

Проведение избирательных кампаний политическими партиями на демократических выборах

Кодекс поведения для политических партий, проводящих избирательную кампанию на демократических выборах

Настоящий Кодекс поведения был разработан в первой половине 1998 года. Процесс разработки включал поиск, сопоставление и анализ различных кодексов и материалов по данному вопросу. Это позволило сформулировать и подготовить проект универсального комплекта минимальных стандартов. После распространения проекта кодекса были проведены длительные и подробные консультации с органами управления выборами, на что ушло более года.

Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA 2001 (Авторское право принадлежит Международному институту демократии и содействия выборам.)

Все права сохраняются.

Запросы на разрешение полной или частичной перепечатки данной публикации направлять по адресу:

the Publications Officer, International IDEA, S-103 34 Stockholm, Sweden.

Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) приветствует распространение данной публикации и немедленно откликается на запросы её перепечатке или переводу. Данный документ является публикацией Международного института демократии и содействия выборам. Публикации Международного института демократии и содействия выборам не отражают специфических национальных или политических интересов. Взгляды, приведённые в данной работе, не обязательно являются взглядами членов правления или совета Международного института демократии и содействия выборам.

Художественный редактор и дизайн: Александр Хольмберг.

Препринт:

International IDEA Code of Conduct Series 3

Кодекс поведения, серия 3,

Международный институт демократии и содействия выборам.

Предыстория

Договор об учреждении Международного института демократии и содействия выборам включает несколько целей института. Одна из них:

"углублять понимание и содействовать внедрению и распространению норм, правил и принципов многопартийного плюрализма и демократических процессов".

Для достижения этой цели в 1997 г., Международный институт демократии и содействия выборам опубликовал два текста:

«Кодекс поведения для этического и профессионального наблюдения за выборами» и «Кодекс поведения для этического и профессионального проведения выборов».

В данной работе излагается Кодекс поведения для политических партий, проводящих избирательные кампании при демократических выборах, который является третьим документом из этой серии. Как и два предшествующих, настоящий кодекс предполагает, что правительства, политические партии, организации и частные лица разделяют идеи многопартийного плюрализма и демократического процесса.

Международный институт демократии и содействия выборам изучил несколько кодексов поведения недавно изданных в разных странах мира, актуальных и ценных в любом демократическом обществе. Каждый из рассмотренных кодексов разрабатывался в период, когда демократический процесс подвергался серьезным испытаниям и внедрялся с целью минимизации конфликта, искоренения запугивания и создания атмосферы здорового, свободного и честного соперничества во время выборов.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Добровольный "Кодекс поведения"

Кодекс поведения для политических партий разрабатывается любым из нижеследующих способов и может принимать разнообразные формы:

1. Кодекс может стать составной частью закона о выборах, который определяется суверенной властью страны; см. Приложение к избирательному законодательству ООН для Камбоджи, 1992 г. Иногда положения закона предписывают поведение партий, даже если эти положения не называются «кодексом поведения».
2. Кодекс может быть согласован с политическими партиями в результате переговоров между ними или, как правило, в результате переговоров при посредничестве третьей стороны. Примером такого кодекса является договор, заключённый в сентябре 1989 года для проведения предстоящих выборов в Намибии по случаю независимости.
3. Кодекс может быть включён в законодательство после согласования с партиями. Партии, согласовавшие между собой кодекс поведения перед выборами 1996 года в Сьерра-Леоне, рассматривают вопрос о его принятии в качестве закона, но пока еще не сделали этого.
4. Кодекс может быть введен третьей стороной, например, органом по проведению выборов.

Необходимо различать тексты кодексов, принимаемые партиями добровольно, и те, которые навязываются суверенной законодательной властью или иными органами. Некоторые авторы придают особое значение важности добровольного принятия требований Кодекса поведения.

Данный кодекс представляет собой:

"свод правил поведения для политических партий и их сторонников во время избирательной кампании, с которым, в идеале, партии соглашаются добровольно, и который вследствие этого соглашения будет внесен в законодательство".

