партий.

Я уверен в том, что эта международная конференция даст нам возможность обсудить передовые способы решения этих и других важных задач избирательных институтов по всему миру.

Michal Meduna, European Commission, Directorate-General Justice and Home Affairs

European Parliament elections – lessons learned



There are two basic reasons why the European Union is active in electoral matters. First, it is a requirement that even those Union citizens who move to another Member State should be given a set of electoral rights in order to enhance their integration. Secondly, the

European Parliament is the only one of the European institutions elected directly by the citizens of the EU Member States. The European Commission is not an electoral body, however it works together with the competent authorities of the Member States in electoral matters. The reason for it is that, during the elections to the European Parliament, the Commission's competence is limited to observe compliance with framework legislation as the electoral management is carried out by the member States according to the national legislation.

The European parliament is the biggest multinational parliament of the world. It is composed of 732 deputies representing 455 million citizens (about 350 million eligible voters) in 25 Member States. The first election to the Parliament was in 1979 and now we are in the sixth legislative term (for five years). The European Parliament was established with an aim to bring the Union closer to the citizens and succeeded in that. Its powers have significantly increased over the time:

- Participation in legislative procedure
- Control over the EU budget
- Approves and/or rejects the proposals of the European Commission
- A range of consultative powers.

The main principles of the elections to the European Parliament are the same in all the Member States as follows:

- Direct and universal national suffrage to a supranational body
- Free elections and secret voting
- Proportional representation
- Voting for national and/or regional lists
- Equality of voters (e.g. women and men).

The elections are not conducted by the European union itself but they are arranged by the Member States which also decide on detailed electoral procedures. For example the lists of candidates are composed on regional basis in the United Kingdom, France, Italy, Poland, and Belgium. Voters give their polls for national lists in Austria, Czech Republic, Hungary, Denmark, Luxembourg, and Spain. In Germany there is a mixed basis. In most Member States the participation in the voting process depends on the free will of the voters. However, in some countries – like Belgium, Greece or Luxembourg – voting is compulsory.

Despite the common principles there are significant differences among the election systems of the Member States:

- Member States are free to choose a fixed list, a preferential list or a single transferable vote system and/or a threshold for obtaining a seat. (The threshold should have not exceeded 5% of the votes cast at national level).
- Elections are not carried out at the same time but within a period of time (in 2004 from 10 June to 13 June).
- A vast diversity is among the Member States in the number of votes required to obtain a seat (ranging from 70.000 in Luxembourg to 830.000 in Germany.)

The reason for this diversity is that the Act on the EP elections (adopted in 1996 and amended in 2002) lays down only the basic principles and rules of these elections and the detailed regulations are adopted by the Member States. There is one more EU directive (93/109 EC Directive) that provides for equal access of Community voters residing in another Member State to the right to vote and to stand as a candidate.

It is worth mentioning that elections turnout is generally decreasing:

- 1979: 63%
- 1984: 61%
- 1989: 58,5%
- 1994: 56,8%
- 1999: 49,8%
- 2004: 45,7%

It is a great challenge to find reasons for this tendency and increase the participation of voters in the elections. There are other problems and challenges to be solved in the future elections. One of them is the date of the publication of

results. The Act on the elections provides that Member States may not officially make public the results of their count until after the close of polling in the Member State as early publication could influence voting patterns in the Member States. However, as elections are held in different days the results published in a Member State may influence the voters of those States where elections are held later.

Another problem is the uniform application of the suffrage right. As there is no uniform Community definition of a person entitled to vote, Member States have adopted diverse policies ranging from the United Kingdom (where there is suffrage for certain categories of non-Union citizens and hold outside the Union territory) to the Baltic countries where “non-citizens” (those who live in these countries but have no full citizen's right) do not have the suffrage.

The alliances of political parties in the European Parliament arise a problem as well. The national parties are not obliged to announce before the elections which political fraction in the Parliament they would align. For this restriction voters cannot make an informed choice.

Until recently, the remuneration of the representatives was up to each Member State. For this reason there was a tenfold difference between the least and the best paid members of the European Parliament. New rules were adopted in 2005 in order to cease this disproportion.

The regulations on voter's registration need modification. The possibility of Union citizens to vote either in the state of origin or in the state of residence makes it difficult to eliminate potential double voting. That is also a problem that sufficient information is not available for all Union citizens residing in another Member State.



Михал Медуня, Европейская Комиссия, Генеральная дирекция по вопросам юстиции и внутренним делам

Выборы в Европейский Парламент – опыт и уроки

Активность Европейского Союза в области выборов объясняется двумя основными причинами. Во-первых, и те граждане Союза, которые переселяются в другую страну-участницу ЕС должны иметь избирательные права для того, чтобы повысить их интеграцию. Во-вторых, среди европейских институтов только Европейский Парламент избирается непосредственно гражданами стран-участниц Европейского Союза. Европейская Комиссия не является избирательным органом, однако она сотрудничает с компетентными органами стран-участниц в избирательных вопросах. Это объясняется тем, что во время выборов в Европейский Парламент полномочие Комиссии ограничено на наблюдение соответствия выборов основополагающему законодательству, поскольку страны-участницы организуют и проводят выборы сами в соответствии с национальным законодательством.

Европейский Парламент является наибольшим многонациональным парламентом мира. Он состоит из 732 депутатов, представляющих 455 миллионов граждан (примерно 350 миллионов граждан с избирательным правом) в 25 странах-участницах. Выборы проходились впервые в 1979 году, а сейчас мы в шестом законодательном сроке (на пять лет). Европейский Парламент был учреждён для того, чтобы сблизить Союз с гражданами, и он добился этой цели. На протяжении последних лет его полномочия значительно расширились:

- Участие в законодательных процессах
- Контроль над бюджетом ЕС
- Одобряет или отвергает предложения Европейской Комиссии
- Ряд консультативных прав

Основные принципы проведения выборов в Европарламент, как и других выборов в странах-участницах, следующие:

- Непосредственное и всеобщее избирательное право на выборы в наднациональный орган
- Свободные выборы, тайное голосование
- Пропорциональное представительство
- Голосование по общенациональному и/или региональному списку
- Равенство избирателей (женщин и мужчин).

Выборы проводятся не самым Европейским Союзом, а странами-участницами, которые также решают о подробных вопросах избирательного

процесса. Например, список кандидатов составляется на региональном уровне в Соединённом Королевстве, Франции, Италии, Польше и Бельгии. Избиратели голосуют по общенациональному списку в Австрии, Чехии, Венгрии, Дании, Люксембурге и Испании. В Германии применяется совмещенная система. В большинстве странах-участниц участие в процессе голосования зависит от свободного решения избирателей. Однако, в некоторых странах, как в Бельгии, Греции или Люксембурге, существует принудительное голосование.

Не смотря на общие принципы, между избирательными системами стран-участниц наблюдается значительные различия:

- Страны участницы могут решить, применяют-ли они закрытый список, предпочтительный список, или систему единого передаваемого голоса и/или избирательную порог для приобретения депутатского места (Избирательный порог не может повысить 5 % количества голосов поданных на общенациональном уровне).
- Выборы проводятся не в то же самое время, а в течение определённого периода (в 2004 году с 10 июня до 13 июня)
- Между странами-участницами есть значительное разнообразие касательно количества необходимых голосов для приобретения депутатского места (начиная с 70.000 в Люксембурге до 830.000 в Германии).

Это разнообразие объясняется тем, что Законом о выборах в Европейский Парламент (одобренным в 1996 году и поправленным в 2002 году) формулируются только основные принципы и правила этих выборов, а подробные правила проведения выборов принимаются странами-участницами. Ещё одна директива ЕС (номер 93/109) касается выборов в Европарламент. Она обеспечит равные права для избирателей Союза, проживающих в другой стране-участнице избрать и быть избранным.

Следует упомянуть и то, что явка на выборах в целом снижается:

- 1979: 63%
- 1984: 61%
- 1989: 58,5%
- 1994: 56,8%
- 1999: 49,8%
- 2004: 45,7%

Найти причины этой тенденции и повысить явку избирателей на выборах, представляющих собой большие вызовы. Кроме этого, некоторые другие проблемы и вызовы должны быть решены на будущих выборах. Одна из них связана с датой опубликования результатов. Закон о выборах предусматривает, что страны-участницы не могут опубликовать результаты официально до завершения голосования в странах-участницах, поскольку заблаговременное опубликование результатов может повлиять на голосование в других странах-участницах. Поскольку выборы проводятся в разные дни, опубликованные результаты одной страны-участницы может повлиять на избирателей тех стран, в которых выборы состоятся позже.

Другая проблема связана с единым применением избирательных прав. Поскольку на уровне Союза отсутствует единообразное определение тех людей, имеющих право на голосование, страны-участницы применяют разные практики: в Соединённом Королевстве имеют право на участие в голосовании и определённые группы неграждан Союза, а в прибалтийских странах неграждане (т.е. люди, проживающие в этих странах, но не имеющие всех гражданских прав) не имеют права на голосование на выборах в Европарламент.

Союзы политических партий в Европейском Парламенте тоже поднимают проблему. Национальные партии не обязаны сообщать перед выборами о том, к какому союзу они будут присоединиться. Из-за этого ограничения избиратели не могут принять информированное решение.

До настоящего времени каждая страна-участница определила стоимость заработной платы своих депутатов. По этой причине наилучше оплачиваемые члены Европейского парламена получили в десять раз больше зарплаты, чем наименее оплачиваемые. Новые правила были приняты в 2005 году с целью устранения этой диспропорции.

Правила о регистрации избирателей тоже нужно поправить. Возможность граждан Союза голосовать либо в стране происхождения, либо в стране проживания делает трудным исключение двойного голосования. Также проблема, что граждане Союза, проживающие в другой стране-участнице не имеют доступа к достаточной информации.

Vadim Zhdanovich, Senior election adviser to OSCE/ODIHR

Experiences of OSCE/ODIHR



This year we are marking the 30th anniversary of the Helsinki Final Act and the 15th anniversary of the Charter of Paris for a new Europe. These two documents are keystones in human dimension architecture and have provided the foundation to ensure full respect for human rights and fundamental freedoms, including democratic elections.

OSCE participating States “declare that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government”.

Over the years, the ODIHR has developed a broadly accepted methodology for observing elections. It covers all elements of the electoral process, namely the legal framework; the administration of elections; the election campaign and the media environment, as well as voting, counting and appeals.

The ODIHR election observation missions have so far been active in more than 30 participating States, including France, Spain, the UK and the USA.

I would like to give an update on the ODIHR’s election-related activities since we last convened during the 2004 ACEEEO Annual Meeting. Since that time, the ODIHR has deployed observation and assessment missions to the following participating States: Albania, Belarus, Bulgaria, Moldova, Kyrgyzstan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Romania, Tajikistan,

Ukraine, the United Kingdom, the United States and Uzbekistan.

A fundamental tenet of election observation is the requirement for transparent and regular public reporting. As always, ODIHR reports that have been issued prior, during and subsequent to each of these missions, including Needs Assessment Reports, pre-election Interim Reports, Preliminary Post-Election Statements, Interim Recommendation Reports as relevant and Final Reports, are posted on the ODIHR website. Each year we update a CD with all ODIHR preliminary statements and final reports, and the most recent version includes all reports issued between 1996 and 2004.

We currently have a mission deployed in Azerbaijan in the context of the upcoming 6 November parliamentary elections. In the last week, we have just completed a Needs Assessment Mission to Kazakhstan in the context of the presidential election, now scheduled for 4 December of this year, and we will be issuing our subsequent report in the coming days.

The ODIHR has deployed, in cooperation with the OSCE Secretariat, an Election Support Team to Afghanistan in the context of 18 September parliamentary elections. This is not an observation mission culminating in the assessment of the election process in line with OSCE commitments or other international standards, but is a technical mission intended to provide a set of recommendations to the Afghan authorities upon the completion of the election process.

In the context of out-of-region activities, I would also like to note that the ODIHR, in cooperation with the Secretariat, conducted a Training Needs

Assessment Team visit to the Palestinian Territories during the 9 January Palestinian Authority presidential election.

The ODIHR has adapted its observation methodology to respond to specific circumstances arising in the context of election observation. For example, some observation missions have been limited to a long-term team, without the presence of short-term observers on election day. This has been the case in countries where past experience or a need assessment mission indicates that serious problems on election day are unlikely at the polling-station level but that observation of the long-term process might still produce useful recommendations. Alternatively, a mission may not deploy short-term observers if it is clear at the outset, or becomes clear during the course of the election process, that conditions have not been established for a meaningful voting day.

Another initiative taken by the ODIHR to fulfill its mandate has been the development of election assessment missions. An assessment mission is normally deployed to assess elections in longer-standing or post-transition democracies and focuses on specific issues and the implementation of best practices. An assessment mission generally consists of a team of experts who visit a country for a relatively short period of time before and on election day. An assessment mission has the possibility to address issues pertaining to the overall administrative and legal framework for the conduct of elections, issues that affect elections at both the state and regional level, and polling-station procedures on a rather limited basis. Recommendations are provided as necessary.

Following upon the 2004 Supplementary Human Dimension Meeting on Electoral Standards and Commitments, in April 2005 we met and discussed election issues of interest to participating States entitled “Challenges of Election Technologies and Procedures”. We were especially pleased that a few key members of the ACEEEO actively participated in these events. On the occasion of the 2005 SHDM, the ODIHR also launched the updated and expanded fifth edition of its Election Observation Handbook, which reflects accumulated experience over the past decade.

Nowadays the ODIHR to pursue three follow-up initiatives:

The first initiative includes an expert meeting to consider the need – if necessary – for developing additional commitments to supplement the existing ones a “Copenhagen Plus” discussion. This meeting was held 6–7 September, and the discussion was very much focused on the principles of transparency, accountability and public confidence. The ODIHR is presently



Вадим Жданович, Старший советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ

Опыт БДИПЧ/ОБСЕ

В этом году мы отметим 30-летний юбилей подписания Заключительного акта в Хельсинки и 15-летний юбилей Парижской Хартии для новой Европы. Оба документа являются основами архитектуры человеческого измерения и создали основу обеспечения широкого уважения прав человека и основных свобод, в том числе демократическим выборам.

Страны-участницы ОБСЕ заявляют, что.

За последних лет БДИПЧ была разработана общепринятая методология наблюдения за выборами. Она охватывает все элементы избирательного процесса, т.е. законодательную базу, проведение выборов, избирательную кампанию и СМИ, и также процесс голосования, подсчёт голосов и жалобы.

Миссию БДИПЧ по наблюдению за выборами действовали до сих пор в больше 30 странах-участницах, включая Францию, Испанию, СК и США.

Я хочу дать новейшие информации о деятельности БДИПЧ, совершённых в области выборов со времени последнего ежегодного собрания АОЦВЕ в 2004 году. С этого времени миссии по наблюдению за выборами и экспертные миссии действовали в следующих странах-участницах: Албании, Беларусь, Бульгари, Молдавии, Кыргызстане, Бывшей Республики Югославии, Македонии, Румынии,

Таджикистане, Украине, Соединённом Королевстве, Соединённых Штатах и Узбекистане.

Требование прозрачного и регулярного представления отчёта является основной нормой проведения наблюдения за выборами. Как всегда, отчёты БДИПЧ, представленных до, во время и после каждой миссии, включая отчёты по оценке нужд, предвыборные промежуточные отчёты, заявления о предварительных выводах после выборов, промежуточные рекомендации и итоговые отчёты доступны на вебсайте БДИПЧ.

Каждый год мы обновляем компакт диск, содержащий все предварительные заявления и окончательные отчёты БДИПЧ, и самая последняя версия содержит все репорты, представленных между 1996 и 2004.

В настоящее время направлена миссия в Азербайджан в связи с очередными парламентскими выборами от 6 ноября. Мы только что составили на прошлой неделе отчёт по оценке нужд в отношении к президентским выборам в Казахстане, состоящим по плану 4 декабря 2005 года. Последующие отчёты будут опубликованы в ближайшие дни.

В сотрудничестве с Секретариатом ОБСЕ, БДИПЧ направило Группу избирательной поддержки в Афганистан в связи с парламентскими выборами от 18 сентября. Эта миссия была не миссией по наблюдению

за выборами, оценивающей избирательный процесс с точки зрения его соответствия обязательствам ОБСЕ или другим международным стандартам. Она была скорее технической миссией с целью предоставления рекомендации организаторам выборов в Афганистане по организации избирательного процесса.

В связи внерегиональными деятельностью я хочу упомянуть и то, что в сотрудничестве с Секретариатом ОБСЕ, БДИПЧ организовало визит группы по оценке нужд в подготовках в Палестину во время президентских выборов Палестинской автономии от 9 января.

БДИПЧ приняло свою методологию наблюдения за выборами для того, чтобы соответствовать специальным условиям, возникающим в рамках наблюдения за выборами. Например, некоторые миссии по наблюдению были осуществлены только группой, назначенной на долгий срок, без присутствия краткосрочных наблюдателей в день выборов. Такая практика применяется в тех странах, в которых на основе опыта прошлого или отчёта миссии по оценке нужд не ожидаются серьёзные проблемы на участках в день выборов, но наблюдение за долгосрочным процессом может иметь результатом ещё полезные рекомендации.

С другой стороны, миссия может не взять краткосрочных наблюдателей, если в начале или во время избирательного процесса



distilling the results of the meeting into a set of Explanatory Notes, outlining the rationalization for advising on any additional commitments to supplement the existing ones.

There are two additional points that I would like to add while discussing the so-called "Copenhagen Plus" discussion. Firstly, this is not a new discussion, since "Copenhagen Plus" has effectively been an ongoing process, represented by a series of Declarations and Decisions undertaken by participating States since the 1990 Copenhagen Conference on the Human Dimension. Secondly, OSCE election commitments are not limited to paragraphs 6-8 of the Copenhagen Document, as essential commitments on human rights and fundamental freedoms, necessary to a meaningful democratic election process, are contained throughout the Copenhagen Document.

The second initiative is a meeting on election observation and assessment methodologies, to be organized by ODIHR, and to include technical experts from participating States, relevant inter-governmental and non-governmental organizations. This meeting is now being considered for the second half of November.

The third initiative is the observation of new voting technologies. The ODIHR plans to call a meeting of election administration and other technical experts to discuss the relevant issues related to the observation of electronic voting possibly in early 2006.

The ODIHR is participating in an ongoing dialogue on election observation with other international governmental and non-governmental organizations. This dialogue has included ODIHR participation in several meetings of the leading governmental and non-governmental organizations active in the field of election observation, which will culminate in the endorsement of a UN sponsored Declaration of Principles for Election Observation. In addition,

the ODIHR has hosted a visit of representatives of the Commonwealth of Independent States in early 2004 to give a briefing on its election observation methodology, and ODIHR representatives received a reciprocal briefing on CIS election observation during a visit to the CIS Secretariat in Minsk in June of this year. Also, the ODIHR participated in a meeting in 2004 hosted by the European Commission, which brought together a broad array of organizations from around the world involved in election observation. The ODIHR continues professional dialogue with the Association of Central and East European Election Officials.

Furthermore, in relation to domestic non-partisan election observation, the ODIHR will host a meeting this weekend to provide domestic organizations with the possibility to come together and share their experiences. While international and domestic observation are distinct but complementary activities, shared experience can be relevant to both of these respective undertakings.

While the ODIHR can note general improvements in the conduct of elections in some participating States, in others concerns remain, including:

- Limitation of competition of parties and candidates, diminishing voter choice;
- Misuse of state administrative resources;
- Pressure applied by the authorities to vote in a specific manner, particularly with regard to state employees and students;
- Media bias, particularly with regard to state media, in favor of the incumbents;
- Election administration whose composition is not sufficiently inclusive to ensure confidence;
- Lack of sufficient voter registration guidelines and safeguards to prevent abuse;
- Lack of transparency and accountability during the vote count, the tabulation of the vote and the announcement of results;

- Complaints and appeals procedures that do not always permit a timely and effective redress of complaints;
- Lack of sufficient will to rectify identified shortcomings.

As previously, the ODIHR will continue to develop its follow-up efforts in order to assist States in implementing their commitment "to follow-up promptly the ODIHR's election assessment and recommendations." However, effective follow-up also requires effective cooperation from the respective participating State, including a clear statement of intent to follow-up, and preferably a specific invitation for a follow-up dialogue to ODIHR reports. Such precedents have recently been demonstrated by the following participating States: Kazakhstan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the United States of America, and Ukraine.

One element of ODIHR's ongoing follow-up are the legislative reviews that it conducts, often in cooperation with the Council of Europe's Venice Commission, to assist participating States to bring their election legislation more closely in line with OSCE commitments. Since the last year the ODIHR has undertaken legal reviews in the following OSCE participating States: Albania, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Serbia and Montenegro, Ukraine, Uzbekistan.

In such cases, modifying the legislative and administrative framework for elections is not sufficient to guarantee elections in line with OSCE commitments. The conduct of democratic elections can only be established and maintained through a genuine political commitment.

We appreciate a constructive dialogue with ACEEEO and will looking forward to continue our good co-operation.



выясняется, что отсутствуют условия для проведения голосования.

Следующая инициатива, выполняемая БДИПЧ с целью осуществления своей миссии, это создание миссий по оценке выборов. Миссии по оценке созданы обычно для того, чтобы оценивать выборы в более старых демократиях или post-transition демократиях, и они сосредотачивают свои задачи на специальных вопросах и осуществление передовой практики. Миссия по оценке обычно состоит из группы экспертов, которая посетит страну на относительно короткий период перед выборами, или в день выборов. Миссия по оценке имеет возможность заниматься вопросами в отношении общей административной и законодательной базы проведения выборов, и также вопросами, влияющими на выборы на государственном и региональном уровне, и скорее редко, но также на процессы происходящие на избирательном участке. Если необходимо, миссия разработает и рекомендации.

После проведения дополнительного заседания по человеческому измерению об избирательных стандартах и обязательствах в 2004 году, мы опять собрались в апреле 2005 года и обсудили вопросы по выборам, интересующие страны-участницы на заседании. Мы были особенно рады тому, что некоторые страны-участницы АОВЦВЕ ключевое значение приняли активное участие в этом мероприятии. В ходе дополнительного заседания по человеческому измерению 2005 года БДИПЧ тоже выпустило откорректированную и расширенную пятую версию своего Руководства по наблюдению за выборами, которое отражает накопленный в течении прошлого десятилетия опыт.

В наши дни БДИПЧ продолжает выполнять три последующих инициатив:

В рамках первой инициативы состоялась встреча экспертов с целью рассмотрения необходимости разработки новых обязательств, дополняющих существующие обязательства. Эта встреча проведена 6-7 сентября и дискуссия была сосредоточена на принципах прозрачности, подотчётности и общественного доверия. Сейчас БДИПЧ привлекает сущность результатов заседания в форме Пояснительной записки, в которой излагается объяснение того, рекомендуются ли какие-либо новые обязательства в дополнении существующих.

Я хочу добавить два факта к дискуссиям о так называемом. Во-первых, дискуссия о возможных новых обязательствах не новая, поскольку представляет собой непрерывный процесс, в рамках которого ряд Деклараций и Решений был принят странами-участницами после проведения конференции о человеческом измерении в 1990 году, в Копенгагене. Во-вторых, избирательные обязательства ОБСЕ излагаются не только в

статьях 6-8 Копенгагенского документа. Как основные обязательства по правам человека и основным свободам, необходимые для содержательного избирательного процесса, они отражаются по всему Копенгагенскому документу.

В рамках третьей инициативы состоится заседание на методологию наблюдения за выборами и оценке выборов. На заседании, организованной БДИПЧ, принимают участие технические эксперты стран-участниц, компетентные межправительственные и неправительственные организации. Заседание планируется на вторую половину ноября.

Третья инициатива касается наблюдения новых технологий голосования. БДИПЧ собирается созывать совещание организаторов выборов и других технических экспертов с целью обсуждения вопросов наблюдения за электронным голосованием в начале 2006 года.

БДИПЧ ведёт постоянный диалог о наблюдении за выборами с другими международными межправительственными и неправительственными организациями. В рамках этого диалога БДИПЧ принимает участие в разных заседаниях ведущих межправительственных и неправительственных организаций, действующих в области наблюдения за выборами. В результате этого диалога будет подписана под эгидой ООН Декларация принципов международного наблюдения за выборами. Кроме этого, в начале 2004 года БДИПЧ было хозяйном визита представителей Содружества независимых государств и проводил брифинг о своей методологии по наблюдению за выборами, и представители БДИПЧ также получили соответствующий брифинг о наблюдении за выборами в СНГ по случаю визита на Секретариате СНГ в Минске, в июне с.г.. Далее, БДИПЧ участвовало в заседании, которое было организовано Европейской комиссией в 2004 году и собрало широкий круг организаций, включённых в наблюдение за выборами во всём мире. БДИПЧ также продолжает вести профессиональный диалог с Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

Кроме этого, в связи с национальным, независимым наблюдением за выборами БДИПЧ будет хозяйном заседания в конце этой недели. Это заседание предоставляет возможность национальным организациям собраться и обмениваться своим опытом. Международные и национальные наблюдения отличаются от, но дополняют друг друга, в то же время общий опыт может быть полезным обоим типам наблюдения.

