

МІЖНАРОДНИЙ ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Стаття присвячена питанням міжнародного захисту виборчих прав громадян України. Розглянуто процедуру захисту виборчих прав громадян України у міжнародних інстанціях. Визначено особливості розгляду скарг про порушення виборчих прав громадян Комітетом ООН з прав людини та Європейським судом.

Ключові слова: вибори, виборчі права громадян, виборчий процес, захист виборчих прав, міжнародні виборчі стандарти.

Статья посвящена вопросам международной защиты избирательных прав граждан Украины. Рассмотрена процедура защиты избирательных прав граждан Украины в международных инстанциях. Определены особенности рассмотрения жалоб о нарушении избирательных прав граждан Комитетом ООН по правам человека и Европейским судом.

Ключевые слова: выборы, избирательные права граждан, избирательный процесс, защита избирательных прав, международные избирательные стандарты.

The article deals with the issues of international protection of electoral rights of the citizens of Ukraine. The procedure of protection of electoral rights of Ukrainian citizens in the international institutions is described. The peculiarities of complaints review as to violation of electoral rights protection of Ukrainian citizens by UN Commission on Human Rights and by the European Court are defined.

Key words: elections, electoral rights of Ukrainian citizens, process of elections, protection of electoral rights, international standards for elections.

Україні як молодій незалежній державі досить складно за короткий період створити законодавство для правового регулювання будь-яких суспільних відносин. Не становить винятку і сфера виборчих відносин, які є складним і дуже масштабним соціальним процесом, що включає багато складових, а саме: політичних, правових, фінансових, організаційних, ідеологічних та ін.¹ Реалізація всіх виборчих процедур повинна здійснюватись тільки передбаченими законодавством способами, але, на жаль, на практиці це не зовсім так,

оскільки можлива реалізація з порушенням встановлених норм, що призводить до порушення виборчого законодавства, зокрема виборчих прав громадян. Тому український законодавчий орган має повне право і повинен спиратись на досвід зарубіжних країн щодо регулювання виборчих відносин, забезпечення конституційних засад виборчого процесу, захисту виборчих прав громадян та міжнародно-правові акти, спрямовані на забезпечення вільних, справедливих виборів, якими є міжнародні виборчі стандарти.

Питання досвіду міжнародного захисту виборчих прав громадян розглянемо через процедуру захисту виборчих прав громадян України у міжнародних інстанціях.

Якщо громадянина не влаштовує діяльність державних органів із захисту його виборчих прав, він має право використати міжнародні механізми правового захисту. Україна, як і більшість держав світу, з метою підвищення авторитету національних виборчих процедур, зняття будь-яких сумнівів стосовно легітимності виборів запрошує представників іноземних держав, недержавних організацій для спостереження за виборчим процесом. Захистові виборчих прав громадян у міжвиборчій період можуть сприяти місії експертів у рамках ОБСЄ, Ради Європи. Як винятковий засіб міжнародно-правового захисту виборчих прав можна розглядати застосування збройної сили для припинення масових порушень прав людини; рішення щодо цього приймає виключно Рада Безпеки ООН. Так, у 1994 р. Резолюцією 940 Рада Безпеки ООН санкціонувала застосування збройної сили в Гаїті у зв'язку з необхідністю відновлення демократії у цій країні, яка була порушена шляхом повалення законно обраного президента і встановлення військової диктатури².

Таким чином, міжнародний захист виборчих прав громадян на сучасному етапі включає не тільки можливість громадянина, не згодного з рішенням національних юрисдикційних органів, апелювати до міждержавних правозахисних структур, а й широкий комплекс інших засобів, які застосовуються світовою спільнотою з метою дотримання кожною державою особистих і політичних прав своїх громадян.

Світовою спільнотою в міжнародно-правових актах напрацьована низка норм, у яких закріплено базові виборчі права громадян, принципи їх реалізації, зобов'язання держав із забезпечення захисту даних прав, якими є міжнародні виборчі стандарти. Умови, що склалися внаслідок докорінних політичних змін в Європі кінця 80 – початку 90-х років ХХ ст., дозволили визначити основні нормативно-правові параметри політичних систем, які сьогодні вважаються найоптимальнішими для забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що раніше видавалося виключно за внутрішню справу держави.

