|  |  |
| --- | --- |
| Strasbūra, 2002. gada 30. oktobris  **Atzinums Nr. 190 / 2002** | **CDL-AD (2002) 23**  **Or. Fr.** |

**EIROPAS KOMISIJA DEMOKRĀTIJAS TIESISKAI NOSTIPRINĀŠANAI**

**(VENĒCIJAS KOMISIJA)**

**LABAS PRAKSES KODEKSS VĒLĒŠANU JAUTĀJUMOS**

**PAMATNOSTĀDNES UN PASKAIDROJOŠAIS ZIŅOJUMS**

**Pieņēmusi Venēcijas komisija tās 51. un 52. sesijā**

**(Venēcija, 2002. gada 5. un 6. jūlijs un 18. un 19. oktobris)**

Satura rādītājs

**Lpp.**

## Ievads 4

**PAMATNOSTĀDNES VĒLĒŠANU JAUTĀJUMOS,**

**pieņēmusi Venēcijas komisija tās 51. plenārsēdē (Venēcijā, 2002. gada 5. un 6. jūlijā) 5**

**PASKAIDROJOŠAIS ZIŅOJUMS,**

**pieņēmusi Venēcijas komisija tās 52. plenārsēdē (Venēcijā, 2002. gada 18. un 19. oktobrī) 13**

# Vispārīgas piezīmes 13

# I. Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatprincipi 13

# Ievads: principi un to tiesiskais pamats 13

# 1. Vispārējas vēlēšanu tiesības 14

1.1. Tiesību norma un izņēmumi 14

1.2. Vēlētāju reģistri 15

1.3. Kandidātu saraksta iesniegšana 16

# 2. Vienlīdzīgas vēlēšanu tiesības 16

2.1. Vienlīdzīgas balsstiesības 17

2.2. Vienādas balsstiesības 17

2.3. Vienlīdzīgas iespējas 18

2.4. Vienlīdzība un mazākumtautības 19

2.5. Dzimumu līdztiesība un paritāte 19

# 3. Brīvas vēlēšanas 19

3.1. Vēlētāju brīvība formulēt viedokli 20

3.2. Vēlētāju brīvība paust savas vēlmes un nelikumību vēlēšanu laikā apkarošana 20

3.2.1. Vispārīga nostāja 20

3.2.2. Balsošanas kārtība 20

3.2.2.1. Balsošana pa pastu vai ar pilnvarotās personas starpniecību dažos gadījumos 21

3.2.2.2. Militāro spēku balsošana 22

3.2.2.3. Mehāniskās un elektroniskās balsošanas metodes 22

3.2.2.4. Balsu skaitīšana 22

3.2.2.5. Rezultātu nodošana 23

# 4. Vēlēšanu aizklātums 23

# 5. Tiešās vēlēšanas 24

# 6. Vēlēšanu biežums 24

# II. Principu īstenošanas nosacījumi 25

# 1. Pamattiesību ievērošana 25

# 2. Vēlēšanu tiesiskā regulējuma līmenis un stabilitāte 26

# 3. Procesuālās garantijas 26

3.1. Vēlēšanu organizēšana, ko veic neitrāla iestāde 26

3.2. Vēlēšanu novērošana 29

3.3. Efektīva pārsūdzības sistēma 29

3.4. Vēlēšanu iecirkņu organizācija un darbība 31

3.5. Finansējums 31

3.6. Drošums 32

# Secinājums 32

## Ievads

*2001. gada 8. novembrī Parlamentārās asamblejas Pastāvīgā komiteja, rīkojoties asamblejas vārdā, pieņēma Rezolūciju 1264(2001), kurā aicināja Venēcijas komisiju:[[1]](#footnote-1)*

*i) izveidot darba grupu, kurā būtu Parlamentārās asamblejas, Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa un, iespējams, citu šajā jautājumā pieredzējušu organizāciju pārstāvji, lai regulāri apspriestu vēlēšanu jautājumus;*

*ii) izstrādāt tādu prakses kodeksu vēlēšanu jautājumos, kurā inter alia varētu izmantot pamatnostādnes, kas izklāstītas ziņojumam (Dok. 9267, kas ir šīs rezolūcijas pamatā) pievienotā paskaidrojuma raksta pielikumā, ņemot vērā, ka šim kodeksam būtu jāietver noteikumi par gatavošanos vēlēšanām, vēlēšanu norisi, kā arī laika posmu tūlīt pēc balsojuma;*

*iii) atbilstoši pieejamiem resursiem koordinēt, standartizēt un pilnveidot pašreizējās un plānotās aptaujas un aktivitātes, lai rezultātā sagatavotu sarakstu ar Eiropas vēlēšanu sistēmu pamatprincipiem. Vidējā termiņā būtu jāizveido specializēta struktūrvienība, kas savāktos datus par Eiropā organizētām vēlēšanām ievadītu datubāzē, analizētu un izplatītu.*

*Šīs pamatnostādnes ir konkrēta atbilde uz trim šīs rezolūcijas aspektiem. Tās pieņēma Demokrātisku vēlēšanu padome – Parlamentārās asamblejas rezolūcijā paredzētā kopējā darba grupa – tās 2. sanāksmē (2002. gada 3. jūlijā) un pēc tam Venēcijas komisija tās 51. sesijā (2002. gada 5. un 6. jūlijā); tās ir izstrādātas saskaņā ar Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatprincipiem; visbeidzot un galvenokārt, tās ir pamats labas prakses kodeksam vēlēšanu jautājumos.*

*Paskaidrojošajā ziņojumā ir izskaidroti, definēti un precizēti pamatnostādnēs noteiktie principi un, ja nepieciešams, sniegti ieteikumi saistībā ar konkrētiem jautājumiem. Ziņojumu pieņēma Demokrātisku vēlēšanu padome tās 3. sanāksmē (2002. gada 16. oktobrī) un Venēcijas komisija tās 52. sesijā (2002. gada 18. un 19. oktobrī).*

*Atbilstīgi Parlamentārās asamblejas rezolūcijā noteiktajai prasībai šā dokumenta pamatā ir pamatnostādnes, kas izklāstītas ziņojumam (Dok. 9267, kas ir asamblejas rezolūcijas pamatā) pievienotā paskaidrojuma raksta pielikumā. Tajā ņemts vērā arī Venēcijas komisijas paveiktais vēlēšanu jomā, kas apkopots dokumentā CDL (2002) 7.*

**PAMATNOSTĀDNES VĒLĒŠANU JAUTĀJUMOS,**

**pieņēmusi Venēcijas komisija tās 51. plenārsēdē**

**(Venēcijā, 2002. gada 5. un 6. jūlijā)**

**I. Eiropas vēlēšanu tradīciju principi**

Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatā ir pieci principi: *vispārējas, vienlīdzīgas, brīvas, aizklātas un tiešas vēlēšanu tiesības*.Turklāt vēlēšanas ir jārīko regulāri.

1. Vispārējas vēlēšanu tiesības

1.1. Tiesību norma un izņēmumi

Vispārējas vēlēšanu tiesības principā nozīmē to, ka visiem cilvēkiem ir balsstiesības un tiesības kandidēt vēlēšanās. Tomēr uz šīm tiesībām var attiekties noteikti nosacījumi (un patiešām būtu jāattiecas noteiktiem nosacījumiem):

a) vecums –

i) balsstiesībām un tiesībām tikt ievēlētam ir jāattiecas tikai uz personām, kas sasniegušas minimālo vecumu;

ii) balsstiesības ir jāiegūst, vēlākais, tad, kad sasniegta pilngadība;

iii) tiesības kandidēt vēlēšanās būtu jāiegūst tajā pašā vecumā, kad tiek iegūtas balsstiesības, un jebkurā gadījumā ne vēlāk kā 25 gadu vecumā, izņemot gadījumus, kad attiecībā uz noteiktiem amatiem (piemēram, parlamenta augšpalātas locekli, valsts vadītāju) ir noteikts konkrēts vecuma kritērijs;

b) pilsonība –

i) var tikt piemērots ierobežojums attiecībā uz pilsonību;

ii) tomēr vietēja mēroga vēlēšanās būtu ieteicams ļaut balsot ārvalstniekiem, kas pastāvīgi uzturējušies valstī noteiktu periodu;

c) pastāvīga uzturēšanās –

i) var tikt piemērots ierobežojums attiecībā uz pastāvīgu uzturēšanos;

ii) šajā gadījumā “pastāvīga uzturēšanās” nozīmē “pastāvīgu dzīvesvietu”;

iii) pilsoņiem pastāvīgās uzturēšanās ilguma ierobežojumu var noteikt tikai vietējo vai reģionālo vēlēšanu gadījumā;

iv) nepieciešamais uzturēšanās periods nedrīkstētu pārsniegt sešus mēnešus; ilgāks periods var būt vajadzīgs tikai mazākumtautību aizsardzībai;

v) balsstiesības un tiesības tikt ievēlētam var tikt piešķirtas ārzemēs dzīvojošajiem pilsoņiem;

d) balsstiesību un tiesību tikt ievēlētam zaudēšana:

i) var noteikt, ka personas zaudē balsstiesības un tiesības tikt ievēlētām, bet ir jāievēro šādi kumulatīvi nosacījumi:

ii) tas jāparedz likumā;

iii) jāievēro proporcionalitātes princips; nosacījumi, ar kuriem personām atņem tiesības kandidēt vēlēšanās, var būt mazāk stingri nekā nosacījumi attiecībā uz aizliegumu piedalīties vēlēšanās;

iv) zaudēšanas pamatā jābūt personas garīgai rīcībnespējai vai notiesājošam spriedumam krimināllietā par smagu noziedzīgu nodarījumu;

v) turklāt politiskās tiesības var atņemt vai garīgu rīcībnespēju var konstatēt, tikai pamatojoties uz nepārprotamu tiesas lēmumu.

1.2. Vēlētāju reģistri

Lai vēlētāju reģistri būtu uzticami, ir svarīgi ievērot šādus kritērijus:

i) vēlētāju reģistriem jābūt pastāvīgiem;

ii) atjauninājumiem ir jābūt regulāriem – vismaz reizi gadā. Ja vēlētāji netiek reģistrēti automātiski, reģistrācijai jābūt iespējamai salīdzinoši ilgu laiku;

iii) vēlētāju reģistriem jābūt publicētiem;

iv) būtu jāizstrādā administratīvā procedūra, kuru kontrolē tiesa, vai tiesas procedūra, kas ļautu reģistrēt vēlētāju, kurš nav bijis reģistrēts; vēlēšanu dienā nebūtu jāveic reģistrācija vēlēšanu iecirknī;

v) būtu jāizstrādā līdzīga procedūra, kas vēlētājiem ļautu grozīt nepareizus ierakstus;

vi) var paredzēt papildu reģistru, lai dotu iespēju balsot personām, kas ir mainījušas dzīvesvietu vai sasniegušas likumā noteikto vēlētāja vecumu pēc tam, kad publicēts galīgais reģistrs.

1.3. Kandidātu saraksta iesniegšana

i) Iespēja izvirzīt atsevišķu kandidātu vai iesniegt kandidātu sarakstus var būt atkarīga no tā, vai savākts minimālais parakstu skaits.

ii) Likumā nebūtu jānosaka prasība, ka attiecīgajā vēlēšanu apgabalā jāsavāc vairāk nekā 1 % vēlētāju parakstu.

iii) Parakstu pārbaude jāveic saskaņā ar skaidri reglamentētiem noteikumiem, jo īpaši attiecībā uz termiņiem.

iv) Pārbaudes procesā principā jāpārbauda visi paraksti; tomēr, tiklīdz ir neapšaubāmi konstatēts, ka ir savākts nepieciešamais parakstu skaits, atlikušie paraksti nav jāpārbauda.

v) Parakstu apstiprināšana jāpabeidz līdz vēlēšanu kampaņas sākumam.

vi) Ja ir nepieciešama garantijas summas iemaksa, tā ir jāatmaksā, ja kandidāts vai partija pārsniedz noteiktu punktu skaitu; pieprasītā summa un punktu skaits nedrīkst būt pārmērīgi.

2. Vienlīdzīgas vēlēšanu tiesības

Tās ietver turpmāk norādītos aspektus.

2.1. Vienlīdzīgas balsstiesības. katram vēlētājam principā ir viena balss; ja vēlēšanu sistēma paredz vēlētājiem vairāk nekā vienu balsi, visiem vēlētājiem ir vienāds balsu skaits.

2.2. Vienādas balsstiesības: mandātu skaitam jābūt vienmērīgi sadalītam starp vēlēšanu apgabaliem.

i) Tas jāpiemēro vismaz attiecībā uz parlamenta apakšpalātu vēlēšanām un reģionālajām un vietējām vēlēšanām.

ii) Tas paredz skaidru un līdzsvarotu mandātu skaita sadalījumu starp vēlēšanu apgabaliem, pamatojoties uz vienu no šādiem sadales kritērijiem: iedzīvotāju skaits, pastāvīgi dzīvojošo pilsoņu (tostarp nepilngadīgo) skaits, reģistrēto vēlētāju skaits un, iespējams, faktiski balsojošo cilvēku skaits. Var paredzēt atbilstošu šo kritēriju kombināciju.

iii) Var ņemt vērā ģeogrāfisko kritēriju un administratīvās vai, iespējams, pat vēsturiskās robežas.

iv) Pieļaujamā novirze no normas nedrīkst būt lielāka par 10 %, un tai noteikti nebūtu jāpārsniedz 15 %, izņemot īpašus apstākļus (saistībā ar mazākumtautību blīvi apdzīvotu apgabalu, mazapdzīvotas administratīvās vienības aizsardzību).

v) Lai garantētu vienādas balsstiesības, mandātu skaita sadalījums ir jāpārskata vismaz reizi desmit gados, vēlams ārpus vēlēšanu periodiem.

vi) Daudzmandātu vēlēšanu apgabalos mandātu skaitu vēlams pārdalīt, nemainot vēlēšanu apgabalu robežas, kurām, ja iespējams, jāsakrīt ar administratīvajām robežām.

vii) Ja tiek pārskatītas vēlēšanu apgabalu robežas – kuriem šādā gadījumā jābūt vienmandāta apgabaliem –, tas jādara:

* objektīvi;
* nenodarot kaitējumu mazākumtautībām;
* ņemot vērā tādas komitejas atzinumu, kurā vairākums locekļu ir neatkarīgi; šajā komitejā vēlams iekļaut ģeogrāfu, sociologu, partiju proporcionālu pārstāvību un, ja nepieciešams, mazākumtautību pārstāvjus.

