

Європейські вибори під час пандемії: до чого варто готуватися Україні восени 2020 року

25 жовтня 2020 року в Україні мають відбутися чергові місцеві вибори. Втім, ціла низка викликів значно ускладнює організацію чесного та вільного волевиявлення.

До проблем із необхідністю якнайшвидшого [вдосконалення Виборчого кодексу](#) та незавершеністю адміністративно-територіальної реформи додалося питання належного фінансування виборчого процесу – урядовий [проект](#) змін до держбюджету пропонує мінімум вдвічі скоротити видатки на проведення місцевих виборів.

Але є також принципово новий, чи не найбільший виклик – можливе перенесення виборів через епідемію коронавірусу.

Не можна ігнорувати ймовірність ані збереження нинішньої ситуації на тривалий час, ані нової хвилі пандемії COVID-19 восени.

Тому Україні вже зараз варто звернути увагу на досвід інших країн, які із впровадженням карантинних обмежень зіткнулись з проблемою: як забезпечити умови для проведення агітаційної кампанії і організувати голосування в умовах запровадження карантину?

Чи можливо переносити вибори?

Так, і це вже стало реальністю. Частині держав, що стикнулися з епідемією, вже довелося змінити дату виборів.

Перенесення дня виборів – це непересічна подія, "у мирний час" таке відбувається украй рідко. Втім, зараз звичні правила не працюють.

За останній місяць, згідно з даними Міжнародної фундації виборчих систем, понад 35 країн світу вже перенесли дату проведення виборів. Так, місцеві вибори відтермінували Іспанія, Австрія, Велика Британія, Франція. Невирішеним залишається питання проведення президентських виборів у Польщі, Молдові, Ісландії та парламентських – у Чорногорії, Литві, Грузії, Румунії, Хорватії.

За межами європейського континенту – ті самі проблеми. Перу, Парагвай, Аргентина, Мальдіви, Шрі-Ланка, Бразилія, Туніс, Колумбія не проведуть вибори у раніше намічені дати.

Такі рішення часто є політико-правовими по своїй суті, а не суто політичними. По-перше, вони вимагають досягнення політичного і суспільного консенсусу, а по-друге, для їх оформлення доводиться змінювати виборче законодавство (часом – вже під час кампанії).

Перенесення виборів [завжди балансує](#) між звуженням демократичних прав і свобод та необхідністю захисту життя і здоров'я населення від пандемії.

Обмеження виборчого права вважається відступом від фундаментальних прав людини і тому може бути запроваджене лише конституційним органом, який наділений відповідними повноваженнями. А у разі, коли рішення про запровадження надзвичайного стану може ухвалюватися органами виконавчої влади, воно повинно підлягати затвердженню або контролю з боку законодавчого органу у найкоротші терміни.

Втім, держави по-різному впроваджують цей принцип.

Угорський прецедент

20 березня уряд Угорщини представив законопроект, у якому дав уряду дозвіл продовжити вже оголошений у країні режим лиха. Ба більше, йшлося про те, щоби парламент (у якому партія Віктора

Орбана має стійку більшість) надав уряду повноваження видавати декрети без належного парламентського контролю та без обмежень у часі.

Задекларованою метою цього законопроекту є попередження, управління та подолання епідемії COVID-19 і зменшення її наслідків.

Але юридично впровадження таких змін дозволить уряду Віктора Орбана діяти не лише у цій сфері, а ухвалювати документи, прирівняні до законів, в обхід парламентської процедури, та й взагалі без участі парламенту. Тобто – на власний розсуд.

Так, про скасування виборів поки не йдеться (бо їх не було в планах), але і без того баланс влади суттєво змінюється.

29 березня 2020 року Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) ОБСЄ висловило занепокоєння угорським урядовим законопроектом. Як йдеться у заяві директорки БДПЛ/ОБСЄ Інгеборг Солрун Гісладоттір, "згідно з міжнародним правом законодавство про надзвичайний стан і надзвичайні заходи повинно бути необхідним і адекватним. Такі заходи повинні бути предметом належного законодавчого і судового нагляду, переглядатись на постійній основі для того, щоб переконатись у їх необхідності, пропорційності та користі для подолання небезпеки".