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Для чего применяется добровольный кодекс поведения

В своём исследовании международного законодательства и практики в отношении свободных и беспристрастных выборов Гудвин-Гилл отметил, что:

"Кодексы поведения, согласованные с партиями, всё чаще принимаются в потенциально напряжённых ситуациях в качестве практической основы, способствующей мирному проведению выборов. В перспективе такие кодексы могут также способствовать укреплению доверия к демократическому процессу как механизму создания представительного правительства и содействия мирным переменам... Недостаток общения между соперничающими партиями, недоверие к тому, что система способна обеспечить свободные и честные выборы, зачастую является основной проблемой в переходных ситуациях. Кодекс поведения, в котором стороны согласовали основные принципы и проведение регулярных встреч в ходе избирательной кампании, очевидно, помогает не только избежать потенциально опасной конфронтации, но и обеспечивает народную поддержку демократического процесса."¹

Секретариат Британского Содружества в своём документе *«Разумная избирательная практика в странах Содружества»* (пункт 29) говорит:

"...«Кодекс поведения» разрабатывается в письменной форме (совместно с представителями политических партий) и принимается всеми партиями, их кандидатами и доверенными лицами, а также всеми независимыми кандидатами и их доверенными лицами, которые дают официальное согласие подчиняться его условиям... Имея в своем арсенале такой кодекс, избирательные органы смогут с более выгодных позиций оказывать моральное и юридическое воздействие на партий нарушающие его положения. Кроме того, кодекс является неоценимым средством укрепления общественной атмосферы политической терпимости."²

Имеются и другие аргументы в пользу добровольной поддержки партиями Кодекса поведения, например:

(а) Стороны, взявшие на себя добровольные обязательства, будут связаны ими, а поэтому более вероятно, что они будут выполнять эти обязательства. Это распространяется на все избирательные кампании, но особенно важно во время переходных избирательных кампаний, при которых граждане впервые получают возможность голосовать и могут подвергать сомнению нравственность власти, которая господствовала до сих пор, законов, установленных данным режимом и директив, навязанных его органами.

(б) Если Кодекс поведения не внедряется законодательным путем, он может оказаться действенным только когда партии действуют добросовестно, что возможно при добровольном исполнении требований Кодекса этими партиями.

(в) Стороны, добровольно принявшие Кодекс, способны связать себя и друг друга обязательствами - предпринимать или не предпринимать действия, которые, в противном случае, противоречили бы таким международным или конституционным нормам, как свобода слова или объединений.

(г) Посредством участия в консультациях, разработке и применении добровольного Кодекса политические партии вносят положительный вклад в стиль и культуру проведения избирательной кампании.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

Переговоры по Кодексу поведения

Сторонам, добровольно принявшим Кодекс, придется участвовать в переговорах по достижению консенсуса по тексту Кодекса. В ходе переговоров необходимо ответить на ряд вопросов, требующих рассмотрения, в том числе:

1. На кого распространяется данный Кодекс?

(а) Кодекс поведения должен недвусмысленно связывать обязательствами, по меньшей мере:

- (i) участвующие в переговорах стороны, включая политические партии и независимых кандидатов; и
- (ii) посредством контроля каждой партии, её лидера, официальных лиц, кандидатов и членов.

(б) в разумных пределах, с учётом специфики местных условий от партии требуется:

- (i) осуществление контроля над деятельностью своих сторонников; и
- (ii) несение ответственности за любые нарушения Кодекса своими сторонниками.

Если добровольно принятый Кодекс поведения впоследствии будет внесен в законодательство, то уже само законодательство или единая правовая система будут определять, на кого Кодекс налагает обязательства.

2. В течение какого срока действует Кодекс?

Срок действия зависит от конкретных обстоятельств: в одних случаях Кодекс действителен на время избирательной кампании, как предусматривается законом, в других - этот период может определяться самим Кодексом.

Кодекс всегда должен действовать в период с указанного начала кампании до утверждения и объявления результатов.

Помимо этого, Кодекс должен распространяться на любой период, во время которого его нарушение может иметь особо тяжкие последствия для чистоты избирательного процесса.

Многие положения, характерные для такого Кодекса, например, отражающие и защищающие права человека или политические права, имеют постоянную силу.

3. Какие санкции применяются к нарушителям Кодекса?

Основной санкцией, применяющейся практически во всех случаях, является широкая огласка фактов нарушения кодекса партией или лицами, за чье поведение партия несёт ответственность. Тип санкции зависит от страны.

Если кодекс внесен в законодательство, могут применяться гражданские или уголовные наказания и прочие специальные избирательные штрафы, например, дисквалификация кандидатов или партий.

