



International Foundation
for Electoral Systems

Правові міркування при відтермінуванні або адаптації виборів



Правові міркування при відтермінуванні або адаптації виборів

Авторка:

Кетрін Еллена (Katherine Ellena)
Старша радниця з глобальних правових питань

Головна редакторка:

Еріка Шейн (Erica Shein)
Директорка Центру прикладних досліджень і навчання

Редактори:

Чад Вікері (Chad Vickery)
Віце-президент з питань глобальної стратегії та технічного лідерства

Анжела Кентербері (Angela Canterbury)
Директорка з питань стратегічних комунікацій та адвокації

Серія інформаційних матеріалів IFES COVID-19: Правові міркування при відтермінуванні або адаптації виборів

Авторське право © 2020 Міжнародна фундація виборчих систем. Усі права застережено.

Заява про дозвіл: Жодна частина цієї роботи не може бути відтворена в будь-якій формі або будь-якими засобами – електронними чи механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-яку систему зберігання та пошуку інформації, – без письмового дозволу IFES.

Заяви на дозвіл повинні містити таку інформацію:

- Опис матеріалу, щодо якого бажано отримати копію.
- Мета, для якої використовуватиметься скопійований матеріал, і спосіб його використання.
- Ваші ім'я, посада, назва компанії чи організації, номер телефону, номер факсу, адреса електронної пошти та поштова адреса.

Прохання надсилати заяви на дозвіл на таку адресу:

International Foundation for Electoral Systems

2011 Crystal Drive, Floor 10

Arlington, VA 22202

Електронна пошта: editor@ifes.org

Телефон: 202.350.6701

Зміст

Передмова	5
Подяка	6
Коротке резюме	7
Вступ	10
Головні результати	11
Відтермінування виборів	11
Модифікація виборчих процесів	18
Роль судів	23
Рекомендації	26

Передмова

Нинішня глобальна криза в сфері охорони здоров'я поглибила невизначеність у багатьох областях, і демократія не є винятком. Незвичний характер пандемії COVID-19 ставить перед урядами, парламентами, органами адміністрування виборів і суддями численні дилеми, коли йдеться про ефективний захист здоров'я — і, зрештою, людського життя, — а також про дотримання прав, пов'язаних з участю в політиці та представництвом.

В усьому світі приймаються жорсткі рішення щодо виборчих процесів, але не слід приймати жодного, яке не враховувало б міжнародних стандартів та найкращих практик. Під час глобальної кризи в сфері охорони здоров'я, яка вимагає скоординованих дій для захисту фундаментальних прав, нагальними є вимоги ретельного моніторингу та міжнародного співробітництва. Зараз демократії в усьому світі потребують одна одної більше, ніж будь-коли раніше, тож міжнародні організації, уряди та громадянське суспільство повинні співпрацювати, щоб знайти творчі рішення за умов нинішньої пандемії.

Роблячи власний значний внесок у глобальні дебати щодо викликів, спричинених COVID-19, IFES видає серію інформаційних матеріалів, що висвітлюють різні аспекти, здатні вплинути на демократії. Цей другий за ліком документ особливо актуальний, оскільки присвячений конституційним та юридичним моментам, пов'язаним з рішеннями, які вже ухвалено або буде прийнято, щодо виборчих процесів у нинішньому контексті. У такому сенсі це вкрай бажаний внесок в обговорення питань конституційного правосуддя та міжнародного співробітництва за умов теперішньої пандемії, а в ширшому сенсі — за надзвичайних умов.

З самого початку авторка перелічує відповідні міжнародні стандарти та принципи, якими керуються ті, хто приймає рішення, і які мають бути обов'язковими для цих посадовців за надзвичайних обставин. Маючи обґрунтовану точку зору та спираючись на приклади різних правових традицій та інституційних конструкцій, вона також вказує на важливість своєчасності та контексту, в якому реалізуються рішення, з наголосом на прозорості та інклюзивності кожного рішення та інформуванні про нього. Крім того, вона також нагадує про наслідки ієрархії законів і про роль, яку можуть відігравати суди при тлумаченні нормативно-правової бази для здійснення надзвичайних заходів або для вирішення будь-яких суперечок щодо зазначених заходів.

Для конституційних суддів та інших юридичних експертів цей документ є прекрасним інструментом оцінки альтернатив, які є у їх розпорядженні, при розгляді можливих модифікацій операційних або юридичних аспектів виборчих процесів для захисту здоров'я населення. Це також нагадування про те, що при потраплянні в безпрецедентні ситуації у нас може виникнути потреба ухвалювати постанови та розробляти директиви для зміцнення управління та обстоювання прав у нашій битві за захист людського життя.

Судячи з мого досвіду, критично важливою для досягнення цієї мети є міжнародна співпраця суддів. Систематичний обмін думками через консультативну мережу колег нагадує нам про спільну основу виконання нами своїх обов'язків. Підґрунтям наших рішень є наші конституції, закони та прецеденти, однак найкращі міжнародні практики та досвід розширюють коло наших альтернатив. Цей документ робить вагомий внесок у залучення до такого обміну актуальною інформацією й гострими питаннями і є основою, що допомагає визначити життєздатні рішення і можливості.

Суддя Хосе Луїс Варгас Вальдес (Justice José Luis Vargas Valdez)

Виборчий трибунал Федеральної судової влади Мексики

Засновник Глобальної мережі виборчого правосуддя

Подяка

Автор та редактори висловлюють подяку: судді Хосе Луїсу Варгасу Вальдесу за глибокодумну передмову до документа та за його триваюче партнерство з IFES з питань виборчого правосуддя; Жерому Лейро (Jérôme Leyraud) та Ребецці Кокс (Rebecca Cox) за їх вдумливу рецензію на проект цього документа; Адель Равіда (Adele Ravidà), Тіфену Робло (Thérèse Roblot), Ренаті Левовські (Renata Levovski) та Йоані Косма (Ioana Cosma) за надання детальної інформації щодо правових проблем, які нині постали перед Північною Македонією, М'янмою, Киргизстаном та Демократичною Республікою Конго; Александрі Браун (Alexandra Brown) за дослідницьку підтримку; і Кітону Ван Беверену (Keaton Van Beveren), Джанін Даффі (Janine Duffy) та Абігейл Гемфер (Abigail Gampher) за редагування і дизайн.

Коротке резюме

Вступ

Періодичні вибори лежать в основі легітимності урядів і забезпечують збереження або передачу влади на основі чітко вираженої волі тих, ким має керувати уряд. Цей основоположний для демократичних систем врядування принцип опинився під загрозою через пандемію COVID-19. На момент написання цього документа основною реакцією [57 країн і п'яти територій](#) на пандемію було перенесення виборів, причому в деяких випадках на невизначений термін.¹ Буває, що закон не передбачає саме такі відтермінування або й узагалі не згадує таку можливість; це ускладнює прийняття рішення відкласти або відмінити вибори. Такі рішення також зазвичай ведуть до політичних суперечок; цей факт не доводить, що правову проблему слід вирішити політичним способом, проте він означає необхідність врахування політичного та соціального контексту і підкреслює важливість прозорості та консультацій.

Крім того, у міру того як у глобальному масштабі увага переміщується в напрямку відновлення після пандемії (відходячи від реагування), країни намагаються підшукати модифікації, що уможливлять безпечно просування виборчих процесів. Коли розглядаються такі можливі зміни, слід ретельно проаналізувати нормативно-правову базу, на основі якої проводяться вибори, щоб гарантувати, що імперативні зміни операцій не підірвуть виборчі правила і не стануть негативними прецедентами. Ці міркування щодо операцій докладно розбираються в першому документі даної серії інформаційних матеріалів Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) щодо COVID-19 — [Захист здоров'я та вибори](#).² А у даному документі розглянуто правові та конституційні проблеми, з якими можуть зіштовхнутись країни при відтермінуванні або модифікації виборчих процесів, і запропоновано вказівки, покликані посприяти прийняттю рішень.

Визначення проблеми

Оскільки періодичні вибори є фундаментальним правом³ і критично важливі для забезпечення мирних і демократичних переходів влади, правил їх проведення часто фіксують у законодавстві або конституції країни. Час від часу правова база може передбачати продовження правління за межами, передбаченими мандатом, але в багатьох інших випадках вона нічого не каже про це. Водночас, міжнародне право передбачає можливість обмеження певних прав — у тому числі права голосувати та бути кандидатом — за надзвичайних обставин; щоправда, у таких випадках передбачено дуже жорсткі запобіжники для недопущення зловживань.⁴ У ситуаціях, коли надзвичайні заходи суперечать передбаченим конституцією термінам, наполягання на оголошенні виборів може поставити під загрозу здоров'я громадян і обмежити явку виборців або створити загрозу конституційно кризи.

Крім відтермінування виборів, багато країн також розглядають можливість внесення змін до правил проведення виборів, у тому числі — без обмеження цим — запровадження або розширення голосування поштою. Також активізувались дискусії щодо голосування через Інтернет.⁵ У деяких випадках можуть бути потрібними лише прості модифікації: наприклад, зміни у календарі виборів або у базових процедурних аспектах, як-от контроль за чергою. Проте запровадження більш складних змін виборчого процесу може вимагати внесення поправок до законодавства. У випадках, коли йдеться про можливість здійснення модифікацій, слід дуже ретельно проаналізувати нормативно-правову базу виборів та чесність усього процесу — як реальну, так і уявну.

Відповідальність за прийняття цих важких рішень у різних країнах покладається на різні інстанції та може виявитись надто великою, особливо там, де законодавча основа для відтермінування чи модифікацій не є цілком ясною. Можуть знадобитись додаткові конституційні тлумачення від судів чи іншого органу, уповноваженого

визначати конституційність. У деяких контекстах рішення про перенесення або зміну виборів неминуче політизується та активно оскаржується. Імовірно оскарження таких рішень на різних підставах діячами партій у судах. На жаль, не існує законодавчої бази, що була б основою для ухвалення судами розумних і справедливих рішень, які рівною мірою захищали б і демократію, і здоров'я громадян.

Головні результати та рекомендації

Внесення змін до законодавства в кризовій ситуації пов'язане і з ризиками, і з можливостями. Не можна недооцінювати можливості зловживання надзвичайними повноваженнями для здобуття політичної вигоди. Щоб запобігти цьому ризику, важливо зрозуміти різні типи загроз для чесності виборів і забезпечити, щоб ці загрози не були активовані або посилені через перенесення виборів чи поправки до законодавства у зв'язку з надзвичайною ситуацією. Навпаки, слід запровадити нові заходи сприяння реалізації виборчих прав, які діятимуть постійно, — зокрема щодо вразливих або маргіналізованих груп. У наведеній нижче таблиці викладені основні міжнародні принципи, належна практика та правові міркування, якими слід керуватись при прийнятті рішень щодо відтермінування або адаптація виборів.

Рисунок 1: Ключові міжнародні принципи, належна практика та правові міркування.

Відтермінування виборів	Адаптація виборів
<p>Міжнародні принципи та належна практика</p> <ul style="list-style-type: none"> • Будь-яке рішення про перенесення виборів має бути прозорим, консультативним та інклюзивним. • Будь-які заходи, які обмежують політичні та виборчі права в надзвичайних ситуаціях, повинні бути необхідними, пропорційними, недискримінаційними, тимчасовими, обмеженими за обсягом та чітко доведеними до відома громадян. • Будь-яке відтермінування періодичних виборів має бути обмеженим за тривалістю та приділяти головну увагу мінімальному часу, необхідному для підготовки та забезпечення захищених виборів, — якщо можливо, з досягненням широкої політичної згоди, щоб гарантувати відновлення прав. 	<p>Міжнародні принципи та належна практика</p> <ul style="list-style-type: none"> • Будь-який процес внесення змін повинен бути консультативним та інклюзивним. • Будь-які заходи, які обмежують політичні та виборчі права в надзвичайних ситуаціях, повинні бути необхідними, пропорційними, недискримінаційними, тимчасовими, обмеженими за обсягом та чітко доведеними до відома громадян. • Міжнародні стандарти, встановлені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (МПГПП), Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенцією про права осіб з інвалідністю та іншими конвенціями, повинні бути захищені. • Слід зберегти правову визначеність і стабільність. • Правила повинні бути чіткими та точними, а поправки чітко доводитись до відома громадян.