БДИПЧ может утверждать всеобщее развитие в проведении выборов в некоторых своих странах-участницах, но в некоторых есть ещё заботы, в том числе:

- Ограничение состязания партий и кандидатов, уменьшающее выбор избирателей;
- Злоупотребление государственными административными ресурсами;
- Принуждение государственных служащих и студентов властями к голосованию определённым образом
- Пристрастность СМИ, особенно государственных СМИ в пользу должностных лиц
- Состав избирательного органа не может обеспечить достоверность в достаточной мере
- Неналичие эффективных норм по регистрации избирателей и средств защиты от нарушения;
- Неналичие прозрачности и подотчётности во время подсчёта голосов, обработки голосов и опубликования результатов;
- Практики и процессы по обжалованию, которые не всегда обеспечивают заблаговременное и эффективное удовлетворение жалобы;
- Отсутствие достаточной воли исправить определённых недостатки

Как и раньше, БДИПЧ продолжает осуществлять свои последующие действия для того, чтобы способствовать странам-участницам во выполнении своих обязательств по. Однако, эффективные последующие меры требуют эффективного сотрудничества с данной страной-участницей, включая ясного заявления о намерении к продолжению, и желательно, специальное приглашение проводить дополнительные обсуждения на основе отчётов БДИПЧ. Такой прецедент наблюдался в следующих странах-участницах: в Казахстане, в Бывшей Республике Югославии Македонии, в Соединённых штатах Америки и на Украине.

В рамках своей постоянной последующей деятельности БДИПЧ составляет обзоры законодательства часто в сотрудничестве с Венецианской комиссией Совета Европы с целью способствования странам-участницам, чтобы их избирательные законодательства более соответствовали обязательствам БДИПЧ. Начиная с прошлого года БДИПЧ составило обзоры законодательства в следующих странах-участницах: Албания, Армения, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Бывшая Республика Югославии Македония, Молдова, Сербия и Черногорие, Украине, Узбекистан.

В таких случаях изменение законодательных и административных рамок проведения выборов само по себе не гарантирует проведение выборов в соответствии обязательствам БДИПЧ. Осуществление демократических выборов требует истинной политической приверженности.

Мы благодарны за конструктивный диалог с АОВЦВЕ и мы ждём продолжения нашего хорошего сотрудничества.

Sergei Kouznetzov, Department of elections and referendums, Venice Commission

The work of the Venice Commission in the field of electoral assistance



The Venice Commission

The European Commission for Democracy through Law, better known as the Venice Commission, is the Council of Europe's advisory body on constitutional matters.

Established in 1990 as a partial agreement of 18 member states of the Council of Europe, the Commission became an enlarged agreement in February 2002, thus allowing non-European states to become full members. At present all Council of Europe Member States are members of the Venice Commission. In addition, Kyrgyzstan joined the commission in 2004 and Chile in 2005. Argentina, Canada, the Holy See, Israel, Japan, Kazakhstan, the Republic of Korea, Mexico, the United States and Uruguay are observers. South Africa has a special co-operation status similar to that of the observers. The European Commission and OSCE/ODIHR participate in the plenary sessions of the Commission.

According to Article 1 of the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, the Commission is an independent consultative body, which co-operates with the member states of the Council of Europe, as well as with interested non-member states and international organisations and bodies. Its own specific field of action shall be the guarantees offered by law in the service of democracy.

The Venice Commission is composed of "independent experts who have achieved eminence through their experience in democratic institutions or by their contribution to the enhancement of law and political science" (article 2 of the revised Statute).

The members of the Commission act on the commission in their individual capacity, the members are appointed for four years by the participating countries.

The work of the European Commission for Democracy through Law aims at upholding the three underlying principles of Europe's constitutional heritage: democracy, human rights and the rule of law. The Commission meets four times a year in Venice for plenary sessions and works in the following four main fields:

- constitutional assistance
- elections and referendums
- co-operation with constitutional courts
- transnational studies, reports and seminars.

As regards electoral matters, the Commission strives to bring the electoral legislation of member states up to European standards. For any democratic society, free and fair elections are of paramount importance; therefore, the Venice

Commission has defined the principles applicable to democratic elections in the Code of Good Practice in Electoral Matters and a number of other standard-setting texts. It also drafts opinions and recommendations on the electoral legislation of member countries and organises training seminars targeting all actors involved in the electoral process. Another important aspect of co-operation consists in exchange of experience in the field of electoral legislation, which is carried out through specialised meetings and the VOTA database. In August 2005 an internet FORUM was set up to facilitate an exchange of views between participating national electoral management bodies and international organisations. To a large extent these activities are carried out through the Council for Democratic Elections, a joint body set up in co-operation with the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

This report will try to give brief information on the Council for Democratic Elections and on different activities and projects run by the Venice Commission in the field of electoral management.

(Most of the documents quoted in this report are available at the Web-site of the Venice Commission: www.venice.coe.int).

The Council for Democratic Elections

In 2002 the Commission set up, together with the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities, a new, tripartite body: the Council for Democratic Elections.

The Venice Commission had intensive co-operation with a number of States in the field of electoral assistance in the former years, too. The most important aspect of this co-operation is the adoption of opinions on electoral legislation. In this respect the Venice Commission increased its co-operation with ODIHR and started a practice of joint opinions of the two institutions.

On 8 November 2001 the Permanent Commission of the Parliamentary Assembly, acting on behalf of the Assembly, adopted resolution 1264 (2001), inviting the Venice Commission to:

- "i. set up a working group, comprising representatives of the Parliamentary Assembly, the CLRAE and possibly other organisations with experience in the matter, with the aim of discussing electoral issues on a regular basis;*
- ii. devise a code of practice in electoral matters which might draw, inter alia, on the guidelines set out in the appendix to the explanatory memorandum of the report on which this resolution is based (Doc. 9267), on the understanding that this code should include rules both on the run-up to the election, the*

elections themselves and on the period immediately following the vote;

- iii. as far as its resources allow, to compile a list of the underlying principles of European electoral systems by co-ordinating, standardising and developing current and planned surveys and activities. In the medium term, the data collected on European elections should be entered into a database, and analysed and disseminated by a specialised unit."*

Following this resolution, the Council for Democratic Elections was founded on 7 March 2002. It consists of members of the Venice Commission, the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

The ODIHR, the Parliamentary Assembly of the OSCE, the European Commission, the European Parliament and, as of the 3rd meeting (16 October 2002), the ACEEEO (Association of Central and Eastern European Election Officials) were all invited to participate in its work as observers.

The Council adopted its Internal Rules of Procedure on 11 March 2004 (CDL/EL(2003) 017rev).

According to Article 1 of the Rules the Council for Democratic Elections is made up of: 9 members and 9 substitutes, as follows:

- 4 members and 4 substitutes appointed by the Venice Commission;
- 3 members and 3 substitutes appointed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe;
- 2 members and 2 substitutes appointed by the Congress of Local and Regional authorities of the Council of Europe.

Unless otherwise decided, the CDE shall hold its meetings on the day preceding the plenary meeting of the Venice Commission. The CDE appoints rapporteurs on questions submitted to its attention.

Code of Good Practice in Electoral Matters

As it was mentioned in the previous paragraphs, the Parliamentary Assembly resolution set three tasks to the Council.

First, to establish a permanent working group – this has been satisfied by setting up the Council itself. The second aim was to prepare a code of good practice in electoral matters. The Code of Good Practice in Electoral Matters was adopted by the Venice Commission at its 52nd session.

The Code contains guidelines and an explanatory report offering details on the issue. It aims to define a European electoral heritage, which should be respected when organising democratic elections. The document is divided into two parts.

Сергей Кузнецов, Отдел по выборам и референдумам Венецианской комиссии

Работа Венецианской Комиссии в области содействия выборам

Венецианская Комиссия

Европейская Комиссия за демократию через право, лучше известный как Венецианская Комиссия, является консультативным учреждением Совета Европы по конституционным делам.

Установленный в 1990 г. как частичное соглашение 18 государств – членов Совета Европы, Комиссия стала увеличенным соглашением в феврале 2002г., таким образом позволяя неевропейским государствам стать полноправными членами. В настоящее время все государства-члены Совета Европы – являются членами Венецианской Комиссии. Кроме того, Киргизия присоединилась к комиссии в 2004г. и Чили в 2005г. Аргентина, Канада, Папский престол, Израиль, Япония, Казахстан, Республика Корея, Мексика, Соединенные Штаты и Уругвай – наблюдатели. Южная Африка имеет специальный статус сотрудничества, подобный тому наблюдателей. Европейская Комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ участвуют на пленарных сессиях Комиссии.

Согласно Статье 1 Пересмотренного Устава Европейской Комиссии за демократию через право Комиссия – независимое консультативное учреждение, которое сотрудничает с государствами-членами Совета Европы, так же как с заинтересованными государствами, не являющимися членами какой-либо организации и международными организациями и учреждениями. Его собственная определенная область действия должна относиться к гарантиям, предлагаемым согласно закону в обслуживании демократии.

Венецианская Комиссия составлена из "независимых экспертов, которые достигли известности благодаря их опыту в демократических учреждениях или их вкладу в повышение законной и политической науки" (статья 2 пересмотренного Устава).

Члены акта Комиссии действуют в комиссии в индивидуальной вменяемости, члены назначены в течение четырех лет участвующими странами.

Работа Европейской Комиссии за демократию через право стремится поддерживать три основных принципа конституционного наследия Европы: демократия, права человека и правовые нормы. Комиссия собирается четыре раза в год в Венеции для пленарных сессий и работает в следующих четырех главных областях:

- конституционная помощь
- выборы и референдумы
- сотрудничество с конституционными судами
- межнациональные исследования, сообщения и семинары.

Что касается избирательных дел, Комиссия стремится поднять избирательное законодательство государств-членов до европейских стандартов. Для любого демократического общества, свободные и справедливые выборы являются первостепенной важности; поэтому, Венецианская Комиссия определила принципы, применимые к демократическим выборам в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов и множестве других устанавливающих стандартов текстов.

Это также отражает мнения и рекомендации касательно избирательного законодательства государств-членов и организует учебные семинары, касающиеся всех акторов, вовлеченных в избирательный процесс. Другой важный аспект сотрудничества состоит в обмене опытом в области избирательного законодательства, которое выполнено через специализированные встречи и базу данных VOTA. В августе 2005 интернет-ФОРУМ был настроен, чтобы облегчить обмен мнениями между участвующими национальными избирательными организациями управления и международными организациями. В большой степени эти действия выполнены через Совет за демократические выборы, объединенные учреждения, настроенные в сотрудничестве с Парламентской ассамблеей и Конгрессом Местных и Региональных Властей Совета Европы.

Это сообщение будет стремиться дать инструкции информации относительно Совета за демократические выборы и касательно различных действий и проектов, которыми управляет Венецианская Комиссия в области избирательного управления.

(Большинство документов, указанных в этом сообщении доступно в Вебсайте Венецианской Комиссии: www.venice.coe.int).

Совет за демократические выборы

В 2002 Комиссия устроила, вместе с Парламентской Ассамблеей и Конгрессом Местных и Региональных Властей (КМРВЕ), новое, трехстороннее учреждение: Совет за демократические выборы.

Венецианская Комиссия имела интенсивное сотрудничество со множеством государств в области избирательной помощи предыдущих лет, также. Самый важный аспект этого сотрудничества – принятие мнений относительно избирательного законодательства. В этом отношении Венецианская Комиссия увеличила ее сотрудничество с БДИПЧ и начала практику объединенных мнений относительно этих двух учреждений.

8 ноября 2001г. Постоянная Комиссия Парламентской Ассамблеи, действующая от

имени Ассамблеи, приняла решение 1264 (2001), приглашая Венецианскую Комиссию выполнить нижеследующие задачи:

- *настроить рабочую группу, включая представителей Парламентского Собрания, КМРВЕ и по возможности другие организации с опытом, с целью регулярного обсуждения избирательных проблем;*
- *изобрести свод правил в избирательных делах, которые могли бы тянуть, среди прочего, на руководящих принципах, изложенных в приложении к объяснительному меморандуму о сообщении, на котором базируется это решение (Док. 9267), на понимании, что этот свод должен включить правила относительно к проведению выборов, к выборам непосредственно и к периоду после голосования;*
- *насколько его ресурсы позволяют, собирать список основных принципов европейских избирательных систем, координируя, стандартизируя и развивая поток и запланированные обзоры и действия. За средний срок, данные, забранные на европейских выборах должны быть введены в базу данных, и проанализированы и распространены специализированной единицей."*

После этого решения, Совет за демократические выборы был основан 7 марта 2002. Он состоит из членов Венецианской Комиссии, Парламентской Ассамблеи и Конгресса Местных и Региональных Властей Совета Европы.

БДИПЧ, Парламентское Собрание ОБСЕ, Европейская Комиссия, Европейский Парламент и, на 3-ью встречу (16 октября 2002), АОВЦВЕ (Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) были все приглашены участвовать в его работе как наблюдатели.

Совет принял своё Внутренние Правила Процедуры 11 марта 2004 ([CDL-ЭЛЬ \(2003\) 017rev](#)).

Согласно Статье 1 Правил Совета за демократические выборы составлено из: 9 членов и 9 замен, следующим образом:

- 4 члена и 4 замены, назначенные Венецианской Комиссией;
- 3 члена и 3 замены, назначенные Парламентской Ассамблеей Совета Европы;
- 2 члена и 2 замены, назначенные Конгрессом Местных и Региональных властей Совета Европы.

Если иначе не решено, CDE должно держать его встречи в день, предшествующий пленарной встрече Венецианской Комиссии. CDE назначает докладчиков по вопросам подвергавшим его вниманию.

The first part deals with the principles of European electoral heritage, namely free, equal, universal, secret and direct elections at regular intervals. The second part relates to the conditions of implementation of these principles and in particular to the respect of fundamental rights such as freedom of expression, assembly and association, observation of elections and guarantees to be ensured with respect to funding and security.

The Code of Good Practice is not a binding document under international law. The Code of Good Practice in Electoral Matters was forwarded to the Parliamentary Assembly which on 30 January 2003 adopted Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003), both concerning the Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002) 23. These documents gave the Code of Good Practice, which had already been adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission, official status at Parliamentary Assembly level. The recommendation called on the Committee of Ministers to transform the Code of Good Practice in Electoral Matters into a European convention.

The Code of Good Practice in Electoral Matters was also debated at a CLRAE meeting on 20 March 2003.

The Committee of Ministers of the Council of Europe, at its 114th session at Ministerial level (12–13 May 2004), adopted a declaration on the Code of Good Practice in Electoral Matters, and undertook to give political support to this document drawn up by the Council for Democratic Elections. Following this, the Committee of Ministers forwarded to the Parliamentary Assembly a complementary reply to Recommendations 1595(2003) of the Parliamentary Assembly and 124(2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Before a decision is taken on whether to draw up a Convention on this matter, the Committee of Ministers prefers, as does the Venice Commission, to take into consideration the experience gained in the application of the Code.

Opinions and Recommendations

One of the main activities of the Council for Democratic Elections remains the preparation of

opinions and recommendations on national legislation and practice in the field of elections. From the very beginning of its operation it has started drafting recommendations concerning possible improvements to legislation and practices in particular member states. The first ones, which were already adopted in 2003 immediately after the establishment of the Council, related to Georgia and to Armenia.

In recent years the Venice Commission adopted opinions on electoral law in Armenia, Azerbaijan, Georgia, and Ukraine prepared jointly by the experts of the Venice Commission and OSCE/ODIHR.

General studies and recommendations on electoral issues

On the request of the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe the Council for Democratic Elections has prepared a number of specific documents setting general standards in a number of fields of electoral legislation and practice in Council of Europe Member States.

For example, the Council for Democratic Elections and the Venice Commission also adopted an *Election Evaluation Guide*, which is not confined solely to legislation, but also covers the issue of its implementation. This document includes three questionnaires to be used during election observation: a questionnaire on visits to polling stations before opening, a questionnaire to be completed for each polling station and a questionnaire on observation of the vote counting. The Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe already used the Election evaluation guide during election observation.

This work is currently continued in cooperation with OSCE/ODIHR and in the nearest future the OSCE and the Council of Europe's observation missions might use the observation forms elaborated on this basis.

Another example could be the report on "*Electoral systems: overview of available solutions and selection criteria*" adopted by the CED and the CDL. This report is divided into two parts. The first one deals with "electoral systems on offer" and summarises the various possibilities governing the casting of votes as well as the

counting of votes and the distribution of seats. The second part is dedicated to criteria for selecting a particular election system and the implications of that choice. It underlines in particular the three major functions of an electoral system: representation, selection and investiture. It summarises the three historical models of democracy: the elitist model, the mass democracy model and the consumerist individuation model.

Seminars and Training Workshops

Starting from 2002 training workshops on the holding and supervision of elections were organised in Armenia, Albania, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine.

This is a new activity of the Venice Commission aimed at ensuring that common European standards are applied in practice, through a better knowledge of how they are applied in other European countries. The target groups of these training workshops are people involved in the preparation, adoption and implementation of electoral law, first of all election administrators and election observers, members of electoral Commissions and NGOs specialised in electoral matters but also judges, lawyers and media for example.

The Venice Commission assisted the Central Election Commission of Georgia in the preparation of the November 2003 and January 2004 elections, and the Constitutional Court of Armenia in the settlement of disputes related to the presidential elections.

Electoral Observation Missions

In accordance with Item 15 of the agreement concluded with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Venice Commission initiated participation in electoral observation missions. Ukraine was the first country concerned under the terms of the agreement. A member of the Venice Commission and a member of the Secretariat went to Ukraine for the first and second round of the Presidential elections as legal advisers of the Parliamentary Assembly.

Such assistance missions were carried out during the observation missions of the PACE to Palestine, Moldova and Albania.

The next mission will take place in Azerbaijan in November 2005.

"VOTA" Electoral Database

Another important project dealt with by the Council is a database on electoral matters. The VOTA database is operational from February 2005. This database has been installed in the Venice Commission offices and the electoral laws are currently being integrated and indexed according to the systematic thesaurus adopted by the Council.

This database is accessible from the internet: www.venice.coe.int/vota.



Свод рекомендуемых норм при проведении выборов

Поскольку это было упомянуто в предыдущих параграфах, решение Парламентского Собрания установило три задачи для Совета.

Сначала, чтобы установить постоянную рабочую группу - это было удовлетворено, настраивая Совет непосредственно. Вторая цель состояла в том, чтобы подготовить Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был принят Венецианской Комиссией на её 52-ой сессии.

Свод содержит руководящие принципы и объяснительное сообщение, предлагающее детали по проблеме. Он стремится определять европейское избирательное наследие, которое должно уважаться, организуя демократические выборы. Документ разделен на две части. Первые расставят дела с принципами европейского избирательного наследия, а именно, освобождают, равняются, универсальные, секретные и прямые выборы равномерно. Вторая часть имеет отношение с условиями выполнения этих принципов и в особенности к уважению фундаментальных прав, типа свободы выражения, собрания и ассоциации, наблюдение выборов и гарантирует, чтобы была обеспечена относительно финансирования и безопасности.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов не обязательный документ международного права. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был отправлен Парламентской ассамблеей, которая 30 января 2003 приняла Решение 1320 (2003) и Рекомендацию 1595 (2003), оба относительно Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD (2002) 23. Эти документы создали Свод рекомендуемых норм, который был уже принят Советом за демократические выборы и Венецианской Комиссией, официальным статусом на уровне Парламентской ассамблеи. Рекомендация обращалась с просьбой к Комитету Министров преобразовать Свод рекомендуемых норм при проведении выборов в европейское соглашение. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был также обсужден на встрече КМРВЕ, 20 марта 2003г.

Комитет Министров Совета Европы, на её 114-ой сессии на Министерском уровне (12-13 мая 2004), принял декларацию относительно Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, и обязался оказывать политическую поддержку этому документу, составленному Советом за демократические выборы. После этого, Комитет Министров отправил Парламентской Ассамблее дополнительный ответ на Рекомендации 1595 (2003) из Парламентской Ассамблеи и 124 (2003) из Конгресса Местных и Региональных Властей Совета Европы. Прежде, чем решение взято, составить ли Соглашение по этому вопросу,

Комитет Министров предпочитает, так что делает Венецианскую Комиссию, учитывать опыт, полученный в заявлении Свода.

Мнения и рекомендации

Одно из главных действий Совета за демократические выборы остаются подготовкой мнений и рекомендаций по национальному законодательству и практики в области выборов. С самого начала его операции, Совет начал составить рекомендации относительно возможных усовершенствований к законодательству и методам в специфических государствах-членах. Первые, которые были уже приняты в 2003 немедленно после учреждения Совета, имели отношение с Грузией и с Арменией. В последние годы Венецианская Комиссия приняла мнения относительно избирательного закона в Армении, Азербайджане, Грузии и Украине, готовой совместно экспертами Венецианской Комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ.

Общие исследования и рекомендации по избирательным проблемам

По запросу Парламентской ассамблеи и Конгресса Местных и Региональных Властей Совета Европы Совет за демократические выборы подготовил множество определенных документов, устанавливающих общие стандарты в множестве областей избирательного законодательства и практики в Совете Европейских Государств-членов.

Например, Совет за демократические выборы и Венецианской Комиссии также принял Руководство по оценке выборов, которое не ограничено исключительно законодательством, но также и покрывает проблему его выполнения. Этот документ включает три анкетных опроса, которые используются в течение наблюдения выборов: анкетный опрос на посещениях избирательных участков до открытия, анкетный опрос, который будет закончен для каждого избирательного участка и анкетный опрос относительно наблюдения подсчета голосов. Парламентская ассамблея и Конгресс Местных и Региональных Властей Совета Европы уже использовали Руководство по оценке выборов в течение наблюдения за выборами. Эта работа в настоящее время продолжается в сотрудничестве с БДИПЧ/ОБСЕ, и в самом близком будущем ОБСЕ и миссии по наблюдению Совета Европы могли бы использовать формы наблюдения, разработанные на этом основании.

Другим примером могло быть сообщение относительно "Избирательных систем: краткий обзор доступных решений и критериев выбора" принятый СИД и КДЛ. Это сообщение разделено на две части. Первый имеет дело с "доступными избирательными системами" и подводит итог ирразличных возможностей, управляющих броском голосов так же как подсчета голосов и распределения мест. Вторая часть посвящена критериям чтобы выбрать

специфическую систему выборов и значения того выбора. Это подчеркивает особенности три главных функции избирательной системы: представление, избор и введение в должность выборы. Это подводит итоги трех исторических моделей демократии: элитарная модель, модель массовой демократии и модель консумериста индивидуализации.

Подготовительные семинары

Начиная с 2002г. подготовительные семинары о проведении и наблюдении за выборами были организованы в Армении, Албании, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине.

Это – новая деятельность Венецианской Комиссии, нацеленной на обеспечение, что общие европейские стандарты были применены практически, через лучшее знание того, как они применены в других европейских странах. Целевые группы этих подготовительных семинаров – люди, вовлеченные в подготовку, принятие и выполнение избирательного закона, прежде всего администраторы выборов и наблюдатели выборов, члены избирательных Комиссий и неправительственных организаций специализировались на избирательные дела, также судьи, адвокаты и представители СМИ например.

Венецианская Комиссия помогла Центральной избирательной комиссии Грузии в подготовке выборов ноября 2003 года и января 2004 года, и Конституционного Суда Армении в урегулировании споров, связанных с президентскими выборами.

Миссии по наблюдению за выборами

В соответствии с Пунктом 15 Соглашения, заключенного с Парламентской ассамблеей Совета Европы, Венецианская Комиссия начала участие в миссиях по наблюдению за выборами. Украина была первой страной, заинтересованной в соответствии с соглашением. Член Венецианской Комиссии и член Секретариата приехали в Украину для первого и второго тура Президентских выборов как юрисконсульты Парламентской ассамблеи.

Такие миссии помощи были выполнены в течение миссий ПАСЕ по наблюдению в Палестине, Молдове и Албании.

Следующая миссия будет иметь место в Азербайджане в ноябре 2005г.

"VOTA" База данных по выборам

Другим важным проектом Совета есть база данных по избирательным делам. База данных VOTA доступна с февраля 2005. Эта база данных была установлена в офисах Венецианской Комиссии, и избирательные законы в настоящее время объединяются и вносятся в указатель согласно систематическому тезаурусу, принятому Советом.

Эта база данных доступна по Интернету: www.venice.coe.int/vota.

Alexander A. Veshnyakov, Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation

Electoral Processes in the Commonwealth of Independent States

(Presented by Ms Olga Balashova)



The organizers of our conference asked me to speak about the developments in the electoral sphere of the Commonwealth of Independent States.

I believe that even considering the critical remarks based on the results of international monitoring of the elections in some CIS countries and the rapid development of the electoral processes in these countries **the prospects for the perfection of the electoral sphere of the Commonwealth must be assessed as inspiring reasonable optimism, particularly if we continue the cooperation on the questions connected with our professional activity.**

In the recent years the world has gone through radical changes. During the 1990s, we and our partners in the CIS were learning to live in the conditions of developing democracy, to effectively use such important instruments of democracy as political pluralism, freedom of speech and information, the rights of citizens to elect and be elected to the bodies of power in democratic elections. When we set out on this difficult journey we were not aware of the complex problems that we were confronted with by the historical necessity. All election laws were updated to suit the purposes of democratic development and, at the same time, highly difficult election campaigns were conducted at the national and local levels in the absence of any firm democratic traditions, and step-by-step a system of independent election commissions was set up.

An important result of these transformations in Russia is the **creation of an adequate legal basis and organization of the professional work of the election commissions for the application of election laws.** However, we realize that life does not stand still, new sociopolitical realities are emerging and the experience gained in the conduct of the past election campaigns clearly points to the necessity of further upgrading of election laws and practices.

It is precisely for this reason that now, more than two years in advance of the next parliamentary and presidential elections, amendments have been introduced in as many as 13 Russian Federation laws, regulating legal relations in the electoral process, and a new law "On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" has been adopted, under which all of the four hundred and fifty deputies are to be elected according to the proportional system. The main purpose of these changes is to **strengthen the role and responsibility of parties in the electoral process and create conditions for political competitiveness.**

Incidentally, our CIS partners are moving along the same path: Ukraine has changed over to the fully proportional system of elections to the Supreme Rada and the first elections according to the rules of this system are to be held in March 2006. In Georgia active work is underway on the question of strengthening the role of parties in the sociopolitical life of the country.