До основних джерел міжнародних виборчих стандартів належать:

– Загальна декларація прав людини, затверджена 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Цей документ проголошено як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і держави з тим, щоб кожна людина та кожен орган суспільства, завжди пам'ятаючи про цю Декларацію, поважали закріплені нею права та свободи і сприяли забезпеченню загального та ефективного визнання та здійснення їх як серед народів – членів ООН, так і серед народів тих територій, що перебувають під її юрисдикцією;

– Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий у 1996 р. (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р.) Пакт уточнює громадянські і політичні права, викладені у Загальній декларації прав людини, в його преамбулі зазначено, що він має обов'язковий характер для держав-учасниць. Стаття 28 Пакту передбачає створення Комітету з прав людини, відповідального за імплементацію закріплених у ньому норм;

– Статут ООН 1945 р. та Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р., ст. 26 якої передбачає, що кожний чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен ними сумлінно виконуватися;

– Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. Ці міжнародно-правові документи, прийняті в рамках ООН, забороняють дискримінацію прав жінок щодо участі у виборах та будь-яку іншу дискримінацію.

Крім згаданих вище джерел міжнародних стандартів, встановлені й регіональні міжнародні виборчі стандарти. До них належать: Протокол № 1 від 1952 р. до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод від 1950 р.; Американська конвенція з прав людини 1969 р.; Африканська хартія з прав людини і народів 1981 р.; документи, прийняті нарадами з безпеки і співробітництва в Європі, Організацією американських держав та ін.

Як свідчить аналіз джерел міжнародного права в галузі прав людини, яке стосується вільних і справедливих виборів, міжнародні виборчі стандарти – це зобов'язання держав не тільки надавати особам, які перебувають під їх юрисдикцією, будь-які визначені права та свободи на участь у вільних, справедливих, достовірних і періодичних виборах, а й брати на себе зобов'язання не посягати на такі права і свободи, вживати відповідних заходів щодо їх реалізації та захисту³.

Формування міжнародних виборчих стандартів відбувається на основі внутрішньодержавних виборчих норм, які трансформуються в норми універсальних та регіональних міжнародних угод. Однак не можна перебільшувати значення вказаних стандартів, у тому розумінні, що укладання міжнародних угод може бути викликано далеко не шанобливим ставленням до прав та свобод, не лише намаганнями держави дотримуватися на практиці взятих на себе зобов'язань, а й потребою ввійти до кола «цивілізованих націй», формально продемонструвати прихильність до загально визнаних людських цінностей.

Для того, щоб цих стандартів реально дотримувались, необхідні ефективні міжнародно-правові засоби захисту виборчих прав громадян. Вони не є об'єктом внутрішньодержавного регулювання. Їх юридичне закріплення, процесуальне оформлення відбувається тільки в універсальних та регіональних міжнародних угодах, але вже на основі справжнього намагання державних органів забезпечити у країні повний і безумовний захист основних прав та свобод людини і громадянина шляхом взяття на себе зобов'язань підкорятися приписам міждержавних органів навіть тоді, коли думки або позиції внутрішньодержавних органів і міждержавних органів з питань реалізації та захисту виборчих прав громадян не збігаються.

Без взяття на себе державою вказаного зобов'язання захист виборчих прав, як уже зазначалося, можливий, але далеко не завжди він є ефективним. Тому основним заходом міжнародно-правового захисту виборчих прав громадян є розгляд індивідуальних скарг міждержавними органами із захисту прав та свобод людини і громадянина.

Джерелами, які закріплюють право громадянина звертатися з індивідуальними скаргами до міждержавних правозахисних органів, можуть бути тільки міжнародні договори. Громадянин не може подати таке звернення, якщо держава не приєдналася до відповідного договору, і, крім того, не взяла на себе зобов'язання визнати компетенцію зазначеного в даному договорі міждержавного органу. Сьогодні індивідуальні скарги, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян, розглядають Комітет ООН з прав людини та Європейський суд з прав людини⁴.