Ключові правові питання, які слід врахувати

- Чи існують правила щодо обмеження строків та графіка виборів, де вони містяться і як їх можна легально змінити або тимчасово скасувати за допомогою положень про надзвичайну ситуацію?
- Чи передбачено в законодавстві або конституції граничні терміни для передачі влади?
- Чи існують законодавчі положення щодо продовження виконання владних повноважень або щодо перехідних урядів і чи застосовуються вони?
- Який орган має законні повноваження щодо встановлення та/або перенесення дат виборів?
- Чи є положення щодо прийняття рішень, якщо в законах нічого не сказано про перенесення виборів?

Ключові правові питання, які слід врахувати

- Чи є гнучким законодавство щодо методів здійснення виборчих процесів?
- Чи передбачені в законодавчій базі граничні терміни для основних виборчих процесів?
- Якими є конкретні процеси та часові рамки для внесення змін до законодавства чи нормативних актів?
- Чи має орган адміністрування виборів (ОАВ) встановлені законом повноваження розробляти підзаконні акти, правила та процедури?
- Чи існує кодекс поведінки при проведенні виборів?
- Чи є в законодавчій або нормативній базі положення, які вимагають прозорості, інклюзивності, доступу та консультування осіб з інвалідністю?

Щоб дізнатись більше, ознайомтеся з повним зібранням документів [у серії інформаційних матеріалів IFES щодо COVID-19](#).⁶

Більше джерел — у підготовленому IFES [COVID-19 Survival Guide for Democracies](#).⁷

Вступ

На початку 2020 року в 106 країнах та територіях за графіком мали бути призначені принаймні одні національні або субнаціональні вибори чи референдум.⁸ До швидкого поширення COVID-19 по всьому світу деякі з цих виборів було проведено, а у кількох резонансних випадках — як-от у Південній Кореї, Гвінеї та Малі — загальні вибори відбулись навіть у розпал пандемії. Однак на сьогоднішній день основною реакцією багатьох країн із запланованими виборами було їх перенесення — іноді на невизначений строк.⁹ На момент написання цього документа відкладено національні та місцеві вибори і референдуми в [57 країнах і п'яти територіях](#), тобто приблизно в чверті країн світу.¹⁰ Ці рішення про відтермінування виборів важливі й часто необхідні з точки зору охорони здоров'я громадян. Однак вони можуть бути зовсім не простими в правовому і конституційному плані. Крім того, рішення зазвичай приймаються в дуже напруженій політичній атмосфері, і відтермінування, навіть якщо воно й необхідне, може сприйматись як таке, що дає перевагу одній політичній силі над іншою.

Далі, у міру того як у глобальному масштабі увага переміщується в напрямку *відновлення* після пандемії (відходячи від реагування), країни намагаються підшукати модифікації, що уможливають безпечно просування виборчих процесів, мінімізуючи при цьому ризик передачі нового коронавірусу. Це включає внесення змін до величезної кількості видів діяльності, з яких складається виборчий процес, — як-от реєстрація виборців, висування кандидатів та ведення виборчої кампанії, — а не один лише день виборів. Деякі країни також розглядають можливість повністю змінити процес голосування, щоб виборцям не було необхідності фізично йти на виборчі дільниці.¹¹ Знову-таки, ці рішення можуть бути необхідними для збереження як демократичних прав, так і здоров'я населення. Однак слід ретельно врахувати правову чи конституційну основу таких модифікацій, щоб зберегти легітимність виборчого процесу та підсумків виборів, розбудувати довіру до результатів та встановити позитивні, а не негативні прецеденти для майбутніх виборчих перегонів. Ці виклики жодним чином не обмежуються недавно виниклими демократіями, а стосуються також і усталених демократій, коли світ бореться з нинішньою пандемією.

Головні результати у цьому документі розділені на три основні частини: спочатку розглядаються правові питання, пов'язані з відтермінуванням виборів; далі йдеться про необхідність модифікації виборчих процесів після прийняття рішення про те, що вибори відбудуться, і про те, як це можна зробити в рамках виборчого законодавства; і насамкінець, висвітлюється потенційна роль судів в обох ситуаціях. Документ завершується рекомендаціями та інформацією про найкращі практики, які слід взяти до уваги у процесі прийняття рішень.

Головні результати

Відтермінування виборів

Рішення про відтермінування демократичних виборів через національну чи міжнародну кризу є важливим. Це може бути *необхідним* рішенням — враховуючи тяжкість кризи, такої як COVID-19, та готовність і здатність країни ефективно реагувати, — але передбачити всі численні наслідки дуже складно. Вибори лежать в основі легітимності урядів і представників на національному та субнаціональному рівні. Періодичні вибори та терміни повноважень гарантують, що влада не концентруватиметься і не зберігатиметься довічно у певних осіб чи політичних сил, а залишатиметься чи передаватиметься на основі волевиявлення тих, ким має керувати уряд.

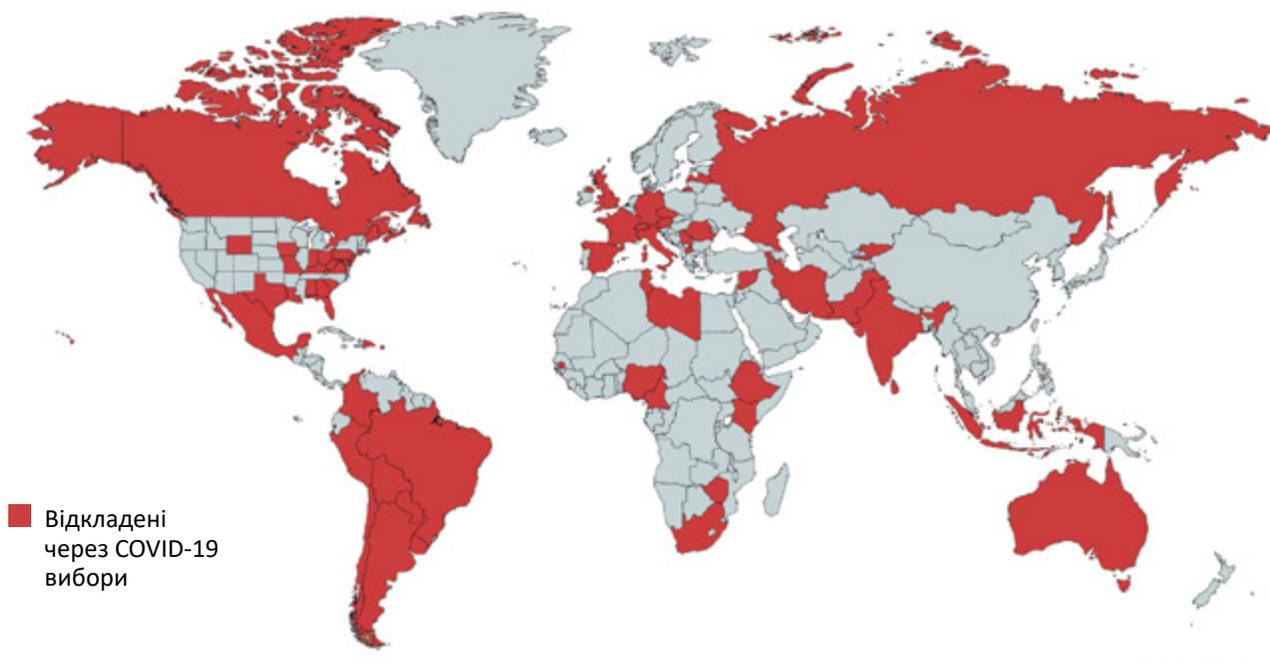


Рисунок 2: У “затемнених” країнах/державках вибори були відкладені через COVID-19.
Створено за допомогою mapchart.net.

Міжнародні принципи, пов’язані з відтермінуванням виборів

Міжнародні принципи, що регулюють політичні та виборчі права, викладені в міжнародному праві, і твердо встановлено, що права голосувати і висуватись кандидатом — на періодичній основі — є фундаментальними правами.¹² Те саме стосується й інших громадянських прав, які є важливими для демократичних виборів, включаючи свободу вираження поглядів, свободу пересування та свободу зібрань.

Попри наслідки для періодичності виборів та реалізації цих засадничих громадянських і політичних прав, відтермінування або перенесення виборів не *обов’язково* суперечить міжнародним принципам. Міжнародне право передбачає можливість обмеження певних прав — у тому числі права голосувати та бути кандидатом — за надзвичайних обставин; щоправда, у таких випадках передбачено дуже жорсткі запобіжники для недопущення зловживань.¹³

[Як раніше зазначено](#) IFES,¹⁴ Загальний коментар 29 Статті 4 МПГПП містить додаткове роз'яснення та деталізує межі положення про обмеження прав. Найголовніше те, що певні права вважаються настільки фундаментальними, що їх *не можна обмежити* навіть за вкрай надзвичайних обставин: це право на життя; право не зазнавати катувань та інших нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; право не перебувати в рабстві чи підневільному стані; свободи думки, совісті та релігії; та право не підлягати зворотному застосуванню кримінальних законів.

Коли йдеться про політичні та виборчі права не з числа тих, що не підлягають обмеженню, для застосування державами Статті 4 МПГПП у спосіб, що впливає на ці права, мають бути задоволені дві умови: “ситуація повинна становити надзвичайну подію, яка загрожує життю нації, і держава повинна офіційно оголосити надзвичайний стан ... для дотримання принципів законності та верховенства права в моменти, коли потреба в них найбільша”.¹⁵ У Загальному коментарі 29 чітко сказано, що “не всі заворушення чи катастрофи можна кваліфікувати як надзвичайну публічну ситуацію, яка загрожує життю нації”, і якщо країни вважають за потрібне послатись на Статтю 4 для оголошення надзвичайного стану, то “їм слід ретельно обдумати обґрунтування та те, чому такий захід є необхідним і легітимним за даних обставин”.¹⁶

Насамкінець, у Загальному коментарі 29 також вказано, що надзвичайні заходи повинні бути “винятковими” і що “відновлення нормального стану в ситуації, коли знову можна забезпечити повне дотримання Пакту, повинно бути головною метою держави при відході від положень Пакту”.

На цій основі IFES визначено чотири індикатори, що допомагають зрозуміти, чи дії держави в цей кризовий час перебувають у межах, передбачених міжнародними принципами.¹⁷ **Надзвичайні заходи повинні бути:**

- **Пропорційними:** Вжиті заходи повинні бути співмірними з проблемою.
- **Недискримінаційними:** Заходи повинні бути не пов'язаними з дискримінацією на основі характеристик індивіда чи громади, у тому числі — без обмеження цим — гендеру чи гендерної ідентичності, мови, релігії, соціального чи етнічного походження, інвалідності чи сексуальної орієнтації.
- **Тимчасовими:** Захід повинен бути конкретно обмеженим у часі та передбачати умови для закінчення його застосування.
- **Обмеженими географічно та матеріально:** Заходи повинні бути належним чином обмежені у просторі та націленими на вирішення проблеми — як у географічному плані, так і в плані важливості.

Отже, хоча міжнародні принципи дозволяють відтермінувати вибори, оскільки передбачають можливість обмеження певних фундаментальних прав під час надзвичайної ситуації, проте так само очевидно, що відтермінування виборів може бути виправданим лише за наявності зазначеного вище обмеженого ряду обставин, встановлення чітких запобіжників та часового горизонту.

Також слід конкретно проаналізувати, чи положення про надзвичайні заходи, включаючи перенесення виборів, є “виправданими” з огляду на характер надзвичайної ситуації. Положення про надзвичайні ситуації зазвичай розробляються для реагування на безпосередні та значні надзвичайні ситуації, такі як стихійні лиха, і їх першочерговою метою не є реагування на тривалу кризу в сфері охорони здоров'я. Хоча така криза в цій сфері як пандемія COVID-19 може бути пов'язана з винятковими довготривалими обставинами та наслідками, вона не обов'язково має “загрожувати життю нації” на постійній основі. Насамкінець, у Загальному коментарі 29 також підкреслено важливість інформування та прозорості щодо положень про надзвичайну ситуацію та прийняття рішень.

