

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

о результатах дистанционного мониторинга выборов в Бундестаг ФРГ 18 созыва 22 сентября 2013 года

22 сентября 2013 года в Германии прошли общенациональные выборы в нижнюю палату парламента – Бундестаг, который будет формировать правительство и выбирать высшее должностное лицо исполнительной власти – Федерального канцлера – на ближайшие четыре года.

Достаточно сложная двухступенчатая связанная система распределения депутатских мандатов, при которой объединяются воедино два принципа – персонализация кандидатов и выбор политического курса, и существующий определенный вакуум в информационном поле относительно немецких национальных электоральных процедур стали причиной организации общественного дистанционного мониторинга выборов депутатов Бундестага 18 созыва.

Настоящий дистанционный мониторинг выборов в Бундестаг, прошедших 22 сентября 2013 года, осуществлен с целью создать объективную и максимально полную картину реализации избирательных прав граждан в ходе прошедшей избирательной кампании, а также оценить уровень исполнения международных электоральных обязательств властями Германии.

Дистанционный мониторинг был инициирован и проведен российскими общественными организациями - Российским общественным институтом избирательного права (РОИИП) при поддержке ряда профильных общественных объединений и представителей Общественной палаты Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, Дипломатической академии МИД России и МГИМО МИД России.

Эксперты в ходе дистанционного мониторинга выборов депутатов Бундестага 18 созыва пришли к следующим предварительным выводам:

Прошедшие 22 сентября 2013 года выборы депутатов Бундестага ФРГ подтвердили доверие избирателей своей национальной избирательной системе, но выявили ряд недостатков, бросающих вызов международным избирательным стандартам.

Прошедшие выборы, продемонстрировав определенный прогресс и сближение с международными избирательными стандартами, в целом соответствовали национальному законодательству Германии, которое,

тем не менее, по ряду аспектов отстает от лучших практик и рекомендаций авторитетных международных организаций, включая Совет Европы и ОБСЕ. Вопросы, связанные с действующим механизмом распределения депутатских мандатов, оптимизацией досрочного голосования по почте, регулированием проведения агитации с гарантией равного допуска к СМИ всех участников выборов, обеспечения равенства участников выборов на всех этапах избирательной гонки, открытостью финансирования партий, законодательным закреплением института наблюдения требуют пристального внимания властей ФРГ с привлечением в дискуссию широкой немецкой общественности, а не только участников политических баталий.

Полное обеспечение соблюдения международных принципов проведения демократических выборов и международных обязательств ФРГ (принципы всеобщего избирательного права, равного избирательного права, тайного голосования, открытых и гласных выборов, подлинных и справедливых выборов, периодических и обязательных выборов) требует от властей Германии дальнейших реформ по имплементации международных стандартов в национальное избирательное законодательство.

Приступая к исследованию, авторы учитывали и то обстоятельство, что, несмотря на международные обязательства Германии открыть свои общенациональные выборы для международных наблюдателей с 1990 года¹, первая группа экспертов БДИПЧ ОБСЕ впервые посетила выборы депутатов в Бундестаг только в 2009 году и вынесла ряд рекомендаций, которые не были в полной мере учтены до выборов 2013 года. Однако, несмотря на это, миссия БДИПЧ ОБСЕ на прошедших выборах состояла всего из двух экспертов. В частности, замечания БДИПЧ касались вопросов изменения законодательства о выборах, неравенства при доступе кандидатов к СМИ, соблюдения принципа равенства голоса, наблюдения за голосованием, финансирования предвыборной агитации, сложности процедур обжалования.

После проведения в 2009 году выборов депутатов Бундестага Конституционный суд ФРГ дважды признавал неконституционной избирательную систему в части методики распределения депутатских мандатов. Бундестаг внес изменения в законодательство о парламентских выборах только 3 мая 2013 года, т.е. менее чем за полгода до проведения голосования на очередных выборах, когда избирательная кампания уже стартовала, что противоречит избирательным стандартам ОБСЕ и Совета Европы.