2.3. Vienlīdzīgas iespējas

aa) Jāgarantē vienlīdzīgas iespējas gan partijām, gan kandidātiem. Tas nozīmē, ka valsts iestādes pauž neitrālu attieksmi, jo īpaši attiecībā uz:

i) vēlēšanu kampaņu;

ii) referenduma atspoguļojumu plašsaziņas līdzekļos, jo īpaši sabiedriskajos plašsaziņas līdzekļos;

iii) partiju un kampaņu publisko finansējumu.

bb) Atkarībā no apstākļiem vienlīdzība var būt precīzi noteikta vai proporcionāli noteikta. Ja tā ir precīzi noteikta, pret politiskajām partijām attiecas vienlīdzīgi neatkarīgi no to pašreizējās ietekmes parlamentā vai elektorāta atbalsta. Ja tā ir proporcionāli noteikta, pret politiskajām partijām jāizturas atbilstīgi vēlēšanās gūtajiem rezultātiem. Vienlīdzīgas iespējas īpaši attiecas uz radio un televīzijas raidlaiku, valsts līdzekļiem un citiem atbalsta veidiem.

cc) Būtu jāizstrādā tiesību normas, kas, ievērojot vārda brīvību, paredz visiem vēlēšanu dalībniekiem vismaz minimālu iespēju izmantot privātus audiovizuālos plašsaziņas līdzekļus vēlēšanu kampaņai un reklāmai.

dd) Politisko partiju, kandidātu un vēlēšanu kampaņu finansējumam jābūt pārredzamam.

ee) Vienlīdzīgu iespēju princips atsevišķos gadījumos var likt ierobežot politisko partiju naudas izlietojumu, jo īpaši attiecībā uz reklāmu.

2.4. Vienlīdzība un mazākumtautības

aa) Jāatļauj piedalīties partijām, kas pārstāv mazākumtautības.

bb) Īpaši noteikumi, kas garantē mazākumtautībām rezervētu mandātu skaitu vai paredz mazākumtautību partijām izņēmumus no parastajiem mandātu skaita piešķiršanas kritērijiem (piemēram, atbrīvojums no kvoruma prasības), principā nav pretrunā vienlīdzīgām vēlēšanu tiesībām.

cc) Nedz kandidātiem, nedz vēlētājiem nedrīkst būt pienākums atklāt savu piederību mazākumtautībai.

2.5. Dzimumu līdztiesība un paritāte

Ja tiesību normām, kas noteic minimālo katra dzimuma personu īpatsvaru kandidātu skaitā, ir konstitucionāls pamats, būtu jāuzskata, ka tās nav pretrunā vienlīdzīgu vēlēšanu tiesību principam.

3. Brīvas vēlēšanas

3.1. Vēlētāju brīvība formulēt viedokli

a) Valsts iestādēm ir jāpilda tām noteiktais neitralitātes ievērošanas pienākums. Tas īpaši attiecas uz:

i) plašsaziņas līdzekļiem;

ii) afišu izplatīšanu;

iii) tiesībām uz demonstrācijām;

iv) partiju un kandidātu finansēšanu.

b) Valsts iestādēm ir vairāki pozitīvie pienākumi, *inter alia* tām ir:

i) jādod iespēja elektorātam piedalīties izvirzīto kandidātu vēlēšanās;

ii) jāļauj vēlētājiem iepazīties ar sarakstiem un kandidātiem, kas kandidē vēlēšanās, piemēram, izmantojot atbilstošus aģitācijas materiālus;

iii) minētajai informācijai jābūt pieejamai arī mazākumtautību valodās.

c) Ja tiek pārkāpts neitralitātes ievērošanas pienākums un vēlētāju tiesības brīvi formulēt viedokli, ir jāpiemēro sankcijas.

3.2. Vēlētāju brīvība paust savas vēlmes un rīcība nelikumību vēlēšanu laikā apkarošanai

i) balsošanas kārtībai jābūt vienkāršai;

ii) vēlētājiem būtu vienmēr jānodrošina iespēja balsot vēlēšanu iecirknī. Citi balsošanas veidi ir pieņemami ar šādiem nosacījumiem:

iii) balsošana pa pastu būtu atļaujama tikai tad, ja pasta pakalpojumi ir droši un uzticami; balsstiesības, izmantojot balsošanu pa pastu, var piešķirt tikai personām, kas atrodas slimnīcā vai ieslodzījumā, vai cilvēkiem ar kustību traucējumiem, vai vēlētājiem, kas dzīvo ārzemēs; nedrīkst būt iespējama krāpšana un iebiedēšana;

iv) elektroniskā balsošana būtu izmantojama tikai tad, ja tā ir droša un uzticama; proti, vēlētājiem būtu jābūt iespējai saņemt sava balsojuma apstiprinājumu un, ja nepieciešams, to labot, ievērojot vēlēšanu aizklātumu; sistēmai jābūt pārredzamai;

v) balsošanai, ko veic, pamatojoties uz pilnvaru, jāpiemēro ļoti stingri noteikumi; jāierobežo viena vēlētāja pilnvaru skaits;

vi) pārvietojamas vēlēšanu kastes būtu jāatļauj izmantot, tikai ievērojot stingrus nosacījumus, kas novērš visus nelikumību riskus;

vii) balsošanas rezultāta pareizības novērtēšanai būtu izmantojami vismaz divi kritēriji: nodoto balsu skaits un vēlēšanu kastē ievietoto vēlēšanu biļetenu skaits;

viii) vēlēšanu iecirkņa amatpersonas nedrīkst nekādā veidā bojāt vai marķēt vēlēšanu biļetenus;

ix) neizmantotus vēlēšanu biļetenus nekad nedrīkst iznest ārpus vēlēšanu iecirkņa;

x) vēlēšanu iecirkņos jābūt vairāku partiju pārstāvjiem, un balsošanas un balsu skaitīšanas laikā ir jāatļauj kandidātu norīkoto novērotāju klātbūtne;

xi) militārpersonām pēc iespējas būtu jābalso viņu dzīvesvietā. Pretējā gadījumā ieteicams, lai tās būtu reģistrētas balsošanai tajā vēlēšanu iecirknī, kas atrodas vistuvāk viņu dienesta vietai;

xii) balsu skaitīšanu būtu vēlams veikt vēlēšanu iecirkņos;

xiii) skaitīšanai jābūt pārredzamai. Ir jāļauj piedalīties novērotājiem, kandidātu pārstāvjiem un plašsaziņas līdzekļiem. Šīm personām ir jābūt arī piekļuvei protokoliem;

xiv) rezultāti ir jānodod, ievērojot visaugstāko atklātības līmeni;

xv) valstij jāsoda par jebkāda veida nelikumībām vēlēšanu laikā.

4. Vēlēšanu aizklātums

a) Vēlētājam ir ne tikai tiesības uz aizklātu balsojumu, bet arī pienākums to ievērot; par šā pienākuma neievērošanu ir piemērojams sods – par nederīgu jāatzīst jebkurš vēlēšanu biļetens, kura saturs ticis atklāts.

b) Balsošanai jābūt individuālai. Ir jāaizliedz ģimenes kopīga balsošana un iespēja jebkādā citā veidā vienam vēlētājam kontrolēt cita vēlētāja balsojumu.

c) Nav publicējams faktiski nobalsojušo personu saraksts.

d) Par vēlēšanu aizklātuma pārkāpumu būtu jāpiemēro sankcijas.

5. Tiešās vēlēšanas

Tiešās vēlēšanās jāievēl:

i) vismaz viena nacionālā parlamenta palāta;

ii) vietējās likumdevējas iestādes;

iii) vietējās padomes.

6. Vēlēšanu biežums

Vēlēšanas jārīko regulāri; likumdevējas asamblejas pilnvaru termiņš nedrīkst pārsniegt piecus gadus.

# II. Šo principu īstenošanas nosacījumi

1. Pamattiesību ievērošana

a) Demokrātiskas vēlēšanas nav iespējamas, ja netiek ievērotas cilvēktiesības, jo īpaši vārda un preses brīvība, pārvietošanās brīvība valstī, pulcēšanās brīvība un biedrošanās brīvība politiskos nolūkos, tostarp brīvība dibināt politiskās partijas.

b) Šo brīvību ierobežojumiem ir jābūt likumīgi pamatotiem, tiem jābūt noteiktiem sabiedrības interesēs un jāatbilst proporcionalitātes principam.

2. Vēlēšanu tiesiskā regulējuma līmenis un stabilitāte

a) Izņemot noteikumus, kas sīki reglamentē tehniskos jautājumus (un kas var būt iekļauti administratīvajos noteikumos), vēlēšanu tiesiskajam regulējumam jābūt vismaz līdzvērtīgam likumam.

b) Vēlēšanu likuma pamatelementi, jo īpaši pati vēlēšanu sistēma, vēlēšanu komisiju sastāvs un vēlēšanu apgabalu robežu noteikšana, būtu grozāmi ne vēlāk kā vienu gadu pirms vēlēšanām, vai arī šie pamatelementi būtu ierakstāmi konstitūcijā vai tiesību aktā, kam ir augstāks juridiskais spēks nekā parastajiem normatīvajiem aktiem.

3. Procesuālas garantijas

3.1. Vēlēšanu organizēšana, ko veic neitrāla iestāde

a) Par vēlēšanu likuma piemērošanu ir jābūt atbildīgai neitrālai iestādei.

b) Ja nav senu tradīciju attiecībā uz administratīvo iestāžu neatkarību no tiem, kam pieder politiskā vara, visos līmeņos – no valsts līmeņa līdz vēlēšanu iecirkņu līmenim – ir jāizveido neatkarīgas, neitrālas vēlēšanu komisijas.

c) Centrālajai vēlēšanu komisijai jābūt pastāvīgai.

d) Tajā būtu jāiekļauj:

i) vismaz viens tiesu varas pārstāvis;

ii) to partiju pārstāvji, kuras jau ir parlamentā vai kuras ir ieguvušas vismaz noteiktu balsu īpatsvaru; šīm personām jābūt kvalificētām vēlēšanu jautājumos.

Tajā var iekļaut:

iii) Iekšlietu ministrijas pārstāvi;

iv) mazākumtautību pārstāvjus.

e) Politiskajām partijām jābūt vienlīdzīgi pārstāvētām vēlēšanu komisijās vai jābūt iespējai novērot neitrālās iestādes darbu. Vienlīdzību var noteikt precīzi vai proporcionāli (skat. I daļas 2.c. sadaļas bb) punktu).

f) Iestādēm, kas norīko vēlēšanu komisiju locekļus, nedrīkst būt tiesību tos brīvi atsaukt.

g) Vēlēšanu komisijas locekļu mācībām ir jābūt standartizētām.

h) Vēlams, lai vēlēšanu komisijas lēmumus pieņemtu ar kvalificētu balsu vairākumu vai vienprātīgi vienojoties.

3.2. Vēlēšanu novērošana

a) Gan valstu, gan starptautiskajiem novērotājiem būtu jānodrošina pēc iespējas plašākas iespējas piedalīties vēlēšanu novērošanas pasākumos.

b) Novērošana nedrīkst attiekties tikai uz pašu vēlēšanu dienu, bet tajā jāietver kandidātu un, ja nepieciešams, vēlētāju reģistrācijas periods, kā arī vēlēšanu kampaņa. Tā jāorganizē tā, lai varētu noteikt, vai pārkāpumi ir notikuši pirms vēlēšanām, vēlēšanu laikā vai pēc tām. Tai vienmēr jābūt iespējamai balsu skaitīšanas laikā.

c) Likumā būtu skaidri jānorāda, kurās vietās novērotājiem nav tiesību atrasties.

d) Novērošanai būtu jāietver iestāžu neitralitātes pienākuma ievērošanas pārbaude.

3.3. Efektīva pārsūdzības sistēma

a) Pārsūdzības iestādei vēlēšanu jautājumos būtu jābūt vēlēšanu komisijai vai tiesai. Pārsūdzībām saistībā ar parlamenta vēlēšanām par pirmo instanci var noteikt parlamentu. Katrā ziņā ir jābūt iespējamai galīgai pārsūdzībai tiesā.

b) Procedūrai jābūt vienkāršai, un tajā jāizvairās no formālisma, jo īpaši attiecībā uz pārsūdzības pieņemamības atzīšanu.

c) Pārsūdzības procedūrai, jo īpaši dažādu iestāžu pilnvarām un pienākumiem, būtu jābūt skaidri reglamentētiem tiesību aktos, lai izvairītos no konfliktiem (pozitīviem vai negatīviem) par kompetences jomu. Pārsūdzības iesniedzējiem un iestādēm nebūtu jābūt iespējai izvēlēties pārsūdzības iestādi.

d) Pārsūdzības iestādei ir jābūt pilnvarotai īpaši tādos jautājumos kā balsstiesības – tostarp jautājumos attiecībā uz vēlētāju reģistriem – un tiesības tikt ievēlētam, kandidātu apstiprināšana, vēlēšanu kampaņas noteikumu pareiza ievērošana un vēlēšanu rezultāti.

e) Pārsūdzības iestādei jābūt pilnvarotai anulēt vēlēšanas, ja pārkāpumi varētu būt ietekmējuši to rezultātus. Jābūt iespējai anulēt visu vēlēšanu vai tikai viena vēlēšanu apgabala vai vēlēšanu iecirkņa rezultātus. Anulēšanas gadījumā attiecīgajā apgabalā ir jāorganizē jaunas vēlēšanas.

f) Visiem attiecīgajā vēlēšanu apgabalā reģistrētajiem kandidātiem un vēlētājiem ir jābūt pārsūdzības tiesībām. Var noteikt pamatota kvoruma prasību, ja vēlētāji vēlas pārsūdzēt vēlēšanu rezultātus.

g) Pārsūdzības iesniegšanas un lēmuma pieņemšanas termiņiem jābūt īsiem (trīs līdz piecas dienas katram pasākumam pirmajā instancē).

h) Ir jāaizsargā pieteikuma iesniedzēja tiesības uz uzklausīšanu, kurā piedalās abas puses.

i) Ja pārsūdzības iestāde ir augstāka līmeņa vēlēšanu komisija, tai jābūt iespējai *ex officio* labot vai atcelt zemāka līmeņa vēlēšanu komisiju pieņemtos lēmumus.