Ці принципи становлять важливу основу, яку держави мають взяти до уваги при прийнятті рішень щодо часу відтермінування, географічного та матеріального масштабу відтермінування та обставин, які дозволять відновити виборчий процес.

Часові межі, кінцеві терміни виборів та ієрархія законів

Попри гнучкість, що забезпечується міжнародним публічним правом, буває, що національна правова база не передбачає саме такі відтермінування або й узагалі не згадує таку можливість, а це ускладнює прийняття рішення відкласти або відмінити вибори. Часові рамки та граничні строки виборів зазвичай вмонтовані в нормативно-правову або конституційну базу країни, що робить будь-яку відстрочку непростою справою в юридичному плані. Зазвичай це задумано, щоб ускладнити маніпулювання політичними строками та захистити країну від приходу до влади у недемократичний спосіб.



Міжнародні принципи дозволяють відтермінувати вибори, хай і за наявності обмеженого ряду обставин та встановлення чітких запобіжників. Попри це, буває, що національна правова база не передбачає саме такі відтермінування або й узагалі не згадує таку можливість”.

Наприклад, у **Сполучених Штатах** дуже мало гнучкості для перенесення загальних виборів на національному рівні. Законодавство вимагає проведення загальних виборів у перший вівторок після першого понеділка листопада,¹⁸ а Конституція — щоб президент склав присягу 20 січня.¹⁹ Хоча Конгрес теоретично міг би внести зміни до закону, щоб відтермінувати вибори, конституційні межі для інавгурації уможливають лише дуже обмежені затримки. Тож США ніколи не відкладали президентські вибори. Навіть після терактів 11 вересня Конгрес проголосував за просту постанову, згідно з якою президентські вибори ніколи не відтермінуються через тероризм, і при цьому гарантується, що жодна особа чи установа не матиме повноваження перенести дату президентських виборів.²⁰

У **Новій Зеландії** можливо відтермінувати вибори, але лише якщо за це проголосує кваліфікована більшість депутатів. Оскільки в Новій Зеландії немає письмової Конституції, часові рамки встановлюються у виборчому законодавстві, яке передбачає, що загальні вибори повинні відбуватись кожні три роки. Відповідно, остання можлива дата виборів у 2020 році — 21 листопада. Однак до цих законодавчих положень можуть бути внесені зміни — для цього потрібна більшість голосів у 75 відсотків депутатів; саме так трапилось один раз під час Першої світової війни та двічі під час Другої світової війни.

Іноді правова база може передбачати певну гнучкість щодо встановлення або перенесення дат виборів. Наприклад, Конституція **Бугенвілю** передбачає, що “коли в цій Конституції встановлено часову межу для вчинення дії ... і в конкретному випадку практично неможливо дотриматись такого обмеження, період вважається продовженим на будь-який строк, необхідний для забезпечення практичної можливості дотримання”.²¹ Хоча важливо гарантувати неможливість застосування різних положень для маніпулювання виборами, цей приклад ілюструє той факт, що в правових базах країн можуть бути положення, які перебувають за межами законів про вибори і законів про надзвичайні ситуації, але можуть мати значення для вирішення потенційних конфліктів між цими двома категоріями законодавства або заповнити будь-які прогалини в законодавстві.

Країни іноді мають у своїх конституціях чи виборчому законодавстві положення, що передбачають можливість перенесення виборів через надзвичайні ситуації. Багато країн вже послались на такі статті для відтермінування виборів чи референдумів через COVID-19; серед них **Чилі, Франція, Сербія та Шрі-Ланка**. Положення щодо надзвичайних ситуацій, що містяться саме у виборчих законах, а не є частиною ширших надзвичайних повноважень, створюються, як правило, для непередбачених короткострокових або

локальних перешкод для виборів: наприклад, таких як стихійне лихо чи насильство. Залежно від того, як сформульовані ці положення, та від строків виборів у країні, ці положення можуть бути застосовані до нинішньої пандемічної ситуації. Наприклад, у **Новій Зеландії** голова Центральної виборчої комісії може відкласти голосування на строк до трьох днів, а потім продовжувати відтермінування знову й знову на семиденні періоди.²² Ці положення в законодавстві видаються призначеними бути останнім засобом реагування на непередбачену подію. Проте можна уявити, що вони також можуть бути задіяні у випадках, коли ще до початку виборчого процесу стало ясно, що його буде порушено, оскільки одним з потенційних призвідників можливого перенесення є “чинне попередження про епідемію, надане у відповідності до Розділу 5(1) Закону 2006 року “Про готовність до епідемій”.”²³

Ці приклади країн показують, що важливо з’ясувати, де в ієрархії законів містяться правила щодо обмеження строків та графіка виборів. Як вже сказано IFES, розуміння ієрархії законів має фундаментальне значення для верховенства права, оскільки вона диктує, як різні рівні права застосовуватимуться на практиці.²⁴ Це допомагає визначити, чи вже існують положення, які допускають відтермінування за виняткових обставин, а якщо ні, то наскільки легко можна модифікувати відповідні обмеження строків та графік. Законодавцям, певно, легше під час надзвичайної ситуації скоригувати строк або графік, встановлений законодавством, ніж закріплений конституцією. Або надзвичайні положення в конституції можуть дозволити тим, хто приймає рішення, скасувати строки, вказані у виборчому законодавстві, чи ухвалити надзвичайний закон. Це не означає, що часові межі не слід фіксувати в рамках конституції. Проте пандемія створює надзвичайні ситуації, які, можливо, не були передбачені конституцією, виборчим законодавством та законами про надзвичайні обставини. У деяких ситуаціях, таких як у Сполучених Штатах, будь-яке перенесення буде юридично чи політично неможливим, тож натомість слід зосередитись на модифікації виборчих процесів і часових рамок (про що йдеться далі), щоб захистити здоров’я громадян у ході розгортання виборчого процесу.

Мовчання законів

Прогалини в законодавчих базах ставлять нові виклики, коли виборчі процеси вступають у суперечність з надзвичайними повноваженнями. Іноді конституційна або законодавча база в конкретній країні може передбачати продовження правління за межами, передбаченими мандатом, але в багатьох інших випадках вона нічого не каже про це.

У **М’янмі** Конституція конкретно передбачає, що “після спливу поточного терміну Президент та Віце-президенти”, котрі обираються непрямим чином, “продовжуватимуть виконувати свої обов’язки до моменту законного обрання нового Президента”,²⁵ проте жодних схожих положень не існує щодо членів парламенту. Тож у разі перенесення виборів за межі передбаченого законом терміну можуть виникнути питання щодо законності повноважень відповідних осіб, навіть якщо оголошено надзвичайний стан. Будь-яке рішення відкласти вибори буде суттєвим, оскільки в М’янмі цього року мають відбутись важливі загальні вибори — другі після приходу до влади цивільного уряду в результаті демократичних перехідних виборів у 2015 році. Строки проведення виборів у М’янмі визначаються Конституцією та виборчим законодавством, і в Конституції 2008 року є три відповідні групи положень. Разом узяті, ці положення вимагають, щоб — за відсутності встановленого законодавством перехідного періоду, що було б проблематичним з конституційної точки зору, — вибори було проведено не пізніше січня 2021 року.²⁶

У **Північній Македонії** Конституція передбачає, що мандати суддів Конституційного Суду, Президента, Уряду та членів Республіканської судової ради будуть продовжені на період дії стану війни або надзвичайного стану.²⁷ Проте у положенні нічого не сказано про нинішню безпрецедентну ситуацію, коли було проголошено надзвичайний стан, а Парламент уже розпущено. Отже, жодні правові норми чітко не регулюють питання, чи може зібратись Парламент; якщо Парламент збереться, то чи матимуть депутати мандат до обрання нових парламентарів і чи їхні повноваження залишатимуться тими ж, що й раніше; чи Парламент, який

зібрався повторно, може вплинути на існуючі виконавчі укази, видані під час надзвичайного стану; і чи спікер може внести зміни до рішення про проведення виборів.

Коли надзвичайні заходи вступають у суперечність із встановленими конституцією строками проведення виборів, або у разі “мовчання законів” щодо узгодження цих правових положень, можуть початись наполягання проводити вибори, бо інакше є реальний або уявний ризик конституційної кризи. В Автономному регіоні **Бугенвіль** активно чекають на майбутні вибори, і конкуренція на них буде дуже великою, з огляду на проведений наприкінці 2019 року референдум про незалежність. Конституція вимагає проведення загальних виборів кожні п'ять років,²⁸ проте у Бугенвілі нині діє надзвичайний стан, що чітко означає відтермінування виборів.²⁹ У зв'язку з відтермінуванням було порушено питання про те, чи закінчується мандат нинішніх представників 8 червня (у річницю закінчення дії указу про проведення останніх виборів) і чи може Уряд Папуа-Нової Гвінеї взяти на себе управління Бугенвілем без виборів. Однак, відповідно до Конституції, термін повноважень парламентаріїв узгоджується з закінченням дії указу про проведення виборів, а не з датою річниці проведення останніх виборів.³⁰ Та все ж, за нинішнього політичного клімату, потенційна затримка розглядається не лише як конституційне питання, а й як питання про суверенітет, і, згідно з політичною домовленістю, початок виборчого процесу тепер заплановано відразу після закінчення терміну дії надзвичайного стану в червні.

У **Франції** було запроваджено “надзвичайний стан у сфері охорони здоров'я”, щоб забезпечити більшу гнучкість при протидії кризі з одночасним збереженням основоположних свобод. Як видається, це форма проміжного статусу між повним надзвичайним станом та відсутністю надзвичайного стану, що може допомогти владі вирішити дилему — або а) відтермінувати вибори на період дії традиційного надзвичайного стану, оскільки його оголошення часто веде до призупинення виборів і залишає невизначеність щодо відновлення виборчих процесів; або б) примусити ОАВ організувати вибори відповідно до стандартних процедур відразу після припинення дії надзвичайного стану, без будь-яких проміжних заходів, які дозволили б виборчим комісіям розглянути й реалізувати поправки та модифікації.

Важливо подбати про те, щоб запровадження певних виконавчих чи законодавчих заходів не використовувалось як засіб обійти передбачені МПГПП запобіжники, про які йдеться вище. Наприклад, у **Зімбабве** надзвичайні заходи вводяться через зміни до законів про охорону здоров'я, а не як частина офіційного оголошення надзвичайного стану. Деякі коментатори розкритикували цей підхід, зазначаючи при цьому, що законодавчі акти, прийняті згідно із Законом про охорону здоров'я, не можуть відмінити обов'язкового положення Конституції, яке вимагає проведення виборів упродовж 90 днів.³¹

У деяких ситуаціях може бути відсутньою правова база для відтермінування виборів, тож треба буде прийняти новий закон. У **Великобританії** довелось ухвалити закон про надзвичайний стан, щоб створити правову основу для відкладення травневих місцевих виборів 2020 року на рік через пандемію COVID-19.³² Новий законопроект передбачає, що нинішні депутати місцевих рад пропрацюють ще один рік, а ті, який буде обрано у 2021 році, працюватимуть три роки замість звичайного чотирирічного терміну, щоб можна було відновити нормальний виборчий цикл після закінчення нинішньої кризи.³³ Важливо, щоб новий закон чітко передбачав повернення до правового статус-кво після надзвичайного стану, з огляду на те, що потенційна можливість законного продовження повноважень стане прецедентом.

Зрештою, залежно від конкретних обставин у країні та типу прогалини чи браку ясності в законі, може бути висунуто вимогу конституційного тлумачення, політичних консультацій та домовленостей чи правових змін. Незалежно від обраного рішення, викладені вище міжнародні принципи повинні стати основою для прийняття рішень, і процес прийняття рішень має бути прозорим та консультативним.

Момент відтермінування виборів

Важливо також взяти до уваги *момент* прийняття рішення про відтермінування виборів. Якщо вибори буде відкладено посередині виборчого процесу — наприклад, після завершення реєстрації виборців та висунення кандидатів, — це може створити додаткові труднощі, в тому числі пов'язані з реалізацією виборчого права. Оскільки МПГПП також вимагає часових рамок для обмеження прав, потреба визначення нової дати для дня виборів може бути складним питанням, особливо якщо криза в сфері охорони здоров'я усе ще триває.