Комітет ООН з прав людини приймає і розглядає повідомлення від підконтрольних йому юрисдикції осіб, які стверджують, що вони є жертвою порушення державою будь-якого права, зазначеного в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Так, у п. «b» ст. 25 Пакту зазначено, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати та бути обраним на чесних, періодичних виборах, які мають відбуватися на основі всезагального рівного виборчого права при таємному голосуванні і які забезпечують вільне волевиявлення виборців.

Основними особливостями розгляду скарг про порушення виборчих прав, Комітетом ООН з прав людини є такі:

1) юрисдикція Комітету не поширюється на повідомлення з питань, які вже розглядаються відповідно до іншої процедури міжнародного розгляду або регулювання; у цьому розумінні Комітет поступається Європейському судові з прав людини, оскільки не може висловити будь-яку думку із спорів, які останній прийняв до свого розгляду;

2) відсутність строків давності порушення, які є перепорою для прийняття скарги до розгляду;

3) остаточне рішення Комітету не має обов'язкового для держави-порушниці характеру. Однак Комітет іноді здійснює певний тиск з метою реалізації своїх рішень, а саме надсилання державі запитів про заходи з реалізації рішень, складання «чорних списків» держав, які відмовились виконувати рекомендації Комітету, включення їх до щорічних звітів Генеральної Асамблеї ООН і таке інше.

На жаль, обмежені повноваження Комітету ООН з прав людини не дають йому можливості послідовно домогтися безумовного дотримання виборчих прав громадян та принципів їх реалізації. Тому з метою підвищення рівня міжнародного захисту виборчих прав громадян, ефективності такого захисту, посилення ролі універсальних міжнародних угод, створення загальносвітових механізмів захисту прав особи варто було б можна порушити питання про модернізацію Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у сфері наділення Комітету ООН з прав людини обов'язковою наднаціональною юрисдикцією.

Що стосується Європейського суду як міжнародної інстанції захисту виборчих прав громадян, то умови подання скарги до цього органу дещо жорсткіші, ніж умови подання подібних звернень до Комітету ООН з прав людини. Суд може прийняти скаргу до розгляду, якщо не минув шестимісячний процесуальний строк, обчислення якого починається з дати винесення національними органами остаточного рішення у справі. Разом з тим Суд наділений повноваженнями із запобігання порушенням прав та свобод громадян, у тому числі й виборчих прав. Відповідно до п. 1 ст. 39 Регламенту Європейського суду, за проханням сторони у справі, будь-якої іншої зацікавленої особи або за своєю ініціативою Палата Суду чи її Голова можуть вказати сторонам на попередні заходи, яких потрібно вжити в інтересах сторін, або для належного здійснення розслідування, що провадиться у справі.

Загалом практика Європейського суду із захисту виборчих прав громадян порівняно невелика. На нашу думку, це пов'язано з тим, що вільні, справедливі демократичні вибори досить давно і стало увійшли в повсякденну практику цивільзованих розвинених країн, а їх основні принципи та параметри широковідомі і не викликають сумнівів⁵. Водночас протягом останніх років така практика певною мірою збагачується за рахунок звернень громадян України та інших країн СНД, законодавство і правозастосовча практика яких щодо дотримання виборчих прав громадян усе ще перебувають у процесі становлення, що дає можливість у багатьох випадках порушувати виборчі права.

Крім того, необхідно розвивати й інші механізми міжнародного захисту виборчих прав громадян, зокрема роботу Комісії з прав людини Співдружності Незалежних Держав, діяльність Верховного комісара ООН з прав людини. Діяльність таких органів і посадових осіб значно підвищить ступінь захищеності виборчих прав, у чому повинна бути зацікавлена Україна як демократична, права держава.

1. Мельник М. І. Кримінальна відповідальність за злочини проти виборчих прав громадян. – К.: Атіка, 2005. – С. 10. 2. Дмитриев Ю. А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израэлян. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – С. 710. 3. Луговий І. О. Міжнародно-правові стандарти виборів та їх реалізація в національному законодавстві // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 2. – С. 112. 4. Дмитриев Ю. А. Указ. работа. – С. 711. 5. Выборы в Европейскому Союзи. Лаборагорія законодавчих ініціатив / за ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, 2006. – 156 с.