Highly important for furthering the democratic principles of the election systems of the CIS countries is the marked growth of the role played by the Constitutional and Supreme Courts in the protection of the electoral rights of citizens. Thus, in Armenia it is the Constitutional Court, and in Kirghizia the Supreme Court, that proclaim the results of the presidential and parliamentary elections. And in Russia the Constitutional Court has adopted fifteen decisions on the norms regulating the elections.

A Public Chamber is now in the process of formation in Russia, which will include authoritative people who enjoy the respect of the public. The public control to be exercised by this body will extend to the examination of draft laws, including election laws.

It goes without saying that the national, sociopolitical, historical and cultural specificity must be considered above anything else both by lawmakers and law enforcers. At the same time, we have always believed and are convinced now that improvement of the national election laws, better practical organization and administration of elections, protection of electoral rights and freedoms of citizens, including at courts, are impossible without consideration of international election standards and recommendations of authoritative international organizations.

We believe that the same approach is taken by the majority of our partners in the Commonwealth of Independent States.

In the course of the political development of the CIS states in the last decade, their election systems have acquired different configurations. However, the most important fact showing the common character of these systems both in the legislative and the law enforcement sphere is that practically in all CIS countries the elections feature **highly diverse instruments and measures demonstrating the openness of the electoral process** not only for the national public but also for the international community.

Consistently working on the practical application of the existing international commitments with regard to democratic elections, in December 2004 the Central Election Commission of the Russian Federation published the Collection of Documents "International Election Standards".

Apart from the well known 1990 Copenhagen document of the Conference for Security and

Cooperation in Europe (CSCE), which sets forth the general political commitments of the states in the sphere of human rights, this publication contains about one hundred and fifty international documents on elections, including international conventions of the United Nations, recommendations and commitments within the framework of the Council of Europe and the European Court of Human Rights, documents of the Commonwealth of Independent States, which are presented in accordance with a definite logical system of political and legal norms aimed at the assurance and protection of the electoral rights and freedoms of a human being and citizen.

The key document of the publication is the **Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States.** This Convention does not only sum up and formulate in clear terms the most progressive ideas contained in the documents of various international organizations – it lays the basis for modern election standards, instruments and procedures of modern democratic electoral processes in the CIS.

The idea of the Convention was suggested at the turn of the century by the central election commissions of ten CIS states and it is these commissions that actively worked on the realization of this idea.

The Convention was drafted by a group of authors – experts of the CEC of Russia and its draft was actively discussed and perfected by members of parliaments and politicians, state and public organizations, scholars in the CIS countries, parliamentary and executive bodies of the Commonwealth. The draft Convention was positively assessed by the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE.

In October 2002, the Convention was signed by the Presidents of seven states: Armenia, Georgia, Kirghizia, Moldavia, Russia, Tajikistan, Ukraine. In November 2003, the Convention was ratified by Kirghizia, Russia and Tajikistan and entered into force. Now the Convention has been ratified by five states: Armenia, Kirghizia, Moldavia, Russia, Tajikistan.

The innovation of this document for the international practice of cooperation of states in the sphere of human rights lies in the fact that **the standards of democratic elections established within the framework of the Commonwealth are laid down in the format of a mandatory international-law document.** I will enumerate these international standards: the right of a citizen to elect and be elected to bodies of state power, bodies of local self-government, other bodies of the popular (national) representation; the principles of periodic and mandatory, fair, genuine and free elections based on universal

А.А.Вешняков, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Избирательные процессы в странах Содружества Независимых Государств

(Доклад представлен 2-жой Ольгой Балашовой)

Уважаемые участники Конференции, дамы и господа, коллеги!

Позвольте приветствовать Вас от имени Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Устроители нашей конференции предложили мне высказаться по вопросу о том, что происходит в электоральной сфере на пространстве Содружества Независимых Государств.

Полагаю, что даже с учетом известных критических заявлений по итогам международного наблюдения за выборами в некоторых странах СНГ, бурного развития избирательных процессов там, **перспективы совершенствования электоральной сферы Содружества следует оценить как внушающие разумный оптимизм, особенно при условии дальнейшего осуществления сотрудничества по вопросам нашей профессиональной деятельности.**

За последнее время мир претерпел кардинальные изменения. На протяжении 90-х годов прошлого столетия мы и наши партнеры по СНГ учились жить в условиях развивающейся демократии, эффективно использовать такие ее важные инструменты, как политический плюрализм, свободу слова и информации, право граждан избирать и быть избранными в органы власти на демократических выборах. В начале этого непростого пути даже трудно было представить себе, какие сложные задачи поставила перед нами историческая необходимость. Для целей демократического развития было обновлено все избирательное законодательство, при этом без наличия прочных демократических традиций проводились труднейшие избирательные кампании на общенациональном и местном уровнях, шаг за шагом создавалась система независимых избирательных комиссий.

Важным итогом проведенных преобразований в России следует отметить **создание адекватной правовой базы и налаживание профессиональной работы избирательных комиссий по применению избирательного законодательства.** Вместе с тем, мы отдаем себе отчет в том, что жизнь не стоит на месте, рождаются новые общественно-политические реалии, накопленный опыт проведения предыдущих избирательных кампаний со всей очевидностью говорит о необходимости дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и практики.

Именно поэтому, сейчас, заблаговременно - больше чем за два года до очередных парламентских и президентских выборов - в

Российской Федерации внесены поправки сразу в 13 законов, регулирующих правоотношения в избирательном процессе, принят новый закон, предусматривающий избрание всех четырехсот пятидесяти депутатов по пропорциональной системе. Главная цель этих изменений – **усиление роли и ответственности партий в избирательном процессе, создание условий для политической состязательности.**

Кстати, аналогичным путем движутся наши партнеры по СНГ – к полностью пропорциональной системе выборов в Верховную Раду перешла Украина, и по правилам данной системы выборы планируется впервые провести в марте 2006 года. В Грузии активно работают над вопросом усиления роли партий в общественно-политической жизни страны.

В качестве важной предпосылки дальнейшего укрепления демократических основ избирательных систем государств Содружества назвал бы существенное возрастание роли Конституционных и Верховных судов в деле защиты избирательных прав граждан. В Армении, например, именно Конституционный суд провозглашает итоги президентских и парламентских выборов, а в Киргизии – Верховный суд. А, скажем, в России Конституционный суд вынес полтора десятка постановлений в отношении норм, регулирующих выборы.

В Российской Федерации в процессе формирования находится Общественная палата – в нее войдут авторитетные и уважаемые в обществе люди. Общественный контроль данного органа будет распространяться и на экспертизу проектов законов, в том числе касающихся избирательной тематики.

Безусловно, национальные общественно-политические, исторические и культурные особенности в приоритетном порядке должны учитываться как законодателями, так и правоприменителями. В то же время мы всегда считали и сегодня убеждены, что совершенствование национального избирательного законодательства, практики организации и проведения выборов, защита избирательных прав и свобод граждан, в том числе в судах, не возможны без учета международных избирательных стандартов и рекомендаций авторитетных международных организаций.

Такого же подхода, как представляется, придерживается и большинство наших партнеров по Содружеству Независимых Государств.

В ходе политического развития государств Содружества за последнее десятилетие их избирательные системы приобрели

различные конфигурации. Однако, пожалуй, самым важным показателем общности систем как в законодательном, так и в правоприменительном плане, явилось то, что практически во всех государствах СНГ выборы обеспечены самым **разноплановым инструментарием мер, демонстрирующих открытость избирательного процесса** не только для национального общественного мнения, но и для международного сообщества.

Последовательно работая над прикладным применением имеющихся международных обязательств по демократическим выборам, в декабре 2004 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации представила на суд специалистов и общественности Сборник документов.

Помимо всем хорошо известного Копенгагенского документа СБСЕ 1990 года, содержащего наиболее общие политические обязательства государств в области прав человека, в сборнике имеется почти полтора десятка международных документов по выборам, среди них международные конвенции ООН, рекомендации и обязательства в рамках Совета Европы, Европейского суда по правам человека, документы Содружества Независимых Государств, которые выстроены в определенной логической системе политико-правовых норм, нацеленных на обеспечение и защиту избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевым документом Сборника стала **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств**, которая не только обобщила и сформулировала в понятных категориях все то наиболее прогрессивное, что рассредоточено по документам различных международных организаций, но и заложила на пространстве СНГ основу современных избирательных стандартов, а также инструментов и процедур современных демократических избирательных процессов.

С идеей Конвенции выступили на рубеже двух веков центральные избирательные комиссии десяти государств СНГ, они же стали активными проводниками этой идеи в жизнь.

Авторский коллектив из числа экспертов ЦИК России создал проект Конвенции, в доработке и обсуждении которого приняли деятельное участие парламентарии и политики, государственные и общественные структуры, научные круги стран СНГ, парламентские и исполнительные органы

equal suffrage with secret voting, which ensure free will expression by voters; open and public elections; judicial and other kinds of protection of electoral rights and freedoms if a human being and citizen; public and international monitoring of elections; guarantees for the exercise of the electoral rights and freedoms of participants in the electoral process.

The Convention serves as a common basis of the Commonwealth for the improvement of the national election laws and practical conduct of elections, for the development of inter-state cooperation aimed at the upgrading of the election systems and introduction of up-to-date election technologies. It is highly important that the requirements of the Convention also form the groundwork for the exercise of the public, specifically international, control over the conformity of elections to the international election standards.

Relying on the Convention we have jointly prepared several additional documents of the Commonwealth of Independent States, which must become a practical instrument of assuring the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms of citizens.

Here I would like to mention one of such documents – **Recommendations to International Observers of the Commonwealth of Independent States for Monitoring Elections and Referendums**. This is an auxiliary document intended for organization and performance of international monitoring of elections by the international observers of the CIS, which, we think, is a valuable guide for the work of the observers and, simultaneously, for their professional training as observers.

The experience of election monitoring in the CIS countries has revealed a number of alarming drawbacks, which require a serious analysis.

Here are some examples of the recent election campaigns in the course of which there was a change of state power in Georgia, Ukraine and Kirghizia.

The ostensibly similar events in these countries, which sometimes transgressed the bounds of law, were figuratively dubbed “color revolutions” by commentators. True, high energy of the event participants, tense confrontation between the “people” and “power”, impressively shown on TV, have somewhat obscured the objective analysis and partially justified this name.

However, the transformations that have taken place in these countries are not revolutions in the precise meaning of this word because they neither aimed at nor resulted in the change of the socioeconomic system. In fact, it was merely a change of the ruling elites (or parts thereof) whose place was taken by the competing groups with their economic and political interests.

The main general reasons for such forms of the change of power are the following:

- unsatisfactory socioeconomic situation in these countries with sharp property stratification of society and low living standards of the majority of the population (particularly in Georgia and Kirghizia);
- low trust of the population in the incumbent presidents who had a small social support base. One of the reasons for this was widespread corruption of the bodies of power;
- support rendered to the opposition by a large part of the population, which allowed thousands of people to be quickly mobilized for mass events and for campaigns of “universal civil disobedience”;
- inefficiency of the guarantees established by law for the democratic formation of the bodies of power through free elections, which resulted in the growing public mistrust of the institution of elections. This was due, among other things, to gross inaccuracies in the voters’ lists, manipulation with absentee certificates and voting outside polling stations, long delays in the publication of the election results, violation of the rights of observers by election commissions;
- lack of provisions to ensure independence of the work of central election commissions from the authorities, which resulted in

inadequate actions of these commissions, evoking indignation and protest of the public;

- active involvement of foreign organizations in ensuring financial and external political conditions for the opposition to come to power.

What are the lessons which we, members of the Association of the Central and Eastern European Election Officials, must draw from these events?

What we need is not only the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, but also a similar international-law document within the framework of the Council of Europe. Such a document has already been drafted by our Association and supported by the Venice Commission, which states in its conclusion that adoption of the Convention on the Election Standards may become an important step in harmonizing the election laws in the whole of Europe in accordance with the principles of the European electoral heritage.

We need the conventions as effective international law acts stimulating our law makers to adopt adequate national election laws and law enforcers to ensure unconditional compliance with these laws. At the same time, everything possible must be done to strengthen the public trust in the institution of elections, create conditions for effective public control over the electoral process.

In order to achieve these ends we, in the Russian Federation, intend to develop the mechanisms of control by observers over the determination of voting returns in each election precinct, including through issuance by election commissions of certified protocols of voting returns, and quickly (within not more than one day after the end of voting) publish the voting returns in the Internet for each of 95 thousand election precincts which are formed in federal elections.

This year we plan to complete the creation of an electronic voters register for each subject of the Russian Federation.

To avoid possible errors, infractions when votes are counted at polling stations, we began to use special ballot processing complexes based on the principle of scanning. Soon we will commence testing electronic voting machines, which are now being developed under an order of the Central Election Commission of the Russia on the basis of the recommendations of the Council of Europe.

In dealing with these and many other tasks we believe it necessary to develop cooperation on the questions of our professional activity within the framework of our Association and also on a bilateral basis with the colleagues from the election bodies of various countries.





Содружества, проект Конвенции получил одобрение БДИПЧ ОБСЕ.

В октябре 2002 года Конвенция была подписана Президентами семи государств – Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины. В ноябре 2003 года после её ратификации Киргизией, Россией и Таджикистаном Конвенция вступила в силу. К настоящему времени Конвенция ратифицирована пятью государствами – Арменией, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном.

Инновационность данного документа для международной практики сотрудничества государств в области прав человека заключается в том, что установленные в рамках Содружества стандарты демократических выборов закреплены в формате международно-правового акта, носящего обязательный характер. Перечислю эти международные стандарты. Это- право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, проведение общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса. Конвенция является общей для Содружества основой для совершенствования национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, для развития межгосударственного сотрудничества по совершенствованию избирательных систем и внедрению современных избирательных технологий. Очень важно, что требования Конвенции также обеспечивают основу для осуществления общественного, в том числе международного, контроля за соответствием выборов международным избирательным стандартам.

Опираясь на Конвенцию, мы совместно подготовили ряд дополнительных документов Содружества Независимых Государств, которые призваны стать практическим инструментом обеспечения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан.

Скажу об одном из них – о **Рекомендациях для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами**. Это как раз тот вспомогательный документ, предназначенный для организации и проведения международного наблюдения за выборами международными наблюдателями СНГ, ценное, на наш взгляд, методическое пособие для работы наблюдателей и одновременно для их профессионального обучения в этом качестве.

Опыт наблюдения за выборами в странах СНГ выявил и ряд практических недостатков, настораживающих моментов, требующих серьезного анализа.

Вот некоторые примеры последних избирательных кампаний, в ходе которых произошла смена государственной власти в Грузии, Украине и Киргизии.

Обладающие некоторым внешним сходством события в этих странах, порой выходящие за рамки права, комментаторы образно назвали «цветными революциями». Действительно, высокая энергетика участников событий, напряженное противостояние «народа» и «власти», эффектно показанное телевидением, оттеснили объективный анализ и отчасти оправдали такое название. Однако, произошедшие в этих странах перемены революциями в точном смысле этого слова не являются, поскольку ни их целью, ни их результатом не было изменение общественно-экономической системы. По сути, произошла лишь замена правящих элит (или их части) новыми конкурировавшими группами со своими экономическими и политическими интересами.

Основными общими причинами таких форм смены власти можно назвать следующее:

- неудовлетворительная социально-экономическая ситуация в этих странах при чрезмерном имущественном расслоении общества и низком уровне жизни большинства населения (особенно в Грузии и Киргизии);
- действующие президенты пользовались низким доверием населения и обладали незначительной социальной базой поддержки. Одной из причин этого была чрезвычайно высокая степень коррумпированности государственных органов;
- поддержка оппозиции значительной частью населения, достаточной для быстрой мобилизации тысяч участников массовых мероприятий и проведения акций «всеобщего гражданского неповиновения»;
- неработоспособность установленных законом гарантий демократического формирования органов власти путем свободных выборов, приведшая к нарастанию недоверия к институту выборов в обществе. Этому, в частности, способствовали существенные неточности в списках избирателей, манипуляции с открепительными удостоверениями, голосованием вне помещений для избирательных участков, длительные задержки в обнародовании результатов выборов, нарушения избирательными комиссиями прав наблюдателей;
- необеспеченность должной независимости в деятельности центральных избирательных комиссий от власти, что приводило к их неадекватным действиям, вызывавшим возмущение и протест в обществе;

- активное участие иностранных организаций в обеспечении финансовых и внешнеполитических условий для прихода к власти оппозиции.

Какие уроки мы, участники Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, должны извлечь из этих событий?

Нам нужна не только Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, но и подобный международно-правовой документ в рамках Совета Европы, проект которого уже разработан нашей Ассоциацией и поддержан Венецианской комиссией, которая в своем заключении отметила, что «принятие Конвенции о стандартах выборов может стать важным шагом в деле гармонизации избирательного законодательства во всей Европе в соответствии с принципами европейского электорального наследия».

Конвенции нам нужны как работающие международно-правовые акты, стимулирующие наших законодателей на принятие адекватных национальных законов о выборах, а правоприменителей на безусловное их исполнение. При этом максимум усилий должно быть направлено на укрепление доверия населения к институту выборов, создание условий для эффективного общественного контроля за избирательным процессом.

В Российской Федерации для этих целей мы намерены развивать механизмы контроля со стороны наблюдателей за подведением итогов голосования на каждом избирательном участке, в т.ч. путем выдачи избирательными комиссиями заверенных копий протоколов об итогах голосования, оперативно (максимум в течение суток после завершения голосования) обнародования в сети Интернет итогов голосования по каждому из 95 тысяч избирательных участков, работающих на федеральных выборах.

В этом году мы планируем завершить создание электронного регистра избирателей по каждому субъекту Российской Федерации и по России в целом.

Для защиты от возможных ошибок, нарушений при подсчете голосов избирателей на избирательных участках мы начали применять специальные комплексы обработки избирательных бюллетеней, работа которых основана на принципе сканирования. В ближайшее время приступим к испытаниям электронных устройств для голосования, которые разрабатываются по заказу Центризбиркома России с учетом рекомендаций Совета Европы.

В решении этих и многих других задач мы видим необходимость развивать сотрудничество по вопросам нашей профессиональной деятельности в рамках нашей Ассоциации, а также на двусторонней основе с коллегами из избирательных органов различных стран.

Bertalan Kaposvári, Deputy President of the Supreme Court of Hungary

Legal remedies in the Hungarian election system



The constitutional frames of remedies available in the Hungarian election system are defined by the following principles of the Constitution of the Republic of Hungary:

- according to Article 2(1) the Republic of Hungary

is an independent, democratic constitutional state;

- based on Article 50(1) the courts shall protect and uphold constitutional order, as well as the rights and lawful interests of individuals, legal persons and unincorporated organisations and shall punish those who commit criminal offences;
- pursuant to Article 57(5) in the Republic of Hungary everyone may seek legal remedy (in accordance with the provisions of law) to judicial, administrative or other official decisions, which infringe on his rights or justified interests.

Chapter XIII of the Constitution sets forth the basic principles of elections and declares that detailed regulation is to be provided by a separate law requiring a qualified (i.e. two-thirds) majority vote of the Members of Parliament.

Based on such constitutional principles, the Parliament passed the Act on Electoral Procedure including provisions on legal remedy in 1997. The act is still in force but it has been amended several times. Act LXXXI of 2005 brought about a comprehensive modification of legal remedies, which will be first tested in the coming election of the Members of Parliament in 2006.

The new act relied on the practical experiences of earlier elections, the legislative inadequacies

explored in the remedial decisions of election organisations and courts, as well as the decisions of the Constitutional Court concerning elections. The system of legal remedies has been restructured and, as a result of the transformation, we now have a clearly arranged system with detailed, concrete and ample regulation.

The remedial provisions of the act have to be applied in the case of the following elections:

- election of MPs
- election of the Members of the European Parliament
- election of representatives of local governments and mayors
- election of members of local minority governments
- national referendum
- local referendum
- national popular initiative
- local popular initiative
- other elections when law provides so.

Election committees and courts examining requests for legal remedies have to keep in mind the main principles of elections, namely:

- the clearness of elections and the prevention of fraud;
- voluntary participation in nomination, campaign and voting;
- equal opportunities of nominees and nominating organisations;
- well-intentioned and proper application of law;
- impartial attitude in legal remedy;
- the fast and authoritative announcement of the election results.

Let me mention a dilemma in the application of law, which frequently arises in the case of election remedies, too.

A frequent problem in judicial practice is that there has been a lack of definition of the scope of powers, which would be needed in order to realise the fundamental principles of Article 3 of the Act. Legal security, being the central principle and value of the rule of law, demands that authority and competence is to be observed, therefore the judicial practice of the Supreme Court consistently confirms the strict positivist practice of election organisations, especially that of the National Election Committee. Judicial practice is insistent on the borderlines of competence and without concrete authorisation it does not make a decision, not even if it were needed for the enforcement of the fundamental principles included in the Act. Indirectly, it relies on these principles but the direct basis of judicial decisions is provided by concrete and specific provisions. Now there is a new provision, which is aimed at solving this issue by making it possible to request legal remedy referring to the infringement of the basic principles of elections.

The general rules of legal remedies applicable in elections are set forth in Chapter X of the Act.

An objection can be submitted to the competent election committee referring to the violation of the Act on Elections, as well as of the basic principles of election procedures. The complaint can be lodged by anyone; to be directly affected by infringement is not a requirement.

The complaint shall arrive within three days from the commitment of the supposed infringement.

The obligatory elements of the content are listed one by one in the Act. If the complaint is late or if it does not contain the obligatory elements of content, the election committee rejects it without any examination on the merits. An important requirement of the act is that the objection shall contain the evidence of infringement. The short time available to examine the complaint does not make it possible for the election committee to obtain all necessary evidences.

If the election committee approves of the complaint, it may take the following decisions:

- it establishes that there has been a violation of law;
- it prohibits the person who violated the law from further violations;
- it annuls the whole or a part of the election procedure and orders it to be repeated.

The election committee shall make the decision within three days of the receipt of the complaint. An appeal against the first instance decision of the election committee can be lodged by the electors, the nominee, the nominating organisation and the legal person concerned in the case. The appeal shall be submitted to the election committee that has made the challenged decision within three days. New facts and evidence might appear in the appeal.



Берталан Капошвари, Заместитель Председателя Верховного Суда Венгрии

Средства правовой защиты в избирательной системе Венгрии

Конституционную основу средств правовой защиты, существующих в избирательной системе Венгрии устанавливают следующие принципы Конституции Венгерской Республики:

- Согласно статьи 2 (1) Венгрия является независимой, демократической и конституционной страной;
- На основе статьи 50 (1) суды должны защищать и поддерживать конституционный порядок, и также защищать права и законные интересы физических лиц, юридических лиц и организаций, не обладающих правосубъектностью, далее суды должны наказывать тех, которые совершают криминальные преступления;
- Согласно статьи 57 (5) в Венгерской Республике каждый человек имеет право добиваться средства правовой защиты (в соответствии с положениями законодательства) от юридических, административных или других официальных решений, которые нарушают его права и справедливые интересы.

В главе XIII Конституции предусматриваются основные принципы выборов и провозглашается, что подробное регулирование предоставляется отдельным законом, которые требуются принять особым (т.е. дветретьим) большинством голосов членами Парламента.

На основе таких конституционных принципов, Парламент принял Закон об избирательном процессе в 1997 году, включающий положения касательно средств правовой защиты. Этот закон – с некоторыми поправками – находится в силу и ныне. Закон LXXXI от 2005 года осуществил комплексные поправки средств судебной защиты, которые будут проведены первый раз на выборах в Парламент в 2006 году.

Новый закон основывается на опыт предыдущих выборов, законодательных недостатков в решениях избирательных органов и судов, и также на решения Конституционного суда касательно выборов. Система средств правовой защиты была реорганизована, и в результате преобразования существует понятная система с подробным и однозначным регулированием.

Положения закона, касающиеся средств правовой защиты должны применяться в случае следующих выборов:

- выборы депутатов Парламента
- выборы депутатов Европейского Парламента
- выборы депутатов местных правительств и мер
- выборы депутатов местных правительств меньшинств

- национальный референдум
- местный референдум
- национальная народная инициатива
- местная народная инициатива
- другие выборы, если предусматривается законом

Избирательные комиссии и суды, рассматривающие требования о правовой защите должны иметь в виду главные принципы выборов, именно:

- чистота выборов и предотвращение мошенничества,
- добровольное участие в процессе выдвижения кандидатов, в проведении кампаний и в голосовании,
- равные условия для кандидатов и организаций, выдвигающих кандидаты
- доброжелательное и правильное применение законодательства
- справедливое отношение к делу средств правовой защиты
- скорое и аутентичное опубликование результатов выборов

Разрешите упомянуть дилемму применения закона, которая часто возникает и в отношении к средствам правовой защиты на выборах.

Часто повторяемой проблемой в юридической практике является отсутствие определенных сфер применения властей, что было бы необходимо для того, чтобы осуществить основные принципы статьи 3 данного закона. Юридическая безопасность, являющаяся центральным принципом и центральной ценностью законности требует соблюдения правомочия и компетентности, поэтому судебная практика Верховного Суда последовательно подтверждает строго позитивистскую практику избирательных организаций, особенно Национальной избирательной комиссии. Юридическая практика принимает во внимание границы компетенции, и без конкретного полномочия не принимается решение даже если это понадобилось бы для осуществления основных принципов Закона. Косвенно она основывается на эти принципы, но непосредственная база судебных решений обеспечивается конкретными и специальными положениями. Сейчас существует новое положение, целью которого является решение этого вопроса таким образом, что оно делает возможным требовать средств правовой защиты ссылаясь на нарушение основных принципов выборов.