В **Іспанії** місцеві вибори були спочатку “призупинені” у двох регіонах — Галіції та Країні Басків — у відповідь на національні та регіональні накази щодо надзвичайної ситуації. Проте, оскільки вважалось, що немає чіткої правової бази для призупинення виборів посередині процесу, і така дія призвела б до негативних наслідків для фундаментальних прав, на які вплинуло призупинення, обидва регіони згодом скасували виборчий процес, що означало необхідність повторного старту виборчого процесу.³⁴ Рішення також ґрунтувалось на тому, що національний указ про надзвичайний стан не давав певної визначеності щодо того, коли можна буде проголосувати, тож укази про скасування не встановлювали альтернативної дати. З тих пір до національного указу було внесено зміни, що розмежували виборчий процес та надзвичайний стан, а вибори тепер призначено на 12 липня 2020 року.

У **Киргизстані** місцеві вибори в певних регіонах були призначені на 12 квітня 2020 року, проте 21 березня Уряд запровадив “режим надзвичайної ситуації” в усьому Киргизстані. 24 березня Президент підписав указ, яким запровадив надзвичайний стан у певних містах і територіях, що призвело до відтермінування виборів у відповідних районах.³⁵ Оскільки виборчий процес уже розпочався, в указі передбачалось, що кандидати — колишні посадовці, які склали повноваження, мали право висувати свої кандидатури, а поки що могли повернутись до виконання своїх обов'язків на тимчасовій основі до визначення нових часових рамок виборів. Хоча ці заходи й могли бути “пропорційними” по відношенню до надзвичайної ситуації, оскільки були націлені на ключові зони ризику, нескладно побачити, що в деяких національних виборах окремі відтермінування чи скасування в місцях, які є основними оплатами опозиції, можуть бути способом маніпулювання з загальним результатом.

У **Північній Македонії** Парламент було розпущено у лютому, коли розпочався виборчий процес і було затверджено перехідний уряд у рамках політичної домовленості для підвищення довіри до національних виборів, які мали відбутись 12 квітня 2020 року.³⁶ Проте 18 березня Президент оголосив надзвичайний стан, і перехідний уряд згодом видав указ, яким уся пов'язана з виборами діяльність припинялась на період дії надзвичайного стану.³⁷ Це є комплексним сценарієм, за якого відтермінування відбувається під час виборчого процесу і при наявності перехідного уряду, — а це веде до запитань як про часові рамки, так і про орган, який має приймати рішення. Надзвичайний стан регулюється Конституцією³⁸ та Законом про Уряд,³⁹ але у Виборчому кодексі нічого не сказано про те, що слід робити під час дії надзвичайного стану. Тож Північна Македонія перебуває посередині виборчого процесу, але тепер ситуація, в якій вона опинилась, є значною мірою нерегульованою.

Демократія відтермінування: хто вирішує?

Відповідальність за прийняття потенційно важких правових та оперативних рішень щодо відтермінування виборів у різних країнах покладається на різні інстанції та може виявитись надто великою, особливо там, де законодавча основа для відтермінування чи модифікацій не є цілком ясною. Що стосується визначення дати виборів, у деяких країнах ОАВ має право визначити дату виборів всередині часових рамок, визначених конституцією (наприклад, у Ефіопії); у деяких таке право дається виконавчій владі (у Новій Зеландії); а в інших — дата встановлена законом (у США).

Однак може бути так, що законодавчі повноваження щодо визначення дати виборів належать одному органу, а повноваження щодо відтермінування виборів — іншому. В описаному вище прикладі **Нової Зеландії**

виконавча влада визначає дату виборів усередині часових рамок, передбачених законодавством, та лише кваліфікована більшість депутатів може винести дату виборів за означені рамки.

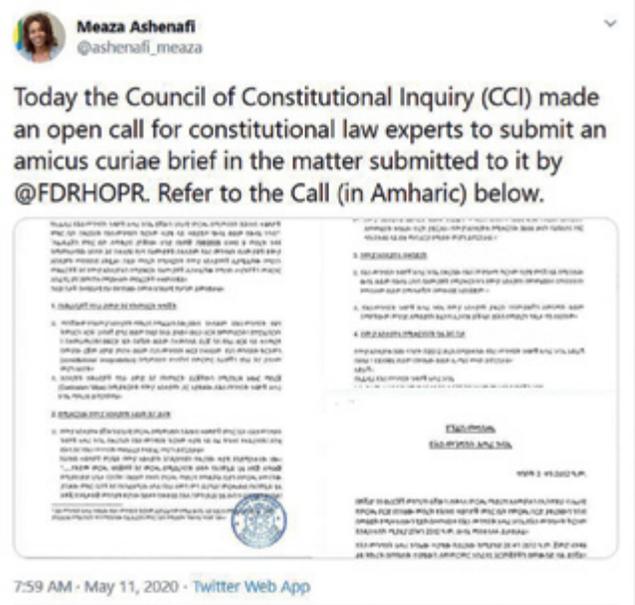
Навіть якщо певний орган має повноваження приймати рішення щодо відтермінування, важливими будуть консультації та комунікації. У **Канаді** індіанське плем'я Перша нація ако дене хоє має звичаєвий виборчий кодекс, а це означає, що виборчі процедури встановлюються для його членів і його членами, проте в кодексі немає нічого, що стосувалося б відкладення виборів або зміни їх графіка.⁴⁰ При відтермінуванні виборів до листопада 2020 року вождь і рада племені заявили, що у своїх консультаціях вони брали до уваги таке: нинішній надзвичайний стан; те, що важко знайти місце, де можна було б підтримувати належний порядок з точки зору правил охорони здоров'я і розмістити потрібну для підрахунку бюлетенів кількість людей; а також те, що Служба у справах аборигенів Канади запровадила

регламент, що дозволив лідерам Першої нації продовжувати виконання своїх ролей і обов'язків на додатковий термін до шести місяців без виборів.⁴¹

У наведеному вище прикладі **Північної Македонії** указ, виданий перехідним урядом 21 березня, містить вимогу припинити всю пов'язану з виборами діяльність і передбачає, що всі вже завершені види виборчої діяльності вважатимуться дійсними та не потребуватимуть повторного виконання. Указ надає ОАВ повноваження встановити графік для відновленої виборчої діяльності наступного дня після закінчення дії надзвичайного стану, але він не може встановити фактичну дату виборів.

У **Ефіопії** загальні вибори було призначено на серпень, але їх було перенесено через надзвичайний стан.⁴² Проте залишаються запитання щодо закінчення повноважень, законності відтермінування виборів та того, коли і як буде визначено нову дату виборів. Ефіопія дещо унікальна в тому плані, що кінцевою інстанцією щодо питань конституційності є вища палата законодавчого органу, а не суди, проте вища палата може звернутись до Конституційної ради розслідувань (КРР), до складу якої входять судді, юристи та політики і яку очолює Голова Верховного Суду, з проханням надати конституційне тлумачення.⁴³ КРР попросила незалежних експертів (amicus curiae) надати висновки, а на момент написання цього тексту вона проводить слухання з цих питань, які транслюються в прямому ефірі, що підкреслює важливість прозорості та консультацій.

В **Уругваї** дати виборів встановлені конституційно, і місцеві вибори мали пройти 10 травня 2020 року, проте були відкладені через COVID-19. Вважалося, що проводити конституційну реформу посеред пандемії надто складно, тож після консультацій з політичними партіями Парламент майже одногосно ухвалив закон, який надав Виборчому суду повноваження встановити нову дату виборів. Визнаючи ризики, пов'язані зі встановленням такого прецеденту, Парламент надав такий мандат суду лише на ці вибори та встановив при цьому граничну дату 4 жовтня. Правовий аргумент, висунутий для обґрунтування цих тимчасових повноважень, полягав у тому, що Виборчий суд є кінцевою інстанцією щодо виборів, згідно з Конституцією.⁴⁴ Виборчий Суд тепер призначив ці вибори на 27 вересня.⁴⁵



Твіт від Голови Верховного Суду Ефіопії зі зверненням до експертів-конституціоналістів, яких він просить висловитися з питання відтермінування виборів.

Як показують ці приклади, хоч би який орган мав повноваження приймати рішення про відтермінування виборів, необхідні ретельні консультації для вивчення питань, що стоять на кону, та варіантів, що лежать на столі переговорів. Якщо в Конституції передбачені як часові рамки виборів, так і надзвичайні повноваження без будь-яких конкретних вказівок щодо їх узгодження, судам або тому органу, що уповноважений вирішувати питання конституційності, може знадобитись додаткове тлумачення конституції, як це відбувається зараз, на момент написання цього тексту, в Ефіопії.

Зрештою, відповідно до міжнародних принципів, будь-яке призупинення виборчих і політичних прав під час дії надзвичайного стану повинно бути винятковим і тимчасовим заходом, а тому, коли це можливо, при відтермінуванні виборів слід визначати нову дату для відкладених виборів. Дата заново призначених виборів має визначатись на основі оперативних міркувань, особливо з урахуванням будь-яких нових механізмів пом'якшення наслідків, що мають бути запроваджені для захисту здоров'я стейкхолдерів, залучених до виборчого процесу, разом з новими тренінговими та освітніми імперативами. Можливо, також доведеться взяти до уваги модифікації законів чи правил регулювання виборів, які стали необхідними в результаті запровадження нових процесів.

Модифікація виборчих процесів

Крім відтермінування, призупинення або скасування виборів, багато країн розглядають можливість внесення змін до процесу проведення виборів з метою пристосування до обставин, створених пандемією. У деяких випадках це включає суттєві зміни того, як люди голосують: наприклад, запровадження або розширення голосування поштою. Дискусії щодо Інтернет-голосування також набрали обертів, але значна кількість учасників обговорення висловлюється проти ідеї його запровадження в цьому контексті.⁴⁶ В інших випадках передбачаються менш значні, але важливі модифікації виборчих процедур для захисту здоров'я громадян.

Як зазначено IFES в іншому матеріалі щодо прийняття рішень у відповідь на пандемію, "важливо, щоб органи адміністрування виборів (ОАВ) ... приймали розумні й добре поінформовані рішення ... [які] ґрунтуються на інформації від органів системи охорони здоров'я і можуть бути різними в залежності від медичного потенціалу кожної країни, рівня поширеності хвороби та інших контекстних чинників".⁴⁷ Також потрібні консультації з політичними партіями і кандидатами, разом з широкою інформаційно-просвітницькою роботою та комунікацією.

Водночас, коли розглядаються можливі зміни, слід ретельно проаналізувати нормативно-правову базу виборів. У багатьох випадках закони про вибори встановлюють конкретні процеси та графіки, до яких, можливо, доведеться вносити поправки, щоб врахувати зміни в операціях. Це стосується не лише голосування, а й інших частин виборчого процесу, про що йдеться далі. Дуже важливими є розуміння правової бази, поправок, які можуть знадобитись, та правова визначеність і стабільність.

Внесення поправок у кризовій ситуації створює і ризики, і можливості. Уряди мають значні повноваження під час дії надзвичайного стану, і потенціал для зловживання ними задля здобуття політичної вигоди не можна недооцінювати. Щоб не допустити такого, важливо зрозуміти різні типи існуючих вразливостей, небезпечних для чесності виборів: 1) фальсифікація виборів, тобто навмисні протиправні дії членів виборчих комісій або стейкхолдерів, що викривляють волевиявлення виборців; 2) виборчі порушення, тобто порушення професіоналом своїх обов'язків сумлінно виконувати роботу, що сталося внаслідок недбалості або неухважності; і 3) системні маніпуляції, тобто використання законодавчих положень, правил і процедур у спосіб, що суперечить демократичним принципам і навмисно викривлює волевиявлення виборців.⁴⁸ Кожна з цих вразливостей може бути посилена або навмисно внесена в кризовій ситуації. Зокрема слід запобігати системним маніпуляціям, коли країни вносять пов'язані з надзвичайною ситуацією поправки, які можуть неявним чином, ненавмисно або навмисно підірвати фундаментальні виборчі принципи.