Обновленная система распределения мандатов только увеличила возможности политических игроков по манипуляциям волеизъявлением избирателей, связанных с технологией «шплиттинга» (агитация своих сторонников отдавать «второй голос» за список партнерской партии с целью

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.)

попадания в парламент только по одномандатным округам, таким образом, увеличивая численность парламента за счет списка партии-партнера). Так, в Баденвюртенберге и в Саксонии доминирует партия ХДС, поэтому вполне вероятно, что на выборах она заберет все прямые места одномандатников. Если сторонники этой партии проголосует «вторым» голосом за другую партию, то это приведет к возникновению дополнительных «подвешенных» голосов и принесет пользу партии ХДС, которой будут добавлены «подвешенные» мандаты в новом составе Бундестага. Пропорциональная представительность парламента не будет в полной мере соответствовать воле избирателей.

По закону Бундестаг состоит из 598 депутатов (в Конституции ФРГ общая численность не установлена). Но достаточно сложная связанная система распределения депутатских мандатов позволяет увеличивать численность парламента на несколько десятков депутатских кресел, эта численность может достигать, по оценке специалистов, до 800 депутатов.

В законодательстве о выборах ФРГ отсутствует четкий и исчерпывающий перечень оснований отказа политическим партиям в участии в выборах, а принятие решений возложено на избирательные органы. Из 69 политических партий, официально заявивших о своих намерениях участвовать в выборах, только списки 34 (менее 50%) были включены в избирательные бюллетени. Не участвовали в выборах (не были допущены или отказались) такие партии, как Коммунистическая партия Германии (КПД), Независимое демократическое объединение (DUW), Исламский демократический Союз (IDU), Мусульманская демократическая партия (MDU), партия «Общество христиан» (СМ), Партия «Новый центр» (NM), Немецкое национальное собрание (DNV). Более того, из 60 политических партий, не имеющих преференций (не парламентские партии), ровно половина (30 партий) не была допущена к выборам, а в последствии 5 партий из числа допущенных отказались от выдвижения кандидатов. 12 партий обжаловали отказ в Конституционный суд, который восстановил в правах только одну партию – Германское национальное собрание (DNV). Как минимум, двум партиям было отказано в участии в выборах по причине «не соответствия формы документов образцу, установленному в законодательном порядке» (партии «Следующие» и «Германский рейх»).

При проведении выборов депутатов Бундестага 22 сентября 2013 года наблюдается определенный рост конкуренции кандидатов на один депутатский мандат по сравнению с выборами 2009 года (примерно на 25%). Также увеличилось и число земельных списков в избирательных бюллетенях по сравнению с предыдущими выборами (примерно на 15%). Таким образом, наблюдается возрастание межпартийной политической конкуренции.

Отмечается незначительное падение удельного веса женщин-кандидатов в земельных списках политических партий (в пределах 2%).

Система избирательных органов в ФРГ формируется централизованно и не в полной мере отвечает принципам коллегиальности. Федеральный

руководитель по проведению выборов и его заместитель назначаются министром внутренних дел на неопределенное время. Федеральный руководитель по проведению выборов назначает восемь заседателей в состав Федеральной комиссии по выборам, выдвинутых партиями, которые контролируют решения окружных комиссий и проверяют жалобы. По аналогичной схеме согласно законодательству формируются и нижестоящие избирательные комиссии.

Единый федеральный регистр избирателей в ФРГ отсутствует. Создание его не планируется. Списки избирателей, в которых в Германии по последним данным 61,8 млн. человек, составляют администрации общин, основываясь на данных, которые предоставляют коммунальные службы, занимающиеся регистрацией прибывающих и убывающих граждан. Численность населения в избирательном округе может отклоняться до 25 процентов от среднего значения, то есть «вес голоса» избирателя в зависимости от округа может отличаться на 1/4.