4. Vēlēšanu sistēma

Ja ievēro iepriekš minētos principus, var izvēlēties jebkuru vēlēšanu sistēmu.

**PASKAIDROJOŠAIS ZIŅOJUMS,**

**pieņēmusi Venēcijas komisija tās 52. plenārsēdē**

**(Venēcijā, 2002. gada 18. un 19. oktobrī)**

# Vispārīgas piezīmes

1. Līdzās cilvēktiesībām un tiesiskumam demokrātija ir viens no trim Eiropas konstitucionālo tradīciju, kā arī Eiropas Padomes darbības pīlāriem. Demokrātija nav iedomājama bez vēlēšanām, kas notiek saskaņā ar konkrētiem principiem, kuri tām piešķir demokrātisko statusu.

2. Šie principi ir īpašs Eiropas konstitucionālo tradīciju aspekts, ko var pamatoti saukt par “Eiropas vēlēšanu tradīcijām”. Šīs tradīcijas ietver divus aspektus – pirmkārt, pamatkodolu, kas ir vēlēšanu tiesību konstitucionālie principi, proti, vēlēšanu tiesības ir vispārējas, vienlīdzīgas, brīvas, aizklātas un tiešas, un, otrkārt, principu, ka patiesi demokrātiskas vēlēšanas var rīkot tikai tad, ja ir izpildīti konkrēti pamatnosacījumi, kurus noteikusi demokrātiska valsts un kuru pamatā ir tiesiskums, proti, tie ir pamattiesību ievērošana, vēlēšanu likuma stabilitāte un efektīvas procesuālās garantijas. Tāpēc turpmākais teksts – tāpat kā iepriekšējās pamatnostādnes – ir sadalīts divās daļās, no kurām pirmā aptver Eiropas vēlēšanu tradīciju principu definīciju un praktisko piemērošanu, bet otrā – to piemērošanai nepieciešamos nosacījumus.

# I. Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatprincipi

# Ievads: principi un to tiesiskais pamats

3. Lai vēlēšanas atbilstu Eiropas konstitucionālo tradīciju kopējiem principiem, kas veido jebkuras patiesi demokrātiskas sabiedrības pamatu, tajās ir jāievēro pieci pamatnoteikumi: *vēlēšanu tiesībām jābūt vispārējām, vienlīdzīgām, brīvām, aizklātām un tiešām*. Turklāt vēlēšanas ir jārīko *regulāri*. Visi šie principi kopā veido Eiropas vēlēšanu tradīcijas.

4. Lai gan visi šie principi būtībā ir konvencionāli, to īstenošana saistās ar vairākiem jautājumiem, kas ir rūpīgi un padziļināti jāizskata. Būtu lietderīgi noteikt šo principu “pamatkodolu”, kas ir rūpīgi jāievēro visām Eiropas valstīm.

5. Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatkodolu galvenokārt veido starptautiskie noteikumi. Attiecīgais vispārējais piemērojamais noteikums ir Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. panta b) apakšpunkts, kas skaidri paredz visus šos principus, izņemot tiesības uz tiešām vēlēšanām, lai gan uz tām ir netieša norāde.[[2]](#footnote-2)1Kopējais Eiropas noteikums ir Eiropas Cilvēktiesību konvencijas Papildprotokola 3. pants, kas nepārprotami paredz tiesības uz regulārām brīvām un aizklātām vēlēšanām[[3]](#footnote-3); pārējie principi ir atzīti arī tiesu praksē cilvēktiesību jomā[[4]](#footnote-4). Tiesības uz tiešām vēlēšanām vismaz netieši atzinusi arī Strasbūras tiesa.[[5]](#footnote-5) Taču visam kontinentam kopīgie konstitucionālie principi ir atrodami ne tikai starptautiskos dokumentos, gluži pretēji – valstu konstitūcijās tie bieži vien ir pat skaidroti sīkāk.[[6]](#footnote-6) Ja dažādu valstu tiesību akti un prakse ir vienoti, principu saturu var noteikt vēl precīzāk.

# 1. Vispārējas vēlēšanu tiesības

1.1. Tiesību norma un izņēmumi

6. Vispārējās vēlēšanu tiesības aptver gan aktīvās (balsstiesības), gan pasīvās vēlēšanu tiesības (tiesības kandidēt vēlēšanās). Attiecībā uz balsstiesībām un tiesībām kandidēt vēlēšanās var tikt piemēroti vairāki nosacījumi, kas visi ir turpmāk norādīti. Visizplatītākie ir *vecums* un *pilsonība*.

a) Ir jābūt noteiktam minimālajam vecumam, kurā var iegūt balsstiesības un tiesības kandidēt vēlēšanās; tomēr personai, kura sasniegusi pilngadību, kas ietver ne tikai tiesības, bet arī pilsoniskos pienākumus, ir jāsaņem vismaz balsstiesības. Attiecībā uz tiesībām kandidēt vēlēšanās var noteikt augstāku vecuma robežu, taču tai nevajadzētu pārsniegt 25 gadu vecumu, izņemot gadījumus, kad saistībā ar noteiktiem amatiem (senators, valsts vadītājs) ir noteikts konkrēts vecuma kritērijs.

b) Lielākajā daļā valstu tiesību aktos ir noteikts ierobežojums attiecībā uz *pilsonību*. Tomēr saskaņā ar Eiropas Padomes Konvenciju par ārvalstnieku piedalīšanos vietējo pašvaldību darbā[[7]](#footnote-7) pašreiz pieaug tendence piešķirt vietēja mēroga politiskās tiesības ārvalstniekiem, kas ilgu laiku ir pastāvīgi dzīvojuši attiecīgajā teritorijā.Tādējādi pašvaldību vēlēšanās ir ieteicams piešķirt balsstiesības iedzīvotājiem, kas šajā pašvaldībā ir dzīvojuši noteiktu periodu. Turklāt atbilstīgi Eiropas integrācijas procesam Eiropas pilsoņiem ir piešķirtas balsstiesības un tiesības kandidēt pašvaldību un Eiropas Parlamenta vēlēšanās tajā ES dalībvalstī, kas ir viņu dzīvesvietas valsts.[[8]](#footnote-8) Pilsonības kritērijs dažkārt var radīt problēmas, ja valsts nepiešķir pilsonību (piemēram, valodas zināšanu kritērija dēļ) personām, kuras tās teritorijā ir dzīvojušas jau vairākās paaudzēs. Turklāt saskaņā ar Eiropas Konvenciju par pilsonību[[9]](#footnote-9) personām, kurām ir dubultpilsonība, ir jābūt tādām pašām vēlēšanu tiesībām kā citiem pilsoņiem.[[10]](#footnote-10)

c) Treškārt, attiecībā uz balsstiesībām un/vai tiesībām kandidēt vēlēšanās var noteikt *dzīvesvietas* prasību[[11]](#footnote-11), ar dzīvesvietu šajā gadījumā saprotot pastāvīgo dzīvesvietu. Attiecībā uz vietējām un reģionālajām vēlēšanām dzīvesvietas prasība *a priori* nav nesaderīga ar vispārējo vēlēšanu tiesību principu, ja noteiktais uzturēšanās laiks pastāvīgajā dzīvesvietā nepārsniedz dažus mēnešus; jebkurš ilgāks periods ir pieņemams tikai mazākumtautību aizsardzībai.[[12]](#footnote-12) Tomēr ir diezgan daudz valstu, kas saviem ārvalstīs dzīvojošajiem pilsoņiem piešķir ne vien balsstiesības, bet pat tiesības tikt ievēlētiem. Šī prakse dažos īpašos gadījumos var izraisīt ļaunprātīgu šo tiesību izmantošanu, piemēram, ja pilsonība tiek piešķirta uz etniskā pamata. Vēlētājs varētu tikt reģistrēts savas otrās dzīvesvietas valstī, ja viņš tajā regulāri uzturas un tas ir konstatējams, piemēram, vietējos nodokļu maksājumos; tad šo vēlētāju, protams, nedrīkst reģistrēt viņa galvenās dzīvesvietas valstī.

Pilsoņu pārvietošanās brīvība valstī un viņu tiesības atgriezties tajā jebkurā laikā ir viena no pamattiesībām, kuru ievērošana ir nepieciešama patiesi demokrātisku vēlēšanu rīkošanai.[[13]](#footnote-13) Ja personas izņēmuma gadījumos ir pārvietotas pret savu gribu, tām būtu jābūt pagaidu iespējai tikt uzskatītām par viņu iepriekšējās dzīvesvietas rezidentēm.

d) Visbeidzot, var paredzēt *noteikumus, pamatojoties uz kuriem var apturēt politiskās tiesības*. Tomēr šādiem noteikumiem ir jāatbilst parastajiem nosacījumiem pamattiesību iespējamai ierobežošanai, proti:[[14]](#footnote-14)

* tie jāparedz likumā;
* tajos jāievēro proporcionalitātes princips;
* to piemērošanas pamatā jābūt personas garīgai rīcībnespējai vai notiesājošam spriedumam krimināllietā par smagu noziedzīgu nodarījumu.

Turklāt politiskās tiesības var atņemt, tikai pamatojoties uz nepārprotamu tiesas lēmumu. Tomēr, ja tiesības tiek atņemtas garīgas rīcībnespējas dēļ, šāds nepārprotams lēmums var attiekties uz rīcībnespēju un pilsoniskās tiesības var tikt zaudētas *ipso jure*.

Nosacījumi, ar kuriem personām atņem tiesības kandidēt vēlēšanās, var būt mazāk stingri nekā nosacījumi attiecībā uz aizliegumu piedalīties vēlēšanās, jo gadījumā, kad runa ir par valsts amata ieņemšanu, var būt likumīgi atņemt tiesības kandidēt personām, kuru darbība šādā amatā varētu skart nozīmīgākas sabiedrības intereses.

1.2. Vēlētāju reģistri

7. Pareiza *vēlētāju reģistru* uzturēšana ir ļoti svarīga, lai garantētu vispārējās vēlēšanu tiesības. Tomēr ir pieļaujams, ka vēlētāji netiek iekļauti reģistros automātiski, bet tikai pēc viņu pieprasījuma. Praksē bieži vien tiek konstatēts, ka vēlētāju reģistri ir neprecīzi, un tas izraisa strīdus. Šo reģistru sagatavošanu apgrūtina iestāžu pieredzes trūkums, iedzīvotāju migrācija un tas, ka ļoti maz iedzīvotāju velta laiku savu datu pārbaudei vēlētāju reģistros, kad tiek ar tiem iepazīstināti. Lai reģistri būtu uzticami, ir jāievēro vairāki nosacījumi:

i) ir jābūt pastāvīgiem vēlētāju reģistriem;

ii) jābūt regulāriem atjauninājumiem – vismaz reizi gadā –, lai (vietējās) pašvaldības iestādes pierastu katru gadu vienā un tajā pašā laikā veikt dažādus ar atjaunināšanu saistītus pienākumus. Ja vēlētāju reģistrācija nav automātiska, šādai reģistrācijai jāparedz diezgan ilgs laiks;

iii) vēlētāju reģistriem jābūt publicētiem. Galīgais atjauninājums būtu jānosūta augstākai iestādei, kuru uzrauga neitrāla iestāde, kas ir atbildīga par vēlēšanu likuma piemērošanu;

iv) būtu jāizstrādā administratīvā procedūra, kuru kontrolē tiesa, vai tiesas procedūra, kas ļautu reģistrā iekļaut to vēlētāju vārdus, kuri nav reģistrēti. Dažās valstīs var būt noteikts, ka beigu datums ierakstīšanai papildu reģistrā ir, piemēram, 15 dienas pirms vēlēšanu sākuma vai vēlēšanu dienas. Pēdējā minētā gadījuma plašā atvērtība ir apbrīnas vērta, tomēr tajā lēmumi būs jāpieņem tiesai, kurai būs pienākums sanākt uz sēdi vēlēšanu dienā, un tādējādi tas nav īsti piemērots tādu organizatorisko vajadzību risināšanai, kas ir demokrātijas pamatā. Jebkurā gadījumā nebūtu pieļaujams, ka vēlēšanu iecirkņos ir atļauts reģistrēt vēlētājus vēlēšanu dienā;

v) turklāt neprecizitātes vēlētāju reģistros rada gan nepamatoti ieraksti, gan kādu vēlētāju neiekļaušana. Iepriekšējā punktā minētajai procedūrai būtu jārada iespēja vēlētājiem labot kļūdainos ierakstus. Pieprasīt šādus labojumus varētu tikai vēlētāji, kas reģistrēti attiecīgajā vēlēšanu apgabalā vai attiecīgajā vēlēšanu iecirknī;

vi) papildu reģistrs var dot iespēju balsot personām, kuras kopš galīgā reģistra publicēšanas ir mainījušas dzīvesvietu vai sasniegušas likumā noteikto vēlētāja vecumu.

1.3. Kandidātu saraksta iesniegšana

8. Pienākums savākt noteiktu skaitu *parakstu*, lai varētu kandidēt, teorētiski ir savienojams ar vispārējo vēlēšanu tiesību principu. Praksē tikai ļoti nelielām partijām, šķiet, ir grūtības savākt nepieciešamo parakstu skaitu, ja vien noteikumi par parakstiem netiek izmantoti, lai liegtu kandidātiem kandidēt. Lai novērstu šādas manipulācijas, vēlams likumā noteikt prasību par maksimālo parakstu skaitu – 1 %.[[15]](#footnote-15) Parakstu pārbaudes procedūrā ir jāievēro skaidri noteikumi, jo īpaši attiecībā uz termiņiem, un tie jāpiemēro attiecībā uz visiem parakstiem, nevis tikai izlasi[[16]](#footnote-16); tomēr, tiklīdz pārbaude neapšaubāmi liecina, ka ir iegūts nepieciešamais parakstu skaits, atlikušie paraksti nav jāpārbauda. Visos gadījumos kandidāti ir jāapstiprina līdz vēlēšanu kampaņas sākumam, jo novēlota apstiprināšana dažām partijām un kandidātiem rada neizdevīgāku situāciju kampaņā.