Общие правила о средств правовой защиты, применяемые на выборах, излагаются в главе X закона.

Возражение можно подавать на рассмотрение компетентной избирательной

комиссии ссылаясь на нарушение Закона о выборах, и также на основные принципы избирательных процессов. Заявлять жалобу имеет право любой человек, и даже тот, кого прямо не касалось нарушение.

Жалобу необходимо заявить в срок не позднее 3 дня после совершения предполагаемого нарушения.

Обязательные элементы содержания перечисляются по одному в Законе. Если жалоба поступит поздно или она не содержит обязательных элементов, избирательная комиссия отвергает её без всякого рассмотрения. Важным требованием этого закона есть то, что жалоба должна содержать доказательство о нарушении. Из-за короткого времени, доступного для рассмотрения жалоб, избирательные комиссии не имеют возможность приобрести все необходимые доказательства.

Если избирательная комиссия одобряет жалобу, следующие решения может вынести:

- она устанавливает, что совершилось нарушение прав;
- она препятствует человеку, нарушающего закона от дальнейших нарушений;
- она признаёт часть избирательного процесса, или целый избирательный процесс недействительным и даёт указания о повторном проведении выборов

Избирательная комиссия должна принимать решение в срок не позже 3 дня после получения жалобы. Избиратели, кандидаты, организации, выдвигающие кандидатов, и юридические лица по данному делу могут подавать апелляцию против решения первой инстанции избирательной комиссии. Обжалование нужно заявить избирательной комиссии, которая приняла оспариваемое решение в срок не позже 3 дня. Апелляция может содержать новые факты и доказательства.

Избирательная комиссия второй инстанции должна рассмотреть апелляцию и принимать решение о ней в срок не позже 3 дня после её получения. Решения об одобрении данных избирательного бюллетеня являются исключениями, поскольку такие вопросы необходимо решить на следующий день после заявления апелляции. Избирательная комиссия второй инстанции подтверждает, или изменяет оспариваемое решение.

Любой человек, кандидат, организация, выдвигающая кандидаты или юридическое лицо по данному делу имеют право требовать судебного пересмотра решений второй инстанции избирательной комиссии, и также

The appeal shall be examined and decided upon by the second instance election committee within three days of its receipt. The decision on the approval of the ballot paper data is an exception: it shall be made the day following the submission of the complaint. The second instance election committee either sustains or changes the contested decision.

Any citizen, nominee, nominating organisation or legal person concerned in the case may submit a request for the judicial review of a second instance decision of the election committee and any decision of the National Election Committee within three days.

The modification of the act this year has introduced significant changes in the judicial review procedure. It regulates judicial procedure in detail and necessitates a change of judicial practice in several procedural issues.

The act provides that a request for judicial review shall contain the statement of its legal basis and it may contain new facts and evidence.

Legal representation in the judicial procedure is a must. The chamber consisting of three professional judges examines the request in a non-contentious proceeding. Second instance decisions of election committees are examined by the territorially competent county or metropolitan court and the request for the review of the decision of the National Election Committee is examined by the Supreme Court. The court shall make its decision within three days of the submission of the request. In the case of requests concerning the approval of ballot paper data the court decides on the day following the submission. The court either sustains or changes the challenged decision.

There is no further remedy against the decision of the court.

In the case of legal remedy concerning the voters' list, the media campaign and the announcement

of the result, the above-mentioned general rules have to be applied with some modification defined in the Act.

- As regards legal remedy concerning the voters' list, a significant departure from the general rules is that referring to an omission or deletion in the list or to an addition to it, objection can be submitted while the list is being displayed. The objection is to be submitted to the leader of the local election office, who decides upon it on the following day. If the office leader does not approve of the complaint, (s)he forwards it to the local court, in Budapest to the Pest Central District Court, on the day following its receipt. The court makes a decision within three days of the receipt of the complaint.
- Legal remedy concerning the media campaign might be related to the participation of the media in the election campaign. If the competent local, territorial or national election committee approves of an objection referring to the infringement of the basic principles of election procedures or of a complaint regarding the displaying of a political advertisement, it might oblige the editorial board of the periodical, the programme broadcaster or the news agency to publish its decision.
- The appeal against the decision of the election committee on the result of the election shall arrive on the day following the decision. The appeal has to be decided upon on the day following its receipt. The request for judicial review shall be submitted in a way that it arrives on the day following the decision of the election committee at the latest. The court decides on the request on the day following the submission at the latest.

Finally I would like to mention that the new provisions concerning legal remedy do not solve the problem around deadlines of examining

requests for judicial review. The Constitutional Court has claimed in several of its decisions that the short deadlines (one and three days) are necessary and justified because of the nature of the election system. However, the new provisions make it even more difficult to render well-founded and lawful judicial decisions on time.

The act, for example, does not make it possible for the competent court to refuse the request but demands that the documents are to be obtained in a short time. Furthermore, requests submitted personally without legal representation cannot be dismissed without examination on the merits. Ensuring oral statement for every client renders the procedure even longer.

Special difficulties arise for the courts from the new provision concerning the statement of the election result. According to this provision, if there is a mathematical possibility to change the result, the court examining the request for judicial review is obliged to recount the votes. To be able to comply with this provision in time is doubtful in spite of the fact that the deadline for recounting is two days and the court might ask for the cooperation of the election offices. (From the practice of the Supreme Court one might recall the request for the review of the narrowest national result of the election of MPs, in which the losing parties asked for the total recounting of votes.) The courts have announced to legislative organs several times that meeting the short deadlines in complicated cases or in the case of objections relating to a considerable number of votes is extremely difficult even if the judges are assisted by special organisational measures at the courts. The new provisions have further increased the tasks of the courts, in preparing the decision several measures have to be taken, e.g. obtaining documents, procedure for supplying deficiencies, personal hearings etc. Therefore, not disregarding constitutional aspects, we think that the reasonable lengthening of deadlines would be necessary.



любого решения Национальной избирательной комиссии, в срок не позже 3 дня.

В силу поправок к этому закону, совершённых в этом году, появились значительные изменения в процессе судебного пересмотра. Закон подробно регулирует порядок судопроизводства и требует изменений судебной практики в многочисленных процессуальных вопросах.

Закон предусматривает, что документ, требующий судебного пересмотра должен содержать заявление о законном основе и он также может содержать новые данные и доказательства.

Законное представительство является необходимостью в судебном порядке. Коллегия в составе трёх профессиональных судьи рассматривают документы, требующие судебного пересмотра не в порядке спора между сторонами. Решения второй инстанции рассматриваются районным или столичным судом, компетентным на данной территории, а требование судебного пересмотра решений, принятых Национальной избирательной комиссией, рассматриваются Верховным судом. Суд должен принимать решения в срок не позже 3 дня после заявления требования. В случае требования касательно данных избирательного бюллетеня, суд принимает решение на следующий день после заявления. Суд подтверждает или изменяет оспариваемое решение.

Дальнейшего средства правовой защиты от решения суда нет.

В случае средств правовой защиты касательно списка избирателей, агитации в СМИ и обнародования результатов, выше упомянутые правила применяются с несколькими изменениями, определёнными в законе.

- В отношении средств правовой защиты касательно списка избирателей существует значительное отклонение от общих правил, поскольку можно заявить возражение против упущения или изъятия из списка, и также против добавления к нему, в то время пока список выставляется.

Возражение необходимо заявить руководителю местного избирательного бюро, который принимает решение об этом на следующий день. Если руководитель бюро не одобряет жалобу, то он(а) отправляет её в местный суд, или в случае Будапешта в Центральный Районный Суд Пешта, на следующий день после её получения. Суд принимает решение в срок не позже 3 дня после получения жалобы.

- Средство правовой защиты касательно агитации в СМИ может иметь отношение с участием СМИ в предвыборной агитации. Если компетентная участвующая, окружающая или национальная избирательная комиссия



одобряет жалобу относительно нарушения основных принципов избирательного процесса, или жалобу относительно размещения политической рекламы, она может обязать редакционный совет периодического издания, радио- и телеведущих, или агентство печати опубликовать её решение.

- Жалоба против решения избирательной комиссии о результатах выборов должен поступить в день последующий решению. О жалобе нужно принять решение на следующий день после его получения. Документ, требующий судебного пересмотра необходимо заявить таким образом, чтобы он поступил в избирательную комиссию не позже чем в день принятия решения. Суд принимает решение о требовании не позже чем в день последующий его заявления.

В конце я хочу отметить, что новые положения о средствах правовой защиты не решают проблему касательно сроков рассмотрения документов, требующих судебного пересмотра. Конституционный суд утверждал в многих своих решениях, что короткий срок (один день и три дня) необходимый и обоснованный из-за характера избирательной системы. Однако, новые положения делают более трудным принимать основательное и правомерное решение вовремя.

Например, согласно закону компетентные суда не могут отвергать требование, но требуют, чтобы документы были приобретены в короткий срок. Далее, требования, поданных лично без судебного представительства нельзя отклонить без рассмотрения.

Обеспечение устного заявления для каждого клиента делает всю процедуру более длинной.

Специальные трудности появятся для судов из-за нового положения касательно заявления результатов выборов. Согласно этому положению, если имеется математическая возможность изменить результаты выборов, суд рассматривающий требование судебного пересмотра обязан пересчитать голоса. Соответствие этому положению маловероятно вовремя удовлетворять эти требования, принимая во внимание тот факт, что сроком для пересчёта голосов есть два дня и суд может спросить сотрудничество избирательных бюро. (Практика Верховного суда показывает, что можно аннулировать то требование пересмотра тесных национальных результатов выборов депутатов Парламента, в котором проигрывающие партии требовали полного пересчёта голосов.)

Суды заявили законодательным органам много раз, что соблюдение коротких сроков в сложных случаях или в случае значительного количества голосов является чрезвычайно трудным, даже если работу судей способствуют специальные организационные меры на судах. В результате новых положений увеличивались задачи судов, и в подготовке решений они должны принести различные меры, например приобрести документы, процедуры по восполнению недостаточности, слушание дела, и т.д.

Поэтому, не оставляя вне внимания конституционный аспект, мы думаем, что необходимо будет разумно продлить сроки.

Mirjana Lazarova Trajkovska, Judge of the Constitutional Court of Macedonia,
member of the Venice Commission

Legal Remedies in the Electoral Processes in the Republic of Macedonia



Introduction

Elections portray the level of democracy achieved in one society. Democracy is consolidated if free and fair elections are accepted as the only legitimate mechanism for recruiting the people in public positions with power. Law and other legal provisions that regulate the elections play key role in that. Its role is particularly important in societies in transition where the new political and social institutions are not yet stabilized and fully functional. The legal regulations protect the legality and on the base of it the legitimacy of the election procedures and elections results.

The legal remedies for protection of the election process are most commonly directed towards the election administration and the courts.

The election administration has a central and most important role in preparing and conducting legitimate, fair and unbiased elections. Election administration may prevent the violation of the election rights and preserve the legitimacy of the election process in different phases of the preparation and conducting of elections². If, however, certain irregularities and violation of rules do occur – due to the conflictual and sometimes gladiator's character of the elections – the administration should decide in an unbiased, legitimate and fair manner. But, there has to be a possibility to appeal these decisions in court.

In most European countries, court protection is a constitutionally guaranteed right. Court protection in election processes may be before the regular courts, but it could also be provided by the constitutional court, depending upon how the state has regulated this issue.

Using this presentation, we will try to point to the importance of legal remedies in election procedures through the example of legal protection in election procedures in the Republic of Macedonia.

1. Guarantees for Legal Protection of Election Procedures in International Legislation

The legal protection of human rights, and by that the right to elect and to stand for election, has been clearly determined in all significant international documents, including the Universal Declaration of Human Rights³, International Pact for Civil and Political Rights, European Convention on Human Rights, the document from the Copenhagen meeting at the OSCE Conference on Human Dimension from 1990⁴, all the way to the Code of Good Practice of the Venice Commission⁵, as well as through the numerous resolutions, recommendations and declarations of the Council of Europe, OSCE and UN. For the member states of the European Convention for Protection of Human Rights and Freedoms, Article 3 of Protocol 1 is of particular importance. This Article clearly prescribes the right to periodical elections by free and secret ballot⁶. Although some of these documents were enacted more than 50 years ago, still, the right to legal protection in reference to human rights, and by that the right to elections, has been strongly emphasized.

The Code of Good Practice in Election Matters of the Venice Commission dedicates an entire chapter (3.3) to the efficient appeal system. The Commission has established that a body for appeals should either be an electoral commission or a court, but in any case there must be a possibility for a final appeal to the court. The appealing body must be competent in order to provide legal remedies for protecting the right to vote, including voters' lists and acquisition of the

right to vote, correctness of the candidacy, following the rules for the election campaign and the election results. In addition, in item (e) of chapter 3.3 the Code stipulates that the appealing bodies must have power to annul elections in places where irregularities could have influenced the result. There needs to be a possibility to annul the entire elections, or only the results for one election district. In case of annulment, new elections would have to be held in that district. All candidates and all registered voters in that district have to be given the right to appeal. A condition of reasonable quorum may be introduced for the voters' appeals to election results. The deadlines for the appeals have to be short (3 to 5 days for the first-instance procedure).⁷

2. Legal Remedies in the Election Processes in the Republic of Macedonia

The bases for the legal protection in election procedures in the Republic of Macedonia have clearly been determined in the Constitution of the Republic of Macedonia⁸, and precisely **defined in the Law on Voters' List, Law on Election of Members of Parliament, Law on Local Elections and the Law on Election of President of the Republic of Macedonia**.⁹

The Constitution of the Republic of Macedonia guarantees the right to appeal and the right to protection of the freedoms and rights determined by the Constitution before the courts and the Constitutional Court of the Republic of Macedonia¹⁰.

In this paper we will pay particular attention to the Law on Election of MPs, as chapters VII and X of this Law determine the legal remedies, the form of legal protection, the bodies from which legal protection is expected solicited, as well as the deadlines for acting upon the legal remedies. In the other election related laws, legal solutions

² France Grad, *Volitve in volilni sistemi*, pg. 119, Ljubljana 2002

³ Article 7 of the Universal Declaration of Human Rights stipulates the general right that all people are equal before the law, and that everyone, without any discrimination, has a right to equal protection by law. Article 8 of this Declaration stipulates that everyone has a right to efficient legal remedies before the competent national courts for deeds violating the basic rights that belong to him according to the constitution or law.

⁴ At the second OSCE Conference on the Human Dimension, held from 5 to 29 June 1990, in item 5.1 of the Copenhagen Document it has been established that among the elements of justice necessary for the complete expression of the innate dignity, equal and inalienable rights of all human beings, are also the free elections, which would be held in reasonable periods by secret ballot or by equally free voting procedure, under conditions which in practice enable the free expression of the voters' opinion about the election of their representatives. Item 5.10 of the same document stipulates that each person will have effective compensation means for administrative decisions, in order to guarantee respect of the basic rights and provide legal integrity.

⁵ The Code of Good Practice in Elections was adopted by the Venice Commission on the 52 session held in Venice on 18 and 19 October

⁶ Protocol 1, Article 3 Right to Free Elections: the high signatory countries have bound to organize free elections by secret ballot in reasonable intervals, under conditions which enable the people to freely express their opinion about the election of the legislative body.

⁷ European Commission on Democracy through Law (Venice Commission) Code of Good Practice in Elections CDL-AD(2002)23 rev. 3.3. Efficient System of Appeals.

⁸ The Constitution of the Republic of Macedonia was published in Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 52 dated 22 November 1991, while the Amendments were published in no. 1 dated 10 January 1992, no. 31 dated 2 July 1998 and no. 91 dated 20 November 2001.

⁹ The Law on Voters' List and the Law on Election of Members of Parliament were published in Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 42/2002; the Law on Local Elections was published in Official Gazettes no. 46/96, 48/96, 56/96, 12/2003, 35/2004, 42/2004, 52/2004 and 60/2004), while the Law on Election of President was published in Official Gazettes no.20/94,48/99 and 11/2004)

¹⁰ Article 12 of the Constitution of the Republic of Macedonia stipulates that the citizens of the Republic of Macedonia realize the authority through democratically elected representatives, by referendum or by other forms of direct democracy. Article 15 of the Constitution guarantees the right to appeal to individual legal acts passed in procedure of first instance before court, administrative body or organization, or other public authority institutions. Article 50 of the Constitution determines that each citizen may refer to the protection of freedoms and rights determined by the Constitution before the courts and the Constitutional Court of the Republic of Macedonia, in a procedure based upon the principles of priority and urgency. The citizen has a right to be familiarized with the human rights and basic freedoms, and to actively contribute, individually or with others, for their promotion and protection.

Миряна Лазарова Трайковска, Судья Конституционного Суда Македонии,
член Венецианской Комиссии

Обжалования в избирательных процессах в Республике Македонии

Введение

Выборы изображают уровень демократии, достигнутый в одном обществе. Демократия объединена, если свободные и справедливые выборы приняты как единственный законный механизм чтобы принять на работу людей в общественных позициях с властью. Закон и другие юридические условия, которые регулируют выборы, играют главную роль в этом. Их роль особенно важна в обществах в переходе, где новые политические и социальные учреждения еще не стабилизированы и полностью функциональны. Юридические инструкции защищают законность и на основе этого законность процедур выборов и результатов выборов.

Обжалования для защиты процесса выборов обычно направлены к администрации выборов и судам.

Избирательная администрация имеет центральную и самую важную роль в подготовке и проведении законных, справедливых и непредубежденных выборов. Избирательная администрация выборов может предотвратить нарушение прав выборов и сохранить законность процесса выборов в различных фазах подготовки и проведении выборов.² Если, однако, действительно происходят определенные неисправности и нарушение выборов – из-за конфликтов и иногда из-за характера в ходе выборов – администрация должна решить их в непредубежденной, законной и справедливой манере. Но, должна быть обеспечена и возможность обратиться этими решениями в суд.

В большинстве европейских стран, защита суда является конституционно гарантируемым правом. Защита суда в процессах выборов может осуществляться перед регулярными судами, но также перед конституционным судом, в зависимости от

того, как государство регулировало эту проблему.

Воспользуясь настоящим выступлением, мы постараемся подчеркнуть важность обжалований в процедурах выборов через пример юридической защиты в процедурах выборов в Республике Македонии.

1. Гарантии юридической защиты процедур выборов в международном законодательстве

Юридическая защита прав человека, и исходя из этого право избрать и быть избранным было ясно определено во всех существенных международных документах, включая Универсальную Декларацию Прав Человека³, Международный Договор для Гражданских и Политических Прав, Европейское Соглашение по Правам Человека, документ о встрече в Копенгагене, на Конференции ОБСЕ по Человеческому Измерению с 1990⁴, весь процесс для создания Свода рекомендуемых норм при проведении выборов⁵, так же через многочисленные решения, рекомендации и декларации Совета Европы, ОБСЕ и ООН. Для государств – членов европейского Соглашения для Защиты Прав человека и Свобод, Статья 3 Протокола 1 имеет специфическое значение. Эта Статья ясно предписывает право на периодические выборы свободным и секретным голосованием⁶. Хотя некоторые из этих документов были предписаны больше чем 50 лет назад, тем не менее, право на юридическую защиту касательно права человека, и права участвовать на выборах, имеют особое значение.

Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской Комиссии посвящает целую главу (3.3) эффективной системе кассационного обжалования. Комиссия установила, что организация, занимающаяся кассационными обжалованиями должна быть

или избирательной комиссией или судом, но в любом случае должна быть обеспечена возможность для заключительного обращения к суду. Эти организации должны быть компетентными, чтобы обеспечить все юридические средства для обжалований с целью защиты права голосования, списков избирателей и приобретения права голосовать, обеспечить правильность кандидатуры, учитывая правила избирательной кампании и результатов выборов. Кроме того, в пункте (е) главы 3.3 Кодекс предусматривает, что организации должны иметь власть/силу аннулировать выборы в местах, где неисправности, возможно, влияли на результат. Должна быть дана возможность аннулировать все выборы в целом, или только результаты одного избирательного участка. В случае аннулирования, новые выборы должны быть состояться /проведены в том участке. Всем кандидатам и всем зарегистрированным избирателям в том участке нужно обеспечить право обжалования. Условие обоснованно/разумного кворума может быть введено для обжалований избирателей касательно результатов выборов. Сроки для обжалований должны быть короткими (3 - 5 дней для процедуры первой инстанции).

2. Обжалования в избирательных процессах в Республике Македонии

Основания для юридической защиты в процедурах выборов в Республике Македонии были ясно определены в Конституции Республики Македонии⁷, и точно определены в Законе о списке избирателей, в Законе о выборах членов Парламента, в Законе о выборах в местные органы власти и в Законе о выборах Президента Республики Македонии⁸.

Конституция Республики Македонии гарантирует право обжалований и право на защиту свобод и прав, определенных в

² France Grad, Volitive in volilni sistemi, pg. 119, Ljubljana 2002

³ Декларация Прав человека предусматривает общее право, что все люди равны перед законом, и что каждый, без любой дискриминации, имеет право равняться защите согласно закону. Статья 8 этой Декларации предусматривает, что каждый имеет право на эффективные юридические средства перед компетентными национальными судами для дел, нарушающих основные права

⁴ На второй Конференции ОБСЕ по Человеческому Измерению, проведенному с 5 до 29 июня 1990, в пункте 5.1 из Копенгагенского Документа это было установлено, что среди элементов правосудия, необходимого для полного выражения врожденного достоинства, равные и неотделимые права всех людей, являются также свободными выборами, которые были бы проведены в разумные периоды секретным избирательным бюллетенем или одинаково свободной процедурой голосования, при условиях, которые практически позволяют свободное выражение мнения избирателей о выборах их представителей. Пункт 5.10 из того же самого документа предусматривают, что каждый человек будет иметь эффективные средства компенсации для административных решений, чтобы гарантировать уважение основных прав и обеспечить юридическую целостность.

⁵ Свода рекомендуемых норм при проведении выборов был принят Венецианской Комиссией по 52 сессиям, проведенным в Венеции 18 и 19 октября

⁶ Протокол 1, Право Статьи 3 на Свободные выборы: высокие подписавшие страны имеют связанный организовать свободные выборы секретным избирательным бюллетенем в разумных интервалах, при условиях, которые позволяют людям свободно выразить их мнение о выборах законодательного тела.

⁷ Конституция Республики Македонии была издана в Официальном Бюллетне Республики Македонии Номер 52 датированного 22 ноября 1991, в то время как Поправки были изданы в Номере 1 датированного 10 января 1992, Номер 31 датированного 2 июля 1998 и Номер 91 датированного 20 ноября 2001.

⁸ Закон о списке избирателей и Закон о выборах членов парламента был издан в Официальном Бюллетне Республики Македонии Номер 42/2002; Закон о выборах в местные органы власти был издан в Официальных Бюллетнях Номер 46/96, 48/96, 56/96, 12/2003, 35/2004, 42/2004, 52/2004 и 60/2004), в то время как Закон о выборах президента был издан в Официальных Бюллетнях no.20/94,48/99 и 11/2004)

are either similar, or they refer to the provisions of this Law.

3. Legal Protection of the Legitimacy of the Election Procedure

The occurrences in the election procedure are complex and require authoritative, urgent and precise decisions and actions. On Election Day, it is exceptionally important that voters are enabled to exercise their right to vote, without disturbing the principles of general, equal, secret and direct right to vote. Legal protection should, therefore, be determined in election laws in a way that it is clear, unambiguous and easy to understand and to implement.

Laws should be accessible to everyone to use legal terminology, which would be understandable both to the voters and the elected representatives. Since the deadlines for election procedures are short, the deadlines for acting upon the legal remedies should be short, as well. This means that both the administrative bodies and the courts must act fast, watch over the deadlines, while their decisions to be concise, well explained, and to build a stable administrative and court practice. In the review of legal protection in the election procedure, it is important to follow the legal protection of the procedure for determining candidates, the legal protection from irregularities during the voting process, but also the legal protection of the electoral right in total.

3.1. Legal Protection of the Legitimacy of the Procedure for Determining Lists of Candidates

According to the Law on Election of MPs of the Republic of Macedonia, if the Regional Election Commission (REC) determines irregularities in the list of candidates¹¹, it shall reject the list submitted with a decision. A complaint against the decision of the REC may be filed with the State Election Commission (SEC), through the REC, within 24 hours following the receipt of the decision. The SEC is obligated to bring a decision upon the complaint within 24 hours following the receipt of the complaint. An appeal may be filed with the Supreme Court of the Republic of Macedonia, through the SEC, against the decision of the SEC within 24 hours following the receipt of the decision. The Supreme Court of the Republic of Macedonia is obligated to decide upon the appeal within 48 hours following the receipt of the appeal. As a result of the exceptionally short deadlines, submitting complaints and appeals by mail is not permitted.

It is evident that in the procedure for legal protection, in cases of irregularities and omissions found during the determining of lists of candidates, the deadlines are significantly shorter compared to any other procedure, whereas



court protection is also provided, i.e. the final procedure ends with the decision of the Supreme Court of the Republic of Macedonia. An additional argument is that the determining of the lists of candidates is also connected to the start of the election campaign, but also to the fact that without correctly determined lists of candidates, the entire further course of election activities would be questioned.

3.2. Legal Protection of Election Procedures during Voting

The Law on Election of MPs¹² stipulates that the State Election Commission shall annul the voting at the polling station with a decision, in case the secrecy of voting was violated, if voting was interrupted for more than three hours and if the police has not responded to the request of the Electoral Board¹³ to intervene, while there was a need for that and it influenced the conducting of the voting at the polling station. The SEC shall also annul the voting at the polling station in the cases when the number of ballots in the ballot box is bigger than the number of voters who voted, and that difference influences the election results on election district level; and if a person or persons voted for other person(s), while the number of those votes influences the voting results on election district level.

