

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо світової практики проведення виборів під час воєнного стану та
інших безпекових викликів*

***Анотація.** В аналітичній записці досліджено досвід зарубіжних держав щодо проведення виборів під час воєнного стану та інших безпекових викликів. Предметом аналізу стало законодавство таких держав, як Грузія, Молдова, Велика Британія, Польща, Італія, Казахстан, Єгипет, Туніс та інших.*

Вступна частина

Постановка питання про проведення виборів під час воєнного стану чи інших безпекових викликів є достатньо дискусійною, оскільки надзвичайні стани й відповідні адміністративно-правові режими, як правило, передбачають введення низки обмежень окремих прав і свобод людини, що, своєю чергою, актуалізує питання законності виборів.

Так, уведення надзвичайного стану є підставою встановлення обмежень прав і свобод людини з урахуванням правил (критеріїв), визначених низкою міжнародно-правових актів, а також у національних законодавствах переважної частини демократичних держав світу.

Так, статтею 29 Загальної декларації прав людини¹ передбачено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

У статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права² вказується, що під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту 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. При цьому встановлено вимогу, що будь-яка держава, яка бере участь у цьому Пакті і використовує право відступу, повинна негайно інформувати інші держави, що беруть участь у цьому Пакті, за посередництвом Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення. Має бути також зроблено повідомлення через того ж посередника про дату, коли вона припиняє такий відступ.

¹ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

Статтею 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³ закріплено правило відступу від зобов'язань під час надзвичайної ситуації. Зокрема, визначено, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою.

Законодавство сучасних демократичних держав світу, у тому числі України, передбачає можливість обмеження прав і свобод людини виключно на засадах, встановлених у Конституції і визначених відповідними законами.

В умовах надзвичайної ситуації, що завжди потребує концентрації зусиль публічної влади та збільшення повноважень державних органів, може бути проблематичною реалізація виборчих прав громадян і забезпечення демократичних виборчих стандартів. З іншого боку, умови надзвичайної ситуації можуть створювати ризики узурпації державної влади. Тому, очевидно, у законодавстві демократичних держав зазвичай устанавлюються спеціальні механізми введення надзвичайного стану й досить часто передбачено спеціальні заборони щодо внесення змін до Конституції та проведення виборів і референдумів.

Попри встановлення в законодавстві заборон і обмежень щодо проведення виборів в умовах надзвичайних станів, в окремих зарубіжних державах виборчі процеси відбувалися. При цьому зарубіжний досвід проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах безпекових загроз є досить різним.

Проведення виборів під час воєнного стану або надзвичайного стану, зокрема, пов'язаного із зовнішніми загрозами або внутрішніми політичними конфліктами

Молдова

У Конституції⁴ Молдови прямої заборони на проведення виборів під час воєнного чи надзвичайного стану не встановлено. Однак, відповідно до статті 4 Закону «Про режим надзвичайного стану, воєнного стану та стану облоги»⁵ у період надзвичайного стану, воєнного стану чи стану облоги, введеного на всій

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁴ Constitutia Republicii Moldova (Конституція Республіки Молдова прийнята 24 серпня 1994 р.). URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Constitutia-RM-format-mic-Ucr-Tipar-15-07-2016.pdf>

⁵ Lege despre regimurile de urgență și de asediu și legea marțială: Закон Республіки Молдова № 212-XV від 24.06.2004 р. URL: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/zakon_o_rezhimah_chrezvychaynogo_osadnogo_i_voennogo_polozeniya.pdf

території країни, не допускається внесення змін до Конституції, а також проведення виборів до центральних і місцевих органів публічної влади та республіканських і місцевих референдумів.

Згідно зі статтею 21 зазначеного Закону на час надзвичайного стану у зв'язку із загрозою виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного чи соціально-біологічного характеру організація та координування діяльності щодо прийняття необхідних заходів покладаються на Комісію з надзвичайних ситуацій Республіки Молдова, а координація виконання відповідних заходів – на Службу цивільного захисту та надзвичайних ситуацій. Координування виконання відповідних заходів у разі введення надзвичайного стану на певній території покладається також на Міністерство внутрішніх справ і Службу інформації та безпеки Республіки Молдова.

Від початку російської агресії проти України в Молдові було введено надзвичайний стан, який у зв'язку з ризиками для безпеки держави продовжувався декілька разів і діє нині⁶.

5 листопада 2023 року в Молдові в умовах дії правового режиму надзвичайного стану відбулися місцеві вибори. При цьому за два дні до виборів Комісією з надзвичайних ситуацій Уряду Республіки Молдова було прийнято рішення про скасування реєстрації усіх кандидатів від проросійської партії⁷. Згідно із заявою Міжнародної місії зі спостереження за виборами в Республіці Молдова місцеві вибори пройшли мирно та ефективно⁸.