9. Pastāv arī tāda procedūra, kurā kandidātiem vai partijām ir jāiemaksā garantijas iemaksa, kas tiek atmaksāta tikai tad, ja attiecīgais kandidāts vai partija iegūst vairāk nekā noteiktu balsu procentu. Šāda prakse šķiet efektīvāka nekā parakstu vākšana. Tomēr iemaksas summai un tās atmaksai nepieciešamajam balsu skaitam nebūtu jābūt pārmērīgiem.

# 2. Vienlīdzīgas vēlēšanu tiesības

10. Vienlīdzība vēlēšanu jautājumos ietver dažādus aspektus. Dažās valstīs uzmanību pievērš vēlēšanu tiesību vienlīdzībai – vērtībai, kas ir kopīga visam kontinentam, savukārt citās uzskata, ka šim jēdzienam ir nepieciešams plašāks tvērums, tomēr nešķiet, ka tām ir izdevies vienoties par kopīgu standartu. Principi, kas jāievēro visos gadījumos, ir skaitliskā balsu vienlīdzība, vienlīdzība vēlētāju atbalsta ziņā un vienlīdzīgas iespējas. Savukārt rezultātu vienlīdzība, kas panākta, piemēram, ar pušu vai dzimumu proporcionālu pārstāvību, nevar tikt obligāti pieprasīta.

2.1. Vienlīdzīgas balsstiesības

11. *Balsstiesību vienlīdzība* paredz, ka katram vēlētājam parasti ir tiesības tikai un vienīgi uz vienu balsi. Vairākkārtēja balsošana, kas joprojām ir izplatīta nelikumība jaunajās demokrātijās, acīmredzami nav pieļaujama – gan tad, ja tā nozīmē, ka vēlētājs balso vairāk nekā vienu reizi vienā un tajā pašā vietā, gan tad, ja tā dod iespēju vēlētājam balsot vienlaikus vairākās dažādās vietās, piemēram, savā pašreizējā dzīvesvietā un iepriekšējā dzīvesvietā.

12. Dažās vēlēšanu sistēmās vēlētājam tomēr ir vairāk nekā viena balss. Piemēram, sistēmā, kas pieļauj dalītu balsošanu (balsošanu par kandidātiem, kas izvēlēti no vairāk nekā viena saraksta), vēlētājam var būt viena balss attiecībā uz katru mandātu; cita iespēja ir tad, kad viena balss tiek nodota mazā vēlēšanu apgabalā, bet otra lielākā vēlēšanu apgabalā, kā tas bieži notiek sistēmās, kas apvieno vienmandāta apgabalus un proporcionālu pārstāvību valsts vai reģionālā līmenī.[[17]](#footnote-17) Šajā gadījumā vienlīdzīgas balsstiesības nozīmē, ka visiem vēlētājiem ir būtu jābūt vienādam balsu skaitam.

2.2. Vienādas balsstiesības

13. *Balsstiesību vienāduma* ievērošanas nolūkā (ja vēlēšanas nenotiek vienā vēlēšanu apgabalā) vēlēšanu apgabalu robežas tiek noteiktas tā, lai mandātu skaits *zemākajās palātās*, kas pārstāv tautu, tiktu sadalīts vienādi starp vēlēšanu apgabaliem atbilstīgi noteiktam sadalījuma kritērijam, piemēram, iedzīvotāju skaitam vēlēšanu apgabalā, pastāvīgi dzīvojošo pilsoņu (arī nepilngadīgo) skaitam, reģistrēto vēlētāju skaitam vai, iespējams, faktiski balsojošo cilvēku skaitam. Ir iespējams noteikt atbilstīgu šo kritēriju kombināciju. Šie paši noteikumi attiecas uz reģionālajām un pašvaldību vēlēšanām. Ja šis princips netiek ievērots, ir novērojama tā sauktā *vēlēšanu ģeometrija*, kas izpaužas vai nu kā “aktīvā vēlēšanu ģeometrija”, proti, mandātu skaita sadalījums izraisa tūlītēju pārstāvības nevienlīdzību, vai kā “pasīvā vēlēšanu ģeometrija”, ko izraisa mandātu skaita un vēlēšanu apgabalu ilgstoši nemainīga teritoriālā sadalījuma saglabāšana. Turklāt sistēmās, kurās ir tendence ievēlēt neproporcionālu pārstāvību, jo īpaši vēlēšanu sistēmās, kurās izmanto vairākuma (vai plurālistisku) balsošanas metodi, var notikt pirmsvēlēšanu mahinācijas, kas izpaužas kā priekšrocību radīšana vienai partijai, mākslīgi mainot vēlēšanu apgabalu robežas.

14. Vēlēšanu apgabalu robežas var noteikt, arī pamatojoties uz ģeogrāfiskiem kritērijiem un administratīvajām vai pat vēsturiskajām robežlīnijām, kas bieži ir atkarīgas no ģeogrāfiskajiem apstākļiem.

15. Maksimālā pieļaujamā novirze no pieņemtā sadales kritērija ir atkarīga no konkrētās situācijas, tomēr tai reti būtu jāpārsniedz 10 % un tā nekad nedrīkstētu pārsniegt 15 %, izņemot patiešām ārkārtējus apstākļus (kad demogrāfiski vāja administratīvā vienība ir tikpat svarīga kā citas un no tās jāievēl vismaz viens zemākas palātas pārstāvis, vai kad administratīvo vienību blīvi apdzīvo noteikta mazākumtautība).[[18]](#footnote-18)

16. Lai izvairītos no pasīvās vēlēšanu ģeometrijas, mandātu skaits būtu jāpārdala vismaz reizi desmit gados, vēlams ārpus vēlēšanu periodiem, jo tādējādi tiks mazināti politisko manipulāciju riski.[[19]](#footnote-19)

17. Daudzmandātu vēlēšanu apgabalos var viegli izvairīties no vēlēšanu ģeometrijas, ja mandātus vēlēšanu apgabaliem regulāri sadala saskaņā ar pieņemto sadalījuma kritēriju. Vēlēšanu apgabaliem tad būtu jāatbilst administratīvajām vienībām, un pārdale nav vēlama. Ja tiek izmantota vienmandāta balsošanas metode, vēlēšanu apgabalu robežas ir jāpārskata katrā mandātu skaita pārdales reizē. Vēlēšanu apgabalu robežu pārskatīšanas politiskās sekas ir ļoti nozīmīgas, tāpēc ir svarīgi, lai šis process netiktu īstenots kādas partijas labā un neradītu nelabvēlīgu situāciju mazākumtautībām. Valstīs, kurās ilgstoši pastāv demokrātija, ir ļoti atšķirīgas pieejas šai problēmai, un tās rīkojas ļoti atšķirīgi. Jaunajām demokrātijām būtu jāpieņem vienkārši kritēriji un viegli īstenojamas procedūras. Labākais risinājums būtu vispirms iesniegt problēmu izskatīšanai komisijā, kurā vairākums locekļu ir neatkarīgi un kurā, vēlams, ir ģeogrāfs, sociologs, proporcionāla partiju pārstāvība un, ja nepieciešams, mazākumtautību pārstāvji. Pēc tam parlaments pieņemtu lēmumu, pamatojoties uz komisijas priekšlikumiem un paredzot iespēju lēmumu vienreiz pārsūdzēt.

2.3. Vienlīdzīgas iespējas

18. *Vienlīdzīgas iespējas* būtu nodrošināmas visām partijām un kandidātiem, un valstij būtu jāievēro neitralitātes princips pret ikvienu un visiem vienādi jāpiemēro viens un tas pats likums. Proti, *neitralitātes* prasība attiecas uz *vēlēšanu kampaņu* un *atspoguļojumu plašsaziņas līdzekļos*, jo īpaši sabiedriskajos plašsaziņas līdzekļos, kā arī uz partiju un kampaņu *publisko finansējumu*. Tas nozīmē, ka ir divas iespējamās vienlīdzības interpretācijas: vai nu “stingrā” vienlīdzība, vai “proporcionālā” vienlīdzība. “Stingrā” vienlīdzība nozīmē, ka pret politiskajām partijām izturas vienādi neatkarīgi no to pašreizējās ietekmes parlamentā vai elektorāta atbalsta. Tā ir jāpiemēro attiecībā uz sabiedrisko vietu izmantošanu vēlēšanu nolūkos (piemēram, afišu izplatīšanu, pasta un tamlīdzīgiem pakalpojumiem, publiskām demonstrācijām, publiskām sanāksmju telpām). “Proporcionālā” vienlīdzība nozīmē, ka attieksme pret politiskajām partijām ir proporcionāla balsu skaitam. Vienlīdzīgas iespējas (stingrās un/vai proporcionālās) īpaši attiecas uz radio un televīzijas raidlaiku, valsts līdzekļiem un citiem atbalsta veidiem. Dažus atbalsta veidus var sniegt, izmantojot gan stingrās vienlīdzības principu, gan proporcionālās vienlīdzības principu.

19. Pamatideja ir tāda, ka galvenajiem politiskajiem spēkiem būtu jāspēj paust savu viedokli galvenajos valsts plašsaziņas līdzekļos un visiem politiskajiem spēkiem būtu jābūt iespējai rīkot sanāksmes, tostarp uz koplietošanas ceļiem, izplatīt literatūru un izmantot savas tiesības izplatīt afišas. Visām šīm tiesībām ir jābūt skaidri reglamentētām, pienācīgi ievērojot vārda brīvību, un būtu jāpiemēro atbilstošas sankcijas iestādēm un kampaņas dalībniekiem, kuri neievēro šīs tiesības. Jābūt iespējai ātri īstenot pārsūdzības tiesības, lai situāciju labotu pirms vēlēšanām. Tomēr viena no biežākajām nepilnībām vēlēšanu laikā ir plašsaziņas līdzekļu nespēja sniegt objektīvu informāciju par vēlēšanu kampaņu un kandidātiem. Pats svarīgākais ir sagatavot katras valsts plašsaziņas līdzekļu organizāciju sarakstu un pārliecināties, ka kandidātiem vai partijām tiek pietiekami līdzsvaroti piešķirts raidlaiks vai reklāmas laiks, tostarp valsts radio un televīzijas kanālos.

20. Būtu jāizstrādā tiesību normas, kas, ievērojot vārda brīvību, paredz visiem vēlēšanu dalībniekiem vismaz minimālu iespēju izmantot privātus audiovizuālos plašsaziņas līdzekļus vēlēšanu kampaņai un reklāmai.

21. Finansējuma jautājums, jo īpaši nepieciešamība nodrošināt tā pārredzamību, tiks izskatīts turpmāk dokumentā.[[20]](#footnote-20) Lai garantētu vienlīdzīgas iespējas, līdzīgā veidā var tikt ierobežoti arī politisko partiju tēriņi, jo īpaši reklāmai.

2.4. Vienlīdzība un mazākumtautības

22. Saskaņā ar starptautisko tiesību normu principiem vēlēšanu likumam ir jāgarantē vienlīdzība personām, kas pieder pie mazākumtautībām, tostarp jāaizliedz jebkāda diskriminācija pret tām.[[21]](#footnote-21) Proti, ir jāļauj mazākumtautībām veidot politiskās partijas.[[22]](#footnote-22) Vēlēšanu apgabalu robežas un kvorumu reglamentējošie noteikumi nedrīkst radīt šķēršļus mazākumtautībām piederošām personām tikt ievēlētām attiecīgajā struktūrā.

23. Atsevišķi pasākumi, kas veikti, lai nodrošinātu mazākumtautību pārstāvības minimumu, vai nu rezervējot tām vietas[[23]](#footnote-23), vai paredzot izņēmumus no parastajiem noteikumiem par mandātu sadali, piemēram, atsakoties no kvoruma prasības mazākumtautību partijām[[24]](#footnote-24), nepārkāpj vienlīdzības principu. Var arī paredzēt, ka pie mazākumtautībām piederošiem cilvēkiem ir balsstiesības gan vispārējā, gan mazākumtautību sarakstā. Taču ne kandidātiem, ne vēlētājiem nedrīkst prasīt norādīt savu piederību kādai mazākumtautībai.[[25]](#footnote-25),[[26]](#footnote-26)

2.5. Dzimumu līdztiesība un paritāte

24. Ja ir īpašs konstitucionāls pamats[[27]](#footnote-27), varētu pieņemt noteikumus, kas vēlētās struktūrās garantē konkrēti noteiktu līdzsvaru starp abiem dzimumiem vai pat paritāti. Ja šāda konstitucionāla pamata nav, varētu uzskatīt, ka šādi noteikumi ir pretrunā vienlīdzības un biedrošanās brīvības principam.

25. Turklāt šo noteikumu piemērošanas joma ir atkarīga no vēlēšanu sistēmas. Sistēmā, kurā izmanto slēgtos partiju sarakstus, paritāti nodrošina, nosakot, ka kandidējošo vīriešu un sieviešu skaitam jābūt vienādam. Tomēr, ja ir iespējama priekšroksecīgā balsošana vai brīvo sarakstu balsošana, vēlētāji ne vienmēr izvēlēsies abu dzimumu kandidātus, un galīgais ievēlētās struktūras sastāvs var būt nelīdzsvarots.

# 3. Brīvas vēlēšanas

26. Brīvas vēlēšanas ietver divus dažādus aspektus: iespēju vēlētājiem brīvi formulēt savu viedokli un brīvi paust šo viedokli, t. i. balsošanas kārtības brīvību un rezultāta precīzu novērtējumu.

3.1. Vēlētāju brīvība formulēt viedokli

a) *Vēlētāju brīvība formulēt viedokli* un vienlīdzīgas iespējas ir daļēji līdzīgi jēdzieni. Tie noteic, ka *valstij* – un valsts iestādēm kopumā – ir jāievēro pienākums izturēties vienlīdzīgi, jo īpaši attiecībā uz plašsaziņas līdzekļu izmantošanu, afišu izplatīšanu, tiesībām uz demonstrācijām koplietošanas ceļos un partiju un kandidātu finansēšanu.

b) Valsts iestādēm ir noteikti arī vairāki pozitīvi pienākumi. Tām jānodrošina, ka pilsoņi var balsot par likumīgi izvirzītiem kandidātiem. Konkrēta kandidāta izvirzīšanu var aizliegt tikai ārkārtējos apstākļos, ja tas nepieciešams lielāku sabiedrības interešu dēļ. Valsts iestādēm ir jādod vēlētājiem arī iespēja iepazīties ar informāciju par sarakstiem un kandidātiem, kas kandidē vēlēšanās – piemēram, izplatot atbilstošas afišas. Attiecīgajai informācijai jābūt pieejamai arī mazākumtautību valodās, vismaz tur, kur tās veido noteiktu procentuālo daļu no iedzīvotāju skaita.