Such violations of the election procedure influence immensely on the legitimacy of the election activities, as well as on the final result of the elections. This type of violations violates the

basic principles of fair elections, disturb the stability of the election process and create mistrust with the voters.

An appeal to the Supreme Court of the Republic of Macedonia may be filed against the decision of the SEC, through the SEC, within 24 hours. The Supreme Court is obligated to act upon the appeal with 48 hours following its receipt, while the voting at the polling station, where voting was initially annulled, should be repeated in 14 days after the initial voting.

It is evident that the deadlines in this type of protection are also short, both in the administrative and court procedure, all in order to prevent prolonging of election activities and promptly announce the election results in public. The repeat voting, even in one election district only, may postpone the determining of the final results, but also to change the initially determined result, especially in the case of the proportional model¹⁴.

3.3. Protection of the Electoral Right

The Law on election of MPs determines that the procedure for protection of the electoral right is urgent¹⁵. The complaints and appeals thereof are submitted to the competent bodies, through the bodies, which decided previously.

The Law stipulates that each submitter of a candidates' list in the procedure for voting, summing up and determining results of the voting has a right to submit a complaint to the SEC. This

¹¹ If it determines that the lists were not submitted on time, i.e. that the list submitters did not remove the irregularities and omissions found within 48 hours following the received warning by the Regional Election Commission.

¹² Article 100 of the Law on Election of MPs

¹³ These cases have been determined in Articles 74,76 and 77 of the Law on Election of MPs

¹⁴ During the 2002 parliamentary elections in R. Macedonia, even after the repeat voting in two polling stations in the 6th election district, were the final result for that district determined.

¹⁵ The protection of the electoral right in the Law on Election of MPs is defined in chapter X, Articles 105 to 108.

¹⁶ The Code was published in Official Gazette of RM no.37/96

¹⁷ Articles 158 to 165 of the Criminal Code of the Republic of Macedonia

соответствии с Конституцией перед судами и Конституционным Судом Республики Македонии⁹.

В этой бумаге мы обратим особое внимание на Закон о выборах членов Парламента, поскольку главы VII и X этого Закона определяют обжалования, форму юридической защиты, организации, от которых ожидается юридическая защита, а также сроки для урегулирования обжалований. В других связанных выборах законов, юридические решения являются или подобными, или они принимают во внимание условий этого Закона.

3. Юридическая защита законности процедуры выборов

Случаи, возникающие в процедуре выборов сложны и требуют авторитетных, срочных и точных и тщательных решений и действий. В день выборов исключительно важно, чтобы избирателям позволяли осуществить их право голосовать, не нарушая принципы генерального, равного, секретного и прямого права голосования. Юридическая защита должна поэтому быть определена в законах выборов в такой форме, чтобы она понялась и осуществилась ясно, однозначно и легко.

Законы должны быть доступными для всех, чтобы использовать юридическую терминологию, которая должна быть понятной как избирателям так и избраным представителям. Так как сроки для процедур выборов коротки, сроки для урегулирования обжалований также должны быть короткими. Это означает, что как административные организации так и суды должны действовать быстро, следить за крайними сроками, и в то же время их решения должны быть краткими, хорошо объясненными, и они должны осуществлять устойчивую административную и судебную практику. В обзоре юридической защиты в ходе процедуры выборов очень важно следовать за юридической защитой процедуры для того, чтобы определить кандидатов, обеспечить юридическую защиту с целью избежать неисправностей в течение избирательного процесса, но также применить юридическую защиту избирательного права в целом.

3.1. Юридическая защита законности процедуры для определения списков кандидатов

Согласно Закону о выборах членов Парламента Республики Македонии, в случае

если Региональная Избирательная Комиссия (РИК/REC) определяет неисправности в списке кандидатов¹⁰, она должна срочно отклонить список, подтвержденный с решением. Жалоба против решения РИК/REC может быть подана Государственной Избирательной Комиссией (ГИК), через РИК/REC в течение 24 часов после получения жалобы. Государственная Избирательная Комиссия обязана составить решение относительно жалобы в течение 24 часов также после получения жалобы. Жалоба может быть подана Верховным Судом Республики Македонии, через Государственной Избирательной Комиссией, против решения ГИК в течение 24 часов после получения жалобы. Верховный Суд Республики Македонии обязан решить вопрос жалобы в течение 48 часов после получения жалобы. В результате исключительно коротких крайних сроков, представить жалобы и апелляции почтовым путем не разрешается.

Очевидно, что в процедуре для юридической защиты, в случаях неисправностей и упущений, найденных в течение определения списков кандидатов, крайние сроки значительно короче по сравнению с любой другой процедурой, где защита суда также обеспечивается, то есть заключительная процедура кончиться решением Верховного Суда Республики Македонии. Дополнительный аргумент – то, что определение списков кандидатов также связано с началом избирательной кампании, но учитывая тот факт, что без правильно решительных списков кандидатов, весь дальнейший курс избирательных действий может быть подвергнут сомнению.

3.2. Юридическая защита процедур выборов в течение голосования

Закон о выборах членов Парламента¹¹ предусматривает, что Государственная Избирательная Комиссия должна аннулировать голосование в избирательном участке с решением, в случае, если тайность голосования была нарушена, если голосование было прервано в течение больше чем трех часов и если полиция не ответила на запрос Избирательного Правления¹². ГИК должна также аннулировать голосование в избирательном участке в случаях, когда число избирательных бюллетеней в урне больше чем число избирателей, которые голосовали, и это различие влияет на результаты выборов на уровне избираемого участка; и

если человек или люди голосовали за другого человека (людей), в то время как число тех голосов влияет на результаты на уровне избираемого участка.

Такие нарушения процедуры выборов влияют в большой степени на законность действий выборов, так как и на заключительный результат выборов. Этот тип нарушений нарушает основные принципы справедливых выборов, и также стабильность процесса выборов и создают недоверие избирателей.

Обжалование к Верховному Суду Республики Македонии может быть подано против решения ГИК, через ее в течение 24 часов. Верховный Суд обязан действовать по жалобе в течении 48 часов после ее получения в то время как голосование в избирательном участке, где голосование было первоначально аннулировано, должно быть повторено через 14 дней после начального голосования.

Очевидно, что сроки и в этом типе защиты являются также короткими, и в административной процедуре и процедуре суда все стараются, чтобы укоротить сроков действий выборов и быстро объявить результаты выборов для публики. Повторное голосование, даже и в одном районе выборов может отложить определение заключительных результатов, но также и изменять первоначально решительный результат, особенно в случае пропорциональной модели¹³.

3.3. Защита избирательного права

Закон о выборах членов Парламента также регулирует, что процедура для защиты избирательного права срочна¹⁴. Жалобы и апелляции должны быть представлены компетентными организациями через те организации, которые были упомянуты предварительно.

Закон предусматривает, что каждый списка кандидатов в процедуре голосования, подведения итогов и определения результатов голосования имеет право представить жалобу в ГИК. Данная жалоба должна подана в течение 48 часов после того, как неисправности были найдены. ГИК обязана решить жалобу в течение 48 часов после ее получения. Против решения ГИК можно обратиться к Верховному Суду Республики Македонии в течение 48 часов после его получения. Обжалование должно

⁹ Статья 12 Конституции Республики Македонии предусматривает, что граждане Республики Македонии понимают власть через демократически избранных представителей, референдумом или другими формами прямой демократии. Статья 15 Конституции гарантирует, что право обращаться к индивидуальным юридическим действиям прошло в процедуре первой инстанции перед судом, административным телом или организацией, или другими общественными учреждениями власти. Статья 50 Конституции решает, что каждый гражданин может обратиться к защите свобод и прав, определенных в соответствии с Конституцией перед судами и Конституционным Судом Республики Македонии, в процедуре, основанной на принципах приоритета и безотлагательности. Гражданин имеет право, которое будет ознакомлено с правами человека и основными свободами, и активно вносить вклад, индивидуально или с другими, для их поощрения и защиты.

¹⁰ Если это решает, что списки не были представлены вовремя, то есть что список submitters не удалял неисправности и упущения, найденные в течение 48 часов после полученного предупреждения Региональной Избирательной комиссией.

¹¹ Статья 100 Закона по Выборам членов парламента

¹² Эти случаи была определена в Статьях 74,76 и 77 Закона по Выборам членов парламента

¹³ В течение 2002 парламентских выборов в R. Македония, даже после повторения, голосующего в двух избирательных участках в 6-ом районе выборов, была заключительным результатом для того определенного района.

¹⁴ Защита избирательного права в Законе о выборах членов Парламента определена в главе X, Статьи 105 - 108.

complaint is filed within 48 hours after the irregularities were found. The SEC is obligated to decide upon the complaint within 48 hours following its receipt. The SEC decision may be appealed to the Supreme Court of the Republic of Macedonia within 48 hours following the receipt of the appeal. The appeal is filed through the State Election Commission.

The such determined role of the State Election Commission, with deadlines longer than the deadlines of the REC, creates confusion with the submitter of the complaint, and it raises the question of when to file a complaint to the REC, and in which phase of the procedure to the SEC. In order to create diversity in the application of the Law, due to its vagueness in this part, the SEC prepared an Instruction to clarify the provisions of chapter X of the Law, before the beginning of the training of the RECs.

Each voter or submitter of a list of candidates, if he/she notices irregularities in the election procedure, may file a complaint to the REC within 48 hours. The REC is obligated to decide upon the complaint within 48 hours following its receipt. An appeal against the decision of the REC may be filed to the competent Court of Appeals within 48 hours following the receipt of the decision, through the REC. The Supreme Court of the Republic of Macedonia and the Courts of Appeals decide upon the appeals in a council consisted of 5 judges, selected by drawing lots. The Supreme Court of the Republic of Macedonia and the Courts of Appeals are obligated to bring a decision within 48 hours following the receipt of the appeal. The Supreme Court of the Republic of Macedonia and the

Courts of Appeals may confirm or alter the decision.

3.4. Criminal Acts against the Elections and Voting

Apart from the election related laws, the legal protection of election procedures is also provided through the Criminal Code of the Republic of Macedonia¹⁶. Namely, chapter XVI of the Criminal Code determines the criminal acts against the elections and voting, whereas the obstruction of elections and voting, violation of the electoral right, violation of the freedom of choice in elections, bribery during elections and voting, violation of the secrecy of voting, destroying election documents and election fraud have been legally sanctioned¹⁷. These criminal acts do not only apply to elections, but also to the right to vote on referendum.

At the most recent local elections in Macedonia, criminal charges were brought against some members of Electoral Boards and they were subsequently punished, as a result of disregard of the Law on Local Elections and obstruction of elections and voting. The provisions of the Criminal Code need to provide sanctions of everyone (voter, candidate or election official) who will endanger the election process and prevent conducting fair and democratic elections, in manners determined with the provisions of the law.

4. Conclusions

The legal protection of election procedures has to be determined by law or laws, and the legal

provisions thereof must provide complete protection of the constitutionality and legitimacy of the entire election process, but also protection of the electoral right of the individual.

Laws must be precise, clear and in accordance with international law. Laws must be accessible to everyone. Apart from the fact that they will be published, the accessibility will be ensured through constant education of both the voters and the elected officials.

The administrative bodies and courts must provide complete respect of the principle of legitimacy. The procedures for legal protection must be brought before them and must be completed within the deadlines set forth by the laws.

The decisions of the administrative bodies and the courts must be clear, precise, unambiguous, and they have to provide legal stability. Besides the statement, these decisions have to contain legal explanation, supported by facts.

The decisions of the courts are also source of the court practice, and should therefore be characterized by precision, stability and righteousness.

The transparency of the administrative bodies and courts, which decide upon complaints and appeals, is of special importance for fair and democratic elections. The election process must not be endangered and the procedures for legal protection of the voters and candidates must be ensured that the legal procedure has been justly completed.



подано через Государственную Избирательную Комиссию.

Такая решительная роль Государственной Избирательной Комиссии, с более длинными сроками чем сроки РИК/REC, создает конфликт с лицом жалобы, и это поднимает вопрос того, когда подать жалобу к РИК/REC, и в которой фазе процедуры к РИК/REC. Чтобы создавать разнообразие в заявлении Закона, из-за его неопределенности в этой части, Комиссия /РИК/ подготовила Инструкцию разъяснить условия главы X Закона, до начала обучения членов РИК.

Каждый избиратель или член списка кандидатов, если он или она замечает неисправности в процедуре выборов, может подать жалобу к РИК/REC в течение 48 часов. РИК/REC обязана решить жалобу в течение 48 часов после ее получения. Протест против решения РИК/REC может быть подан к компетентному Суду Обжалований в течение 48 часов после получения решения, через РЕК/REC. Верховный Суд Республики Македонии и Суды Обжалований решают их в совете, состоявшем из 5 судей, отобранных по жребию. Верховный Суд Республики Македонии и Суды Обжалований обязаны принести решение в течение 48 часов после получения жалоб. Верховный Суд Республики Македонии и Суды Обжалований могут подтвердить или изменить решение.

3.4. Преступные действия против выборов и голосования

Кроме связанных с выборами законов, юридическая защита процедур выборов также обеспечивается через Уголовный Кодекс Республики Македонии¹⁵. А именно, глава XVI Уголовного Кодекса определяет преступные действия против выборов и голосования, в том случае когда преграда выборов и голосования, нарушение избирательного права, нарушение свободы выбора на выборах, взяточничество в течение выборов и голосования, нарушение тайны голосования, разрушение документов выборов и фальсификация выборов были юридически санкционированы¹⁶. Эти преступные действия влияют не только на выборы, но также и на право голосовать на референдумах.

На самых недавних выборах в местные органы власти в Македонии, преступные обвинения были принесены против некоторых членов Избирательных Правлений, и они были впоследствии наказаны, в результате игнорирования Закона о выборах в местные органы власти и преграде выборов и голосования. Условия Уголовного кодекса должны обеспечить санкции каждого (избиратель, кандидат или чиновник выборов), кто подвергнет опасности процесса выборов и предотвратит



проведение справедливые и демократические выборы, в манерах, определенных с условиями закона.

4. Заключение

Юридическая защита процедур выборов должна быть определена согласно закону или законам, и юридические условия должны обеспечить полную защиту конституционности и законности всего процесса выборов, но также и защиты избирательного права человека.

Законы должны быть точными, ясными и в соответствии с международным правом. Законы должны быть доступными для всех. Кроме факта, что они будут изданы, доступность должна обеспечена через постоянное образование и избирателей и избранных чиновников.

Административные организации и суды должны обеспечить полное уважение принципов законности. Процедуры для юридической защиты должны быть

принесены перед ними и должны быть закончены в пределах крайних сроков, сформулированных согласно законом.

Решения административных организаций и судов должны быть ясными, точными, однозначными, и они должны обеспечить юридическую стабильность. Помимо утверждений, эти решения должны содержать юридическое объяснение, поддержанное фактами.

Решения судов – также как источник практики суда – должны поэтому быть характеризованы точностью, стабильностью и справедливостью.

Прозрачность административных организаций и судов, которые решают вопросы жалоб и апелляций, имеет специальное значение для справедливых и демократических выборов. Процессы выборов не должны быть подвергнуты опасности и процедуры для юридической защиты избирателей и кандидатов должны быть направлены к тому, чтобы юридическая процедура стала справедливо законченной.

¹⁵ Кодекс был издан в Официальном Бюллетне No.37/96

¹⁶ Статьи от 158 - 165 из Уголовного кодекса Республики Македонии

Jesús Orozco Henríquez, Magistrate of the Electoral Superior Court, Mexico

Mexican electoral dispute resolutions system



This speech aims at explaining the main features distinguishing the resolution system for electoral disputes, which is in force in Mexico, from a comparative point of view.

According to the world-wide contemporary trend favoring a full judicial review of electoral procedures, and taking into account the specific authority empowered to issue a final resolution in each country, it is possible to classify the resolution systems for electoral disputes existent in the world within three different categories as follows: first, those countries in which ordinary Judges – within the Judicial Branch of Government and usually organized under a Supreme Court – who don't have an exclusive electoral jurisdiction solve electoral disputes; second, those countries in which Constitutional Courts, which are separated from the Judicial Branch of Government, solve the electoral disputes; finally, those countries in which electoral courts which are either organized within the Judicial Branch of Government or independent from the traditional powers, solve the aforementioned disputes.

The resolution systems established in those two countries which have been already brilliantly explained (Hungary and Macedonia) as well as in Australia, Canada, India and England can be all located within the first category. Such a resolution model, which is the oldest one, was created in 1868 (and modified in 1879) in England where it was used for the first time by a couple of ordinary judges of the Queen's Bench Division at the High Court of Justice in order to resolve an electoral dispute. By providing the judiciary with the power to solve such kind of disputes, the traditional resolution model, which authorized the Parliament to sort out all the disputes derived from the election of its members in a political way, was modified. As a matter of fact, as we have witnessed recently, a kind of political resolution system for federal electoral disputes is in force in the United States (where the Houses of Congress are empowered to solve electoral disputes derived from congressional elections and the United States Electoral College is empowered to solve electoral disputes derived from the presidential race) along with a judicial resolution system established to solve electoral disputes derived from local elections which can be appealed before the Supreme Court.

The Austrian Constitution of 1920 established the resolution model, which I have identified within the second category. First, the Austrian Constitution authorized the Constitutional Court to solve the electoral appeals derived from federal presidential elections and federal congressional elections. From 1929 onwards the Austrian Constitution also authorized the aforementioned

Court to solve electoral disputes derived from local elections held in each single *Lander*. The cases within the second category sometimes authorizes the contesting parties in an electoral dispute to submit legal appeals to administrative courts, which can be organized either under the Judicial Branch of Government (as the Spanish case since 1978) or as independent agencies (as it is the case for the French State Council since 1958, and the Indonesian experience since 2003). The German system is also an instance of a mixed political-judicial one, which since 1949 has authorize contesting parties to appeal congressional elections before the Bundestag, whose resolution can be appealed in its turn before the Constitutional Court.

I consider the third model under my classification to be not only the more recent one but also the one, which has been basically developed in Latin America. The third model was legally created in Uruguay in 1924 when the Electoral Court was established. Furthermore, the model was constitutionally recognized in Chile in 1925 when the Evaluating Court for Elections was created. Although in Latin America some electoral courts are organized under the Judicial Branch of Government (as it is the case for Argentina, Brazil, Mexico, Paraguay and Venezuela), the majority of such courts are autonomous (as it is the case for Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Peru and Uruguay). Besides, the unique case prevailing in Nicaragua must be mentioned: Nicaraguans have established the electoral court as a Fourth Branch of Government. The rulings issued by such electoral courts are usually both definitive and unchallengeable (as it is the case for Costa Rica, Chile, Mexico, Nicaragua, Peru, Venezuela and Uruguay). However, in some cases the electoral courts' rulings can be appealed before the Supreme Court (as it is the case for Honduras), before the administrative courts (Colombia) or even before the Constitutional Court (which is the case in Guatemala once a previous trial has been undertaken before the Supreme Court). The Argentinean case can also be considered as a mixed political-judicial system. In Argentina the powers of the National Electoral Chamber, which is organized under the Judicial Branch of Government, exist along with those provided for both Houses of Congress as final juries with respect to the election of their members, as well as along with those provided for the congressional General Assembly to validate the presidential election in a definitive way. Most of such electoral courts do not only perform judicial activities but also managerial ones because they have powers both to solve electoral appeals and to organize the elections from a logistic point of view (Brazil, Costa Rica, Panama and Uruguay are the countries in which electoral courts play such a double role). Sometimes, when electoral courts are also empowered to organize the elections,

representatives of the political parties work permanently within such courts, whether as a majority of members (Honduras) or not (Uruguay).

It can be said that the existence of electoral courts is a Latin American contribution to political science and electoral law as well. The Latin American electoral courts have played a fundamental role within both the democratization processes and the democratic consolidation of the countries throughout the region, especially those that started such processes in the 80's.

It must be noticed, nonetheless, that sometimes, in spite of the judicial resolution systems established under each one of the aforementioned categories (supreme courts, constitutional courts or electoral courts), contesting parties to an electoral trial are authorized to submit, in certain cases, administrative appeals to those agencies in charge of organizing the elections from a logistic point of view. Such agencies can be independent from traditional branches of government (as it is the case of Elections Canada, the Chilean Electoral Service, the Federal Electoral Institute in Mexico and the agency in charge of organizing electoral processes in Peru). It must be also mentioned that such electoral institutions can also be organized as congressional agencies partially independent (as it is the case for Hungary, the partially independent Argentinean electoral boards (*juntas*) and the Spanish Central Electoral Board (*Junta*)). It can also be the case that such agencies are organized under the Executive Branch of Government, usually within the Ministry or Department of the Interior (as are the German and the American cases, as well as, partially, the Argentinean and the Spanish ones). The current Mexican Resolution System for Electoral Disputes was established in 1996, when both the Constitution and the electoral legislation were amended in order to provide for an Electoral Court of the Federal Judicial Power (to which I will refer simply as the electoral court in what follows) which is empowered to resolve not only every dispute arisen from federal elections (whether presidential or congressional), but also those derived from state elections (affecting the election of governors, state congressmen and city councils (*ayuntamientos municipales*)).

Due to the 1996 reform, the electoral system in force since the nineteenth century was modified. Such a system authorized political institutions (the congressional electoral colleges), to resolve disputes derived from both presidential and congressional elections in a final way. It must be said, however, that such final resolutions were not always made according to the law but following political criteria on behalf of the political party in control of each electoral college. As a matter of fact, even though the first electoral court, which was created in 1987 had a partial autonomy, its rulings were reviewed and even modified by the

Хесус Орозко Энрикез, Судья Высшего избирательного суда Мексики

Система решения избирательных споров в Мексике

Настоящее выступление стремится объяснить главные особенности, отличающие систему решений избирательных споров, имеющую силу в Мексике, со сравнительной точки зрения.

Согласно международной современной тенденции, одобряющей полный судебный обзор избирательных процедур, и принимающей во внимание определенную власть уполномочия, чтобы выпустить заключительное решение в каждой стране, возможно классифицировать системы решений избирательных споров, существующие в мире в пределах трех различных категорий следующим образом: во первых те страны, в которых обычные Судьи – в рамках Судебной власти Правительства и обычно организованные при содействии Верховного Суда – не имеют исключительной избирательной юрисдикции, решают избирательные споры; во вторых, те страны, в которых Конституционные Судьи, которые отделены от Судебной власти Правительства, решают избирательные споры; наконец, те страны, в которых избирательные судьи, которые или организованы в рамках Судебной власти Правительства или независимые от традиционных полномочий, решают вышеупомянутые споры.

Системы решений, установленные в тех двух странах, которые уже блестяще объяснились (Венгрия и Македония) так же как в Австралии, Канаде, Индии и Англии могут быть все расположены в пределах первой категории. Такая модель решений, которая является самой старой, была создана в 1868 (и изменена в 1879) в Англии, где она использовалась впервые несколькими обычными судьями Разделения Филиала Королевы при Верховном Суде Правосудия, чтобы решить избирательный спор.

Предоставляя судебной власти компетенцию решить такой вид споров, традиционная модель решений, которая уполномочила Парламент разбираться во всех спорах, связанных с выборами его членов политическим способом, была изменена. Фактически, поскольку мы засвидетельствовали недавно, что политическая система решений для федеральных избирательных споров которые в силе в Соединенных Штатах (где Палаты Конгресса уполномочены, чтобы решить избирательные споры, возникшие в ходе выборов в Палату Представителей Конгресса, и Избирательная Организация Соединенных Штатов уполномочена, чтобы решить избирательные споры, связанные с предвыборной борьбой за пост президента) наряду с судебной системой решений, установленной, чтобы решить избирательные споры, возникшие в ходе выборов в местные органы власти, могут обратиться к Верховному Суду.

Австрийская Конституция 1920 г. установила модель решений, которую я бы включил в вторую категорию. Сначала, австрийская Конституция уполномочила Конституционный Суд решать избирательные обращения, полученные из федеральных президентских выборов и федеральных выборов в палату представителей конгресса. С 1929 года австрийская Конституция также уполномочила вышеупомянутый Суд решать избирательные споры, полученные из выборов в местные органы власти, проведенных в каждом единственном участке. Случаи второй категории иногда уполномочивают стороны оспаривания в избирательном споре представлять юридические обращения к административным судам, которые могут быть организованы любой под Судебной властью Правительства (как испанский случай с 1978) или как независимые агентства (поскольку это характеризует Французский Государственный Совет с 1958, и Индонезийский опыт с 2003). Немецкая система – также имеющая смешанную политическо-судебную систему, с 1949 уполномочивает стороны выборов, чтобы обратиться в палату представителей конгресса перед Бундстагом, против решения которого можно обратиться в свою очередь к Конституционному Суду.

Я полагаю, что третья модель согласно моей классификации будет не только более настоящей но также и единственной, которая была в основном развита в Латинской Америке. Третья модель была юридически создана в Уругвае в 1924, когда Избирательный Суд был установлен. Кроме того, модель была конституционно признана в Чили в 1925, когда Суд Оценки Выборов был создан.