Що стосується можливостей в умовах кризи, може статись так, що внесення деяких операційних змін до виборчих процесів фактично посприє кращій реалізації виборчих прав, особливо щодо вразливих чи маргіналізованих груп, тож було б доцільно зберегти ці зміни на триваліший термін. Наприклад, заходи щодо уникнення переповнення виборчих дільниць при особистому голосуванні там, такі як розширення попереднього голосування, голосування біля виборчої дільниці та голосування поштою, спростять доступ для осіб з інвалідністю та громадян старшого віку на всіх виборах. IFES розгляне це питання в майбутньому документі в рамках цієї [інформаційної серії IFES щодо COVID-19](#).⁴⁹ Процес внесення змін також може створити можливість виправити існуючі проблеми за допомогою правових інструментів або зробити адаптації, що дадуть змогу виборчим адміністраторам врахувати майбутні невідомості, такі як загрози для здоров'я, і відрегулювати відповідним чином планування виборів.



Заходи з метою уникнути переповнених виборчих дільниць, на яких виборці голосують особисто, як-от розширення попереднього голосування, голосування біля виборчої дільниці та голосування поштою, спростять доступ для осіб з інвалідністю та громадян старшого віку на всіх виборах.

При розгляді можливих змін чи модифікацій виборчих процесів важливо захищати та просувати фундаментальні принципи, що лежать в основі демократичних виборів, такі як справедливість, конкретність і таємність голосування. Для цього важливо, щоб країни дотримувались загальних принципів реформи законодавства, які так само актуальні в кризовій ситуації.

Міжнародні принципи щодо внесення поправок до законів про вибори

Незалежно від загальної структури виборів у тій чи іншій країні та попри пом'якшуючі обставини кризи, законодавча база виборів повинна бути однозначною, зрозумілою та прозорою, і партії, що функціонують у ній, повинні розуміти, що таке закони і що вони означають на практиці. Це вимагає дотримання принципу верховенства права, згідно з яким самі закони повинні бути “загальновідомими та відносно усталеними”.⁵⁰ Тож при розгляді можливих поправок до законодавчої бази виборів слід дотримуватись трьох ключових принципів:

(1) Стабільність і правова визначеність: Вибори за своєю природою є заняттям на основі правил, і зміна правил у момент, коли до початку гри залишається надто мало часу, або без урахування наслідків може мати руйнівний ефект. Це особливо стосується середовища, де довіра громадян до виборчих процесів або результатів виборів уже є низькою. Венеціанська комісія підтвердила, що “стабільність законодавства критично важлива для авторитетності виборчого процесу”, і рекомендує не вносити жодних змін до законодавства, коли до виборів залишається рік чи менше.⁵¹

“**Вибори за своєю природою є заняттям на основі правил, і зміна правил у момент, коли до початку гри залишається надто мало часу, або без урахування наслідків може мати руйнівний ефект”.**

(2) Ясність: Закони повинні бути сформульовані з точністю, достатньою для того, щоб особа могла скоригувати свою поведінку відповідним чином, і вони повинні бути доступними для громадськості.⁵² Правова чіткість має особливе значення для того, щоб люди могли визначити ступінь відповідальності за конкретну поведінку.⁵³

(3) Інклюзивність: Інклюзивний і консультативний процес розбудовує довіру та посилює відчуття авторства змін і політичної залученості серед стейкхолдерів, що підвищує ймовірність прийняття та розуміння змін.⁵⁴

На жаль, у деяких країн може не вистачити часу, щоб відреагувати на COVID-19, не змінюючи при цьому виборчий календар, і збереження правової визначеності та стабільності буде особливою проблемою. В умовах кризи в сфері охорони здоров'я вкрай важливо захищати як чесність, так і безпеку виборчого процесу, тож можуть знадобитись виняткові процедури. Однак радикальні зміни мають бути обмеженими, а вимога інклюзивності та консультацій буде ще сильнішою. Слід також розглянути в довгостроковій перспективі можливість забезпечення достатньої якості законодавчої бази, щоб дотримуватись міжнародних стандартів, але й достатньої гнучкості, щоб уможливити ефективне реагування на різні типи криз.

Поправки до виборчого законодавства та ієрархія законів

Правові бази виборів складаються з одного чи кількох законодавчих актів, що регулюють усі аспекти процесу обрання політичних установ.⁵⁵ Різні рівні специфічності та гнучкості вмонтовуються в законодавство, в залежності від конкретного контексту країни. Нинішній кризовий контекст висвітлює виклики, що асоціюються з жорсткою або гнучкою правовою системою. Деякі країни мають виборчий кодекс з високим рівнем регламентації, в якому дуже детально викладено конкретику адміністрування виборів та процесів голосування. Іноді цей тип правової бази розробляється через низьку довіру до інституцій, і є бажання ретельно виписувати вимоги — а в деяких випадках і обмеження — для інституційного органу. В ідеалі, ОАВ слід надати повноваження розробляти та оновлювати специфічні підзаконні акти або правила, водночас захищаючи фундаментальні права в конституції та законодавстві, які важче змінити.⁵⁶ Далі це дає ОАВ здатність визначати, як закон слід реалізовувати на практиці, і адаптувати процеси відповідним чином без потреби змінювати закон.

Як зазначено вище, розуміння ієрархії законів допомагає прояснити, як різні рівні закону застосовуватимуться на практиці, які деталі існують на кожному рівні і що вимагатиме модифікації.⁵⁷ При внесенні змін до виборчого процесу — незалежно від того, чи це відбувається в умовах кризи, чи ні, — важливо визначити та зрозуміти, де поправки є можливими або необхідними.

Там, де деталі операцій, таких як контроль за чергою та розведення виборців за часом, виписані в адміністративних регуляторних або процедурних документах, для ОАВ буде простіше швидко вносити зміни, якщо він має повноваження створювати проекти адміністративних правил та вносити правки до таких правил і процедур, — а в ідеалі він повинен мати таке право. Деякі модифікації можуть не вимагати жодних регуляторних



Там, де деталі операцій, таких як контроль за чергою та розведення виборців за часом, виписані в адміністративних регуляторних або процедурних документах, для ОАВ буде простіше швидко вносити зміни.

або процедурних змін, потребуючи лише уточнень при плануванні та реалізації. Наприклад, на нещодавно проведених у **Південній Кореї** парламентських виборах ОАВ закликав виборців скористатись існуючими положеннями про попереднє голосування⁵⁸, які дають можливість правомочним виборцям проголосувати до дня виборів, що, відповідно, зменшує кількість виборців на дільниці в день виборів. ОАВ також вніс адміністративні зміни, поширивши право голосувати поштою, яке вже було передбачене у законі, на пацієнтів з COVID-19 та на тих, хто перебував на карантині.⁵⁹ Організація “International IDEA” у своєму аналізі південнокорейських виборів відзначила: “ці заходи ... не могли б бути організовані так своєчасно й безпроблемно, якби численні правові й процедурні положення, що сприяють інклюзивності й участі виборців, не стали ще раніше частиною нормативно-правової бази виборів”.

Ще одним уроком на основі досвіду Південної Кореї є використання механізмів “м’якого права” для визначення модифікованих процедур. Для виборців, які йшли на дільниці в день виборів, ОАВ Південної Кореї розробив Кодекс поведінки виборців, у якому було передбачено жорсткі заходи для захисту здоров’я громадян та безпечності виборчих дільниць. Кодекс поведінки — це зафіксований на папері набір правил, розроблених ОАВ для регулювання поведінки певних груп. Кодекс поведінки не обов’язково є юридично зобов’язуючим (хоча може бути й таким), та в будь-якому випадку він є авторитетним документом у моральному й політичному плані та може стати могутнім інструментом, що доповнює правову базу виборів.⁶⁰



Кодекс поведінки не обов’язково є юридично зобов’язуючим, та в будь-якому випадку він є авторитетним документом у моральному й політичному плані та може стати могутнім інструментом, що доповнює правову базу виборів”.

Незалежно від того, на якому рівні внесено зміни — процедурному, нормативному чи законодавчому, консультація залишається принциповою. Це особливо актуально, коли запроваджується новий процес голосування або існуючий обмежений процес поширюється на ширше коло виборців. Наприклад, глобально доступні варіанти зовнішнього голосування — такі як голосування через довірених осіб, особисте голосування у визначених місцях або голосування поштою/електронною поштою/факсом — всі вони мають свої обмеження через потребу забезпечити таємне та безпечне голосування.⁶¹ Пропонування цих особливих варіантів голосування може допомогти розширити діапазон реалізації виборчого права, але й може викликати політичну суперечку.⁶² Також можуть існувати приховані вразливості до системних маніпуляцій, коли запровадження нового процесу може бути на користь тих, хто при владі.

Нинішня ситуація щодо президентських виборів у **Польщі** є повчальною. Президентські вибори мали відбутись 10 травня 2020 року, і правляча партія відмовилась оголосити надзвичайний стан; при цьому багато коментаторів припускають, що це було пов’язано з занепокоєнням, що відтермінування виборів завдасть шкоди шансам чинного президента бути обраним знову і стане на заваді внесенню змін до виборчого законодавства.⁶³ Далі правляча партія запровадила нове законодавство, що уможливило голосування самим лише поштовим методом.⁶⁴ Ухвалений новий Закон про особливі правила дозволяє голосування і поштою, і на виборчій дільниці, та передає багато критично важливих функцій від незалежного ОАВ до Міністерства державних активів, у тому числі “повноваження розробляти форму виборчого бюлетеня, форму пакета для голосування поштою та ... визначати спосіб обробки заповнених бюлетенів і пов’язаних з ними матеріалів...”⁶⁵ Міністр державного майна є членом партії Президента, а директора польського поштового відомства було замінено на союзника партії президента.⁶⁶

Поправки було запропоновано приблизно за місяць до визначеної дати виборів, що стало порушенням міжнародних стандартів правової стабільності незадовго до виборів,⁶⁷ а також національних стандартів.⁶⁸ Коли законодавство було ухвалено, польська правляча коаліція погодилась відкласти вибори. План,

оприлюднений у заяві членів правлячої коаліції, передбачав, що 10 травня пройде без проведення виборів, далі Верховний Суд, голову якого було призначено самим Президентом Дудою, підтвердить недійсність виборів, які не відбулись, і спікер нижньої палати призначить нові президентські вибори “якомога раніше”.⁶⁹ Польська ситуація демонструє потенціал усіх трьох типів вразливості чесних виборів, які можуть бути внесені в рамках змін до виборчих процесів у зв’язку з надзвичайною ситуацією, — можливість фальсифікацій, неправомірних дій та системних маніпуляцій.

Практичні міркування щодо юридичних, регуляторних та процедурних поправок

Нові системи голосування, певно, запроваджуються нечасто; ймовірно, що більше дрібних модифікацій виборчих процесів знадобиться майже на кожних виборах, що відбуватимуться у світі незабаром та в середній перспективі. Стейкхолдерам слід почати думати про те, якими можуть бути ці модифікації та яких правових чи регуляторних модифікацій вони можуть вимагати. Ці корективи, ймовірно, будуть необхідними на всіх стадіях виборчого процесу — від реєстрації виборців до підрахунку голосів та підбиття підсумків. Коли робитимуться ці модифікації та поправки, важливо забезпечити дотримання фундаментальних виборчих принципів та невпровадження вразливостей, які загрожуватимуть чесності виборів. Наприклад, ефективне бюджетування, закупівлі, системи контролю та моніторингу витрат мають важливе значення для успішного управління операціями з голосуванням, так само як важлива й і чітка нормативно-правова база, що регулює використання ОАВ своїх фінансових ресурсів.⁷⁰ У кризовій ситуації це стає ще складніше, оскільки, можливо, країнам доведеться подумати над тим, чи ОАВ має фінансові повноваження, необхідні згідно з законом, щоб забезпечити реалізацію модифікацій, як-от закупівлю індивідуальних засобів захисту (ІЗЗ) для членів дільничних виборчих комісій.