Независимо от предписанных законодательных или иных санкций, партии и их члены должны чётко понимать свои обязательства. Поэтому важно, чтобы и обязательства, и санкции были изложены ясным юридическим языком

4. Связь между Кодексом поведения и избирательным законодательством

Избирательное законодательство устанавливает общие процедуры и механизмы урегулирования жалоб и споров в отношении избирательного процесса. Эти положения различны в зависимости от страны, как в деталях, так и по содержанию, и могут отразиться на внедрении Кодекса. Например, избирательное законодательство какой-либо страны может предусматривать рассмотрение споров или нарушений Кодекса в судебном порядке, либо другой механизм, например, посредничество.

5. Связь между Кодексом поведения и кодексами прав человека

(а) Обычно Кодекс поведения включает общепринятые положения по основным правам человека и политическим правам. Однако наиболее ценными его положениями могут быть:

- (i) самоограничение партий при осуществлении своих прав; и
- (ii) процедуры, применяющиеся, когда права различных партий могут потенциально привести к столкновению.

(б) Желательные формы самоограничения и процедуры по разрешению противоречащих прав определяются такими факторами, как:

- (i) политические традиции и культура страны;
- (ii) угроза избирательному процессу;
- (iii) господствующая институциональная система.

В прошлом важность специфики обстоятельств каждой страны отражалась в разнообразии национальных кодексов. Международный институт демократии и содействия выборам обладает "гогатым собранием" таких кодексов, которыми участники переговоров могут воспользоваться при разработке идей для новых кодексов.

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

Кодекс поведения

Ниже приводятся ключевые предписания, общепринятые в качестве норм поведения для политических партий во время демократических избирательных кампаний.

1. Применение Кодекса

В данном Кодексе, термин "сторона" означает:

- (а) любое самостоятельное образование, принявшее настоящий Кодекс поведения, в том числе, политические партии, независимые кандидаты, альянсы или коалиции партий, политические движения; и
- (б) лидер, официальные лица, кандидаты, члены, доверенные лица и представители любых самостоятельных образований, принявших этот Кодекс поведения.

2. Принципы Кодекса поведения

(1) Законность правительства, избранного в результате демократических многопартийных выборов, зиждется на следующих принципах:

- (а) посредством избирательной кампании избиратели получают сведения о политике и особенностях всех политических партий и кандидатов, и делают свой выбор на основе этой информации; и
- (б) избиратели должны иметь возможность голосовать свободно, беспрепятственно, без запугивания, неправомерного воздействия или подкупа.

(2) Все партии, приняв этот Кодекс поведения во время избирательной кампании, обязуются подчиняться этим принципам и добровольно следовать данному Кодексу, чтобы:

- (а) обеспечить соблюдение этих принципов;
- (б) голосование было признано как свободный и заслуживающий доверия выбор избирателей; и
- (в) результат этого выбора был приемлем для всех.

(3) Во всем, что касается избирательного процесса, стороны будут вести себя в соответствии с положениями, приведёнными ниже.

3. Соблюдение правил Кодекса

(1) Любая сторона, принявшая данный Кодекс:

- (а) связывается обязательствами с этим Кодексом;
- (б) будет предпринимать решительные шаги, препятствующие нарушению Кодекса лидерами, официальными лицами, кандидатами и членами;

(в) будет принимать все разумные меры по предотвращению действий своих сторонников, официальных лиц партии, кандидатов или членов, противоречащих Кодексу; и

(г) не будет злоупотреблять правом на обжалование нарушений Кодекса, а также не будет подавать лживых, легкомысленных или сутяжнических жалоб.

(2) Лидер партии, принявшей этот Кодекс, издает директивы всем официальным лицам партии, кандидатам, членам партии и её сторонникам, с требованием от каждого из них:

(а) соблюдения Кодекса;

(б) принятия всех необходимых шагов, обеспечивающих его соблюдение.

4. Соблюдение закона

Партия, принявшая этот Кодекс, будет соблюдать существующие избирательные законы, правила и положения.

5. Управление кампанией

(1) Партия, принявшая этот Кодекс, будет:

(а) уважать право и свободу других партий на проведение избирательной кампании на распространение своих политических идей и принципов без опасений;

(б) уважительно относиться к правам других партий, избирателей и членов сообщества;

(в) уважать свободу печати;

(г) делать все возможное для обеспечения разумной свободы доступа всех партий ко всем потенциальным избирателям; и

(д) гарантировать потенциальным избирателям, желающим участвовать в соответствующей политической деятельности, свободное осуществление такой деятельности.