Хотя в Латинской Америке некоторые избирательные суды организованы под Судебной властью Правительства (это характерно для Аргентины, Бразилии, Мексики, Парагвая и Венесуэлы), большинство таких судов автономны (к примеру в Боливии, Коста-Рике, Эквадоре, Эл-Сальвадоре, Гватемале, Гондурасе, Панаме, Перу и Уругвае). Кроме того, уникальный случай, обладающий в Никарагуе должен быть упомянут: Никарагуанцы установили избирательный суд как Четвертый Филиал Власти. Решения, выпущенные такими избирательными судами обычно и категорически и неоспоримы (например в Коста-Рике, Чили, Мексике, Никарагуе, Перу, Венесуэле и Уругвае). Однако, в некоторых случаях против решений избирательных судов можно обратиться к Верховному Суду (в Гондурасе), к административным судам (Колумбия) или даже к Конституционному Суду (в Гватемале где однажды, предыдущее испытание было

предпринято перед Верховным Судом). Аргентинский пример можно также рассмотреть как смешанную политическо-судебную систему. В Аргентине полномочия Национальной Избирательной Палаты, которая организована под Судебной властью Правительства, существуют наряду с предусмотренными обе Палаты конгресса как заключительные жюри относительно выборов их членов, так же как наряду с предусмотренными Генеральную Ассамблею конгресса, чтобы утвердить президентские выборы категорическим способом. Большинство таких избирательных судов не только выполняет судебные действия но также и организаторские, потому что они имеют полномочия и решить избирательные обжалования и организовывать выборы с логистической точки зрения (Бразилия, Коста-Рика, Панама и Уругвай – страны, в которых избирательные суды играют такую двойную роль). Иногда, когда избирательные суды также уполномочены, чтобы организовать выборы, представители политических партий работают постоянно вместе с такими судами, либо как большинство членов (Гондурас) или нет (Уругвай).

Может говориться, что существование избирательных судов является латиноамериканским вкладом в политическую науку и избирательный закон также. Латиноамериканские избирательные суды играли фундаментальную роль и в пределах процессов демократизации и в рамках демократической консолидации стран всюду по области, особенно те, которые начали такие процессы в 80-ых.

Это должно быть замечено, тем не менее, что иногда, несмотря на судебные системы решений, установленных в случае каждой вышеупомянутой категории (верховные суды, конституционные суды или избирательные суды), избирательные стороны уполномочены подчиниться к избирательному испытанию, и в определенных случаях, административные обращения к тем агентствам, отвечающим за организацию выборов с логистической точки зрения. Такие агентства могут быть независимыми от традиционных властей (в случае Выборов Канады, в Чилийском Избирательном Обслуживании, в Федеральном Избирательном Институте Мексике и агентстве, отвечающем за организацию избирательных процессов в Перу). Должно быть также упомянуто, что такие избирательные учреждения могут также быть организованы как агентства конгресса, частично независимые (в Венгрии, частично независимые Аргентинские избирательные правления (хунты) и испанское Центральное Избирательное Правление (Хунта)). Это может быть характерно, что такие агентства

congressional electoral colleges. As a result Mexico had a mixed political-judicial resolution system from 1987 to 1996.

Today, there are two federal electoral authorities in Mexico. On the one hand, the Federal Electoral Institute, which is an independent and permanent public agency in charge of organizing the federal elections as well as in charge of resolving some administrative appeals; on the other hand, the Electoral Court of the Federal Judicial Power, which is in charge of resolving judicially the appeals submitted to it and derived from the elections, in order to review the compliance of electoral authorities' orders and resolutions with the principles of constitutionality and legality, as well as to protect the electoral-political rights of every citizen to vote, to be voted and to associate with others to achieve political objectives.

The Electoral Court is the specialized court within the Federal Judicial Power as well as the top electoral authority of the country, except in those cases involving lawsuits challenging the constitutionality of electoral legislation, which are under the Supreme Court's jurisdiction.

The Electoral Court is divided into a Higher Court and five Regional Courts. The Higher Court, which is permanently open for business, has seven judges who have been appointed for a period of ten years. They cannot be reappointed to a second term. The Higher Court is located in Mexico City. The Regional Courts, on the other hand, have three judges appointed for a period of eight years. They cannot be reappointed to a second term unless they are promoted to a higher

post. Such courts are only open for business during the federal electoral process.

There are many constitutional and legal provisions (both institutional and procedural) aimed at ensuring the Electoral Court's autonomy, an independent and impartial behaviour from the electoral judges and an effective and efficient case adjudication.

The Electoral Court's rulings are unchallengeable. Therefore, they cannot be further reviewed nor modified by any other agency or court.

Likewise, a kind of "normative autonomy" is constitutionally vested in the Electoral Court. As a result, the Electoral Court is entitled to pass an internal regulation on its own. Besides, the Electoral Court is entitled to a sort of "managerial autonomy" which derives from its constitutional powers. The Electoral Court's Management Commission (which is integrated by a chairman who is the President of the Electoral Court along with members of the Federal Judiciary Council) is authorized to design a budgetary project on its own as well as to direct its managerial and financial activities within a considerable range of freedom. The Electoral court is also entitled to manage labour relations on its own.

The Electoral Judges' independence, impartiality and professionalism are ensured by requiring from them the fulfilment of very high professional and technical standards. The electoral judges also have to demonstrate a complete independence with respect all political

parties. Besides, each single judge to the Electoral Court is appointed by a two-thirds majority of senators out of a shortlist of three candidates submitted by the Supreme Court after a public summon has been issued to fill-up the vacancies in the Court. I would like to mention that in 1996 we were appointed to the Electoral Court unanimously. Such an appointment was a result of a great consensus reached by the political parties, which were represented in the Senate at the time. I should add that the electoral judges' wages, which cannot be diminished during their time in Office, are determined in order to pay for the performance of a very professional and committed job.

According to the Federal Judiciary Act (*Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*), there are seventeen cases in which an electoral judge's approach to a case could be biased. In such cases (family or friendship ties or public enmity with one of the contesting parties) the electoral judge involved cannot take part in solving disputes. Furthermore, electoral judges are not allowed either to accept or to perform any other job or employment, except unpaid ones at scientific, teaching, literary or philanthropic associations. Besides, during a period of time of two years after their last day in Office, electoral judges are forbidden to take any kind of job under an administration derived from an electoral dispute sorted out by them. According to the Mexican Constitution, electoral judges can be accountable politically, criminally and administratively. Every Mexican citizen is empowered to fill in a report about any electoral judge's wrongdoings.





организованы при содействии Исполнительной Власти Правительства, обычно в рамках Министерства Внутренних Дел (как например- германские и американские прмеры, и так же, частично, аргентинские и испанские системы).

Настоящая мексиканская Система Решений Избирательных Споров была установлена в 1996, когда и Конституция и избирательное законодательство были изменены, чтобы предусмотреть Избирательный Суд Федеральной Судебной Власти (к которому я обращаюсь просто как избирательный суд в дальнейшем), который уполномочен, чтобы решить не только каждый спор, явленный результатом федеральных выборов (либо президентский или конгресса), но также и возникшие в ходе государственных выборов (затрагивающие выборы губернаторов, конгрессменов и муниципалитетов (ayuntamientos municipales)).

Благодаря реформам 1996 г., избирательная система имеется в такой же силе, как и была изменена в девятнадцатом столетии. Такая система разрешила политическим учреждениям (избирательным организациям конгресса), решать споры, возникшие как из президентского так и выборов в палату представителей конгресса заключительным способом. Это обязательно должно быть сказано, однако, что такие заключительные решения не всегда принимались согласно закону, но учитывая политические критерии со стороны политической партии в контроле каждой избирательной организации. Фактически, даже при том, что первый избирательный суд, который был создан в 1987, имел частичную автономию, его решения были рассмотрены и даже изменены избирательными организациями конгресса. В результате Мексика имела смешанную политическо-судебную систему решений с 1987 до 1996.

Сегодня, в Мексике есть две федеральные избирательные власти. С одной стороны, Федеральный Избирательный Институт, который является независимым и постоянным общественным агентством, отвечающим за организацию федеральных выборов так же как отвечающим за решение некоторых административных обращений; с другой стороны, Избирательный Суд Федеральной Судебной Власти, который отвечает за решение обжалований в судебном порядке, подвергавших этому и возникших в ходе выборов, чтобы рассматривать согласие требований избирательных властей и решений с принципами конституционности и законности, так же как защищать избирательно-политические права каждого гражданина имеющего право избирать и быть избранным, и связываться с другими, чтобы достигнуть политических целей.

Избирательный Суд – является специализированным судом в рамках Федеральной Судебной Власти так же как главной избирательной властью страны, кроме тех случаев, вовлекающих судебные процессы, бросающих вызовы конституционности избирательного

законодательства, которые находятся под юрисдикцией Верховного Суда.

Избирательный Суд разделен на Более высокий Суд и пять Региональных Судов. Более высокий Суд, который является постоянно открытым для бизнеса, имеет семь судей, которые были назначены сроком на десять лет. Они не могут быть вновь назначены ко второму сроку. Более высокий Суд расположен в Мехике. Региональные Суды, с другой стороны, имеют трех судей, назначенных сроком на восемь лет. Они не могут быть вновь назначены ко второму сроку, если они не продвинуты на более высокий пост. Такие суды только открыты для бизнеса в течение федерального избирательного процесса.

Есть много конституционных и юридических условий (и установленный и процедурный) нацеленный на обеспечение автономии Избирательного Суда, независимое и беспристрастное поведение от избирательных судей и эффективного судебного решения случая.

Решения Избирательного Суда неоспоримы. Поэтому, они не могут быть далее ни рассмотрены, ни изменены любым другим агентством или судом.

Аналогично, "нормативная автономия" своего рода конституционно наделяется в Избирательном Суде. В результате Избирательный Суд имеет право передавать внутреннее регулирование самостоятельно. Кроме того, Избирательный Суд имеет право на "организаторскую автономию" своего рода, которая происходит из ее конституционных полномочий. Комиссия Управления Избирательного Суда (который объединен председателем, который является президентом Избирательного Суда наряду с членами Федерального Судебного Совета) уполномочен проектировать бюджетный проект самостоятельно так же как направлять его организаторские и финансовые действия в пределах значительного диапазона свободы. Избирательный суд также имеет право управлять трудовыми отношениями самостоятельно.

Независимость Избирательных Судей, беспристрастность и профессионализм обеспечены, требуя от них выполнение очень высоких профессиональных и технических стандартов. Избирательные судьи также должны демонстрировать полную независимость с уважением ко всем политическим сторонам. Кроме того, каждый единственный судья к Избирательному Суду назначен большинством двух третей сенаторов из окончательного списка трех кандидатов, подвергавших Верховным Судом после того, как публики вызывают, чтобы заполнить вакансии в Суде. Я хотел бы упомянуть, что в 1996 мы были назначены на Избирательный Суд единодушно. Такое назначение было результатом большого согласия,

достигнутого политическими сторонами, которые были представлены в Сенате в то время. Я должен добавить, что заработная плата избирательных судей, которая не может быть уменьшена в течение их времени при исполнении служебных обязанностей, определена, чтобы заплатить за работу очень профессиональной и преданной работы.

Согласно Федеральному Судебному закону /Ley Organica del Poder, / есть семнадцать случаев, в которых мог быть смещен подход избирательного судьи к случаю. В таких случаях (семья или связи дружбы или общественная вражда с одной из сторон оспаривания) избирательный вовлеченный судья не может принять участие в решении споров. Кроме того, в течение двух лет после их прошлого дня при исполнении служебных обязанностей, избирательным судьям запрещают выполнять любую другую работу или занятость, кроме неоплаченных в науке, обучении, литературной или филантропической ассоциации. Кроме того, взять любой вид работы под администрацией, полученной из избирательного спора, в котором разбираются они. Согласно мексиканской Конституции, избирательные судьи могут быть ответственными политически, преступно и административно. Каждый мексиканский гражданин уполномочен, чтобы заполниться в сообщении о проступках любого избирательного судьи. Избирательные судьи должны сделать годовой отчет по их богатству.

Теперь, я думаю, что могло быть интересно упомянуть некоторые из уместных управлений, которые были выпущены избирательным судом, так же как некоторыми уместными принесенными случаями прежде, чем это. Делая так, это может предоставить Вам более ясную и более широкую картину важной работы, которой мы посвящаем себя:

Теперь, я думаю, что могло быть интересно упомянуть некоторые из уместных решений, которые были выпущены избирательным судом, так же как некоторыми уместными упомянутыми случаями прежде, чем это. Выступая так, это может предоставить Вам более ясную и широкую картину той важной работы, которой мы посвящаем себе и этой работы:

- а) Более высокий Суд поддержал 2000 президентских выборов, и в результате таких решений кандидат от стороны оппозиции был объявлен как Избранный президент впервые через семьдесят лет;
- б) Более высокий Суд уполномочен, чтобы аннулировать федеральные, государственные или муниципальные выборы, когда серьезные и доказанные неисправности можно полагать, чтобы играть существенную роль в определении результата выборов. Избирательный Суд использовал такую конституционную власть аннулировать несколько выборов в палату

The electoral judges have to turnout an annual report on their wealth.

Now, I think it could be interesting to mention some of relevant rulings, which have been issued by the electoral court, as well as some relevant cases brought before it. Doing so, it may provide you with a clearer and wider picture of the important work which we are committed to:

- a) The Higher Court upheld the 2000 presidential election and as a result of such a ruling a candidate from an opposition party was proclaimed as Elected President for the first time in seventy years;
- b) The Higher Court is empowered to annul federal, state or municipal elections whenever serious and proved irregularities can be considered to play a significant role in determining the election's result. The Electoral Court has used such a constitutional power to annul a couple of congressional elections in 2003 (affecting the election of the Federal Representatives of the electoral districts of Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán), as well as a couple of governorships (affecting the election of the governor of Tabasco in 2000 and Colima in 2002);
- c) The Electoral Court has the constitutional power to either uphold or impose severe fines to political parties which have financed their electoral campaigns irregularly. The Court imposed such kind of fines after the 2000 federal election (around US\$100,000,000.00 to the political party

holding the majority of the Congress and US\$50,000,000.00 to the coalition of political parties which won the Presidency);

- d) The Electoral Court has also revoked illegal and unduly congressional appointments of local electoral authorities (as it did in resolving the lawsuits submitted by political parties with respect to the electoral authorities of Guerrero, Nuevo León, Yucatán and Zacatecas);
- e) The Electoral Court has upheld the right of every indigenous citizen to appeal an electoral system based on indigenous customs and communal procedures (Tlacolulita, Oaxaca). It's worth mentioning that the Electoral Court annulled an election organized under an indigenous electoral system which infringed the principle according to which voting must be considered as a universal right (Santiago Yhaveo, Oaxaca), and
- f) In many of its rulings, the Electoral Court has upheld a number of measures aimed at ensuring that political parties organize themselves in a democratic way (some of the examples of such kind of rulings can be listed as follows: the unconstitutionality declaration over the internal regulation of a political party which did not reach the minimum democratic threshold established by the law; the obligation of achieving a balanced relation between the political parties' right to self determination and the militants' rights to a democratic participation in deciding on the party's objectives; the declaration of a candidate's

registration whose name is different to the winner's of the primary election as null and void; the declaration of internal elections of both directive members and candidates as null and void; the revocation of penalties unduly imposed upon affiliates; the revocation of penalties imposed upon affiliates which can be considered as violating fundamental rights such as freedom of speech).

Finally, it is worth mentioning the transparent way in which the Electoral Court performs its duties. Every single resolution session is public and all of them can be followed through internet. Furthermore, within the twenty-four hours following the resolution session all our rulings and resolutions can be accessed freely in our web page. Likewise, any individual is allowed to review all concluded cases stored in the judicial archive.

Summing up, the Mexican Resolution System for Electoral Disputes, which is operated by the Federal Electoral Institute along with the Electoral Court, has played a significant role within the transition from a regime dominated by a hegemonic political party to a pluralistic regime where political parties compete against each other in a democratic way. Such a Resolution System upholds a democratic rule of law, which is aimed at protecting fundamental voting rights as well as at strengthening a political system in which elections are free, periodic and authentic under both the Constitution and the law.



представителей конгресса в 2003 (затрагивающие выборы Федеральных Представителей избирательных округов Тогтеон, Coahuila, у Самора, Michoacan), так же как несколько должностей губернатора (воздействие на выборы губернатора Табаско в 2000 г. и Колимы в 2002);

- в) Избирательный Суд имеет конституционную власть или поддержать или наложить серьезные штрафы к политическим сторонам, которые финансировали их избирательные кампании нерегулярно. Суд наложил такой вид штрафов после 2000 г. федеральных выборов (около US\$100,000,000.00 к политической стороне, держащей большинство в Конгрессе и US\$50,000,000.00 к коалиции политических сторон, которые выиграли Президентство);
- г) Избирательный Суд также отменил незаконные и незаконно назначения конгресса местных избирательных властей (поскольку это сделало в решении судебных процессов, подвергавших политическими сторонами относительно избирательных властей Guerrero, Нуево Леона, Yucatan и Zacatecas); е) Избирательный Суд поддержал право каждого местного гражданина обратиться с обжалованием избирательной системы, основанной на местных таможенных и коммунальных процедурах (Tlaxolulita, Оахака). Это стоит упомянуть, что Избирательный

Суд аннулировал выборы, организованные под местной избирательной системой, которая нарушала принцип, согласно которому голосование нужно рассмотреть как универсальное право (Сантьяго Ихавео, Оахака), и

- д) Во многих из его решений, Избирательный Суд поддержал множество мер, нацеленных на обеспечение, чтобы политические стороны организовали себя демократическим способом (некоторые из примеров такого вида решений могут быть перечислены следующим образом: декларация неконституционности по внутреннему регулированию политической стороны, которая не достигала минимального демократического порога, установленного согласно закону; обязательство достижения уравновешенного отношения между правом политических сторон на само определение и права бойцов на демократическое участие при выборе целей стороны; декларация регистрации кандидата, название которой отлично победителю первичных выборов как не имение законной силы; декларация регистрации кандидата, название которой отлично победителю первичных выборов как не имение законной силы; декларация внутренних выборов и направляющих членов и кандидатов как не имение законной

силы; аннулирование штрафов, незаконно наложенных на филиалы; аннулирование штрафов наложенных на филиалы, которые можно рассмотреть как нарушение фундаментальных прав, типа свободы слова).

Наконец, стоит упомянуть прозрачный путь, которым Избирательный Суд выполняет его обязанности. Каждая отдельная сессия решений общественна, и все они могут сопровождаться через Интернет. Кроме того, в течение этих двадцати четырех часов после сессии решений ко всем нашим управлениям и решениям можно получить доступ свободно в нашей веб-странице. Аналогично, любому человеку разрешают рассмотреть все заключенные случаи, сохраненные в судебном архиве.

Подводя итоги, мексиканская Система Решений Избирательных Спор, которой управляет Федеральный Избирательный Институт наряду с Избирательным Судом, играла существенную роль в ходе перехода от режима во власть главной политической стороны к плюралистическому режиму, где политические стороны конкурируют друг против друга демократическим способом.

Такая Система Решения поддерживает демократические правовые нормы, которые нацелены на защиту фундаментальных прав голосов так же как при укреплении политической системы, в которой выборы являются свободными, периодическими и подлинными и согласны так Конституции как и закону.



RECOMMENDATION ON LEGAL REMEDIES IN THE ELECTORAL PROCESS

(Adopted by the Conference of Global Election Organizations and General Assembly Meeting
of the ACEEEO in Siófok, Hungary on 17 September 2005)

The Conference of Global Election Organizations and General Assembly Meeting of the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO), considering that legal remedies have an important role in ensuring the legitimacy of elections, call their Members to take appropriate measures to guarantee the right to legal remedy in the electoral process.

1. Voters, political parties, candidates and other participants of the electoral process shall be entitled to a fair hearing by an independent and impartial tribunal established by constitutional law.
2. The body for appeals should either be
 - a. an electoral commission in the first instance – in this case a final appeal to the court should be possible
 - b. the ordinary court
 - c. a special electoral court
 - d. the constitutional court.
3. The independence of and the trust in the appeal body is of great importance, as decisions taken in electoral matters may have significant political effect, especially in the case of a particularly sensitive political environment.
4. The body for appeals shall have the power to ensure effective legal remedy, including the annulment of the electoral results or the entire electoral process and the mandate gained by electoral fraud.
5. Appeal bodies and investigating and law enforcement authorities shall be accordingly trained and educated to understand the political sensitivity of electoral matters.
6. An appropriate mechanism shall be created to enforce the decisions and sanctions taken by the appeal body.
7. An appropriate time limit for lodging appeals and also for making rulings shall be set, which is
 - a. short enough to provide quick legal remedy for the appellants, and on the same time
 - b. long enough to ensure the right of voters and other participants of the electoral process to an effective legal remedy and the genuineness of the decisions taken by the body for appeals.
8. Besides the legal regulations due administrative practice shall ensure that no technical obstacle interfere the right to effective legal remedy.
9. Electoral authorities should provide voter education to assist voters in exercising their right to effective legal remedy.



РЕКОМЕНДАЦИИ В СВЯЗИ С ПРОЕКТОМ «СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И ВЫБОРЫ»

(Одобрено участниками Конференции Глобальной электоральной сети и Генеральной Ассамблеей АОВЦВЕ 17 сентября 2005 года, в г. Шиофок (Венгрия))

Конференция Глобальной электоральной сети и Генеральная Ассамблея Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), учитывая, что средства судебной защиты имеют важную роль в обеспечении законности выборов, призывают своих членов предпринять необходимые меры для обеспечения гарантии прав на судебную защиту в избирательном процессе.

1. Избиратели, политические партии, кандидаты и другие участники избирательного процесса должны иметь право на беспристрастное слушание дела в независимом и беспристрастном суде, установленном конституционным законом.
2. Апелляционным органом должны быть
 - a. избирательная комиссия на первой инстанции- в этом случае необходимо обеспечить возможность для окончательной апелляции в суд, или
 - b. обычный суд, или
 - c. особенный избирательный суд, или
 - d. Конституционный суд.
3. Независимость апелляционного органа и доверие к нему особенно важны, ведь решения по избирательным делам могут иметь значительные политические следствия, особенно в случае чувствительной политической ситуации.
4. Апелляционный орган должен иметь полномочие, необходимое для обеспечения эффективной судебной защиты, включая отмену результатов выборов или всего избирательного процесса и мандатов, приобретаемых путём нарушения прав.
5. Апелляционные органы, следственные и административные органы должны быть высокообразованными и квалифицированными для того, чтобы понять политическую чувствительность выборов.
6. Необходимо создать механизмы исполнения решений и санкций, принятых апелляционным органом.
7. Необходимо установить предельный срок подачи жалобы и также вынесения решений. Такой срок должен быть
 - a. достаточно кратким, чтобы податели апелляции скоро получили средства судебной защиты, в то же время
 - b. достаточно долгим, чтобы обеспечились права избирателей и других участников избирательного процесса на эффективную судебную защиту, и также принятие справедливых решений апелляционным органом.
8. Избирательные органы должны обеспечить просвещение избирателей с целью предоставления помощи избирателям пользоваться правом на эффективную юридическую защиту.



Viktor V. Jaschenko, Head of Federal Center of IT under the Central Election Commission of Russian Federation

Application of Information Technology in electoral processes



For 10 years, since December 1995, Russia has been successfully applying the State Automated System “Vybory” (GAS “Vybory”)¹ and technical facilities for vote counting in federal, regional and local elections and referendums. During this time, 7 federal, 2.5 thousand regional and 5.5 thousand municipal elections have been held with the use of GAS “Vybory.”

In accordance with Russia's approach, mentioned by A.A. Veshnyakov in his presentation, GAS “Vybory” is intended not only for rapid and reliable determination of voting returns: it provides informational support for ensuring the openness and transparency of the electoral process as well as technical possibilities for effective public control over the electoral process, which strengthens trust in the election system. Apart from this, the system is used to deal with the tasks of the preparatory stage (registration of voters and candidates; collection and publication of the information about political parties, candidates, election funds; document processing, etc.).

The analysis of the experience gained during 10 years of the use of electronic voting systems (in the broad sense of the term) has shown that the

¹ ‘vbybory’=‘elections’

creation, development and application of the system and the technical vote counting facilities must take into account the interconnected nature of the legal, organizational and technical aspects of introduction of information technologies in the electoral process.

1. The legal standards of GAS “Vybory” are established by the election laws of the Russian Federation, particularly by the special 2003 law “On the State Automated System of the Russian Federation “Vybory.” Separate aspects of the application of information technologies in elections are regulated by the federal laws “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum,” “On the Referendum of the Russian Federation,” “On the Election of the President of the Russian Federation,” “On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.”

The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted recommendations on electronic voting standards 1.5 years after the federal law on GAS “Vybory” was adopted in Russia. With regard to several parameters, the Russian lawmakers set more stringent requirements to electronic voting standards than those recommended by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Relying on the positive experience of the system gained in the course of ten years, the Russian law states that its use in elections is “one of the guarantees of the realization of the rights of

Russian Federation citizens based on the assurance of the openness, authenticity, promptness and fullness of the information about elections and a referendum.”

Thus, in order to ensure much quicker determination of the results, the election commissions are now required to publish in the Internet the final protocols of all election precincts, without any exceptions, within 24 hours of the end of voting.

One can imagine how monumental this task is considering the fact that about 95,000 election precincts are formed during the federal elections in the Russian Federation and these precincts span 11 time zones.

From the standpoint of organizational and technical aspects of the use of information technologies in the electoral process, we have accumulated large experience in the certification and auditing of software products and technical facilities of the system, training of the operating personnel, and protection of the information. These standards are likewise regulated in detail by the applicable laws of the Russian Federation. In GAS “Vybory” the condition of the software and hardware is monitored by the built-in auditing facilities. At the same time, the system is open to technical control on the part of representatives of candidates and political parties.

As a result, the preliminary results of federal elections are made public already 3 to 5 hours after the closure of the polling stations. Time is a serious factor of trust in the election system and



В.В.Яценко, Руководитель Федерального центра информатизации при ЦИК России

Применение информационных технологий в избирательном процессе

Уважаемые участники конференции, дамы и господа, коллеги!