Що стосується процесів реєстрації виборців, вони повинні бути справедливими, комплексними та інклюзивними, а потенційні виборці повинні бути обізнаними з процесом реєстрації та мати розумні можливості й відносно легкий доступ для її здійснення.⁷¹ У зв’язку з пандемією для цього можуть знадобитись юридичні або процедурні зміни, наприклад, адаптація способу підтвердження виборцями своєї особи чи місця проживання або перезапуск процесу реєстрації виборців для забезпечення реалізації виборчого права нових правомочних виборців, як це було в Іспанії. У деяких випадках у законі можуть існувати певні механізми, які можна було б розширити, — наприклад, альтернативні механізми перевірки посвідчення особи чи місця проживання, які використовуються для скотарів або громад аборигенів.

За умов пандемії проблемним є й ведення виборчої кампанії. У **Литві** період кампанії в рамках парламентських виборів, що мають відбутись у жовтні 2020 року, розпочався 10 квітня, і Конституція не передбачає можливості відтермінування. ОАВ дозволив під час локдауну надсилати електронною поштою реєстраційні документи щодо фінансування кампанії, за умови надання пізніше паперових копій, але, можливо, слід також врахувати той факт, що за умов нинішнього локдауну потенційно зростає перевага представників чинної влади.⁷²

Закон про фінансування політичних суб’єктів та виборчих кампаній у **Чорногорії** обмежує витрати з державного та місцевих бюджетів шестимісячним періодом до великих виборів і вимагає, щоб дані про виплату соціальної допомоги друкувались через регулярні проміжки часу впродовж періодів виборчих кампаній. Такі заходи можуть запобігти зловживанню державними коштами для забезпечення отримання голосів; проте криза в сфері охорони здоров’я вимагає нині більших, ніж звичайно, витрат у рамках програм соціальної допомоги, а вибори мають відбутись не пізніше жовтня 2020 року. Обмеження свобод пересування та зборів неодмінно вплине на спосіб ведення виборчих кампаній, тож для збереження рівних умов для всіх учасників можуть знадобитись нові заходи. Тут знову виникає потреба бути пильними щодо потенціальної можливості маніпулювання законодавчими положеннями — наприклад, тими, які можуть обмежити здатність кандидатів і партій оскаржувати дії та повідомлення влади, пов’язані з пандемією.

Що стосується висунення кандидатів, у цілому громадянину слід дозволити балотуватись на виборах та бути належним чином обраним на посаду у своїй країні, тож критично важливо забезпечити чітке визначення у виборчому законодавстві та послідовне застосування обмежень щодо кандидатур та процесу висунення.⁷³ У **Румунії** Уряд видав у квітні надзвичайне розпорядження про відтермінування місцевих виборів 2020 року, проте цим розпорядженням також дозволялось кандидатам реєструватись за наявності половини раніше потрібної кількості підписів на їх підтримку і запроваджувалась можливість подання підписних листів в електронному форматі.

Унікальна проблема під час пандемії пов'язана з голосуванням за кордоном (ГЗК). Хоча законодавчі бази багатьох країн світу передбачають право голосу для експатріантів, проте ступінь реалізації права голосу цими виборцями на практиці є різною. У **Домініканській Республіці** конституційний мандат Президента та Конгресу закінчується 16 серпня 2020 року, а вибори, призначені на 17 травня, було перенесено на 5 липня через COVID-19.⁷⁴ ОАВ звернув увагу на складність сприяння ГЗК, оскільки механізм такого голосування залежить від обмежень, встановлених у відповідних країнах. Набагато більше ніж півмільйона громадян зареєстровано для ГЗК, та вони можуть бути позбавлені можливості реалізувати своє право голосу. Аналогічна проблема виникла й під час виборів у **Південній Кореї**.⁷⁵

Ці приклади показують, що країнам потрібно ретельно розглянути силу-силенну потенційних наслідків пандемії для різних частин виборчого процесу та подумати над тим, які правові та регуляторні відповіді можуть знадобитись для зменшення цих впливів таким чином, щоб зберегти чесність виборів. Зокрема, при модифікуванні законів, підзаконних актів, правил чи процедур розробники повинні ретельно проаналізувати, які вразливості, небезпечні для чесності, можуть виникнути в результаті змін в операціях, і підготувати такі поправки, які зведуть ці вразливості до мінімуму. При цьому в будь-якому процесі внесення змін — і правових, і процедурних — слід дотримуватись принципів правової визначеності, чіткості та інклюзивності.

Насамкінець, критичне значення матимуть інформаційна робота, комунікації та освіта — не лише тому, що з новими правилами та процедурами слід ознайомити стейкхолдерів, а й через потенційно стримуючий ефект пандемії на явку виборців. У **Малі**, де 19 квітня відбувся, попри пандемію, другий тур парламентських виборів, явка виборців у столиці країни — Бамако — виявилась історично найнижчою — за повідомленнями, всього 7.5 відсотка.⁷⁶ Хоч ОАВ зауважив, що загальна явка по країні була вищою — близько 36 відсотків, — та дуже низькі рівні явки можуть мати негативні наслідки для реальної або уявної легітимності мандатів. Різниця у явці між міськими та сільськими районами також демонструє тенденцію, за якою варто слідкувати: на виборах у лютому 2020 року в **Ірані** загальна явка становила 43 відсотки, проте в Тегерані вона дорівнювала всього 25 відсотків.⁷⁷ У столицях густота населення зазвичай вища, тож там і більша кількість випадків COVID-19, а тому наслідки для міських виборців, імовірно, будуть більш негативними. На легітимність урядів може вплинути ситуація, коли могутня столиця або економічні центри країни сприймаються як такі, що роблять незначний внесок у результат виборів, тож більшого значення набуває освіта виборців — особливо щодо заходів із захисту здоров'я та пом'якшення ризиків.

Роль судів

У деяких контекстах рішення про перенесення або адаптацію виборів неминуче стануть політизованими та активно оскаржуватимуться. Діячі партій, імовірно, оскаржать ці рішення в судах на різних підставах. Судам також, можливо, доведеться у відповідь на позови приймати рішення щодо законності надзвичайних повноважень, наказів про відтермінування виборів та запровадження нових правил, що регулюють виборчі процеси. Як професор права Майкл Морі (Michael Morey) сказав про **Сполучені Штати**, “[б]агатьом штатам бракує законів про «вибори за надзвичайних умов», які надавали б посадовцям повноваження адекватно реагувати на ці кризи. У результаті судам часто доводиться ухвалювати рішення у рамках конституційного права щодо наслідків виборів, проведених за надзвичайних умов, нерідко застосовуючи при цьому нечіткі, суб'єктивні, «одноразові» стандарти в надто поспішних і політизованих провадженнях”.⁷⁸



Багатьом штатам бракує законів про «вибори за надзвичайних умов», які надавали б посадовцям повноваження адекватно реагувати на ці кризи. У результаті судам часто доводиться ухвалювати рішення у рамках конституційного права щодо наслідків виборів, проведених за надзвичайних умов, нерідко застосовуючи при цьому нечіткі, суб'єктивні, «одноразові» стандарти в надто поспішних і політизованих провадженнях”.

У **Демократичній Республіці Конго (ДРК)** Конституційний Суд отримав прохання визначити, чи було законним запровадження надзвичайного стану Президентом. Згідно з Конституцією,⁷⁹ Президент може оголосити надзвичайний стан після консультацій з Прем'єр-міністром та головами двох палат, проте деталі щодо надзвичайного стану повинні бути вказані в законі.⁸⁰ Однак такого закону в ДРК поки що не існує. Конституція вимагає від Конституційного Суду підтвердження чинності будь-якого Розпорядження Президента з викладом обмежувальних заходів у зв'язку з надзвичайним станом, і саме це зараз зробив суд у ДРК.

В **Індії** Верховний Суд залишив без змін рішення Державної виборчої комісії (ДВК) відкласти місцеві вибори в штаті Андхра-Прадеш — це рішення оскаржувалось владою штату.⁸¹ Водночас суд наказав ДВК також відкласти введення в дію Кодексу поведінки на виборах, яким заборонялось здійснення владою незадовго до виборів певних видів діяльності зі сприяння розвитку. Такі заходи мають на меті послабити дуже реальні занепокоєння щодо переваг кандидатів від влади та зловживання державними ресурсами перед виборами. Хоча це відтермінування важливе в тому плані, що дає змогу владі відреагувати належним чином на кризу, проте воно висвітлює потребу в посиленій увазі до потенційної ескалації таких зловживань під час пандемії для підвищення підтримки громадянами чинних урядів.

У **Малаві** результати президентських виборів, що пройшли у травні 2019 року, були скасовані Конституційним Судом у лютому 2020 року на підставі “широко поширених, системних та серйозних порушень”, а нові вибори мали відбутись упродовж 150 днів з використанням двотурової системи, що замінила систему, за якої перемога діставалась на основі простої більшості голосів. Верховний Суд залишив без змін цю ухвалу 8 травня, і в результаті вибори мають бути призначені на кінець червня, проте дату виборів досі не визначено.⁸² Верховний Суд постановив, що використовуватиметься реєстр виборців 2019 року, його не може бути замінено жодним новим реєстром, і лише ті кандидати, які висувались раніше, можуть взяти участь у виборах.⁸³ Президент залишається при владі у перехідний період. Було оголошено стан стихійного лиха, що серед іншого передбачає заборону на великі публічні події, обмежуючи тим самим агітаційну діяльність. Висловлюються занепокоєння, що вибори можуть стати проблемними, якщо відбудуться наприкінці червня, з огляду на обмеження та заборони, встановлені через пандемію, а також через ризики для здоров'я. З іншого боку, є наполягання вирішити політичну кризу.

У **Болівії** конституційна ситуація була складною ще до початку спалаху COVID-19. Президентські та парламентські вибори у жовтні 2019 року було скасовано через порушення, і за підтримки Конституційного Суду склав присягу тимчасовий президент. Передбачений Конституцією п'ятирічний термін повноважень Законодавчих зборів вже закінчився, хоча Конституційний суд затвердив закон, який продовжив їх мандат. Лунали наполягання провести вибори якнайшвидше на підставі конституційної та політичної легітимності. Вибори було призначено на 3 травня, але через пандемію їх було перенесено. ОАВ запропонував дозволити йому обрати дату між червнем та вереснем, коли наукові факти щодо пандемії стануть яснішими.⁸⁴ Проте Законодавчі збори ухвалили закон, який визначив 2 серпня як останню можливу дату виборів, і тепер цей закон оскаржено в Конституційному Суді. Особливою проблемою є те, що Конституція зробила участь у голосуванні обов'язковою, і за неучасть передбачено адміністративні санкції.⁸⁵ Хоча вживаються спеціальні заходи для захисту здоров'я виборців, дехто побоюється, що багато громадян не ризикнуть прийти на дільницю й проголосувати.