Vēlētāju brīvību formulēt viedokli var ierobežot arī *fiziskas personas*, piemēram, mēģinot pirkt balsis, un valsts pienākums ir novērst šādas darbības vai iedarbīgi sodīt par tām.

c) Lai nodrošinātu, ka noteikumi, kas attiecas uz vēlētāju brīvību formulēt viedokli, tiek efektīvi īstenoti, par jebkuru minēto noteikumu pārkāpumu ir jāsoda.

3.2. Vēlētāju brīvība paust savas vēlmes un nelikumību vēlēšanu laikā apkarošana

3.2.1. Vispārīga nostāja

27.Lai nodrošinātu *vēlētāju brīvību paust savas vēlmes*, galvenokārt ir svarīgi stingri ievērot *balsošanas kārtību*. Praksē tas izpaužas tādējādi, ka vēlētājiem būtu jābūt iespējai balsot par reģistrētiem sarakstiem vai kandidātiem, proti, ka viņiem ir jāsaņem vēlēšanu biļeteni ar ievēlējamo vārdiem un jābūt iespējai iemest vēlēšanu biļetenus vēlēšanu kastē. Valstij ir jānodrošina vēlēšanu norisei nepieciešamās telpas. Vēlētājiem jābūt aizsargātiem pret draudiem vai ierobežojumiem, kas varētu liegt viņiem balsot vai balsot atbilstoši savām vēlmēm; neatkarīgi no tā, kas rada šādus draudus – iestādes vai fiziskas personas –, valsts pienākums ir novērst šādu praksi un sodīt par to.

28. Turklāt vēlētājam ir tiesības uz balsošanas rezultāta precīzu novērtējumu; valstij būtu jāsoda par jebkurām nelikumībām vēlēšanu laikā.

3.2.2. Balsošanas kārtība

29. Balsošanas kārtībai ir būtiska nozīme vispārējā vēlēšanu procesā, jo tieši balsošanas laikā, visticamāk, notiek ar vēlēšanām saistītās nelikumības.

30. Dažās valstīs demokrātiskas prakses īstenošanai ir nepieciešama radikāla attieksmes maiņa, kas iestādēm ir aktīvi jāveicina. Šajā saistībā ir jāveic daži pasākumi, lai regulētu tradīcijas un ieradumus, kas negatīvi ietekmē vēlēšanas. Lielākā daļa no šiem pārkāpumiem, piemēram, “ģimenes balsošana”[[28]](#footnote-28), notiek balsošanas laikā.

31. Visi šie novērojumi liek izdarīt šādu secinājumu: *balsošanas kārtībai jābūt vienkāršai*. *Tāpēc ir ieteicams ievērot nākamajos punktos izklāstītos kritērijus.*

32. Nelikumības būs grūti īstenot tad, ja vēlēšanu iecirkņa amatpersonas līdzsvaroti pārstāvēs dažādu politisko uzskatu partijas; balsošanas godīgums būtu jāvērtē tikai pēc diviem galvenajiem kritērijiem: nobalsojušo vēlētāju skaita salīdzinājuma ar vēlēšanu biļetenu skaitu vēlēšanu kastē. Pirmo rādītāju var noteikt pēc parakstu skaita vēlētāju reģistrā. Tomēr cilvēka daba ir tāda (neatkarīgi no jebkādiem krāpšanas nodomiem), ka ir grūti panākt pilnīgu atbilstību starp abiem rādītājiem, un jebkādi turpmākie kontroles pasākumi, piemēram, balsošanas biļetenu pasakņu numerācija vai vēlēšanu kastē konstatēto vēlēšanu biļetenu kopskaita – ņemot vērā anulētos un neizmantotos biļetenus – salīdzināšana ar konkrētajā iecirknī izsniegto vēlēšanu biļetenu skaitu, var radīt priekšstatu par reālo situāciju, tomēr nevajadzētu maldīgi cerēt, ka šo dažādo rādītāju rezultāti ideāli sakritīs. Ja šo rādītāju skaitu palielina, drīzāk rodas risks, ka atšķirības kopsummā un galu galā faktiskie pārkāpumi netiks uztverti nopietni. Labāk ir stingri kontrolēt divus rādītājus, nekā vāji un tādējādi neefektīvi kontrolēt lielāku skaitu mainīgo.

33. Neizmantotajiem vēlēšanu biļeteniem būtu jāpaliek vēlēšanu iecirknī, un tie nebūtu nododami vai glabājami citās telpās. Tiklīdz iecirknis tiek atvērts, sagatavotajiem vēlēšanu biļeteniem jābūt pilnīgi redzamiem, piemēram, jāatrodas uz iecirkņa vecākās amatpersonas galda. Tie nebūtu jāglabā skapjos vai citās vietās.

34. Vēlēšanu biļetenu parakstīšanai un apzīmogošanai nevajadzētu notikt brīdī, kad biļetens tiek pasniegts vēlētājam, jo parakstu vai zīmogu uz biļetena var uzlikt tā, lai balsu skaitīšanas brīdī varētu identificēt vēlētāju, un tādējādi tiktu pārkāpts vēlēšanu aizklātuma nosacījums.

35. No brīža, kad vēlētājs ir saņēmis vēlēšanu biļetenu, nevienam citam šis izsniegtais biļetens nebūtu jāaiztiek.

36. Svarīgi, lai vēlēšanu iecirkņa amatpersonas pārstāvētu dažādas partijas un lai tajā atrastos kandidātu norīkotie novērotāji.

37. Vēlētājiem vienmēr būtu jābūt iespējai balsot vēlēšanu iecirknī; tomēr ir pieņemami citi balsošanas veidi, ja tiek ievēroti konkrēti nosacījumi, kas norādīti turpmāk.

3.2.2.1. Balsošana pa pastu vai ar pilnvarotās personas starpniecību dažos gadījumos

38. Balsošana pa pastu un ar pilnvarotās personas starpniecību ir atļauta visās Rietumu pasaules valstīs, taču ievērojami atšķiras veids, kā tā tiek īstenota. Piemēram, balsošana pa pastu var būt plaši izplatīta vienā valstī un aizliegta citā nelikumību draudu dēļ. Tā būtu jāatļauj tikai tad, ja pasta pakalpojumi ir droši – citiem vārdiem sakot, aizsargāti pret tīšu iejaukšanos – un uzticami tādā nozīmē, ka tie darbojas pareizi. Balsošana ar pilnvarotās personas starpniecību ir pieļaujama tikai tad, ja tiek ievēroti ļoti stingri noteikumi, proti, lai novērstu nelikumības; ir jāierobežo vienam vēlētājam piederošo pilnvaru skaits.

39. Neviena šī metode nebūtu plaši jāveicina, ja papildus citām grūtībām, kas raksturīgas šāda veida balsošanai, tostarp palielinātam “ģimenes balsošanas” riskam, pievienojas arī problēmas ar pasta pakalpojumiem. Tomēr, ievērojot noteiktus piesardzības pasākumus un tiktāl, ciktāl nepastāv krāpšanas vai iebiedēšanas risks, balsošanu pa pastu var izmantot, lai ļautu balsot slimnīcu pacientiem, apcietinājumā esošām personām, personām ar ierobežotām pārvietošanās spējām un ārvalstīs dzīvojošiem vēlētājiem. Tas mazinātu nepieciešamību pēc pārvietojamas vēlēšanu kastes, kuras izmantošana bieži rada problēmas un krāpšanas riskus. Balsošana pa pastu īpašā kārtībā notiktu dažas dienas pirms vēlēšanām.

40. *Pārvietojamas vēlēšanu kastes* izmantošana nav vēlama, jo pastāv nopietns krāpšanas risks. Ja tomēr to izmanto, būtu jānosaka stingri nosacījumi, lai novērstu krāpšanu, tostarp kastes nogādāšana jāuztic vairākiem iecirkņa vēlēšanu komisijas locekļiem, kas pārstāv dažādus politiskos grupējumus.

3.2.2.2. Militāro spēku balsošana

41. Ja militārpersonas vēlēšanu dienā nevar atgriezties mājās, viņām būtu vēlams reģistrēties vēlēšanu iecirkņos, kas atrodas netālu no viņu kazarmām. Sīkāku informāciju par attiecīgajām militārpersonām vietējā pavēlniecība nosūta pašvaldības iestādēm, kuras pēc tam viņu vārdus ieraksta vēlēšanu sarakstā. Vienīgais šā noteikuma izņēmums ir gadījumi, kad kazarmas atrodas pārāk tālu no tuvākā vēlēšanu iecirkņa. Militārajās vienībās būtu jāizveido īpašas komisijas priekšvēlēšanu perioda uzraudzībai, lai novērstu risku, ka augstākie virsnieki uzspiež vai pavēl atbalstīt noteiktas politiskās izvēles.

3.2.2.3. Mehāniskās un elektroniskās balsošanas metodes

42. Vairākas valstis jau izmanto vai gatavojas ieviest mehāniskās un elektroniskās balsošanas metodes. Šo metožu priekšrocības kļūst acīmredzamas, ja vienlaikus notiek vairākas vēlēšanas, tomēr ir nepieciešami noteikti piesardzības pasākumi, lai mazinātu krāpšanas risku, piemēram, būtu jādod iespēja vēlētājam pārbaudīt savas balss reģistrēšanu tūlīt pēc nobalsošanas. Nepārprotami, šāda veida balsošanā ir svarīgi nodrošināt, ka vēlēšanu biļeteni ir izstrādāti tā, lai izvairītos no neskaidrībām. Lai pārsūdzības gadījumā atvieglotu balsojuma pārbaudi un balsu pārskaitīšanu, var arī paredzēt, ka ar speciālu iekārtu var iedrukāt balsojumu katrā vēlēšanu biļetenā; tad tos ievietotu aizzīmogotā kastē, kur tos nevar redzēt. Neatkarīgi no izmantotajiem līdzekļiem būtu jānodrošina balsojuma konfidencialitāte.

43. Elektroniskajām balsošanas metodēm jābūt drošām un uzticamām. Tās ir drošas, ja sistēma ir aizsargāta pret apzinātu uzbrukumu; tās ir uzticamas, ja spēj darboties patstāvīgi neatkarīgi no aparatūras vai programmatūras nepilnībām. Turklāt vēlētājam ir jābūt iespējai saņemt sava balsojuma apstiprinājumu un, ja nepieciešams, to labot, nekādā veidā nepārkāpjot vēlēšanu aizklātuma prasību.

44. Turklāt ir jāgarantē sistēmas pārredzamība tādējādi, ka jābūt iespējai pārbaudīt, vai tā darbojas pareizi.

3.2.2.4. Balsu skaitīšana

45. Balsis vēlams skaitīt pašos vēlēšanu iecirkņos, nevis īpašos centros. Vēlēšanu iecirkņa darbinieki lieliski spēj veikt šo uzdevumu, un šāda kārtība novērš nepieciešamību pārvadāt vēlēšanu kastes un pavaddokumentus, tādējādi samazinot risku, ka kastes var tikt aizstātas ar citām.

46. Balsu skaitīšana būtu jāveic pārredzami. Ir pieļaujama iecirknī reģistrēto vēlētāju klātbūtne; būtu jāatļauj piedalīties nacionālajiem vai starptautiskajiem novērotājiem. Šīm personām ir jāļauj piedalīties jebkuros apstākļos. Jāsagatavo pietiekami daudz protokola kopiju izplatīšanai, lai nodrošinātu, ka visas minētās personas to saņem; viens eksemplārs nekavējoties jāpieliek pie ziņojumu dēļa, otrs jāglabā vēlēšanu iecirknī un trešais jānosūta komisijai vai kompetentai augstākai iestādei.

47. Attiecīgajos noteikumos būtu jāparedz daži praktiski piesardzības pasākumi attiecībā uz aprīkojumu. Piemēram, protokolu būtu jāraksta ar lodīšu pildspalvu, nevis zīmuli, jo ar zīmuli rakstīto tekstu var izdzēst.

48. Praksē, šķiet, balsu skaitīšanai nepieciešamais laiks ir atkarīgs no vēlēšanu iecirkņa priekšsēdētāja darba efektivitātes. Šis laiks var ievērojami atšķirties, tāpēc tiesību aktos vai pastāvīgajos noteikumos, kas norādīti vēlēšanu iecirkņu amatpersonu mācību rokasgrāmatā, būtu jānosaka vienkārša pārbaudīta kārtība.

49. Vislabāk ir izvairīties no pārāk daudzu vēlēšanu biļetenu uzskatīšanas par nederīgiem vai sabojātiem. Šaubu gadījumā jāmēģina noskaidrot vēlētāja nodomu.

3.2.2.5. Rezultātu nodošana

50. Ir divu veidu rezultāti: provizoriskie rezultāti un galīgie rezultāti (pirms visas pārsūdzības iespējas ir izsmeltas). Plašsaziņas līdzekļi un pat visa tauta vienmēr nepacietīgi vēlas uzzināt sākotnējos provizoriskos rezultātus. Šo rezultātu nodošanas ātrums būs atkarīgs no valsts sakaru sistēmas. Iecirkņa rezultātus vēlēšanu apgabalam var nogādāt (piemēram) vēlēšanu iecirkņa priekšsēdētājs kopā ar diviem citiem iecirkņa darbiniekiem, kas pārstāv pretēju uzskatu partijas, vai dažos gadījumos tos uzrauga drošības spēki, kuri nes protokolus, vēlēšanu kasti utt.