10 лет с декабря 1995 года Россия успешно применяет в федеральных, региональных и местных избирательных кампаниях и референдумах

Государственную автоматизированную систему «Выборы» (сокращенно – ГАС «Выборы») и технические средства подсчета голосов. За это время при поддержке ГАС «Выборы» прошли 7 федеральных избирательных кампаний, 2,5 тыс. региональных и 5,5 тыс. муниципальных избирательных кампаний.

В соответствии с подходом России, отмеченном в выступлении А.А. Вешнякова, ГАС «Выборы» предназначена не только для оперативного и надежного подведения итогов голосования, но и для информационного обеспечения открытости и прозрачности избирательного процесса, предоставления технических возможностей для эффективного общественного контроля за избирательным процессом, что способствует укреплению доверия к избирательной системе. Кроме того, решаются задачи подготовительного этапа (учет избирателей, регистрация кандидатов, сбор и размещение данных о политических партиях, кандидатах, избирательных фондах, документооборот и др.).

Анализ 10 – летней практики применения систем электронного голосования в широком смысле показал, что создание, развитие и применение системы и технических средств

подсчета голосов необходимо проводить с учетом взаимосвязанного характера правовых, организационных и технических аспектов внедрения информационных технологий в избирательный процесс.

1. Правовые стандарты ГАС «Выборы» заданы пакетом избирательных законов Российской Федерации, среди которых особого внимания заслуживает специальный Закон 2003 года «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"». Отдельные аспекты применения информационных технологий на выборах регламентируются федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав...», «О референдуме Российской Федерации», «О выборах Президента РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы...».

Через 1,5 года после принятия в России Федерального закона о ГАС «Выборы» были приняты рекомендации Комитета Министров Совета Европы по стандартам электронного голосования. По ряду параметров российский законодатель предъявляет более жесткие требования к стандартам электронного голосования, нежели рекомендации Комитета Министров Совета Европы.

Опираясь на десятилетний позитивный опыт системы, российский закон трактует ее использование на выборах как «одну из гарантий реализации прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности

и полноты информации о выборах и референдуме».

В частности, имея в виду значительное ускорение подведения итогов, избирательные комиссии теперь обязаны в течение 24 часов по окончании голосования разместить в сети Интернет итоговые протоколы всех без исключения избирательных участков.

Учитывая, что во время федеральных выборов в Российской Федерации работает около 95 000 избирательных участков, размещенных на территории 11 часовых поясов, можно представить масштаб задачи.

С точки зрения организационных и технических аспектов использования информационных технологий в избирательном процессе у нас накоплен большой опыт по сертификации и аудиту программных продуктов и технических средств системы, обучения обслуживающего персонала и обеспечения защиты информации. Эти стандарты также детально регламентируются действующим законодательством РФ. В ГАС «Выборы» контроль за состоянием программно-технических средств осуществляется встроенными средствами аудита. Одновременно система открыта для технического контроля со стороны уполномоченных представителей кандидатов и политических партий.

В результате предварительные итоги федеральных выборов становятся известны общественности уже через 3-5 часов после



here, too, GAS “Vybery” operates within the limits of the established standard.

Owing to the information technologies, the voters can now access the databases of GAS “Vybery” through the Internet to receive all information about the parties and candidates, which is allowed by law, and make a conscious choice. After the end of voting, the observers and each voter can calculate the voting results by themselves on the basis of the protocols of precinct election commissions published in the Internet and compare these results with the published data.

Based on our technical and organizational experience, including the experience in countering hackers' attacks against the system, we believe it risky to change over to the technologies for direct voting through the Internet, voting through mobile communication or digital television systems. In the course of the presidential elections in Russia and elections to the State Duma 1800 computer attacks against GAS “Vybery” were recorded, 20% of them from abroad. It is only the physical separation of the database from the Internet and powerful protection means of the Internet complex that made it possible to prevent any distortion of the information.

2. A very important aspect of the problem, which, we believe, has not been studied well enough, is the set of questions connected with the psychology of perception of electronic voting. The experience of the work with GAS “Vybery” shows that some voters and some candidates, too, do not trust electronic systems. And it is for this reason that we call for caution in the introduction of inadequately protected information technologies: any malfunction or intentional malicious interference will easily cast doubt not only on the election results but on the whole electoral process.

We have chosen for ourselves a strategy of gradual (evolutionary) introduction of electronic

election standards. Under the law “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum” electronic voting devices may presently be used at not more than 1% of precinct polling stations. This is reasonable. For federal elections this requirement means that almost 1000 polling stations may be automated.

In order to maintain the public trust, we think that in the coming years it is necessary to keep the principle of parallel vote counting: our ballot processing and electronic voting complexes make it also possible to record votes on paper. Thus, electronic voting is accompanied by, and verified with the aid of conventional manual ballot counting.

These complexes have already been used in elections for several years. They can simultaneously support up to 7 kinds of elections with seven different ballots, reduce to a minimum manual work of election commission members and allow the preliminary voting returns to be presented with a high degree of reliability a few minutes after the polling station is closed.

The transition to fully electronic voting by means of electronic (including sensory) devices is the next step, which needs serious informational and educational work. The public responses obtained in the course of testing of experimental samples show the mandatory need for confirmation of the vote on paper.

The practical experience of the work with voters and political parties has convinced us that a coordinated system of measures is needed, which would include the training of election commission members, public observers, other election participants. Such measures must also include preparation of special motion pictures, short demonstration films and other informational products for the public at large. To explain the



principles of electronic voting, a particularly wide use must be made of the Internet.

The most important components of the work are the maximum accuracy of the presentation of the results, its speed and clearness.

3. The perception of electronic election standards differs with the cultural and political milieu. Therefore we believe it highly important to suggest to the Council of Europe on behalf of the Association of the Central and Eastern European Election Officials that the Council of Europe set up a permanent international body at the level of a working group of experts to analyze and exchange the experience of member countries in the development and introduction of electronic voting technologies.

The tasks of this group will be to collect and process the reports of the national structures and to organize the exchange of experience.

A separate task of this body might be to form an international (interstate) Center or Commission for the certification of the electronic voting facilities. This would contribute to the creation of an atmosphere of trust and to the establishment of higher quality standards for such technical facilities.

It would be also useful to discuss the question of organizing international expert examination of the functioning of electronic voting during real elections. At his stage it seems reasonable to form such groups of experts between member countries of the organization on a bilateral basis.

4. In conclusion, I would like to stress once again our high opinion of the recommendations of the Committee of Ministers on electronic voting standards and invite you to see for yourselves how our Russian standards are being realized in the practical work. Cooperation contributes to mutual progress!



закрытия избирательных участков. Время – серьезный фактор доверия к избирательной системе, и здесь ГАС «Выборы» тоже действует в рамках установленного стандарта.

Благодаря информационным технологиям избиратели теперь имеют возможность через Интернет обратиться к базам данных ГАС «Выборы» для получения всей разрешенной законом информации о партиях и кандидатах и сделать осознанный выбор. После завершения голосования наблюдатели и каждый избиратель имеют возможность провести независимый подсчет результатов голосования на основе протоколов участковых избирательных комиссий, размещенных в Сети, и сравнить результаты с опубликованными итогами.

Исходя из нашего технического и организационного опыта, в том числе из опыта отражения хакерских атак на систему, мы считаем рискованными предложения переходить на технологии прямого голосования в интернете, через системы мобильной связи или цифрового телевидения. На выборах Президента России и депутатов Государственной Думы через Интернет на ГАС «Выборы» было зафиксировано 1800 компьютерных атак, причем 20% были из-за рубежа. Только физическое разделение базы данных с интернетом и мощные способы и средства защиты Интернет – комплекса позволили исключить искажения информации.

2. Очень важной стороной дела, с нашей точки зрения, недостаточно проработанной, является комплекс проблем, связанных с психологией восприятия электронного голосования. Опыт работы с ГАС «Выборы» показывает, что часть избирателей, равно как и кандидатов, испытывает недоверие к электронным системам. Именно поэтому мы призываем с осторожностью подойти к внедрению недостаточно защищенных информационных технологий: любой сбой или факт злоумышленного вмешательства легко поставит под сомнение не только результаты выборов, но и весь избирательный процесс.

Для себя мы избрали стратегию постепенного (эволюционного) внедрения стандартов электронных выборов. Законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» предписано, что устройства для электронного голосования в настоящий момент могут использоваться не более чем на 1% избирательных участков. Это разумно. В масштабе федеральных выборов данный норматив означает разрешение на автоматизацию почти 1000 избирательных участков.

Для обеспечения доверия мы считаем необходимым сохранить на ближайшие годы принцип параллельного счета голосов: разработанные нами Комплексы обработки избирательных бюллетеней и электронного голосования позволяют зафиксировать голос избирателя также и на бумажном носителе. Таким образом, электронное голосование сопровождается и проверяется

традиционным ручным подсчетом бюллетеней.

Указанные комплексы используются во время выборов в течение нескольких лет. Они могут одновременно поддерживать до 7 типов выборов с семью разными бюллетенями, сводят к минимуму ручной труд членов избирательных комиссий и позволяют с высокой надежностью представить предварительные итоги голосования через несколько минут после закрытия участка.

Переход на полностью электронное голосование с помощью электронных (в.т.ч. сенсорных) устройств – следующий шаг, который нуждается в серьезной информационной и разъяснительной работе. Общественные оценки полученные в ходе испытаний опытных образцов показали обязательность подтверждения голоса на бумажных носителях.

Практический опыт работы с избирателями и политическими партиями убедил нас в необходимости скоординированной системы мероприятий, включая обучение членов избирательных комиссий, общественных контролеров, других участников выборов. Сюда же входит и подготовка специальных фильмов, демонстрационных роликов и прочей информационной продукции для широкого круга избирателей. Особенно широко для разъяснения принципов электронного голосования необходимо использовать Интернет.

Максимальная точность, открытость, скорость и наглядность представления итогов – важнейшие составляющие работы.

3. Стандарты электронных выборов по-разному воспринимаются в разных

культурных и политических средах. Поэтому нам представляется крайне важным от имени Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы выйти в Совет Европы с предложением создать при нем постоянно действующий международный орган - на уровне рабочей группы экспертов - для постоянного анализа и обмена опытом стран-участниц в создании и внедрении технологий электронного голосования.

В ее задачи входили бы сбор и обработка отчетов, представленных национальными структурами, а также обеспечение обмена опытом.

Отдельной задачей для этого органа могло бы стать формирование международного (межгосударственного) Центра или Комиссии по сертификации средств электронного голосования. Это способствовало бы созданию климата доверия и повышению стандартов качества соответствующих технических средств.

Также представляется полезным обсудить вопрос об организации международной экспертизы функционирования электронного голосования в ходе реальных выборов. На данном этапе разумным выглядит формирование таких групп экспертов между странами-членами организации на двусторонней основе.

4. Уважаемые дамы и господа, в заключение хочу еще раз подчеркнуть нашу высокую оценку Рекомендаций Комитета Министров по стандартам электронного голосования и пригласить Вас ознакомиться с тем, как реализуются на практике наши российские стандарты. Взаимодействие содействует взаимному прогрессу!



Paul DeGregorio, Vice Chairman, US Election Assistance Commission

The New Process of Establishing E-Voting System Standards in the United States



The Help America Vote Act of 2002, which created the US Election Assistance Commission, was a major step by the US government to provide direction, assistance and funds to state and local election officials. Just in the past two years, the US government has provided \$3.1 billion dollars to the states to improve the election process. Much of those funds are being used to replace election equipment.

In addition to providing funds to the states, Congress and the President have also given the Election Assistance Commission, also known as EAC, millions of dollars to improve the process of setting standards for voting equipment and certifying election equipment. All of this represents the first time in American history that this kind of funding and assistance from the federal government is being provided. Its scope is unprecedented.

The American System of Elections

It should be noted that unlike most countries, the United States has a very decentralized system of conducting elections. Each of the 50 US states and the District of Columbia has an election authority,

which oversees the 6800 local election jurisdictions that conduct elections for the 170 million Americans eligible to vote. Each state also adopts its own voting systems standards and also certifies what equipment and voting devices can be used in their state. At the present time, the National Association of State Election Directors, also known as NASED, certifies voting systems and issues voting system standards. Approximately 75 percent of state and local election officials adopt all or some of these national standards. The Help America Vote Act mandates that the Election Assistance Commission assume this responsibility, and we are in the process of transferring this function to our agency. The voting system guidelines we issue will be voluntary – it will be up to the states to decide whether to adopt them. For instance, some states may adopt even stricter standards.

The History of Voting System Standards in the United States

Electronic systems have been used to count ballots and compile voter registration lists since the 1960s. Today, most paper-based voting systems in the US use electronic optical scanning technology for counting purposes. Direct electronic voting devices, such as touch screen systems, are increasingly popular and used by about 25 percent of American voters. In the 2004 election, about 80 percent of American voters

used some type of system that relied on electronic means to cast or count their ballots. Therefore, setting standards for such systems is very important to insure accuracy, reliability, security and trust. In addition to setting standards, equally important is the process to certify that voting systems meet the standards.

Federal standards for voting systems and a national certification process for voting systems are relatively new in the United States. While electronic technology has been used to count votes and register voters since the 1960s, it wasn't until 1990 that the first federal standards for performance and testing procedures was issued by the US Federal Election Commission. Most of the first work on voting standards was conducted by volunteers who had very little federal funding and support.

In 2002, the Federal Election Commission updated the 1990 voting system standards to reflect technological changes introduced into electronic voting systems during the previous decade

The Help America Vote Act of 2002 authorized the EAC to assume the responsibility of developing voluntary federal voting standards and provided significant funding to establish a new process to do so. This process involved the formation of a Technical Guidelines Development Committee, known as the TGDC, of 15 experts to work on setting new standards for voting equipment. This committee works at the direction of the EAC. Its work is supported by the National Institute of Standards and Technology, a federal agency commonly known as NIST. NIST is very involved in every aspect of technology used in American life and sets standards for all kinds of electronic devices and technology. Federal funds now pay for the important standards work that NIST is conducting on voting systems.

Under HAVA, what used to be called voting system standards are now called voluntary voting system guidelines. By law, TGDC had just 9 months to develop the first set of guidelines. The EAC appointed the committee with the mandate to work to improve security, develop better human factor guidelines for the voting systems, provide greater access for people with disabilities and to respond to new technology being used in voting systems, especially e-voting systems. The TGDC also worked on issues such as the use of wireless technology, software distribution and validation, and conformance testing of voting systems.

One growing controversy with electronic voting systems in the United States is the fact that many voters and organizations are now urging the use of a voter-verified paper audit trail for all electronic systems. In fact, 17 states have



Пол ДеГрегорио, Заместитель Председателя Комиссии по содействию выборам США

Новые процессы внедрения стандартов электронного голосования в США

Закон от 2002 года, созданный Комиссией по содействию выборам США, был важным шагом, предпринятым правительством США по предоставлению руководства, помощи и денежных средств государственным и местным организаторам выборов. Только в течение последних двух лет, Правительство США предоставило 3,1 миллиарда долларов штатам для развития избирательных процессов. Большинство этих денежных средств используется для замены избирательных оборудования.

Кроме предоставления денежных средств штатам, Конгресс и Президент тоже дали Комиссии по содействию выборам (КСВ) миллионы долларов для того, чтобы развить процесс создания стандартов для оборудования для голосования и для сертификации избирательного оборудования. В истории Америки первый раз случится, что федеральное правительство предоставляет такой вид финансирования и помощи. Масштаб этой помощи есть беспрецедентным.

Избирательная система США

Следует упомянуть, что в отличие от большинства стран, Соединённые Штаты имеют очень децентрализованную систему по проведению выборов. Каждый из 50 штатов США и округ Колумбия имеют свою избирательную власть, которая надзирает 6800 местных избирательных органов власти, которые руководят выборами для 170 миллионов избирателей Америки. Каждый штат принимает и свои стандарты по системе голосования и также утверждает, какое оборудование, какие способы и средства голосования можно применять в своём штате. В настоящее время Национальная ассоциация директоров штатов по выборам (НАДШВ) утверждает системы голосования и издаёт стандарты системы голосования. Примерно 75 процентов национальных и местных организаторов выборов принимают все, или некоторые национальные стандарты. В силу закона «Помоги Америке голосовать» Комиссия по содействию выборам берёт на себя эту ответственность и мы находимся в процессе выполнения своих обязанностей. Применение нормы систем голосования, которые мы выпускаем, происходит на произвольном основе – это будет зависеть от штатов, принимают-ли они. Например, возможно, что некоторые штаты принимают более строгие нормы.

История стандартов системы голосования в Соединённых Штатах

Электронные системы применяются для подсчёта голосов и для составления списки

избирателей с 1960 годов. В настоящее время большинство систем голосования на бумажной основе в США применяют технологию электронно оптического сканирования с целью подсчёта голосов. Электронные средства непосредственного голосования, как например системы с сенсорным экраном, являются всё больше популярными и применяются примерно 25 процентов американских избирателей. На выборах в 2004 году, примерно 80 процентов избирателей США пользовались каким-то видом системы, основанной на электронные средства, для подачи и подсчёта голосов. Поэтому, очень важно устанавливать нормы для таких систем для того, чтобы обеспечить точность, надёжность, безопасность и доверие. Кроме установления стандартов, также важно обеспечить, чтобы системы голосования соответствовали нормам.

Федеральные нормы и национальный процесс сертификации систем голосования считаются относительно новыми в США. Не смотря на то, что электронная технология применяется для подсчёта голосов и зарегистрирования избирателей с 1960 годов, первые федеральные нормы касательно процедуры эксплуатации и испытания выдались Комиссией по содействию выборам США в 1990 году. Большинство первых работ по нормам голосования исполнили добровольцы, которые имели очень небольшие федеральные фонды и поддержку.

Принимая во внимание технологические изменения, касающихся систем электронного голосования в течение последнего десятилетия, в 2002 году Федеральная избирательная комиссия усовершенствовала нормы 1990-ого года систем голосования.

Закон «Помоги Америке голосовать» от 2002 года уполномочил КСВ брать на себя обязанность по развитию рекомендуемых федеральных норм голосования и он обеспечил значительные денежные средства для создания нового процесса к этому. Этот процесс включил в себя создание Комиссии по развитию технических норм (КРТН), в составе которой 15 экспертов занимались с установлением новых норм оборудования для голосования. Эта комиссия действует под руководством КСВ и поддерживается федеральной организацией Национальным институтом стандартов и технологий (НИСТ). НИСТ активно занимается со всеми аспектами технологий, существующих в американской жизни и он устанавливает нормы для всех видов электронных средств и технологий. Федеральные фонды сейчас выплачиваются за важную работу по стандартизации НИСТ, выполненную касательно систем голосования.

Под названием «ХАВА», что раньше значило нормы для систем голосования, сейчас понимаются рекомендуемые нормы систем голосования. Согласно закону, КРТН должен развить первый вариант стандартов за 9 месяцев. КСВ поручила комиссии работать для того, чтобы повысить безопасность, развить нормы систем голосования, учитывающие человеческий фактор, предоставить больше доступности людям с ограниченными возможностями и соответствовать новым технологиям систем голосования, особенно систем электронного голосования. КРТН занималась тоже такими вопросами, как пользование беспроводной технологии, распространение и проверка правильности программных средств, проверка согласованности систем голосования.

Одна растущая дискуссия относительно систем электронного голосования в США связана с тем фактом, что много избирателей и организаций понуждают применение бумажного контрольного следа, подтверждённого голосующими для каждой электронной системы. В действительности 17 штатов приняли этот стандарт, требующий одновременно бумажного документа о каждом голосе, поданном с помощью системой электронного голосования. Поэтому, КСВ попросила КРТН установить нормы систем, применяемых бумажный контрольный след, подтверждённый голосующим.

Комиссия по развитию норм проводила слушания, приобретал замечания и критики, и работала вместе с НИСТ для того, чтобы развить нормы вовремя и передать из КСВ в мае 2005 года. Раньше этим летом, КСВ начала 90-дневный процесс с целью получения информации от организаторов выборов, поставщиков, организаций, выступающих в защиту интересов избирателей, специалистов, профессоров и общественности. Мы провели открытые слушания в Нью Йорке, Лос Анджелесе и в Денвере. Мы разместили нормы на нашем вебсайте (www.eac.gov), где интересующие граждане могут почитать нормы, послать свои замечания, и посмотреть все полученные замечания. Так, до настоящего времени мы получили сотни замечаний и предложений по e-mail, факсу и почте. В конце периода общественный высказываний, члены КСВ будут просматривать и обсуждать замечания, потом голосуют об одобрении норм.

Новые права для избирателей с ограниченными возможностями

Следует упомянуть, что после 1 января 2006 года, законодательство США требует, чтобы каждый избирательный участок имел

mandated this standard, which would require a simultaneous paper record of each vote that is cast on an electronic voting system. Therefore, EAC asked the TGDC to establish guidelines for systems that use this voter-verified paper trail.

The guidelines development committee held hearings, obtained comments and worked with NIST to develop the guidelines on time, delivering them to the EAC in May 2005. Earlier this summer, EAC embarked on a vigorous 90-day process to obtain input from election officials, vendors, voter advocacy groups, academics, scientists and the public. We held public hearings in New York, Los Angeles and Denver. We put the guidelines on our website at www.eac.gov where interested citizens can read the guidelines, post comments and view all comments that we have received. So far, hundreds of comments and suggestions have been received by e-mail, fax and regular mail. At the end of the public comment period, EAC commissioners will review and consider the comments, then vote to adopt the guidelines.

New Rights for Disabled Voters

It should be noted that after January 1, 2006, US law will require that each polling place must have a voting device that will allow voters with a disability to vote in private—as other voters do. For thousands of voters, particularly blind voters, this will represent the first time in their lives that they will vote on a system that gives them the opportunity to cast a truly secret ballot. The e-voting system that will be used for this will allow

the voters to hear the ballot and then touch a screen or press buttons to cast their ballot in private. Many states have already implemented these systems.

Certification of Election Systems

I want to take a moment to explain how voting systems are certified for use in the US. Setting standards and guidelines is just one half of the equation. We must also insure that voting systems actually meet such standards.

Prior to 1990, there was no national process of certifying election equipment. Up until then, each state worked with testing laboratories or their own committees to test and verify election equipment and voting devices. As I mentioned earlier, NASED currently oversees this process, which brings experts together who work with Independent Testing Authorities to certify that election equipment meet national standards. All of this has been conducted on a voluntary basis with little assistance from the federal government. It should be noted that the Independent Testing Authorities are private laboratories that are in the business of testing all kinds of electronic equipment, such as toasters, microwaves and other devices commonly used in every day life. It is the manufacturers of election equipment that must pay to have their equipment tested.

EAC looks forward to assuming this important responsibility. Later this year, we will take over the process of certifying and decertifying voting equipment, and oversee the laboratories that test such equipment. The EAC must accredit such

laboratories to insure that they meet the highest standards of testing.

Statewide Voter Registration Database

In addition to the other mandates I mentioned previously that will take effect on January 1, 2006, there is one that also involves electronic technology that will have a significant effect. As of January 1, the 44 states that require some kind of voter registration must have a single, uniform statewide list of registered voters in that state. Prior to this, local election officials were allowed to have their own lists, without sharing it with the state or other election jurisdictions. This electronic sharing of voter information on a statewide basis will eliminate duplications and provide for more accurate voter lists on Election Day. The EAC has provided guidance to the states as they implement this important mandate.

Conclusion

In conclusion, the US Election Assistance Commission is hopeful that our efforts to develop voting system guidelines for e-voting, to improve the certification processes for e-voting systems and devices, and to provide guidance for electronic voter registration systems will help our colleagues in other countries who are working on similar issues. All of our work products related to these guidelines, guidance, certifications and other election issues can be found at our web site, which is www.eac.gov. I urge you to share this information with others who can benefit from the expertise and input that has gone into this effort, along with the millions of dollars that have been



средство голосования, с помощью которых избиратели с ограниченными возможностями могут голосовать секретно, как и другие избиратели голосуют. Тысячи избирателей, в частности слепые избиратели, могут подать свой голос действительно секретно первый раз в своей жизни. Система электронного голосования, применяемая для этого, делают возможным, что избиратели «послушают избирательную бюллетень», а потом затронут экран или нажмут кнопки для подачи голоса секретно. Эти системы применяются уже во многих штатах.

Сертификация избирательных систем

Я также хочу коротко объяснить, как происходит сертификация систем голосования в США. Установление стандартов и норм является только половиной уравнения. Мы должны обеспечить и то, чтобы системы голосования действительно соответствовали нормам.

До 1990 года, не существовало процесса сертификации избирательного оборудования на национальном уровне. Вплоть до этого каждый штат сотрудничал с проверочными лабораториями или со своими комиссиями для того, чтобы тестировать избирательное оборудование и средства голосования. Как я упомянул раньше, NASED (НАШЕД) наблюдает этот процесс в настоящее время с помощью экспертов, работающих с Независимыми Проверочными Ведомствами для сертификации соответствия

избирательного оборудования национальным нормам. Всё это проводится на произвольном основе и с небольшой поддержкой федерального правительства. Следует упомянуть, что Независимые Проверочные Ведомства являются частным лабораториями, которые заинтересованы в деле проверки всех видов электронного оборудования, как например тостеров, микроволновых печей и других средств, широко использованных в повседневной жизни. Производители избирательного оборудования должны платить за то, чтобы свои оборудования были проверенными.

КСВ готов брать на себя эту важную ответственность. В этом году мы начнём заниматься процессом сертификации и аннулирования оборудования для голосования, и руководить лабораториями, проверяющими такое оборудование. КСВ должен уполномочить эти лаборатории, чтобы они обеспечили высший стандарт тестирования.