У **Сполучених Штатах** Верховному Суду довелося висловитися з приводу міжпартійного спору щодо часу та процесу президентських праймеріз у Вісконсині.⁸⁶ Перед виборами 7 квітня 2020 року партії розійшлися у думках — демократи хотіли відкласти вибори, як і в багатьох інших штатах, а республіканці бажали проводити вибори згідно з графіком.⁸⁷ За законодавством штату Вісконсин, губернатор-демократ Тоні Еверс не зміг перенести дату виборів без згоди контрольованого республіканцями законодавчого органу.⁸⁸ Однак за день до виборів губернатор Еверс видав Виконавчий наказ № 74, пославшись на надзвичайні повноваження, і відтермінував особисте голосування на виборчих дільницях до 9 червня 2020 року.⁸⁹ Це підштовхнуло Законодавчі збори штату Вісконсин подати до Верховного Суду Вісконсину термінове клопотання про тимчасову судову заборону.⁹⁰

Верховний Суд штату Вісконсин задовольнив клопотання, постановивши, що губернатор не мав підстав ні за Конституцією, ні за Правилами управління надзвичайним станом вносити правки до законодавчих положень або переписувати їх.⁹¹ У зв'язку з виборчим провадженням та у відповідь на підвищений попит на бюлетені для голосування поштою на виборах та затримкою з опрацюванням запитів, Демократичний національний комітет та Демократична партія Вісконсину подали спільне клопотання про тимчасову судову заборону — почасти щоб добиватись перенесення кінцевого терміну для отримання бюлетенів для заочного голосування.⁹² Клопотання було задоволено, але потім це рішення було скасовано Верховним Судом Сполучених Штатів,⁹³ який постановив, що бюлетені повинні мати поштовий штамп, поставлений у день виборів або раніше, щоб вважатись дійсними. У результаті це викликало сум'яття, оскільки в законодавстві штату Вісконсин немає стандартного правового визначення для “має поштовий штамп” (а для “отримано” таке визначення існує), — тож виборчим адміністраторам довелося вирішувати, що робити зі стосами поштових бюлетенів, які не мали поштового штампеля.⁹⁴



Це питання опинилось у центрі проблеми, яка видається майже містичною і яка мучитиме штати в листопаді: як враховувати отримані поштою бюлетені — за датою їх надходження чи за поштовим штампелем; ця проблема, судячи з прикладу Вісконсину, вже загрожує стати «нерозв'язною задачею» виборів 2020 року.⁹⁵

Оскільки країни тільки починають боротися з правовими викликами, пов'язаними з виборами та нинішньою кризою в сфері охорони здоров'я, не існує законодавчої бази, яка була б основою для ухвалення судами розумних і справедливих рішень, які рівною мірою захищали б і демократію, і здоров'я громадян. Деякі ключові моменти для судів стосуватимуться того, чи мають існувати різні види контролю для різних типів виборів, а також на яких правових та операційних елементах мають ґрунтуватись поінформовані судові рішення щодо відтермінувань та модифікацій. Наприклад, ключовими елементами можуть бути передбачені конституцією терміни, безпека членів дільничних виборчих комісій, існування тимчасових управлінських заходів, наявність альтернативних процесів голосування та здатність купувати необхідні ІЗЗ і виборчі матеріали. Також важливо буде розглянути типи запобіжних заходів, які є або повинні бути в розпорядженні судів щодо відтермінування або модифікації виборів. Наприклад, чи доцільно, щоб суд дав дозвіл на використання альтернативного методу голосування? Ці питання залишаються без чіткої відповіді — поки що.

Рекомендації

1. **Консультації та координація дій мають фундаментальне значення** для будь-якого відтермінування та для будь-якого конституційного, правового чи регуляторного процесу внесення поправок. Відповідні стейкхолдери повинні бути залучені до консультацій щодо будь-якого запропонованого відтермінування чи внесення будь-якої поправки; треба чітко комунікувати зміни; правове обґрунтування змін необхідно представити чітко й детально.
2. Відповідно до міжнародних принципів, будь-яке **призупинення виборчих і політичних прав під час надзвичайної ситуації повинно бути тимчасовим**, а отже, щоразу, коли це можливо при відтермінуванні виборів, слід відразу встановити нову дату перенесених виборів.
3. Важливо розглянути питання про **момент відтермінування виборів**, особливо коли визначається нова дата для дня виборів. Ті, хто приймає рішення, мають намагатись врахувати вплив будь-якого відтермінування на виборчі права та сформулювати заходи для відновлення цих прав.
4. У міру того як робляться модифікації та вносяться зміни до виборчих процедур, важливо **забезпечити дотримання фундаментальних виборчих принципів** і подбати про те, щоб вразливості, небезпечні для чесності виборів, не були внесені як частина надзвичайних поправок.
5. Слід скористатись можливостями **запровадження нових постійних заходів для сприяння реалізації виборчих прав** — особливо для вразливих чи маргіналізованих груп.
6. При прийнятті рішень щодо відтермінувань та модифікацій виборів **слід розглянути різноманітні правові елементи в їх цілісності**:
 - Джерело повноважень щодо визначення або перенесення дат виборів та встановлені законодавством або конституцією граничні терміни передачі влади;
 - Положення щодо продовження правління за межами встановленого терміну або перехідні уряди;
 - Встановлені законодавством або конституцією повноваження щодо тимчасового обмеження прав або відтермінування виборів у надзвичайних ситуаціях;
 - Закони чи правила, що уможливають гнучкість або модифікацію методів здійснення виборчих процесів;
 - Конкретні процеси та вимоги щодо правових чи регуляторних поправок;
 - Часові рамки, встановлені в нормативно-правовій базі для ключових виборчих процесів, як-от реєстрація виборців, реєстрація кандидатів, ведення виборчої кампанії, підтвердження результатів та вирішення спорів;
 - Статутні повноваження ОАВ розробляти правила та процедури; і
 - Положення в законодавчій або регуляторній базі, які вимагають певних форм прозорості, включення конкретних груп, доступ для осіб з інвалідністю та консультації.
7. Ці **правові елементи необхідно розглядати разом з операційними міркуваннями** (як-от міркування щодо вартості та здатність організувати нові вибори); політичними міркуваннями (як-от згода опозиції на відтермінування чи модифікації) та контекстними міркуваннями (як-от потреба в прозорості, консультуванні та просвітницькій роботі серед громадян).

Прикінцеві виноски

- 1 IFES, Elections Postponed Due to COVID-19 (2020), <https://www.ifes.org/publications/global-impact-covid-19-elections> (останнє завантаження 2 червня 2020 р.).
- 2 IFES, Safeguarding Health and Elections, <https://www.ifes.org/publications/ifes-covid-19-briefing-series-safeguarding-health-and-elections>, (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 3 Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, art. 25(b), 16 грудня 1966 р., 999 U.N.T.S. 171.
- 4 Katherine Ellena & Erica Shein, Emergency Powers and the COVID-19 Pandemic: Protecting Democratic Guardrails, IFES (30 березня 2020 р.), адреса: <https://www.ifes.org/news/emergency-powers-and-covid-19-pandemic-protecting-democratic-guardrails>.
- 5 Meredith Applegate, Thomas Chanussot, & Vladlen Basysty, IFES, Considerations on Internet Voting: Overview for Electoral Decision-Makers (7 квітня 2020 р.), джерело https://www.ifes.org/sites/default/files/considerations_on_internet_voting_an_overview_for_electoral_decision-makers.pdf.
- 6 IFES, COVID-19 Briefing Series, <https://www.ifes.org/ifes-covid-19-briefing-series>, (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 7 IFES, COVID-19: A Survival Guide for Democracies, <https://www.ifes.org/covid-19>, (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 8 IFES, Election Guide, <http://www.electionguide.org/elections/?inst=&cont=&yr=2020> (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 9 IFES, Elections Postponed Due to COVID-19, (2020), <https://www.ifes.org/publications/global-impact-covid-19-elections> (останнє завантаження 2 червня 2020 р.).
- 10 *Id.*
- 11 Anthony Banbury, Elections and COVID-19 — *What We Learned from Ebola*, DEVEX (8 квітня 2020 р.), адреса: <https://www.devex.com/news/opinion-elections-and-covid-19-what-we-learned-from-ebola-96903>.
- 12 Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, 16 грудня 1966 р., 999 U.N.T.S. 171.
- 13 Ellena & Shein, (30 березня 2020 р.) (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Стаття 4: “Під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою ... держави-учасниці ... можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов’язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов’язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження”).
- 14 *Id.*
- 15 UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 серпня 2001 року, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, адреса: <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> (підкреслюючи важливість прозорості при комунікуванні мети та змісту надзвичайних заходів та інформування Комісії Організації Об’єднаних Націй з прав людини).
- 16 *Id.*
- 17 Ellena & Shein, (30 березня 2020 р.)
- 18 3 U.S.C. § 1 (1948).
- 19 U.S. Const. art. XX.
- 20 H.R. 728, 108th Cong. (2004). Див. також Jerry H. Goldfeder, *Could Terrorists Derail a Presidential Election?*, 32 FORDHAM URB. L.J. 523 (2005), адреса: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol32/iss3/4>.
- 21 Autonomous Region of Bougainville Const. sch. 2.14.

- 22 Graeme Edgeler, *Pandemic Preparedness and the New Zealand General Election*, Public Address (15 березня 2020 р., 1:00 PM), адреса: <https://publicaddress.net/legalbeagle/pandemic-preparedness-and-the-new-zealand/>.
- 23 Andrew Geddis, Comment to *Pandemic Preparedness and the New Zealand General Election*, PUBLIC ADDRESS (15 березня 2020 р., 1:00 PM), адреса: <https://publicaddress.net/legalbeagle/pandemic-preparedness-and-the-new-zealand/>.
- 24 Michael Clegg, et al., IFES, *The Hierarchy of Laws: Understanding and Implementing the Legal Frameworks that Govern Elections* (22 вересня 2016 р.), адреса: https://www.ifes.org/sites/default/files/2016_ifes_hierarchy_of_laws.pdf.
- 25 Const. art. 61(b) (2008) (Myanmar).
- 26 Const. § 119, 123, 151, 154, 171 (2008) (Myanmar); Myanmar Elect. L. § 34 (2010) (за умови, що ОАВ оголосить дату виборів). Відповідно до Розділів 119 та 151 Конституції М'янми, термін повноважень законодавчого органу (що складається з верхньої та нижньої палат) становить п'ять років від першого дня першої сесії. У 2016 р. законодавчий орган зібрався і депутати склали присягу 1 лютого, що означає, що нинішній термін спливає 31 січня 2021 року. Відповідно до Розділу 123, перша чергова сесія у період повноважень нижньої палати "повинна відбутись упродовж 90 днів після початку загальних виборів". Розклад роботи верхньої палати пов'язаний з розкладом нижньої (Розділ 154а), так само як і розклади роботи законодавчих органів штатів та регіонів (Розділ 171а). Точна кінцева дата у січні "прагматична" – вона пов'язана з тим, наскільки швидко вдасться оголосити результати виборів і зібрати разом кандидатів-переможців у Нейп'ідо для відкриття 1 лютого Парламенту – Pyithu Hluttaw – відповідно до Розділу 123 Конституції. Myanmar Constitution § 123. У 2015 р. більшість результатів було оголошено впродовж тижня, а в кількох віддалених виборчих округах – упродовж двох тижнів.
- 27 Const. art. 128 (N. Maced.).
- 28 Const. art. 107 (Bougainville).
- 29 Autonomous Bougainville Government, *Autonomous Bougainville Government Declares State of Emergency* (24 березня 2020 р.), адреса: <http://www.abg.gov.pg/index.php/news/read/autonomous-bougainville-government-declares-state-of-emergency>.
- 30 Const. art. 57 (Bougainville).
- 31 *Election Watch 1-2020 – Suspension of Election Activities*, Veritas Zimbabwe (17 травня 2020 р.), адреса: <http://www.veritaszim.net/node/4168>.
- 32 Neil Johnston, HC Briefing Paper, No. 08856, *Coronavirus Act: Elections*, адреса: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=2ahUKewiA5b_AsanpAhXnkHIEHfiBDRIQFjAFegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fresearchbriefings.files.parliament.uk%2Fdocuments%2FCBP-8856%2FCBP-8856.pdf&usq=AOvVaw0VnmvVFXhLAEQ5ag59AdIs. Як сказано в Пояснювальні записці до законопроекту про коронавірус, "не існує жодного законодавчого положення, яке дозволяло б перенести будь-яке з законних голосувань, призначених на 7 травня. Є певні повноваження щодо перенесення дат голосування у підзаконних актах, але там ідеться про значну завчасність, тож їх уже пізно застосовувати до голосування 7 травня".
- 33 *Id.*
- 34 Обґрунтування на користь скасування замість "призупинення" виборів полягало в тому, що складно виправити шкоду, завдану фундаментальним правам через призупинення посередині виборчого процесу. Наприклад, було б неможливо залучити нових виборців чи висунути додаткових кандидатів, тож це означало б позбавлення виборчих прав громадян, яким у відповідний період виповнилось 18 років.
- 35 Aizhmal Dzhamakulova, *In Kyrgyzstan, Because of the Coronavirus, the Elections Were Transferred to Local Keneshes*, Клоор (23 березня 2020 р.), (заява про те, що міста Бішкек, Ош, Джалал-Абад, Ноокатський та Кара-Сууський райони Ошської області відклали вибори).
- 36 Ilcho Cvetanoski Skopje, *North Macedonia, Coronavirus Stops Elections*, Osservatorio Balcanie Casucaso Transeuropa (13 березня 2020 р.), адреса: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/North-Macedonia/North-Macedonia-coronavirus-stops-elections-200237>.
- 37 Закон Північної Македонії про Уряд передбачає створення перехідного уряду за 100 днів до проведення парламентських виборів, щоб адмініструвати виборчий процес. *Id.*
- 38 У Статті 125 Конституції Північної Македонії сказано, що надзвичайний стан існує, коли мають місце великі стихійні лиха або епідемії. Надзвичайний стан на території Республіки Македонії або на її частині оголошується Зібранням на пропозицію Президента республіки, Уряду або принаймні 30 представників. Якщо Зібрання не може

провести засідання, рішення про встановлення факту існування надзвичайного стану приймає Президент республіки, який виносить це рішення на затвердження Зібранням, як тільки воно зможе провести засідання. Див. Const. art. 125 (N. Maced.). Стаття 126 передбачає, що під час стану війни або надзвичайного стану Уряд, відповідно до Конституції та законодавства, має видавати укази, що матимуть силу закону. Повноваження Уряду видавати укази, що мають силу закону, триватимуть до закінчення стану війни або надзвичайного стану, про що Зібрання має ухвалити рішення. Див. Const. art. 126 (N. Maced.). Стаття 127 передбачає, що під час стану війни, якщо Зібрання не може провести засідання, Президент республіки може призначити та розпустити Уряд, а також призначити або звільнити посадовців, обрання яких належить до компетенції Зібрання. Див. Const. art. 127 (N. Maced.).