51. Lai cik liela uzmanība būtu pievērsta balsošanai un balsu skaitīšanai, rezultātu nodošana ir ļoti svarīga darbība, kuras nozīme bieži tiek ignorēta; tāpēc nodošana ir jāveic atklāti. Vēlēšanu apgabala rezultātus reģionālajām iestādēm un Centrālajai vēlēšanu komisijai – vai citām kompetentām augstākām iestādēm – var nodot, nosūtot tos pa faksu. Tādā gadījumā protokoli tiks skenēti un rezultāti būs redzami, tiklīdz tos saņems. Šo rezultātu pārraidīšanai var izmantot televīziju, tomēr arī pārāk liela pārredzamība var būt bīstama, ja sabiedrība nav gatava šādai fragmentārai informācijas paziņošanai. Proti, sākotnējie rezultāti parasti tiek saņemti no pilsētām, kuru iedzīvotāji ne vienmēr balso tāpat kā iedzīvotāji lauku apvidos. Tāpēc ir svarīgi sabiedrībai izskaidrot, ka gala rezultāts var būt pavisam citāds vai pat pilnīgi pretējs provizoriskajam rezultātam un ka tas nenozīmē, ka notiek kādas manipulācijas.

# 4. Vēlēšanu aizklātums

52. Aizklāta balsošana ir viens no vēlētāju brīvības aspektiem, un tās mērķis ir pasargāt vēlētājus no spiediena, ar kuru viņi varētu saskarties, ja citi uzzinātu, kā viņi ir balsojuši. Aizklātumam ir jāattiecas uz visu vēlēšanu kārtību, jo īpaši uz balsošanu un balsu skaitīšanu. Vēlētājiem ir uz to tiesības, tomēr arī pašiem pienākums to ievērot, un par šā pienākuma neievērošanu ir piemērojams sods – par nederīgu jāatzīst jebkurš vēlēšanu biļetens, kura saturs ticis atklāts.[[29]](#footnote-29)

53. Balsošanai jābūt individuālai. Ģimenes kopīgā balsošanā, kad viens ģimenes loceklis var pārraudzīt citu ģimenes locekļu nodotās balsis, tiek pārkāpts vēlēšanu aizklātums; tas ir izplatīts vēlēšanu likuma pārkāpums. Ir jāaizliedz arī iespēja jebkādā citā veidā vienam vēlētājam kontrolēt cita vēlētāja balsojumu. Balsošana ar pilnvarotās personas starpniecību, ko reglamentē stingri nosacījumi, ir atsevišķs jautājums.[[30]](#footnote-30)

54. Turklāt nebūtu publicējami nobalsojušo personu saraksti, jo atturēšanās balsot var norādīt uz politisku izvēli.

55. Par vēlēšanu aizklātuma pārkāpumu ir jāsoda tāpat kā par citiem vēlētāju brīvības aspektu pārkāpumiem.

# 5. Tiešās vēlēšanas

56. Viens no Eiropas kopīgās konstitucionālās tradīcijas aspektiem ir vienas no valsts parlamenta palātām ievēlēšana tiešās tautas vēlēšanās. Ja pastāv arī otra palāta, ievēlēšana tajā notiek saskaņā ar īpašiem noteikumiem, savukārt citas likumdošanas institūcijas, piemēram, federālo valstu parlamenti[[31]](#footnote-31), būtu jāievēl tiešās vēlēšanās saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas Papildprotokola 3. pantu. Arī vietējā pašvaldība, kas ir būtiska demokrātijas sastāvdaļa, nav iedomājama bez vietēji vēlētām institūcijām.[[32]](#footnote-32) Šajā gadījumā termins “vietējā pārstāvju sapulce” ietver visas padomdevējas struktūras valstī.[[33]](#footnote-33) No otras puses, lai gan valsts prezidents bieži tiek ievēlēts tiešās vēlēšanās, katrā valstī šo jautājumu reglamentē konstitūcija.

# 6. Vēlēšanu biežums

57. Gan Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām[[34]](#footnote-34), gan Eiropas Cilvēktiesību konvencijas Papildprotokols[[35]](#footnote-35) paredz, ka vēlēšanas ir jārīko regulāri. Vispārīgās vēlēšanas parasti notiek ik pēc četriem vai pieciem gadiem, savukārt prezidenta vēlēšanas ir iespējams rīkot pēc ilgāka perioda, lai gan maksimālajam vajadzētu būt septiņiem gadiem.

# II. Principu īstenošanas nosacījumi

58. Eiropas vēlēšanu sistēmu pamatprincipus var garantēt tikai tad, ja ir izpildīti daži *vispārēji nosacījumi*.

* Pirmkārt, vispārējais nosacījums ir *cilvēka pamattiesību ievērošana*, jo īpaši vārda, pulcēšanās un biedrošanās brīvība, bez kuras īsta demokrātija nevar pastāvēt.
* Otrkārt, vēlēšanu likumam ir jābūt pietiekami stabilam un aizsargātam pret partiju politiskām manipulācijām.
* Visbeidzot un galvenokārt, ir jānodrošina vairākas procesuālās garantijas, jo īpaši attiecībā uz vēlēšanu organizēšanu.

59. Turklāt vēlēšanas notiek nevis vakuumā, bet gan konkrētas vēlēšanu sistēmas un noteiktas partiju sistēmas kontekstā. Otrās sadaļas noslēgumā sniegti vairāki komentāri šajā jautājumā, jo īpaši par attiecībām starp vēlēšanu un partiju sistēmām.

# 1. Pamattiesību ievērošana

60. Demokrātisku vēlēšanu rīkošana un tādējādi arī demokrātijas pastāvēšana nav iespējama bez *cilvēktiesību* ievērošanas, jo īpaši vārda un preses brīvības, kā arī pulcēšanās un biedrošanās brīvības politiskos nolūkos, tostarp politisko partiju veidošanai. Šo brīvību ievērošana ir īpaši svarīga vēlēšanu kampaņu laikā. Šo pamattiesību *ierobežojumiem* ir jāatbilst Eiropas Cilvēktiesību konvencijai un vispārīgākā nozīmē prasībai, ka tie ir noteikti, pamatojoties uz tiesību aktiem, atbilst vispārējām interesēm un tajos ievērots proporcionalitātes princips.

61. Ir vispārzināms, ka daudzās valstīs ir tādi juridiski ierobežojumi *vārda brīvībai*, kuri, ja tos interpretē šauri, var būt pilnīgi pieņemami, tomēr var tikt ļaunprātīgi izmantoti valstīs, kurās nav liberālu, demokrātisku tradīciju. Teorētiski tie ir paredzēti, lai novērstu vārda brīvības “ļaunprātīgu izmantošanu”, piemēram, nodrošinātu, ka kandidāti un valsts iestādes netiek rupji aizskarti, un pat aizsargātu konstitucionālo iekārtu. Tomēr praksē tie var izraisīt jebkādu tādu paziņojumu cenzūru, kuros kritizē valdību vai aicina veikt izmaiņas konstitūcijā, lai gan šādi paziņojumi ir demokrātisko debašu būtība. Piemēram, Eiropas standartiem neatbilstošs ir vēlēšanu likums, kurš aizliedz aizvainojošus vai neslavu ceļošus izteikumus par amatpersonām vai citiem kandidātiem vēlēšanu kampaņas materiālos vai kurā noteikts, ka apmelojošas informācijas izplatīšana par kandidātiem ir noziedzīgs nodarījums, un ar kuru pašiem kandidātiem tiek piemērota atbildība par noteiktiem viņu atbalstītāju izdarītiem pārkāpumiem. Prasība iesniegt vēlēšanu komisijām materiālus, kas paredzēti izmantošanai vēlēšanu kampaņās, norādīt organizāciju, kas tos pasūtījusi un izgatavojusi, kā arī eksemplāru skaitu un publicēšanas datumu ir uzskatāma par nepieņemamu cenzūras veidu, jo īpaši tad, ja vēlēšanu komisijām tiek noteikts pienākums veikt pasākumus pret nelikumīgām vai neprecīzām publikācijām. Tas ir īpaši aktuāli tad, ja ir diezgan neskaidri formulēti noteikumi, kas aizliedz plašsaziņas līdzekļu neatbilstošu izmantošanu vēlēšanu kampaņu laikā.

62. Vēl vienas ļoti svarīgas pamattiesības demokrātiskā sabiedrībā ir pārvietošanās brīvība valsts iekšienē, kā arī tiesības pilsoņiem jebkurā laikā atgriezties savā valstī.

# 2. Vēlēšanu tiesiskā regulējuma līmenis un stabilitāte

63. Likuma stabilitātei ir izšķiroša nozīme vēlēšanu procesa uzticamībā, kas pats par sevi ir ļoti svarīgs demokrātijas nostiprināšanai.[[36]](#footnote-36) Bieža noteikumu – jo īpaši sarežģītu noteikumu – mainīšana var radīt vēlētājiem neskaidrības. Pirmām kārtām vēlētāji var pamatoti vai nepamatoti secināt, ka vēlēšanu likums ir vienkārši instruments to rokās, kam pieder vara, un ka viņu pašu balsīm ir maza nozīme vēlēšanu rezultātu izlemšanā.

64. Tomēr praksē ir jāaizsargā ne tik daudz pamatprincipu stabilitāte (tie, visticamāk, netiks nopietni apstrīdēti), bet gan dažu specifiskāku vēlēšanu likuma noteikumu stabilitāte, jo īpaši to, kas attiecas uz vēlēšanu sistēmu *per se*, vēlēšanu komisiju sastāvu un vēlēšanu apgabalu robežu noteikšanu. Šie trīs elementi nereti pamatoti vai nepamatoti tiek uzskatīti par vēlēšanu rezultātu izšķirošiem faktoriem, tāpēc ir jācenšas izvairīties ne tikai no manipulācijām pie varas esošo partiju interesēs, bet pat no jebkurām aizdomām par manipulācijām.

65. Problēmas rada nevis balsošanas sistēmas maiņa – jo vienmēr ir iespēja to uzlabot –, bet gan tas, ka izmaiņas notiek bieži vai pat (mazāk nekā gadu) pirms vēlēšanām. Pat tad, ja nekādas manipulācijas nav apzināti paredzētas, rodas iespaids, ka izmaiņas tiek ieviestas varas partiju politiskajās interesēs.

66. Viens no veidiem, kā izvairīties no manipulācijām, ir konstitūcijā vai tiesību aktā, kam ir augstāks juridiskais spēks nekā parastajiem normatīvajiem aktiem, definēt visvairāk riskam pakļautos elementus (vēlēšanu sistēmu, vēlēšanu komisiju sastāvu, vēlēšanu apgabalus vai noteikumus par vēlēšanu apgabalu robežu noteikšanu). Cits elastīgāks risinājums būtu konstitūcijā noteikt, ka tad, ja vēlēšanu likums tiek grozīts, nākamajās vēlēšanās – vismaz ja tās notiek nākamā gada laikā – tiek piemērota vecā sistēma un jaunā sistēma stājas spēkā pēc tam.

67. Attiecībā uz citām prasībām – vēlēšanu likumam parasti būtu jābūt likuma spēkam. Tomēr īstenošanas noteikumi, jo īpaši tie, kas sīki reglamentē tehniskos jautājumus, var būt izdoti administratīvo noteikumu veidā.

# 3. Procesuālās garantijas

3.1. Vēlēšanu organizēšana, ko veic neitrāla iestāde

68. Vēlēšanu procesa pareizu administrēšanu – no priekšvēlēšanu perioda līdz rezultātu apstrādes beigām – nodrošinās tikai pārredzamība, objektivitāte un neatkarība no politiski motivētām manipulācijām.

69. Valstīs, kur administratīvās iestādes jau izsenis ir neatkarīgas no valdošajām politiskajām partijām, valsts civildienests piemēro vēlēšanu likumu, nepakļaujoties politiskam spiedienam. Tāpēc tajās ir normāli un pieņemami, ka vēlēšanas organizē administratīvās iestādes un uzrauga Iekšlietu ministrija.

70. Tomēr valstīs, kurās ir maza pieredze plurālistisku vēlēšanu organizēšanā, pastāv pārāk liels risks, ka valdība liks administratīvajām iestādēm darīt to, ko tā vēlas. Tas attiecas gan uz centrālo, gan vietējo valdību – pat tad, ja pēdējo kontrolē opozīcijā esoša partija.

71. Tāpēc ir jāizveido *neatkarīgas, objektīvas vēlēšanu komisijas* – no valsts līmeņa līdz vēlēšanu iecirkņu līmenim –, lai nodrošinātu vēlēšanu pareizu norisi vai vismaz novērstu nopietnas aizdomas par pārkāpumiem.

72. Saskaņā ar Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas biroja ziņojumiem par vēlēšanu novērošanu vairākās dalībvalstīs ir konstatētas šādas nepilnības attiecībā uz vēlēšanu komisijām: centrālās vēlēšanu komisijas darbības pārredzamības trūkums, atšķirības balsu skaitīšanas kārtības interpretācijā, politiski polarizēta vēlēšanu administrācija, strīdi saistībā ar Centrālās vēlēšanu komisijas locekļu iecelšanu, valsts iestāžu izvirzītie komisijas locekļi, valdošās partijas dominējošais stāvoklis vēlēšanu administrācijā.

73. *Jebkurai centrālajai vēlēšanu komisijai* ir jābūt *pastāvīgai* kā administratīvai iestādei, kas ir atbildīga par saikni ar pašvaldībām un citām zemāka līmeņa komisijām, t. sk. attiecībā uz vēlēšanu sarakstu sagatavošanu un atjaunināšanu.

74. Centrālās vēlēšanu komisijas sastāvs var izraisīt diskusijas un kļūt par galveno politisko jautājumu vēlēšanu likuma izstrādē. Atbilstībai turpmāk norādītajām pamatnostādnēm būtu maksimāli jāveicina komisijas objektivitāte un kompetence.

75. Parasti komisijas sastāvā būtu jābūt:

* tiesnesim vai juristam: ja par vēlēšanu pārvaldību ir atbildīga tiesu iestāde, tās neatkarība ir jānodrošina ar pārredzamām darbībām. Tiesas norīkotiem pārstāvjiem nevajadzētu būt pakļautiem tiem, kas kandidē uz amatu;
* to partiju pārstāvjiem, kuras jau ir pārstāvētas parlamentā vai kuru iegūtais balsu skaits pārsniedz konkrētu procentuālo lielumu. Politiskajām partijām būtu jābūt vienlīdzīgi pārstāvētām centrālajā vēlēšanu komisijā; “vienlīdzīgi” var interpretēt stingri vai proporcionāli, tas ir, ņemot vai neņemot vērā partiju relatīvo vēlētāju atbalstu.[[37]](#footnote-37) Turklāt partiju delegātiem būtu jābūt kompetentiem vēlēšanu jautājumos, un būtu jāaizliedz viņu dalība vēlēšanu kampaņā.