База данных избирателей штата

Кроме других полномочий, которые раньше упоминались и будут вступать в действие 1 января 2006 года, есть ещё одно касательно электронной технологии, имеющей значительного влияния. С 1 января, 44 штатов, которым нужно какой-нибудь вид список избирателей, должны иметь единообразный в масштабе штата список зарегистрированных избирателей штата. До

этого, местные организаторы выборов могли иметь свои списки, без их общего пользования с штатом или другими избирательными органами. Совместное электронное пользование информацией об избирателях в масштабе штата будет иметь результатом исключение дубликаций и обеспечивает более точные списки избирателей в день выборов. КСВ предоставил руководство для штатов для того, чтобы они исполнили это важное полномочие.

Заключение

В заключение, Комиссия по содействию выборам США надеется, что наши усилия по разработке норм для систем электронного голосования, по развитию процедуры сертификации для систем и средств электронного голосования, по предоставлению руководства для электронной системы регистрации избирателей будут помогать нашим коллегам других стран, занимающимся с похожими вопросами. Все результаты нашей работы, связанные с этими нормами, с руководством, со сертификациями и другими избирательными вопросами можно найти на нашем вебсайте (www.eac.gov). Я прошу вас поделиться с этой информацией с другими, которым могут помочь профессиональный опыт и информация, использованные в ходе наших действий рядом с миллионами долларов, поданных для того, чтобы делать эту систему одной из наилучших в мире.



Michael Remmert, Project Manager of the Council of Europe

European standards in the field of e-voting



The Council of Europe has a longstanding relationship of good and productive co-operation with ACEEEO. It is an honour for me to be able to address the Conference of Global Election Organizations today.

I have been asked to speak about European standards in the field of e-voting, standards as they have been developed by the Council of Europe.

I do not have to introduce the Council of Europe to you in any great detail, you have already heard about it from two distinguished speakers yesterday, Lord Russell-Johnston of the Parliamentary Assembly and my colleague Sergei Kuznetsov, from the Secretariat of the Venice Commission and finally, Ms Trajkovska, member of the Venice Commission, this morning.

Let me just say by way of introduction that the Council of Europe has now 46 member States, thus covering virtually the entire continent of Europe. It stands for the protection and development of human rights, democracy and the rule of law in the whole of Europe.

It is against this background that the Council of Europe has in recent years explored the question of how information and communication technologies can facilitate democratic practice. Of particular importance in this respect is a Committee of Ministers Recommendation 2004/11 on legal, operational and technical standards for e-voting. This Recommendation, adopted almost exactly one year ago, is the first international legal instrument to deal with e-voting and some of the delegates at this Conference have been members of the Expert Committee that prepared the Recommendation and ACEEEO also participated very actively.

I should also like to mention the Council's Recommendation on e-governance, also adopted in 2004. This Recommendation addresses the question of how to improve the provision of public services by using ICT. A second important issue in the Recommendation is the use of ICTs to strengthen the participation, initiative and engagement of citizens in national, regional and local public life, in other words: e-democracy. In this respect, it is very important to say that democratic practice is not limited to the act of voting but a lot is taking place between elections and ICTs are also increasingly used in electoral campaigns.

The latest contribution by the Council of Europe to issues relating to the information society is the Committee of Ministers' Declaration on Human Rights and the Rule of Law in the Information Society. This declaration will be submitted to the

Tunis Phase of the UN World Summit on the Information Society (WSIS, 16-18 November 2005).

If governments and their electorates are to trust e-voting schemes, these must reflect the same democratic standards that govern traditional, non-electronic means of voting in political elections and referendums. Recommendation 2004/11 on legal, operational and technical standards for e-voting is structured in three main parts. The first lays out common legal standards for e-voting that comply with the fundamental principles of universal, free, equal and secret suffrage. The second part covers the operational standards that apply to all phases of the electoral process, starting with the notification of the e-enabled election, voter registration and candidate nomination, the voting stage as such, and finally the generation of results and the auditing of e-enabled elections. The third part outlines the technical requirements for accessibility, interoperability, security of the vote and monitoring.

The General principle of the Recommendation is that e-voting must be as reliable and secure as democratic elections and referendums which do not involve the use of electronic means.

The Recommendation seeks to:

- Apply the principles of democratic elections to e-voting;
- Provide member states with a comprehensive checklist for all stages of the electoral process;
- Set minimum standards for remote and non-remote e-voting;
- Promote and ensure interoperability of e-voting systems.

As a follow-up to the Recommendation, the Council of Europe is organizing an exchange of good practice and is exploring the need for further intergovernmental co-operation, e.g. on accreditation and certification of e-voting systems. Moreover, it is providing assistance to some e-voting pilot projects at member state level.

Recent practical experience with e-voting

Recent and forthcoming e-voting experiences include:

- Spain, February 2005: non-remote e-voting pilot at the occasion of the referendum on the EU constitutional treaty;
- Estonia: October 2005: binding remote e-voting at local elections;
- Buenos Aires, Argentina, October 2005: non-remote e-voting pilot at local elections.

There are, however, also an increasing number of e-voting applications in the non- or pre-political

field, e.g. elections to assemblies of chambers of commerce, student councils, staff committees or health insurance boards. These elections play an important role in familiarizing people with new forms of voting and help to improve e-voting systems.

Where do we go from here?

The concrete challenges that need to be addressed include in particular:

- developing accreditation, certification and auditing systems;
- depending on the intensity of an election, devising appropriate procedures of voter authentication, such as:
 - PIN-code,
 - One-time individual password,
 - Electronic signature;
- modernizing the voter registration regime:
 - centralized electoral roll (France),
 - individual voter registration (United Kingdom).

Conclusions

The Recommendation on e-voting has a provision that the Committee of Ministers should review progress made with e-voting and the application of the Recommendation after two years. Moreover, member States are invited to report new developments to the Council of Europe, which will then be brought to the attention of the other member States (clearing house function).

To conclude, I would like to make clear that the Recommendation has not been developed with the assumption that e-voting would and should be rapidly introduced. It is important to underline that this will be a long process, with a number of technical, political and economical variables, different in each country and to each e-voting system. The Council of Europe is determined and prepared to accompany its member States in this process.

Finally, I am pleased to announce that in the framework of our activities in the field of e-democracy and in the margins of the WSIS Summit in Tunis (16–18 November), the Council of Europe will be holding a parallel event on 17 November on "From here to e-democracy: promoting e-participation and dealing with harmful content".

I would thus be most pleased to learn about any initiative or experiences worldwide on e-voting or e-democracy that could be presented at that occasion.

Майкл Реммерт, руководитель программ Совета Европы

Европейские стандарты в области электронного голосования

Совет Европы имеет давнишние отношения плодотворного и эффективного сотрудничества с АОВЦВЕ. Это большая честь для меня иметь возможность сегодня обратиться к Конференции Глобальной электоральной сети.

Меня попросили рассказать о европейских стандартах в области электронного голосования, а именно о том как они были развиты Советом Европы.

Я не буду в деталях рассказывать Вам о Совете Европы. Вы уже слышали об этом вчера от двух отличных докладчиков - Лорда Рассел-Джонстона из Парламентского Собрания и моего коллеги Сергея Кузнецова от Секретариата Венецианской Комиссии и наконец, сегодня утром от госпожи Трайковской, члена Венецианской Комиссии. Позвольте мне в введении лишь сказать что Совет Европы имеет теперь 46 государств - членов, таким образом покрывая фактически всю Европу. Это способствует защите и развитию прав человека, демократии и правовых норм во всей Европе.

Именно на этом фоне в последние годы Совет Европы исследовал как информация и технологии коммуникации могут облегчить демократическую практику. В этом отношении исключительно важным является Рекомендация Комитета Министров 2004/11 по юридическим, эксплуатационным и техническим стандартам для е-голосования. Эта Рекомендация, принятая почти ровно год назад, является первым международным юридическим актом, который регулирует вопросы электронного голосования и некоторые из делегатов на этой Конференции были членами Комитета Экспертов, который подготовил эту Рекомендацию. АОВЦВЕ также принимала очень активное участие в этой работе.

Я также хотел бы упомянуть Рекомендацию Совета относительно электронного управления, принятую тоже в 2004 году. Целью этой Рекомендации является улучшение условий общественного обслуживания с помощью использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Следующим важным вопросом в Рекомендации – является использование ИКТ, с целью усиления участие, инициативы и обязательств граждан в национальной, региональной и местной общественной жизни, другими словами: электронной демократии. В этом отношении важно отметить, что демократическая практика не ограничена актом голосования, а имеет огромное значение и в период между выборами. ИКТ также все больше и больше используется в избирательных кампаниях.

Последний вклад Совета Европы в сфере информационного общества – Декларация Комитета Министров относительно Прав человека и Правовых норм в Информационном Обществе. Эта Декларация будет представлена во время Тунисской фазы встречи на высшем уровне Мирового Саммита ООН об Информационном Обществе (WSIS, 16-18 ноября 2005 года).

Если правительства и их избиратели будут доверять электронным схемам голосования, то это отразится также на демократических стандартах, которые существуют в традиционных, неэлектронных средствах голосования во время политических выборов и референдумов. Рекомендация 2004/11 по юридическим, эксплуатационным и техническим стандартам для электронного голосования структурирована в трех главных частях. Первая часть описывает общие юридические стандарты для электронного голосования, которые регулируют фундаментальные принципы универсального, свободного, равного и секретного избирательного права.

Вторая часть устанавливает эксплуатационные стандарты, которые относятся ко всем фазам избирательного процесса, начинающегося с уведомления о возможности электронного голосования, регистрации избирателя и выдвижения кандидата, а также стадию голосования и наконец объявление результатов и возможности электронной ревизии выборов. Третья часть устанавливает технические требования для допуска к голосованию, способности к взаимодействию, безопасность голосов и контроль. Общий принцип Рекомендации – то, что электронное голосование должно быть столь же надежным и безопасным как демократические выборы и референдумы без использования электронных средств.

Целью рекомендаций является:

- Применение принципов демократических выборов в ходе электронного голосования;
- Предоставление государствам - членам полного списка контролю всех стадий избирательного процесса;
- Установление минимальных стандартов для дистанционного и недистанционного электронного голосования;
- Продвигать и гарантировать способность к взаимодействию электронной систем голосования.

В дополнение к Рекомендации Совет Европы организывает обмен положительной практики и исследует необходимость в дальнейшем межправительственном сотрудничестве, например на аккредитации и свидетельстве об электронных системах голосования. Кроме того, это обеспечит поддержку какому-то опытный проекту по электронным выборам на уровне государства - члена.

Современный практический опыт с электронным голосованием

Настоящие и предстоящие е-избирательные события включают:

- Испания, февраль 2005 г.: недистанционное электронное голосование в связи с референдумом по конституционному соглашению ЕС;
- Эстония: октябрь 2005 г.: закрепление отдаленного электронного голосования на выборах в местные органы власти;
- Буэнос-Айрес, Аргентина, октябрь 2005 г.: недистанционное пилотное

электронное голосование на выборах в местные органы власти.

Наблюдается также увеличение случаев заявлений электронных выборов в не - или околполитической области, например выборы в собрания торговых палат, студенческих советов, членства комитетов штата или правлений страхования от болезней. Эти выборы играют важную роль в ознакомлении людей с новыми формами голосования и помогают улучшать электронные системы голосования.

В какое направление нам двигаться?

Конкретные вызовы, к которым нужно приспособиться, включают в частности:

- развивающуюся систему аккредитации, сертификации и ревизии;
- в зависимости от интенсивности выборов, изобретая соответствующие процедуры установления подлинности избирателя, типа:
 - ПИН-код,
 - Одноразовый индивидуальный пароль,
 - Электронная подпись;
- модернизация регистрационного режима избирателя:
 - централизованный избирательный список (Франция),
 - индивидуальная регистрация избирателя (Великобритания).

Заключения

Рекомендация для электронного голосования имеет условие, что Комитет Министров должен рассмотреть прогресс электронного голосования и заявление Рекомендации после двух лет. Кроме того, государства - члены приглашены дать отчет о новых развитиях Совету Европы, который будет представлен другим государствам - членам (функция счетной палаты).

В заключение, я хотел бы уточнить, что в Рекомендации не прописано все настолько четко чтобы немедленно вводить электронное голосование в избирательный процесс. Важно подчеркнуть, что этот процесс будет длинным, и полон множества технических, политических и экономических вариаций, отличающихся в каждой стране и в зависимости от электронной системы голосования. Совет Европы стремится и готов поддерживать государства - члены в этом процессе.

Наконец, я рад объявить, что в рамках наших действий в области электронной демократии и в контексте Встречи на высшем уровне WSIS в Тунисе (16-18 ноября), Совет Европы организывает параллельное мероприятие 17 ноября на тему "Отсюда к электронной демократии: помощь в продвижении электронного участия и обсуждение недостатков".

Таким образом я был бы очень рад узнать о любой инициативе или мировом опыте об электронном голосовании или электронной демократии, которые могли быть представлены вовремя вышеупомянутых мероприятий.

Jenő Szép, E-voting Expert of ACEEEO

After standards



The large scale spread of electronic voting is expected in the long term, however today it is unclear what will be the most common way of e-voting in the future.

1. Current state of e-voting

The following is a short overview on the present situation of electronic voting.

Standards

Today there are many standards already on electronic voting. In some countries there are national standards for computer-based voting systems. By the Council of Europe excellent international standards were developed and accepted in 2004. The CoE standards were derived from the fundamental principles of democratic elections. It practically ensures that an e-election scheme satisfying the CoE standards will be conform with all aspects of the fundamental principles of democratic elections. Standards on e-voting also help building trust and confidence in e-voting schemes.

Variety of different schemes and technologies

There are numerous methods of e-voting in controlled (supervised) environment, and also numerous methods of e-voting in remote (un-supervised) environment.

Variety of different realizations worldwide

E-voting has been introduced in real referendums and elections in some cases, as well as in small

scale pilots in many other cases. Some examples are:

- in controlled environment: Belgium, Netherlands, USA, Russia, Azerbaijan, Brasilia, Paraguay, India, Germany, Portugal, Dania, Australia, Kazakhstan (Finland, Mexico, Venezuela, Peru, Columbia)
- in remote (un-supervised) e-voting: France, Italy, Denmark, Portugal, Germany, Austria, Great Britain, Switzerland, Japan, Netherlands, Spain, Estonia.

It is important to note that practically all of the realizations mentioned above have different approaches.

Variety of different views on the future of voting technology

There is a great uncertainty on what will be the most common way of voting in the long term. We have essentially different possibilities, such as

- Remote e-voting on demand
- Remote e-voting on good reason
- E-voting at the polling station
- Paper ballot
- Any combination of the above.

The answer is unknown. Different people have different views. Today in this region there is no common opinion on this, we have no common strategy.

2. Rate of development

As an example, I mention what happens in another area where similar ICT is introduced these days: Few years ago in order to retain its competitiveness, the European Union developed

a unified strategy, unified set of requirements with definitive deadlines. The *eEurope2005 action plan* is part of the Lisbon strategy to make the European Union the most competitive and dynamic knowledge-based economy by 2010. As a result of this international decision, the development of e-Government services in the EU happens very rapidly. (Overall, e-Government maturity has risen dramatically since the year 2000. For most countries, the most rapid advances occurred during the early years of their e-Government programs.)

But e-Democracy including e-voting does not develop far so quickly as e-Government in general though the technology to use is somewhat similar. What is the reason for the difference? We all know that there are social, cultural and political reasons as well. And also one should consider that the election system is the fundamental basis of democracy. Any change in the election process has to be done carefully, and has to be supported with strong public confidence. Nevertheless international cooperation, and a common strategy (just like plans on e-government) would definitely speed up the development of e-voting. I mention here as a positive example that in the US the HAVA provided both a strategy and a time schedule as well.

3. Conclusion

It would be rational to organize international cooperation to create common perspective, common strategy for our region on the development of e-voting. This cooperation should also determine the possible directions, to name the best practices, to provide guidance. The result of the joint work would be a document - something like "e-voting strategy and action plan". This cooperation would be possible under the umbrella of the European Commission, or the ACEEEO, or the Council of Europe.

Advantages of the international cooperation include:

- larger confidence in the e-voting system among politicians
- larger public confidence in the e-voting systems
- decrease the costs of elections
- enhance interoperability and integration
- speed up the introduction of e-voting

4. Summary

Now we have excellent standards. As a next step continuous international cooperation is needed to have a strategy – a European strategy - to stimulate further development in e-elections, and to point out the direction of development.



Йено Сеп, Эксперт по электронному голосованию АОВЦВЕ

Ситуация после принятия стандартов

В долгосрочном плане ожидается широкое распространение электронного голосования, однако в настоящее время неясно, что будет общим направлением применения э-голосования в будущем.

1. Настоящее положение электронного голосования

В следующей части своего выступления я бы хотел дать обзор настоящих условий применения электронного голосования.

Стандарты

В настоящее время существуют много стандартов в области применения электронного голосования. В некоторых странах применяются национальные стандарты по системам голосования, основанными на использовании ЭВМ. Совет Европы разработал и одобрил замечательные международные стандарты в 2004 году. Стандарты Совета Европы были установлены согласно основным принципам демократических выборов. Поэтому те избирательные системы, использующие электронные технологии, которые соответствуют стандартам Совета Европы соблюдают и все основные принципы демократических выборов. Стандарты также способствуют созданию доверия к системам электронного голосования.

Разнообразие систем и технологий

Существуют многообразные методы применения э-голосования в контролируемой среде и также в неконтролируемой среде (дистанционное электронное голосование).

Разнообразие практики внедрения э-голосования в мире

Средства электронного голосования применялись в ходе некоторых настоящих референдумов и выборов и также в рамках опытных проектов в следующих странах:

- в контролируемой среде: в Бельгии, Нидерландах, США, России, Азербайджане, Бразилии, Парагвае, Индии, Генмании, Португалии, Дании, Австралии, Казасхтане, (Финнландии, Мексико, Венесуэле, Перу, Колумбии)
- в неконтролируемой среде (дистанционное электронное голосование): в Франции, Италии, Дании, Португалии, Германии, Австрии, Великобритании, Швейцарии, Японии, Нидерландах, Испании, Эстонии.

Важно заметить, что практически все упомянутые практики внедрения основываются на разных подходах.

Разнообразие взглядов на будущее систем электронного голосования

Общее направление голосования в долгосрочном плане ещё не определено. В основном существуют разные возможности, например:

- дистанционное электронное голосование без ограничений (все желающие могут применять средства дистанционного голосования)
- дистанционное электронное голосование с достаточным основанием (применять средства дистанционного голосования могут те, которые имеют хороший повод, например находятся зарубежом в день голосования, или есть физически недееспособными)
- электронное голосование на избирательном участке
- бумажное голосование
- любое сочетание выше упомянутых возможностей.

Разные люди имеют разные взгляды и ныне нет общих мнений по этому вопросу и нет общей стратегии в этом регионе.

2. Темп развития

В качестве примера я коротко расскажу о том, что происходит в других областях, где внедряются подобные технологии ИКТ в наши дни:

С целью сохранения своей конкурентноспособности пару лет назад Европейский Союз разработал единую стратегию с необходимыми условиями и сроками. План действий под названием «Эвропа2005» является частью «Лиссабонской стратегии», в результате которой Европейский Союз может стать самой конкурентноспособной и динамичной экономикой, использующей методы искусственного интеллекта до 2010. В результате этого решения, принятого на международном уровне, услуги электронного правительства очень быстро развиваются в Европейском Союзе. (В общем электронное правительство резко развивалось с 2000 года. В большинстве стран самое быстрое продвижение происходило в первые годы своих программ по э-правительству)

В то же время э-демократия, включая э-голосование развивались совсем не так быстро, как э-правительство хотя

применяемая технология есть отчасти подобной. Чем объясняется эта разница? Мы все знаем, что общественными, культурными и также политическими факторами. Далее, необходимо учитывать, что избирательная система является основой демократии. Любое изменение в избирательном процессе необходимо осуществлять внимательно и поддержкой и одобрением общественности. Тем не менее, международное сотрудничество и совместная стратегия (как например в отношении э-правительства) несомненно ускорили бы процесс внедрения э-голосования. Положительным примером в этом отношении есть закон США «Помоги Америке голосовать», в котором установились и стратегия и временной график.

3. Заключение

Разумно было бы осуществить международное сотрудничество с целью определения общих перспектив и общей стратегии по развитию э-голосования в нашем регионе. Такое сотрудничество могло бы способствовать определению возможных направлений, передовой практики, и также предоставлению руководства в области э-голосования.

Результатом совместной работы мог быть документ типа «стратегия по э-голосованию и план действий». Такое сотрудничество можно осуществить под руководством Европейской Комиссии, АОВЦВЕ или Совета Европы.

Преимущества международного сотрудничества:

- Повышение уровня общественного доверия к системам электронного голосования
- Повышение уровня доверия политиков к системам электронного голосования
- Повышение оперативной совместимости
- Ускорение внедрения электронного голосования
- Преуменьшение расходов по внедрению электронного голосования

4. Итоги

Сейчас мы имеем замечательные стандарты. В качестве второго шага необходимо разработать стратегию –Европейскую стратегию– по способствованию дальнейшему развитию электронных выборов и по определению направления развития.

RECOMMENDATION ON THE IMPLEMENTATION OF E-VOTING

(Adopted by the Conference of Global Election Organizations and General Assembly Meeting
of the ACEEEO in Siófok, Hungary on 17 September 2005)

The Conference of Global Election Organizations and General Assembly Meeting of the Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO), call on their Members to take measures where appropriate to promote the introduction of e-voting technologies in the voting process as follows:

1. Members shall establish an international cooperation to create common perspective and a common vision for the development of e-democracy and e-voting. This will support sharing of information and, in particular, enable the setting out of the possible directions, the identification of best practices and the provision of guidance. The result of the joint work should be an e-democracy route map, which can be utilized by Member states.
Advantages of this international co-operation:
 - greater public confidence in e-voting systems
 - greater confidence in e-voting systems among politicians
 - enhance interoperability
 - speed up the introduction of e-voting
 - minimize the cost of the introduction of e-voting.
2. It is advised that election authorities develop a national plan for the modernization of the election process that includes e-voting. Such plans can be integrated into national strategies on the development of e-government.
3. The planned e-voting systems should respect the obligations and commitments of the accepted basic international documents on democratic elections, such as the Universal Declaration of Human Rights, the Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the Council for democratic elections of the Council of Europe and the European Commission for Democracy through Law, the document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE.
4. Before introducing e-voting, according to national requirements, members should take the necessary steps to create the national legislative background to enable the introduction of e-voting technologies in the voting process.
5. Before introducing e-voting the election management bodies should develop a detailed plan to implement any e-election systems. The plan should respect the followings:
 - Special attention has to be paid to develop public confidence, and the confidence of political parties.
 - It is essential to define and communicate the vision of e-voting. Make the vision citizen-centered, define priority areas and timing.
 - To insure the integrity of any e-voting technology, an adequate security system should be developed.
 - Use a step-by-step introduction of e-voting technologies. It is recommended that this be done in a progressive manner, to develop the new system incrementally to meet the arising requirements. In the early phases of development the new system should be used parallel to the conventional one.
6. The e-voting system used at political elections or referenda should comply with the existing internationally accepted standards for e-voting.
7. Members should inform each other about challenges, difficulties and achievements in order to support the effective and efficient development of e-voting systems.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

(Одобрено участниками Конференции Глобальной электоральной сети и Генеральной Ассамблеей АОВЦВЕ 17 сентября 2005 года, в г. Шиофок (Венгрия))

Конференция Глобальной электоральной сети и Генеральная Ассамблея Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) призывают своих членов предпринять необходимые меры для поощрения внедрения электронных технологий в процессе голосования как следует:

1. Необходимо осуществить международное сотрудничество с целью определения общих перспектив и общих концепций в связи с расширением э-демократии и э-голосования. Это способствует обмену информацией, определению возможных направлений, передовой практики, и также методологических принципов. Результатом совместной работы будет «маршрутная карта» по э-демократии, которую могут использовать государства-члены.

Преимущества международного сотрудничества:

- Повышение уровня общественного доверия к системам электронного голосования
 - Повышение уровня доверия политиков к системам электронного голосования
 - Повышение оперативной совместимости
 - Ускорение внедрения электронного голосования
 - Преуменьшение расходов по внедрению электронного голосования
2. Избирательным органам рекомендуется составить национальную программу действия по модернизации избирательных процессов, включая э-голосование. Такие программы могут быть включены в национальные стратегии по развитию электронного правительства.
 3. Запланированные системы э-голосования должны соответствовать обязательствам основных международных документов о демократических выборах, как Всеобщей декларации прав человека, Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, одобренного Советом за демократические выборы Совета Европы и Европейской Комиссии за демократию через право, и также Документа Копенгагенского заседания по человеческому измерению ОБСЕ.
 4. Перед внедрением э-голосования, согласно национальным требованиям, государства-члены должны предпринять необходимые шаги по созданию национальной законодательной базы, обеспечивающую внедрение технологий электронного голосования в процессе голосования.
 5. Перед внедрением э-голосования избирательные органы должны разработать детальный план введения в эксплуатацию любой системы э-голосования. Этот план должен учитывать следующие критерии:
 - Необходимо обратить особое внимание на повышение уровня доверия общественности и политических партий.
 - Необходимо определить и разъяснить концепцию электронного голосования. Концепция должна сосредоточиться на гражданах и определить приоритетные направления деятельности и расписание.
 - С целью обеспечения целостности любой технологии э-голосования необходимо создать надлежащую систему защиты.
 - Технологии э-голосования должны внедряться постепенно и необходимо развивать новые системы шагами, чтобы отвечать возникающим требованиям. В самом начале новые системы должны применяться одновременным применением обыкновенных систем.
 6. Системы электронного голосования, использованные на политических выборах и референдумах должны соответствовать общепринятым международным стандартам э-голосования.
 7. Государства-члены должны информировать друг друга о вызовах, проблемах и тоде о достижениях с целью способствования эффективному развитию систем э-голосования.