(2) Партия, принявшая этот Кодекс, не будет:

(а) преследовать журналистов, исполняющих своей профессиональные обязанности, или препятствовать их работе, а также нарушать или срывать избирательную кампанию другой партии;

(б) препятствовать распространению листовок и развешиванию плакатов других партий и кандидатов;

(в) портить или уничтожать плакаты других партий и кандидатов;

(г) препятствовать проведению митингов, маршей и демонстраций другими партиями;

(д) препятствовать лицам, желающим участвовать в политических митингах других партий; или

(е) разрешать своим сторонникам осуществлять действия, запрещённые данным разделом.

6. Избирательный процесс

(1) Партия, принявшая этот Кодекс, будет:

- (а) сотрудничать с официальными лицами избирательной комиссии для обеспечения:
 - (i) мирного и организованного голосования; и
 - (ii) полной свободы избирателей в реализации их права участвовать в выборах; и не чинить неудобств и препятствий;
- (б) гарантировать безопасность и охрану официальных лиц избирательной комиссии во время и после голосования;
- (в) уважать официальных или аккредитованных наблюдателей и проверяющих и сотрудничать с ними; и
- (г) хранить тайну голосования и способствовать её сохранению.

(2) Партия, принявшая этот Кодекс, не будет:

- (а) приобретать голоса путём насильственного захвата избирательных участков или путём незаконных действий на избирательных участках;
- (б) необоснованно или с вероломием вмешиваться в обязанности официальных сотрудников избирательной комиссии, нарушать процесс подачи или подсчёта голосов; или
- (в) вводить избирателей в заблуждение, убеждая их том, что тайна их голосования не будет сохранена.

7. Принятие результатов свободных и справедливых выборов

Партия, принявшая этот Кодекс, должна:

- (а) принять заверенные результаты выборов;
- (б) передать любые жалобы только в соответствующее агентство по урегулированию споров; и
- (в) принять и соблюдать окончательные решения агентства по урегулированию споров.

8. Язык

(1) Партия, принявшая этот Кодекс, должна:

- (а) организовать и проводить свою избирательную кампанию так, чтобы она способствовала благоприятной и мирной атмосфере в ходе избирательной кампании, голосования, подсчёта голосов и периода после выборов; и
- (б) действовать с чувством ответственности и с достоинством, приличествующими своему положению.

(2) Ораторы на политических митингах воздержатся от речей:

- (а) подстрекательского или клеветнического характера;
- (б) угроз или призывов к насилию в любом виде против другого лица или групп других лиц.

(3) Партия, принявшая этот Кодекс, не должна издавать, официально или анонимно, памфлеты, листовки или плакаты, содержащие формулировки или материал, угрожающий насилием или подстрекающий к насилию.

9. Символика

Партия, принявшая этот Кодекс, не должна:

- (а) имитировать символы другой партии;
- (б) похищать, обезобразивать или уничтожать политические или избирательные материалы другой партии; или
- (в) разрешать своим сторонникам осуществлять действия, запрещённые данным разделом.

10. Шантаж и насилие

(1) Партия, принявшая этот Кодекс принимает положение о том, что шантаж в любой форме недопустим и будет:

- (а) издавать директивы, недвусмысленно запрещающие своим официальным лицам, кандидатам, членам и сторонникам шантажировать любое лицо в любое время;
- (б) бороться с насилием или угрозой насилия, с любыми актами вандализма и нарушениями общественного порядка, которые совершают или угрожают совершить её официальные лица, кандидаты, члены и сторонники;
- (в) уважать других лиц, партии и их имущество.

(2) Лидер партии, принявшей данный Кодекс, должен заявить официальным лицам партии, её членам и сторонникам о недопустимости ношения оружия на митингах, собраниях, маршах и демонстрациях, в том числе, традиционного.

(3) Партия, принявшая этот Кодекс, не должна:

- (а) участвовать в любого рода насилии или разрешать таковое для демонстрации силы своей партии или доказательства своего превосходства;
- (б) наносить ущерб любой общественной или частной собственности; или
- (в) разрешать своим сторонникам осуществлять действия, запрещённые данным разделом.