Та попри численні зауваження щодо відповідності міжнародним стандартам у сфері прав людини, 30 березня 2020 року угорський парламент ухвалив відповідний закон.

Це викликало обурення багатьох європейських партнерів. На це рішення, зокрема, відреагувала Єврокомісія, а лідер Європейської народної партії Дональд Туск назвав рішення Угорщини про запровадження безстрокового надзвичайного стану "морально неприйнятним". Використовувати пандемію для побудови країни перманентного надзвичайного стану – політично небезпечно та морально неприйнятно, зауважив Туск.

Однак наразі критика не змінила позицію Угорщини.

Обережне скасування виборів

Зовсім іншим став приклад Франції.

Чергові вибори місцевої влади тут мали відбутися у два тури: 15 і 22 березня 2020 року відповідно. Перед проведенням першого туру, коли про запровадження карантину вже було оголошено на території всієї країни, Париж наполягав, що вибори все одно повинні відбутися в строк.

Уряд звернувся до виборців з проханням використовувати власні кулькові ручки при здійсненні волевиявлення, дотримуватись дистанції не менше ніж один метр під час візиту на виборчі дільниці, а також одягати медичну маску на обличчя таким чином, щоб особу виборця можна було розпізнати.

Але стрімке погіршення ситуації змусило переглянути це рішення.

За два дні після першого туру, 17 березня, президент Макрон оголосив про нові карантинні обмеження, серед яких було відтермінування другого туру місцевих виборів. Президент заявив, що таке рішення прийнято після консультацій з лікарями та політичними партіями. Таким чином, обрання 35 тисяч мерів та майже 500 тисяч членів муніципалітетів органів по всій країні було призупинено.

Більшість політичних партій та кандидатів дійсно погодилися з необхідністю перенесення другого туру, а голова найбільшої опозиційної парламентської фракції республіканців Дам'єн Абад заявив, що таке перенесення "є чесним".

Генеральний секретар Партії зелених Жульєн Бейо, який першим виступав за перенесення другого туру місцевих виборів, сказав, що рішення "зберігає здоров'я суспільства і демократію".

Та хоча політична згода на це перенесення дійсно наявна, досі залишається не вирішеним правовий аспект: як вчинити з результатами першого туру та на коли призначити дату проведення другого?

Річ у тім, що за законодавством Франції другий тур не є обов'язковим.

Місцеві вибори проводяться за партійними списками. І якщо один зі списків набирає більшість голосів, то він отримує 50% місць у місцевій раді, а решта місць розподіляється пропорційно між партіями, які набрали 5% і більше голосів виборців, другий тур не проводиться. Такий результат був отриманий у понад 30 тисяч міст Франції, переважна більшість з яких є малими муніципалітетами.

Решта 5 тисяч муніципалітетів, що залишились, є, як правило, великими за розмірами – і саме вони потребують проведення другого туру.

Закон, який розв'яже нинішню безпрецедентну для Франції ситуацію, ще не ухвалений.

МВС Франції, як орган, що відповідає за організацію виборчого процесу, розпочав розробку законопроекту про внесення змін до виборчого кодексу.

Міністр Крістоф Кастанер запевнив, що законопроект забезпечить збереження результатів першого туру та подовжить термін дії мандата мерів та депутатів міських рад, що завершується в березні.

Наразі оголошено, що проект передбачає відтермінування виборів як мінімум на шість тижнів, до початку травня. А реально вибори, схоже, перенесуться ще на довший період – уряд Франції планує консультації з науковцями щодо безпечності проведення другого туру в середині червня.

Як тимчасовий компроміс, планується, що у великих містах Франції, де до складу міських рад також входять представники муніципалітетів менших міст, на перехідний період будуть входити обрані в першому турі депутати – таким чином, у низці місцевих рад одночасно працюватимуть і старі, і нові депутати, обрані як представники малих муніципалітетів.

Невизначеність у Польщі

Польський уряд не планує відмовлятися від проведення президентських виборів у травні 2020 року, попри епідемію та суспільну дискусію про те, що голосування під час пандемії COVID-19 може виявитися несправедливим, недемократичним та потенційно небезпечним для здоров'я виборців.