39 N. Maced L. Gov. art. 10, 36.

40 Anna Desmarais, Fort Liard First Nation postpones election due to COVID-19, CBC (22 квітня, 4:28 PM), адреса: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/fort-liard-first-nation-election-covid-1.5541358>.

41 Statement of Marc Miller, Minister of Indigenous Services, First Nations Election Cancellation and Postponement Regulations (Prevention of Diseases) Coming into Effect (16 квітня 2020 р.), адреса: <https://www.canada.ca/en/indigenous-services-canada/news/2020/04/statement-by-the-minister-of-indigenous-services-on-the-first-nations-election-cancellation-and-postponement-regulations-prevention-of-diseases-com.html>.

42 Const. art. 93(4)(b) (Eth.) (сказано, що “Рада Міністрів матиме повноваження призупиняти такі політичні та демократичні права, що містяться в цій Конституції, тією мірою, яка буде необхідна для відвернення умов, які вимагали оголошення надзвичайного стану”.)

43 Const. art. 82 (Eth.) (встановлює КРР).

44 Constitución de 1967 con reformas hasta 2004 [Constitution] art. 77 (Uru.), адреса: https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en.

45 Corte Electoral [Electoral Court] Apr. 17, 2020, No. 10853 (Uru.), адреса: <https://www.corteelectoral.gub.uy/circular-n-10853>.

46 Meredith Applegate, Thomas Chanussot, & Vladlen Basysty, (7 квітня 2020 р.).

47 IFES, Guidelines and Recommendations for Electoral Activities During the COVID-19 Pandemic (19 березня 2020 р.), адреса https://www.ifes.org/sites/default/files/guidelines_and_recommendations_for_electoral_activities_during_the_covid-19_pandemic_march_2020.pdf.

48 Chad Vickery & Erica Shein, IFES, Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary (9 травня 2012 р.), адреса: https://www.ifes.org/sites/default/files/assessing_electoral_fraud_series_vickery_shein.pdf.

49 IFES, COVID-19 Briefing Series, <https://www.ifes.org/ifes-covid-19-briefing-series>, (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).

50 Rachel Kleinfield Belton, Carnegie Endowment for International Peace, Competing Definitions of the Rule of Law, Implications for Practitioners 16 (2005), адреса: <https://carnegieendowment.org/files/CP55.Belton.FINAL.pdf>.

51 Guidelines and Explanatory Report of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), No. 190/2002, *Code of Good Practice in Electoral Matters* (30 жовтня 2002 р.).

52 UNHRC, *CCPR General Comment No. 34: Article 19: Freedoms of Opinion and Expression: International Covenant on Civil and Political Rights*, September 13 вересня 2011 р., CCPR/C/GC/34.

53 UNHRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant*, 27 серпня 2001 р., CCPR/CO/72/NET.

54 UNHRC, *CCPR General Comment No. 25: Article 25: Participation in Public Affairs and the Right to Vote*, July 12, 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. (“Громадяни також беруть участь у веденні державних справ, впливаючи на своїх представників через публічні обговорення та діалог...”).

55 Helena Catt, Et. Al., International IDEA, *Electoral Management Design 336* (2006), адреса: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>.

56 Michael Clegg, Et. Al., (2016).

57 *Id.*

- 58 Antonio Spinelli, International IDEA, Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test (лютий 2020 р.), адреса: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf>.
- 59 *Id.*
- 60 Michael Clegg, Et Al., (2016).
- 61 Довідник організації "International IDEA" щодо зовнішнього голосування коротко описує ці обмеження таким чином: "Голосування через довірену особу може бути доволі проблемним з точки зору демократичної теорії, оскільки немає гарантії, що голос, поданий довіреною особою, – а, отже, можливо, навіть результат виборів – відображає волю первісного виборця. Довірена особа може скористатись цією процедурою, щоб отримати додатковий голос і тим самим порушити принцип рівності виборчих прав. Голосування в дипломатичних місцях може позбавити деяких зовнішніх виборців права проголосувати, якщо вони не можуть дістатись виборчих дільниць. Голосування поштою може бути не настільки прозорим, як голосування в дипломатичній місії, в присутності державних посадовців, – а голосування в дипломатичній місії залежить від того, наскільки безсторонніми й чесними сприймаються ці посадовці". Dieter Nohlen & Florian Grotz, *The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in Voting From Abroad: The International IDEA Handbook*, International IDEA & Instituto Federal Electoral (2007).
- 62 Andrew Ellis, *The History and Politics of External Voting, in Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, International IDEA & Instituto Federal Electoral (2007).
- 63 Див., *e.g.*, Zosia Wanat, *Polish government rams through electoral system changes*, Politico (6 квітня 2020 р.), адреса: <https://www.politico.eu/article/polish-pis-rams-through-electoral-system-changes/> ("Служба охорони здоров'я країни недофінансовується, і бізнес дедалі частіше скаржиться на масштаб спрямованих на економічний порятунок зусиль уряду. Якщо ситуація значно погіршиться, Дуда може мати проблеми з виграшем другого п'ятирічного терміну".)
- 64 Claudia Ciobanu, *Democracy Digest: Ten ways to undermine Polish election*, Balkan Insight (1 травня 2020 р.), адреса: <https://balkaninsight.com/2020/05/01/democracy-digest-ten-ways-to-undermine-polish-election/>.
- 65 Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No. 99), OSCE, Op. No. ELE-POL/373/2020 (27 квітня 2020 р.), para. 20.
- 66 Claudia Ciobanu, (2020).
- 67 Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No. 99), OSCE, Op. No. ELE-POL/373/2020 (27 квітня 2020 р.), para 12.
- 68 Claudia Ciobanu, (2020). (пояснюється, що в документі, поданому до Сенату Верховним Судом Польщі, було заявлено, що до виборчого закону не можна вносити зміни менш ніж за шість місяців до виборів).
- 69 Claudia Ciobanu, *Poland Postpones Presidential Election*, Balkan Insight (7 травня 2020 р.), адреса: <https://balkaninsight.com/2020/05/07/poland-postpones-presidential-election/>.
- 70 ACE: The Electoral Knowledge Network, Introduction: Budgeting Systems, <http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/introduction/vo30/vo33b/default> (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 71 ACE: The Electoral Knowledge Network, Voter Registration: Guiding Principles of Voter Registration, <http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vr20> (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 72 European Platform for Democratic Elections, Rapid Assessment: Covid-19 & Elections in Europe, <https://www.epde.org/en/news/details/rapid-assessment-covid-19-elections-in-europe.html>, (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 73 ACE: The Electoral Knowledge Network, Parties and Candidates: Guiding Principles of Parties and Candidates, <https://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pc20> (останнє завантаження 26 травня 2020 р.).
- 74 Laura Castellanos, *Castaños Guzmán: "JCE trabaja a todo vapor para realizar sí o sí elecciones del 5 de julio,"* Junta Central Electoral (8 травня 2020 р.), <https://jce.gob.do/Noticias/castanos-guzman-jce-trabaja-a-vapor-para-realizar-si-o-si-elecciones-del-5-de-julio>.
- 75 Antonio Spinelli, (2020).
- 76 *Mali: Parliamentary Elections Hitch-Free*, AllAfrica (20 квітня 2020 р.), <https://allafrica.com/stories/202004210310.html>.

- 77 *Iran Elections: Record Low Turnout but Hardliners Set for Win*, BBC (23 лютого 2020 р.), <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51605942>.
- 78 Michael T. Morely, *Election Emergencies: Voting in the Wake of Natural Disasters and Terrorist Attacks*, 546 Emory L.J. 545, адреса: <https://law.emory.edu/elj/content/volume-67/issue-3/articles/election-emergencies-voting-natural-disasters-terrorist-attacks.html>.
- 79 Const. art. 85, 145 (Dem. Rep. Congo).
- 80 Const. art. 85 (Dem. Rep. Congo).
- 81 *Supreme Court upholds SEC decision to postpone Andhra Pradesh Local Body Polls*, Times of India (19 березня 2020 р., 1:58 PM), http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/74708189.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.
- 82 Owen Khamula, *Malawi Supreme Court Gives Deadline on Swearing-In President: Parliament to Set Voting Day*, Nyasa Times (15 травня 2020 р.), <https://www.nyasatimes.com/malawi-supreme-court-gives-deadline-on-swearing-in-president-parliament-to-set-voting-day/>.
- 83 Laura Angela Bagnetto, *Malawi's Supreme Court Rules in Favour of Election Rerun, But Only With Original Candidates*, Radio France Internationale (5 серпня 2020 р.), <http://www.rfi.fr/en/africa/20200508-malawi-s-supreme-court-rules-in-favour-of-election-rerun-but-only-with-original-candidates>.
- 84 Organo Electoral Plurinacioal, Bolivia, <https://www.oep.org.bo>.
- 85 Const. art. 26(II)(2) (Bol.) (визначає обов'язковість голосування)
- 86 *Republican Nat'l Comm. v. Democratic Nat'l Comm.*, 140 S.Ct. 1205 (2020).
- 87 Reid J. Epstein, *Upset Victory in Wisconsin Supreme Court Race Gives Democrats a Lift*, N.Y. Times (13 квітня 2020 р.), <https://www.nytimes.com/2020/04/13/us/politics/wisconsin-primary-results.html>.
- 88 Reid J. Epstein, (2020).
- 89 Executive Order No. 74, Office of the Governor, State of Wisconsin (7 квітня 2020 р.), адреса: <https://evers.wi.gov/Documents/COVID19/EO074-SuspendingInPersonVotingAndSpecialSession.pdf>.
- 90 Emergency Motion for Temporary Injunction, Wisconsin Legislature v. Evers (Wis. 2020), адреса: <https://fox11digital.com/news/PDFs/Motion-for-TRO-FINAL.pdf>.
- 91 Order for Temporary Injunction, Wisconsin Legislature v. Evers, No. 2020AP765-OA, p. 3 (Wis. 2020).
- 92 Opinion and Order, Wisconsin Legislature v. Evers, 20-cv-249-wmc (W.D. Wis. 2020), адреса: <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.wiwd.45522/gov.uscourts.wiwd.45522.170.0.pdf>.
- 93 *Republican Nat'l Comm. v. Democratic Nat'l Comm.*, 140 S.Ct. 1205 (2020), адреса: https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1016_o759.pdf.
- 94 Jim Rutenberg & Nick Corasaniti, *How a Supreme Court Decision Curtailed the Right to Vote in Wisconsin*, N.Y. Times (13 квітня 2020 р.), <https://www.nytimes.com/2020/04/13/us/wisconsin-election-voting-rights.html>.
- 95 Jim Rutenberg & Nick Corasaniti, (2020).



International Foundation
for Electoral Systems