76. Vēlēšanu komisijā var iekļaut arī:

* mazākumtautību pārstāvjus; to klātbūtne ir vēlama, ja attiecīgajā teritorijā mazākumtautībai ir noteikta nozīme;
* Iekšlietu ministrijas pārstāvi. Taču ar attiecīgās valsts vēsturi saistītu iemeslu dēļ Iekšlietu ministrijas pārstāvja dalība komisijā ne vienmēr uzskatāma par piemērotu. Parlamentārā asambleja vēlēšanu novērošanas misiju laikā vairākkārt ir paudusi bažas par to, ka pilnvērtīgas daudzpartiju vēlēšanu komisijas pienākumi tiek nodoti izpildvarai pakļautai institūcijai. Tomēr sadarbība starp centrālo vēlēšanu komisiju un Iekšlietu ministriju ir iespējama vismaz praktisku apsvērumu dēļ, piemēram, vēlēšanu biļetenu un cita aprīkojuma transportēšanai un uzglabāšanai. Attiecībā uz visiem citiem aspektiem izpildvarai nebūtu jābūt iespējai ietekmēt vēlēšanu komisiju sastāvu.[[38]](#footnote-38)

77. Vispārīgi runājot, struktūrām, kas ieceļ locekļus vēlēšanu komisijās, nebūtu jābūt tiesībām tos atsaukt, jo tas liek apšaubīt to neatkarību. Attiecībā uz atsaukšanu nav pieļaujama rīcības brīvība, tomēr ir pieļaujama atsaukšana disciplināru apsvērumu dēļ – ar nosacījumu, ka tās pamatojums ir skaidri un precīzi noteikts likumā (nepietiek ar neskaidru formulējumu, piemēram, “komisiju diskreditējošas darbības”).

78. Valstis, kurās ir senas demokrātijas tradīcijas un kurās nav vēlēšanu komisiju, bet kurās vēlēšanu jautājumos ir kompetenta cita neitrāla iestāde, politiskajām partijām ir jābūt iespējai novērot šīs iestādes darbu.

79. Centrālās vēlēšanu komisijas sastāvs noteikti ir svarīgs, taču ne svarīgāks par komisijas *darbības* kārtību. Komisijas reglamentam ir jābūt skaidram, jo komisiju priekšsēdētājiem ir tendence ļaut izteikties komisijas locekļiem, kuri to mēdz izmantot ļaunprātīgi. Reglamentā būtu jāparedz darba kārtība un ierobežots uzstāšanās laiks katram loceklim – piemēram, piecpadsmit minūtes; pretējā gadījumā bezgalīgas diskusijas var novērst uzmanību no galvenajiem dienas jautājumiem.

80. Ir daudz veidu, kā pieņemt lēmumus. Būtu lietderīgi lēmumus pieņemt ar kvalificētu (piemēram, 2/3) balsu vairākumu, lai veicinātu debates starp vairākuma partijām un vismaz vienu mazākuma partiju. Vēlams pieņemt konsensa lēmumus.

81. Ikvienam, tostarp plašsaziņas līdzekļu pārstāvjiem, būtu jābūt iespējai apmeklēt centrālās vēlēšanu komisijas sanāksmes (tas ir vēl viens iemesls, kāpēc būtu jāierobežo uzstāšanās laiks). Visām datortelpām, tālruņa līnijām, faksiem, skeneriem utt. būtu jābūt pieejamiem apskatei.

82. Citās vēlēšanu komisijās, kas darbojas reģionālā vai vēlēšanu apgabala līmenī, sastāvam būtu jābūt līdzīgam centrālās vēlēšanu komisijas sastāvam. Vēlēšanu apgabalu komisijām ir svarīga nozīme vienmandāta balsošanas sistēmās, jo tās nosaka uzvarētāju vispārīgajās vēlēšanās. Reģionālajām komisijām ir arī liela nozīme rezultātu nodošanā centrālajai vēlēšanu komisijai.

83. Vēlēšanu organizēšanai ir nepieciešams atbilstošs personāls ar īpašām prasmēm.[[39]](#footnote-39) Centrālo vēlēšanu komisiju locekļiem būtu jābūt tiesību ekspertiem, politologiem, matemātiķiem vai citām personām, kas labi izprot vēlēšanu jautājumus. Ir bijuši vairāki gadījumi, kad komisijām trūkst kvalificētu un mācītu darbinieku.

84. Vēlēšanu komisiju locekļiem ir jāapgūst standartizēts mācību kurss visos vēlēšanu administrācijas līmeņos. Šādas mācības būtu jānodrošina arī politisko partiju ieceltajiem komisiju locekļiem.

85. Vēlēšanu likumā būtu jāiekļauj pants, kas noteic, ka iestādēm (visos līmeņos) ir jāizpilda vēlēšanu komisijas prasības un vajadzības. Dažādas ministrijas un citas valsts pārvaldes iestādes, mēri un pašvaldību darbinieki var tikt norīkoti atbalstīt vēlēšanu administrāciju: veikt administratīvās un organizatoriskās funkcijas, kas saistītas ar vēlēšanu sagatavošanu un vadīšanu. Viņi var būt atbildīgi par vēlētāju reģistru, vēlēšanu biļetenu, vēlēšanu kastu, oficiālo zīmogu un citu nepieciešamo materiālu sagatavošanu un izplatīšanu, kā arī glabāšanas, izplatīšanas un drošības kārtības noteikšanu.

3.2. Vēlēšanu novērošana

86. Vēlēšanu novērošanai ir svarīga nozīme, jo tā sniedz pierādījumus tam, vai vēlēšanu process ir noritējis pareizi, vai nav.

87. Ir trīs dažādi novērotāju veidi: nacionālie novērotāji, kas ir kādas partijas vai kandidāta atbalstītāji, nacionālie novērotāji, kas nav nevienas partijas vai kandidāta atbalstītāji, un starptautiskie novērotāji (kas nav nevienas partijas vai kandidāta atbalstītāji). Praksē atšķirība starp pirmajām divām kategorijām ne vienmēr ir acīmredzama. Tāpēc vislabāk ir padarīt novērošanas procesu pēc iespējas plašāku gan valsts, gan starptautiskā līmenī.

88. Novērošana neaprobežojas tikai ar faktisko vēlēšanu dienu, bet ietver arī pārliecināšanos, vai pārkāpumi nav notikuši pirms vēlēšanām (piemēram, nepareiza vēlēšanu sarakstu uzturēšana, šķēršļi kandidātu reģistrācijai, vārda brīvības ierobežojumi un noteikumu par piekļuvi plašsaziņas līdzekļiem vai vēlēšanu kampaņas publiskajam finansējumam pārkāpumi), vēlēšanu laikā (piemēram, spiediena izdarīšana uz vēlētājiem, vairākkārtēja balsošana, tiesību uz balsojuma aizklātumu pārkāpums utt.) vai pēc balsojuma (jo īpaši balsu skaitīšanas un rezultātu paziņošanas laikā). Novērošanā būtu īpaši jāpievērš uzmanība tam, lai iestādes ievērotu savu neitralitātes pienākumu.

89. Starptautiskajiem novērotājiem ir būtiski svarīga nozīme valstīs, kurās nav iedibinātu tradīciju objektīvi pārbaudīt vēlēšanu likumību.

90. Parasti gan starptautiskajiem, gan nacionālajiem novērotājiem ir jābūt iespējai uzdot jautājumus ikvienam klātesošajam, veikt piezīmes un ziņot savai organizācijai, taču viņiem būtu jāatturas no komentāru sniegšanas.

91. Likumā jābūt ļoti skaidri noteiktam, kuras vietas novērotājiem nav tiesību apmeklēt, lai viņu darbībai netiktu likti pārmērīgi šķēršļi. Piemēram, tiesību aktu, kurā novērotājiem sniegta atļauja apmeklēt tikai vietas, kur notiek vēlēšanas (vai balsošana), daži vēlēšanu iecirkņi varētu interpretēt pārmērīgi šauri.[[40]](#footnote-40)

3.3. Efektīva pārsūdzības sistēma

92. Lai vēlēšanu likuma noteikumi nepaliktu tikai vārdi uz papīra, ir jābūt iespējai iesniegt pārsūdzības iestādē sūdzību par vēlēšanu likuma neievērošanu. Tas īpaši attiecas uz vēlēšanu rezultātiem: atsevišķi pilsoņi var tos apstrīdēt, pamatojoties uz balsošanas kārtības pārkāpumiem. Tas attiecas arī uz lēmumiem, kas pieņemti pirms vēlēšanām, jo īpaši saistībā ar balsstiesībām, vēlētāju reģistriem un kandidēšanu vēlēšanās, kandidātu apstiprināšanu, atbilstību vēlēšanu kampaņas reglamentatīvām normām un piekļuvi plašsaziņas līdzekļiem vai partiju finansējumam.

93. Ir divi iespējamie risinājumi:

* pārsūdzības var izskatīt vispārīgās tiesas, speciālā tiesa vai konstitucionālā tiesa;
* pārsūdzības var izskatīt vēlēšanu komisija. Šai pēdējai sistēmai ir vairākas nenoliedzamas priekšrocības, jo komisijās ir augsti kvalificēti speciālisti, savukārt tiesām ir mazāka pieredze ar vēlēšanām saistītos jautājumos. Tomēr piesardzības nolūkos vēlams izveidot kādu tiesas uzraudzības veidu, nosakot augstāka līmeņa komisiju par pirmo instanci pārsūdzības pieteikumu iesniegšanai, bet kompetento tiesu kā otro instanci.

94. Dažkārt ir paredzēta pārsūdzības iesniegšana parlamentam kā iestādei, kas pati var lemt par savām vēlēšanām, taču tā rezultātā var tikt pieņemti politiski lēmumi. Ir pieņemami, ka tas ir pirmā instance tur, kur šāda sistēma pastāv jau ilgu laiku, tomēr būtu jāparedz pārsūdzības iespēja tiesā.

95. Pārsūdzības tiesvedībai būtu jābūt pēc iespējas īsākai, jo īpaši attiecībā uz lēmumiem, kas jāpieņem pirms vēlēšanām. Šajā saistībā ir jāizvairās no divām kļūmēm: pirmkārt, ka pārsūdzības tiesvedība aizkavē vēlēšanu procesu un, otrkārt, ka netiek ņemts vērā, ka lēmumiem par pārsūdzības pieteikumiem nav atliekošas iedarbības, un lēmumi, kas būtu jāpieņem pirms vēlēšanām, tiek pieņemti pēc vēlēšanām. Turklāt lēmumu pieņemšana par vēlēšanu rezultātiem arī nedrīkst aizņemt pārāk ilgu laiku, jo īpaši tur, kur ir saspringta politiskā gaisotne. Tas nozīmē gan to, ka pārsūdzības termiņiem ir jābūt ļoti īsiem, gan to, ka pārsūdzības iestādei nolēmums ir jāpieņem pēc iespējas ātrāk. Tomēr termiņiem ir jābūt pietiekami gariem, lai būtu iespējama pārsūdzība, lai garantētu tiesību uz aizstāvību izmantošanu un pārdomātu lēmumu. Trīs līdz piecu dienu termiņš pirmajā instancē (gan pārsūdzības iesniegšanai, gan nolēmumu pieņemšanai) šķiet saprātīgs lēmumu pieņemšanai pirms vēlēšanām. Tomēr ir pieļaujams atvēlēt nedaudz vairāk laika augstākajām un konstitucionālajām tiesām to nolēmumu pieņemšanai.

96. Arī pārsūdzības kārtībai ir jābūt vienkāršai, un to ir vieglāk nodrošināt, ja vēlētāji var izmantot speciālas pārsūdzības veidlapas.[[41]](#footnote-41) Ir jānovērš formālisms, tāpēc jāizvairās no lēmumiem par nepieņemamību, jo īpaši politiski jutīgos gadījumos.

97. Ir arī svarīgi, lai pārsūdzības procedūra, jo īpaši dažādu tajā iesaistīto struktūru pilnvaras un pienākumi, tiktu skaidri reglamentēta likumā, lai izvairītos no jebkādām pozitīvām vai negatīvām jurisdikcijas kolīzijām. Pārsūdzības iesniedzējiem un iestādēm nebūtu jābūt iespējai izvēlēties pārsūdzības iestādi. Secīgu pārsūdzības iestāžu gadījumā risks, ka tās atteiksies pieņemt lēmumu, ievērojami palielinās, ja teorētiski ir iespējams pārsūdzēt vai nu tiesā, vai vēlēšanu komisijā, vai arī, ja nav skaidri nošķirtas dažādu tiesu – piemēram, vispārējo tiesu un konstitucionālās tiesas – pilnvaras.

*Piemērs.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Centrālā vēlēšanu komisija | *→* | Augstākā tiesa |
| ↑ |  |  |
| Reģionālā komisija | *→* | Apelācijas instances tiesa |
| *↑* |  |  |
| Vēlēšanu apgabala vēlēšanu komisija |  |  |
| *↑* |  |  |
| Vēlēšanu iecirknis (vēlēšanu dienā) |  |  |

98. Strīdus par vēlētāju reģistriem, par kuriem ir atbildīga, piemēram, vietējā administrācija, kas darbojas vēlēšanu komisiju uzraudzībā vai sadarbībā ar tām, var izskatīt pirmās instances tiesas.

99. Šādās pārsūdzībās pēc iespējas jāpaplašina to personu loks, kas var iesniegt pieteikumu. Ikvienam vēlēšanu apgabala vēlētājam un ikvienam kandidātam, kas kandidē vēlēšanās, jābūt iespējai iesniegt pārsūdzību. Tomēr var noteikt pamatota kvoruma prasību, ja vēlētāji vēlas pārsūdzēt vēlēšanu rezultātus.

100. Pārsūdzības kārtībai būtu jāatbilst tiesvedības specifikai tādā nozīmē, ka būtu jāaizsargā pārsūdzības iesniedzēju tiesības uz tiesvedību, kurā tiek uzklausītas abas puses.