Вже з першої декади березня 2020 року Польща однією з перших в Європі вжила карантинних заходів, заклавши аеропорти та кордони.

Уряд сподівається, що суворі обмеження (а у Польщі заборонений навіть вихід з дому без нагальної необхідності!) дозволять уникнути експоненціального зростання кількості хворих, яке спостерігається в Європі, і дасть змогу провести голосування 10 травня 2020 року. При цьому існує експертна думка, що польський уряд навмисно уникає оголошення правового режиму надзвичайного стану або стану стихійного лиха, оскільки обидва такі режими передбачатимуть перенесення термінів проведення виборів.

Наприкінці березня Сейм разом із антикризовими заходами спробував підлаштувати законодавство під нову реальність та ухвалити поправки, що дозволили б громадянам старшого віку, а також тим, хто самоізолюється чи на карантині, подавати свій голос поштою. Але верхня палата парламенту – Сенат – ці норми правки з антикризового проекту виключив.

Разом з тим 28 березня понад 40 польських громадських організацій закликали уряд перенести день голосування. Їхнім аргументом стала теза про те, що результати таких виборів, імовірно, не відобразатимуть реальні вподобання виборців, а легітимність новообраного президента буде занадто слабкою.

Також понад 500 лікарів та медичних працівників оприлюднили звернення із закликом перенести вибори з тієї причини, що вони аж надто ризиковані для здоров'я людей, які братимуть участь у

голосуванні.

Одна з кандидаток від правоцентристської Громадянської платформи, Малгожата Кідава-Блонська, заявила про припинення передвиборчої кампанії. На її думку, якщо вибори відбудуться, уряд буде нести відповідальність за кожного громадянина, який захворіє. Інші кандидати не наслідували її прикладу, але, на думку багатьох експертів, на тлі заборони публічних заходів і неможливості активного ведення виборчої кампанії важко розраховувати на чесність кожного отриманого голосу.

Протягом останнього тижня дискусії щодо змін виборчого законодавства в Польщі вже трансформувались в обговорення змін до конституції щодо продовження терміну повноважень президента цієї країни з п'яти до семи років.

Відсутність політичного і суспільного консенсусу щодо проведення виборів 10 травня вже призвела до напруги в уряді: віцепрем'єр Ярослав Говін [на знак протесту подав у відставку](#).

І ця історія, схоже, ще не добігла завершення.

ОНОВЛЕНО: у вівторок 7 квітня Сейм ухвалив нову версію закону; за ним вибори президента будуть відбуватися [виключно заочним голосуванням](#), без фізичного доступу виборців на дільниці.

Як діяти правильно?

Отже, на тлі зростання пандемії COVID-19 у світі, все більше урядів стикається з дилемою: чи проводити вибори.

Франція та Федеральна земля Баварія вдалися до перенесення виборів, через що уникнули критики, адже багато хто вірить, що голосування на дільницях сприяє поширенню коронавірусу. Травневі президентські вибори в Болівії також перенесено.

Натомість у Південній Кореї, яка є прикладом держави, що пододала пік епідемії коронавірусу, вибори 15 квітня 2020 року переносити не планують. Влада цієї країни обіцяє, що на всіх 14 тисячах дільниць буде проведено дезінфекцію, їх оснастять дезінфекторами для рук, а пацієнти, у яких виявлено коронавірус, зможуть проголосувати безпосередньо в лікарні.

Як нині не існує ліків від COVID-19, так немає і універсального рецепта організації та проведення виборів під час карантину.

Кожна країна, що стикається з цією проблемою у 2020 році, винаходить власне унікальне рішення, балансує між необхідністю дотримання міжнародного права, забезпечення гарантованих прав та здоров'я людей та суспільним інтересом.

Цілком можливо, що цей вибір доведеться робити і Україні, проаналізувавши рішення та помилки інших держав, перед якими постала схожа дилема.



Автор: Ігор Ткаченко,

кандидат політичних наук, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка, співробітник з виборчих проєктів Координатора проєктів ОБСЄ в Україні,

для "Європейської правди"

Погляди, висловлені в цьому блозі, є винятково особистими професійними поглядами автора і не обов'язково збігаються з позицією Координатора проєктів ОБСЄ в Україні та не є офіційною позицією ОБСЄ