Новая редакция Закона о выборах, одновременно привела к ограничению и расширению избирательных прав немцев, проживающих за границей. Граждане ФРГ, покинувшие страну более 25 лет назад, лишаются избирательного права, если они не сумеют доказать свою непосредственную причастность к политической жизни Германии (процедура доказывания в законе не установлена). При этом совершенно не важно, что они выросли, учились и работали в Германии, говорят, пишут и думают на немецком и полностью ощущают себя немцами. С другой стороны, возможность получить право голоса получают граждане ФРГ, которые даже никогда не проживали в Германии, однако являются участниками общественных организаций и политических движений, которые вовлечены в политическую жизнь ФРГ.

Отсутствие в законе конкретной даты проведения выборов в Бундестаг², приводит к их назначению на день, выбранный на основе политической целесообразности. Назначение дня голосования на 22 сентября (против чего возражала СДПГ) многие эксперты увязывают с тем, что федеральным министром внутренних дел является член партии ХСС Ханс-Петер Фридрих (именно министр внутренних дел ФРГ официально предлагает Федеральному президенту дату проведения голосования).

Не прозрачной является система финансирования избирательных кампаний кандидатов и партий. Избиратели узнают, на чьи деньги велась избирательная кампания той или иной партии только из ежегодных финансовых отчетов. Даже вновь образованная и активно набирающая электоральный вес партия «Альтернатива для Германии» не раскрывает свои финансовые поступления. Избирателю перед голосованием тяжело

² В соответствии с избирательным законодательством ФРГ новые выборы в Бундестаг проводятся не ранее чем через сорок пять и не позднее чем сорок семь месяцев с начала его деятельности, т.е. временной интервал назначения даты голосования составляет два месяца.

определить «близость» партии к определенным экономическим кругам и сделать осознанный выбор, основанный на экономических приоритетах.

Формально в законодательстве ФРГ закреплено требование о нейтральности со стороны государственных теле- и радиостанций по отношению к участвующим в выборах партиям. На практике принцип равенства не соблюдается. Дебаты проводятся только между двумя кандидатами от ведущих политических партий (коалиций). И такое положение вещей по существу поддерживает Федеральный Конституционный суд, отмечая в своих постановлениях, что «по особо важным причинам дифференциация при распределении времени вещания является оправданной».

На выборах в Германии проявилась и еще одна проблема, связанная с отсутствием информационных границ, и на которую необходимо обратить внимание международному сообществу. Электронные средства массовой информации, включая Интернет, не попадающие под юрисдикцию ФРГ, не связаны требованиями избирательного законодательства Германии и осуществляли свою деятельность, руководствуясь принципом «свободы слова». Так, ряд телевизионных каналов, вещающих на территории Германии, но зарегистрированных в сопредельных государствах, передавали новостные и информационные блоки, в том числе и в день голосования, с явным позитивным превалированием в эфире одного из кандидатов и его партии.

На общенациональных выборах в ФРГ отмечается постоянное увеличение числа досрочно проголосовавших по почте (в 2009 году число таких избирателей в Германии перевалило за 20%). Ожидается, что на парламентских выборах 22 сентября каждый четвертый избиратель воспользуется правом отдать свой голос по почте. Таким образом, число избирателей, выбравших данный альтернативный способ, превысит отметку в 15 миллионов человек. В Берлине почти 20% (более 500 тыс.) избирателей изъявили желание отдать свой голос именно по почте, в Мюнхене наблюдается рост желающих проголосовать по почте на 25% по сравнению с предыдущими парламентскими выборами, в Бремене сотрудники избирательных комиссий вынуждены работать сверхурочно, чтобы обработать все голоса.

В связи с этим эксперты обращают внимание на тот факт, что голосование по почте, в сущности, может подрывать принцип тайного свободного выбора и увеличивает вероятность манипуляций. Досрочное голосование по почте не должно превращаться из исключения в правило.