101. Svarīgas ir arī pārsūdzības iestāžu *pilnvaras*. Tām būtu jābūt pilnvarām anulēt vēlēšanas, ja pārkāpumi varētu būt ietekmējuši iznākumu, t. i., ietekmējuši mandātu sadalījumu. Tas ir vispārējais princips, taču būtu jābūt iespējai to pielāgot, t. i., rezultātu anulēšanai nav obligāti jāattiecas uz visu valsti vai vēlēšanu apgabalu – būtu jābūt iespējai anulēt tikai viena vēlēšanu iecirkņa rezultātus. Tas ļauj izvairīties no divām galējībām – vēlēšanu anulēšanas kopumā, lai gan pārkāpumi skar tikai nelielu teritoriju, un atteikšanos anulēt, aizbildinoties, ka skartā teritorija ir pārāk maza. Teritorijās, kur rezultāti ir anulēti, vēlēšanas ir jāatkārto.

102. Ja pārsūdzības iestādes ir augstāka līmeņa komisijas, tām būtu jābūt iespējai *ex officio* labot vai anulēt zemāko vēlēšanu komisiju lēmumus.

103. Daži punkti ir jāizstrādā pilnīgāk.

3.4. Vēlēšanu iecirkņu organizācija un darbība

104. Balsošanas un balsu skaitīšanas sistēmu kvalitāte un vēlēšanu kārtības pareiza ievērošana ir atkarīgas no vēlēšanu iecirkņu organizācijas un darbības veida. Asamblejas biroja ziņojumos par vēlēšanu novērošanu ir pieminēta virkne organizatorisku pārkāpumu vairākās valstīs. Piemēram, konstatētas būtiskas atšķirības starp vēlēšanu iecirkņiem vienas valsts dažādos reģionos.

105. Asamblejas novērošanas misijas ir arī konstatējušas vairākus tehnisku pārkāpumu gadījumus, piemēram, nepareizi izdrukātas vai apzīmogotas vēlēšanu kastes, pārāk sarežģītus vēlēšanu biļetenus, neaizzīmogotas vēlēšanu kastes, neatbilstošus vēlēšanu biļetenus vai kastes, vēlēšanu kastu ļaunprātīgu izmantošanu, nepietiekamus vēlētāju identifikācijas līdzekļus un vietējo novērotāju trūkumu.

106. Visi šie pārkāpumi un nepilnības, ko papildina politisko partiju aģitācijas gadījumi vēlēšanu iecirknī un policijas radītie šķēršļi, var nopietni kaitēt balsošanas procesam vai arī iedragāt tā integritāti un rezultātu derīgumu.

3.5. Finansējums

107. Politisko partiju un vēlēšanu kampaņu finansējuma reglamentēšana ir vēl viens svarīgs faktors, kas nosaka, vai vēlēšanu process noris pareizi.

108. Pirmkārt, finansējumam jābūt *pārredzamam*; šāda pārredzamība ir būtiska neatkarīgi no attiecīgās valsts politisko norišu un ekonomikas attīstības līmeņa.

109. Pārredzamība nodrošināma divos līmeņos. Pirmkārt, tā attiecas uz kampaņai piešķirtajiem līdzekļiem: sīka informācija par šo līdzekļu izlietojumu ir rūpīgi jāatspoguļo īpašā kontu plānā. Ja ir būtiskas novirzes no normas vai ja tiek pārsniegta likumā noteiktā izdevumu maksimālā robeža, vēlēšanas ir jāatzīst par nederīgām. Otrkārt, tā ietver ievēlēto pārstāvju finansiālā stāvokļa uzraudzību pirms un pēc viņu pilnvaru termiņa. Par finanšu pārredzamību atbildīgā komisija oficiāli pieņem ievēlēto pārstāvju deklarācijas par viņu finanšu stāvokli. Deklarācijas ir konfidenciālas, tomēr, ja nepieciešams, tajās ietvertos datus var nosūtīt prokuratūrai.

110. Unitārās valstīs jebkuri izdevumi, kas radušies vietējām iestādēm saistībā ar nacionālo vēlēšanu norisi, vēlēšanu komisijas locekļu darba samaksu, vēlēšanu biļetenu drukāšanu utt., parasti būtu jāsedz centrālajai valsts varai.

111. Jāatceras, ka partiju vai kampaņu *publiskā finansējuma* jomā piemērojams vienlīdzīgu iespēju princips (“stingrā” vai “proporcionālā” vienlīdzība).[[42]](#footnote-42) Visām parlamentā pārstāvētajām partijām visos gadījumos ir jābūt iespējai saņemt publisko finansējumu. Tomēr, lai nodrošinātu vienlīdzīgas iespējas visiem dažādajiem politiskajiem spēkiem, publiskā finansējuma piemērošanas tvērumu varētu paplašināt, attiecinot to arī uz politiskiem veidojumiem, kas pārstāv lielu elektorāta daļu un izvirza kandidātus vēlēšanās. Saistībā ar politisko partiju finansēšanu no valsts līdzekļiem ir jānodrošina partiju kontu uzraudzība, ko veic noteiktas valsts iestādes (piemēram, Valsts kontrole). Valstīm būtu jāveicina to politisko partiju finanšu atklātības politika, kuras saņem publisko finansējumu.[[43]](#footnote-43)

3.6. Drošums

112. Katrā vēlēšanu likumā ir jāparedz drošības spēku iejaukšanās nemieru gadījumā. Šādā gadījumā tikai vēlēšanu iecirkņa priekšsēdētājam (vai viņa pārstāvim) ir jābūt pilnvarām izsaukt policiju. Ir svarīgi izvairīties no šādu tiesību piešķiršanas visiem vēlēšanu iecirkņa komisijas locekļiem, jo šādā situācijā nevajadzētu sākt diskusiju, bet pieņemt vienpersonisku lēmumu.

113. Dažās valstīs policijas klātbūtne vēlēšanu iecirkņos ir valsts tradīcija, kas, novērotāju ieskatā, parasti neizraisa nemierus un neiebiedē vēlētājus. Jāņem vērā, ka dažu rietumvalstu vēlēšanu likumos joprojām ir paredzēta policijas klātbūtne vēlēšanu iecirkņos, lai gan šī prakse laika gaitā ir mainījusies.

# Secinājums

114. Atbilstība pieciem Eiropas vēlēšanu tradīciju pamatprincipiem (vispārējas, vienlīdzīgas, brīvas, aizklātas un tiešas vēlēšanu tiesības) ir būtiska demokrātijai. Tā dod iespēju demokrātijai izpausties dažādos veidos, bet noteiktās robežās. Šīs robežas galvenokārt izriet no minēto principu interpretācijas; šajā tekstā ir izklāstīts noteikumu minimums, kas jāievēro, lai nodrošinātu atbilstību minētajiem principiem. Otrkārt, nepietiek ar to, ka vēlēšanu likumā (šaurā nozīmē) ir ietverti noteikumi, kas atbilst Eiropas vēlēšanu principiem: šie principi ir jāievēro konkrētajā kontekstā, un ir jāgarantē vēlēšanu procesa uzticamība. Pirmkārt, ir jāievēro pamattiesības; otrkārt, noteikumu stabilitātei jābūt tādai, lai izslēgtu jebkādas aizdomas par manipulācijām. Visbeidzot, procesuālajam satvaram jānodrošina paredzēto noteikumu efektīva īstenošana.

1. *6. punkts; skat. Dok. 9267, Politikas lietu komitejas ziņojums; referents Klerfē* [*Clerfayt*]. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 *Skat. Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 21. pantu.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *3. pants “Tiesības uz brīvām vēlēšanām”: “Augstās Līgumslēdzējas Puses apņemas ik pēc zināma saprātīga laika posma organizēt brīvas un aizklātas vēlēšanas apstākļos, kas veicina tautas viedokļa brīvu izpausmi, izvēloties likumdevēju varu.”* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Attiecībā uz vispārējām vēlēšanām skat. ECT 1997. gada 2. marta spriedumu lietā Nr. 9267/81 “Matjē-Moēns [Mathieu-Mohin] un Klerfē pret Beļģiju” (A sērija, 113. sēj., 23. lpp.); 1997. gada 1. jūlija spriedumu lietās Nr. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 un 27755/95 “Gitons [Gitonas] un citi pret Grieķiju” (Spriedumu un lēmumu krājums, 1997-IV, 1233. lpp.); attiecībā uz vienlīdzību skat. iepriekš minēto spriedumu lietā “Matjē-Moēns un Klerfē”, 23. lpp.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *ECT 1999. gada 18. februāra spriedums lietā Nr. 24833/94 “Metjūss [Matthews] pret Apvienoto Karalisti” (Spriedumu un lēmumu krājums, 1999-I, 64. punkts).* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Piem., Vācijas konstitūcijas 38.1. pants, Spānijas konstitūcijas 68.1. un 69.2. pants un Rumānijas konstitūcijas 59.1. pants.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *ELS 144.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 19. pants.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *ELS 166, 17. pants.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *ECT savos lēmumos nav tik radikāla: Eiropas Cilvēktiesību komisijas 1996. gada 25. novembra spriedums lietā Nr. 28858/95 “Gančevs* *[Ganchev] pret Bulgāriju” (DR 87, 130. lpp.).* [↑](#footnote-ref-10)
11. *Skat. jaunāko ECT 1999. gada 7. septembra spriedumu lietā Nr. 31891/96, “Hilbe pret Lihtenšteinu”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *Skat. Eiropas Cilvēktiesību komisijas 1997. gada 15. septembra spriedumu lietā Nr. 23450/94, “Polako [Polacco]* *un Garofalo pret Itāliju” (attiecībā uz Trentīno-Alto Adidži).* [↑](#footnote-ref-12)
13. *Skat. turpmāk II daļas 1. nodaļu.* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Skat., piem., ECT 2002. gada 6. aprīļa spriedumu lietā Nr. 26772/95 “Labita pret Itāliju”, 201. punkts un turpmākie punkti.* [↑](#footnote-ref-14)
15. *CDL (99) 66, 9. lpp.* [↑](#footnote-ref-15)
16. *CDL-INF (2000) 17, 4.–5. lpp.; CDL (99) 67, 7.–8. lpp.* [↑](#footnote-ref-16)
17. *Skat., piemēram, Albānijas konstitūcijas 64. pantu un Vācijas Federālā vēlēšanu likuma 1. sadaļu.* [↑](#footnote-ref-17)
18. *Skat. CDL (98) 45, 3. lpp.; CDL (99) 51, 8. lpp.; CDL (2000) 2, 5. lpp.; CDL-AD (2002) 9, 22. punkts.* [↑](#footnote-ref-18)
19. *CDL-AD (2002) 9, 23. punkts.* [↑](#footnote-ref-19)
20. *Skat. turpmāk II daļas 3.5. sadaļu.* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību (ELS 157) 4. panta 1. punkts.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *Attiecībā uz aizliegumiem politiskajām partijām un līdzīgiem pasākumiem skat. CDL-INF (2000) 1.* [↑](#footnote-ref-22)
23. *Kā tas ir Slovēnijā un Horvātijā.* [↑](#footnote-ref-23)
24. *Kā tas ir Vācijā un Polijā. Rumānijas tiesību akti paredz mazākumtautību organizācijām pārstāvību pat tad, ja tās ir saņēmušas balsu skaitu, kas atbilst (tikai) 5 % no vidējā derīgo nodoto balsu skaita, kas valstī nepieciešams valsts parlamenta apakšpalātas deputāta ievēlēšanai.* [↑](#footnote-ref-24)
25. *Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību (ELS 157) 3. pants.* [↑](#footnote-ref-25)
26. *Attiecībā uz vēlēšanu likumu un mazākumtautībām skat. CDL-INF (2000) 4.* [↑](#footnote-ref-26)
27. *Skat. Francijas konstitūcijas 3. panta 2. punktu; skat. 1982. gada 18. novembra spriedumu, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, 66. punkts un turpmākie punkti.* [↑](#footnote-ref-27)
28. *Skat. turpmāk I daļas 4. nodaļu.* [↑](#footnote-ref-28)
29. *CDL (2000) 2, 9. lpp.* [↑](#footnote-ref-29)
30. *Skat. iepriekš I daļas 3.2.2.1. iedaļu.* [↑](#footnote-ref-30)
31. *Skat. ECT 1997. gada 2. marta spriedumu lietā Nr. 9267/81 “Matjē-Moēns un Klerfē pret Beļģiju” (A sērija, 113. sēj., 23. lpp.); Eiropas Cilvēktiesību komisijas spriedumu lietā Nr. 27311/95 “Timke pret Vāciju” (DR 82, 15. lpp.); 1976. gada 12. jūlija spriedumu lietā Nr. 7008/75 “X pret Austriju” (DR 6, 120. lpp.).* [↑](#footnote-ref-31)
32. *Eiropas vietējo pašvaldību hartas 3. pants (ELS 122).* [↑](#footnote-ref-32)
33. *Eiropas vietējo pašvaldību hartas 13. pants.* [↑](#footnote-ref-33)
34. *25. panta b) punkts.* [↑](#footnote-ref-34)
35. *3. pants.* [↑](#footnote-ref-35)
36. *Par vēlēšanu procesa uzticamības nozīmi skat., piemēram, CDL (99) 67 11. lpp.; par likuma stabilitātes nepieciešamību skat. CDL (99) 41, 1. lpp.* [↑](#footnote-ref-36)
37. *Skat. iepriekš I daļas 2.3. sadaļu.* [↑](#footnote-ref-37)
38. *Skat. CDL-AD (2002) 7, 5., 7. punktu. un turpmākos punktus, 54.* [↑](#footnote-ref-38)
39. *Skat. CDL (98) 10, 5. lpp.* [↑](#footnote-ref-39)
40. *Attiecībā uz vēlēšanu novērošanu skat. Eiropas Padomes 1996. gadā izdoto Vēlēšanu novērošanas rokasgrāmatu.* [↑](#footnote-ref-40)
41. *CDL (98) 45, 11. lpp.* [↑](#footnote-ref-41)
42. *Skat. iepriekš I daļas 2.3. sadaļu.* [↑](#footnote-ref-42)
43. *Sīkāku informāciju par politisko partiju finansējumu skat. CDL-INF (2001) 8.* [↑](#footnote-ref-43)