11. Злоупотребление положением

(1) Партия, принявшая этот Кодекс, не должна:

- (а) злоупотреблять властью, привилегиями или влиянием в политических целях в виде предложения вознаграждения, угрозы наказания или любых других средств; или
- (б) использовать официальные государственные, районные, муниципальные или другие общественные ресурсы для проведения избирательной кампании.

(2) В данном разделе под "злоупотреблением властью, привилегии или влияния" подразумевается родительский авторитет, патриархальная, правительственная, полицейская, военная или традиционная власти.

12. Коррупция

Партия, принявшая этот Кодекс, не должна:

- (а) путем принуждения или предложения денежных или иных стимулов заставлять избирателей отдавать голоса за определенную партию, кандидата или против них, или воздерживаться от голосования;
- (б) путем принуждения или предложения денежных или иных стимулов заставлять людей выдвигать или не выдвигать свои кандидатуры, отзываться или не отзываться свои кандидатуры; или
- (в) приобретать поддержку или помощь любого официального лица или государственного служащего, чтобы тот продвигал или чинил препятствия избранию какого-либо кандидата.

13. Непрерывная связь

(1) Партия, принявшая этот Кодекс, должна:

- (а) всячески поддерживать связь с другими партиями, принявшими данный Кодекс;
- (б) во время избирательной кампании участвовать в комитете, учрежденном в качестве форума партиями, принявшими данный Кодекс, для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес. В комитет будут входить следующие представители:
 - (i) политические партии,
 - (ii) соперничающие кандидаты;
 - (iii) официальные лица из органа, управляющего выборами.

Приложение

Кодексы поведения разных стран, использованные в качестве справочного материала:

Парламентские выборы, 1991 год. (Бангладеш).

Кодекс поведения, которого должны придерживаться политические партии, 1991 г.

Кодекс поведения политических партий и соперничающих кандидатов, избирающихся в парламент, июнь 1996 г. (Бангладеш).

Предвыборный кодекс поведения для политических партий,

кандидатов и сотрудников избирательных участков, Временная избирательная комиссия, 1996, (Босния и Герцеговина).

Закон о выборах ООН для Камбоджи, 1992, приложение- Кодекс поведения, август 1992. (Камбоджа).

Предвыборное соглашение между политическими партиями по этичному поведению во время выборов, 1998 (Коста-Рика).

Кодекс поведения политических партий в Гане на всеобщих выборах, 1992, (Гана).

Проект кодекса поведения политических партий Республики Гвинея на парламентских выборах, 23 марта 1995 года (Гвинея).

Примерный кодекс поведения для руководства политических партий и кандидатов, Избирательная комиссия Индии, 1991 (Индия).

Закон Малави о парламентских и президентских выборах (1993); (N0. 31 от 1993 г.) - Кодекс поведения (издан согласно разделу 61(2)), 1993, (Малави).

Парламентские и президентские выборы (1994), Кодекс поведения, 1994 (Малави).

Кодекс поведения для политических партий во время текущей предвыборной кампании, сентябрь 1989 г. (Намибия).

Кодекс поведения для политических партий, воспроизведенный в декабре 1994 года миссией наблюдателей за выборами (AWERA). (Намибия).

Правила предвыборной этики. Одобрены Высшей избирательной комиссией Республики Никарагуа, октябрь 1989. (Никарагуа).

Кодекс поведения для политических партий -Всеобщие выборы 1993, (Пакистан).

Кодекс поведения для политических партий, их членов и сторонников во время выборов или референдумов, 1992 (Сейшельские острова)

Проект Кодекса поведения для политических партий, принятый соперничающими политическими партиями, 1996 (Сьерра-Леоне).

Закон о выборах, 1993, раздел 2 - Предвыборный закон о выборах, 1993 (ЮАР).

Кодекс поведения для политического процесса: этические директивы. Издано Христианским советом, июнь 1995 (Сент-Китс и Невис)

Примечания

1. Guy S. Goodwin-Gill, Free and Fair Elections: International Law and Practice, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994, pp 71-73. (Г.С. Гудвин, Свободные и справедливые выборы. Международное право и практика, Международный парламентский союз, Женева)
2. Commonwealth Secretariat, Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document, June 1997, London, 1997, para 29. (Секретариат Содружества, Разумная избирательная практика, Рабочий документ, июнь 1997, Лондон).