Вызывают озабоченность экспертов ограниченные возможности (как по субъектному составу, так и по времени) заинтересованных лиц обжаловать нарушения своих избирательных прав. Заявления о проверке правильности проведения выборов и установления результатов должны быть поданы в Бундестаг в течение месяца, а жалобы в Федеральный Конституционный Суд – в течение двух месяцев. Суды ФРГ (за исключением

Конституционного суда) не участвуют в рассмотрении жалоб, связанных с нарушением избирательных прав.

В соответствии с законодательством Германии на партии национальных меньшинств не распространяется требование о преодолении пятипроцентного порога на выборах в Бундестаг. Однако партии национальных меньшинств - Партия датского меньшинства (Союз южношлезвигских избирателей) и Партия лужицких сорбов (Альянс лужицких сорбов) в прошедших выборах не участвовали.

Институт наблюдения на выборах как правовая дефиниция в законодательстве ФРГ не предусмотрен. В соответствии с параграфом 54 Федерального положения о выборах во время проведения выборов и при определении результатов и подсчете голосов каждый имеет право присутствовать в помещении для голосования, если он при этом не создает помехи ходу выборов. Однако отсутствие закрепления в законе гарантий на наблюдение за выборами (прав и обязанностей) ограничивает право наблюдателей присутствовать на избирательном участке, так как трактовка термина «помеха» может иметь широкие пределы усмотрения со стороны руководителя избирательной комиссии.

Не исключено, что именно по причине отсутствия законодательного закрепления института общественного наблюдения, широкая гражданская общественность, в отличие, например, от стран постсоветского пространства, исключена из мониторинга выборов и не является активным участником избирательного процесса с целью содействия обеспечению и защите избирательных прав граждан ФРГ.

В ходе дистанционного мониторинга выборов депутатов Бундестага ФРГ проводилась оценка степени реализации властями Германии взятых на себя международных обязательств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов по общепризнанным принципам проведения выборов. По результатам такого мониторинга можно отметить следующие проблемные моменты, требующие совершенствования посредством внесения изменений в законодательство либо изменения правоприменительной практики с целью более полной реализации международных обязательств и международных избирательных стандартов.

Принцип всеобщего избирательного права. Законодательством предусмотрен ценз оседлости – активное избирательное право предоставляется гражданам, постоянно проживающим на соответствующей территории не менее трех месяцев. Предусмотрено лишение активного избирательного права граждан ФРГ, проживающих за пределами ее территории более 25 лет, если они не докажут свою непосредственную причастность к политической жизни Германии, причем при отсутствии критериев такой причастности решение соответствующего вопроса предоставляется на усмотрение правоприменителя. Кроме того, вопросы экспертов вызывает процедура лишения активного избирательного права в связи с назначением гражданину опекуна по процедуре, не

предусматривающей предварительную проверку способности человека принимать политические решения. Недостаточно длительный период (5 календарных дней) предоставляется избирателям для ознакомления со списком избирателей и подачи заявлений о внесении в него уточнений. Законодательство не содержит четких критериев допуска объединений к выборам, предусматривая лишь процедурные гарантии в виде необходимости квалифицированного большинства членов Федеральной избирательной комиссии для отказа в допуске к выборам, создавая возможность произвольного усмотрения комиссии при принятии решения.

Принцип равного избирательного права. Федеральный закон о выборах допускает образование избирательных округов с существенно большим, по сравнению с нормами, рекомендуемыми Венецианской комиссией, отклонением от средней нормы: такое отклонение формально не может быть более 15%. Однако, фактически в ФРГ оно может достигать 25%, поскольку только при превышении указанного показателя закон предусматривает обязательное изменение границ округов (при рекомендуемых 10% и 15% в исключительных случаях). Законодательство и практика организации выборов не обеспечивают гарантий для равенства политических партий в медиапространстве. Так, телевизионные дебаты проводятся между представителями двух крупнейших политических партий и отдельно – между представителями иных парламентских партий, в избирательном бюллетене парламентские партии располагаются в порядке убывания числа голосов, полученных на предыдущих выборах, а иные партии следуют за ними в алфавитном порядке, таким же образом располагаются кандидаты, выдвинутые указанными партиями.

Принцип тайного голосования. Существенное число избирателей (около 25%) принимают участие в выборах посредством голосования по почте, для которого в настоящее время не требуется указание уважительной причины. При таком голосовании государство не может обеспечить соблюдение принципа тайного голосования, равно как и проконтролировать его соблюдение.

Принцип открытых и гласных выборов. Законодательство Германии не предусматривает правового статуса наблюдателя. Подзаконный акт – Федеральное положение о выборах, утвержденное Министерством внутренних дел, предусматривает право любого лица находиться при голосовании, подсчете голосов и установлении результатов выборов в помещении для голосования, не создавая помехи ходу выборов. При этом указанное Положение также не предусматривает каких-либо иных прав присутствующих лиц, которые могли бы гарантировать эффективное наблюдение за выборами, а также не создает гарантии от злоупотреблений со стороны руководителя избирательной комиссии при фактически произвольном прекращении реализации права присутствовать (удалении из помещения для голосования) без нарушения закона со стороны присутствующего как основания применения такой меры. Аналогичным

образом, несмотря на международные обязательства ФРГ, не урегулирован и правовой статус международных наблюдателей. Фактически широкая немецкая общественность исключена из процесса контроля за голосованием и подсчета голосов.

Принцип подлинных и справедливых выборов. Законодательство не регулирует порядок проведения предвыборной агитации с точки зрения обеспечения равного доступа участников выборов к средствам массовой информации и иным способам ведения агитации, не ограничивает размеры финансирования избирательных кампаний, не обеспечивает равенство политических партий при допуске к выборам и внесении их в избирательные бюллетени. Регламентация деятельности избирательных органов не обеспечивает их коллегиальную работу, система обжалования не предполагает участие судебных органов (кроме Федерального конституционного суда) в принятии решений по жалобам. Кроме того, рассмотрение жалоб на результаты выборов Бундестагом предполагает политическую, а не правовую, их оценку.

Принцип периодических и обязательных выборов. Законодательное регулирование порядка определения дня голосования на выборах, которым предусмотрено, что день голосования назначает Федеральный президент по предложению Федерального правительства, выбирая одно из воскресений двухмесячного периода, позволяет принимать решения исходя из принципа политической целесообразности в интересах правящей партии или коалиции. Назначение выборов на 22 сентября 2013 года также было предметом острой политической дискуссии.

Предварительные выводы

Прошедшие 22 сентября 2013 года выборы депутатов Бундестага ФРГ подтвердили доверие избирателей своей национальной избирательной системе, но выявили ряд недостатков, бросающих вызов международным избирательным стандартам.

Прошедшие выборы, продемонстрировав определенный прогресс и сближение с международными избирательными стандартами, в целом соответствовали национальному законодательству Германии, которое, тем не менее, по ряду аспектов отстает от лучших практик и рекомендаций авторитетных международных организаций, включая Совет Европы и ОБСЕ. Вопросы, связанные с действующим механизмом распределения депутатских мандатов, оптимизацией досрочного голосования по почте, регулированием проведения агитации с гарантией равного допуска к СМИ всех участников выборов, обеспечения равенства участников выборов на всех этапах избирательной гонки, открытостью финансирования партий, законодательным закреплением института наблюдения требуют пристального внимания властей ФРГ с привлечением в дискуссию широкой немецкой общественности, а не только участников политических баталий.

Полное обеспечение соблюдения международных принципов проведения демократических выборов и международных обязательств ФРГ (принципы всеобщего избирательного права, равного избирательного права, тайного голосования, открытых и гласных выборов, подлинных и справедливых выборов, периодических и обязательных выборов) требует от властей Германии дальнейших реформ по имплементации международных стандартов в национальное избирательное законодательство.

Настоящее предварительное заявление в не полной мере охватывает этапы голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов, включая вопросы рассмотрения жалоб.

Итоговый отчет будет обнародован по завершению всех избирательных процедур на выборах в Бундестаг ФРГ 18 созыва.

23 сентября 2013 года