Грузія

Статтею 37 Конституції Грузії⁹ встановлено, що під час дії воєнного або надзвичайного стану вибори до Парламенту Грузії переносяться; відповідно до статті 50 Конституції під час дії воєнного або надзвичайного стану вибори на пост Президента Грузії також мають бути перенесені. Статтею 71 Конституції передбачено, що під час надзвичайного або воєнного стану всенародні вибори не проводяться, однак у випадку введення надзвичайного стану на певній території держави рішення про проведення виборів на іншій території держави приймає Парламент.

Зазначені положення Конституції Грузії отримали розвиток у Виборчому кодексі Грузії¹⁰. Так, статтею 95 Виборчого кодексу передбачено вимогу щодо перенесення виборів Президента Грузії, а статтею 108 – щодо перенесення виборів до Парламенту Грузії під час дії правового режиму воєнного або надзвичайного стану; положеннями статей 133, 155 цього Кодексу встановлено

⁶ Молдова продовжила надзвичайний стан до нового року. Інформація від 24.11.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3791277-moldova-prodovzila-nadzvicajnij-stan-do-novogo-roku.html>

⁷ «Şansa» lui Ilan Şor, exclusă din cursa electorală pentru alegerile locale, prin decizia Comisiei Situații Excepționale. NewsMaker. 03.11.2023 p. URL: <https://newsmaker.md/ro/sansa-lui-ilan-sor-exclusa-din-cursa-electoral-pentru-alegerile-locale-prin-decizia-comisiei-situatii-exceptionale/>

⁸ Вибори у Молдові пройшли мирно та ефективно – міжнародні спостерігачі. Укрінформ. 06.11.2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3783462-vibori-u-moldovi-projsli-mirno-ta-efektivno-miznarodni-sposterigaci.html>

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია (Конституція Грузії від 24.08.1995 р.). Законодавчий вісник Грузії. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>

¹⁰ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: Органічний Закон Грузії від 27.12.2011 р. № 5636-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1557168>

заборону проведення місцевих виборів до Муніципальних зборів Тбілісі та інших місцевих представницьких органів під час дії воєнного або надзвичайного стану.

У 2004 році під час парламентських виборів у Грузії у зв'язку з політичним конфліктом було введено надзвичайний стан у регіоні Аджарія, який тривав частково й під час виборчого процесу. Однак напередодні дня виборів, що мали відбутися 28 березня 2004 року, влада Автономної республіки Аджарія скасувала дію правового режиму надзвичайного стану в регіоні для забезпечення належного проведення виборів у Грузії¹¹.

Казахстан

У Конституції Республіки Казахстан¹² не встановлено заборон щодо проведення виборів під час воєнного чи надзвичайного стану. Однак заборону на проведення виборів і республіканських референдумів під час дії надзвичайного стану передбачено статтею 15 Закону «Про надзвичайний стан»¹³.

15 січня 2012 р. у Казахстані відбулися позачергові вибори депутатів Мажилісу Республіки Казахстан (нижньої палати Парламенту) та місцеві вибори до районних, міських та обласних масліхатів (місцевих представницьких органів). Напередодні, у зв'язку з масовими протестами в місті Жанаозен Мангістауської області Указом Президента Казахстану було введено надзвичайний стан в місті Жанаозен терміном на 20 днів (із 17.12.2011 р. до 05.01.2012 р.), який згодом було продовжено¹⁴ до 31 січня 2012 року відповідно до Закону «Про надзвичайний стан»¹⁵. Рішенням Конституційної Ради Республіки Казахстан про неможливість проведення виборів у місті Жанаозен було припинено роботу виборчих комісій із підготовки виборів. Проте, 10 січня 2012 року, за чотири дні до дня голосування Указом Президента Казахстану було накладено вето на рішення Конституційної Ради Республіки Казахстан у зв'язку з начебто «стурбованістю жителів Жанаозену через Рішення Конституційної Ради, що обмежує їхні виборчі права, передбачені Конституцією та законами Республіки Казахстан»¹⁶.

Таким чином, у Казахстані позачергові парламентські вибори та місцеві вибори в місті Жанаозен Мангістауської області відбувалися під час дії надзвичайного стану.

¹¹ Парламентські вибори в Грузії визнані такими, що відбулись. Український медіа-ресурс «Подробності» від 28.03.2004 р. URL: <https://podrobnosti.ua/110443-parlamentskie-vybory-v-gruzii-priznany-sostojavshimisja.html>

¹² Қазақстан Республикасының Конституциясы (прийнята на референдумі від 30.08.1995 р.) URL: <https://constitution.kz/razdel9/>

¹³ Төтенше жағдай туралы : Закон Республіки Казахстан від 08.02.2003 р. № 387. Еталонний контрольний банк нормативних правових актів Республіки Казахстан в електронному вигляді. URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/14470/rus/01.03.2011>

¹⁴ Маңғыстау облысының Жаңаөзен қаласында төтенше жағдай режимін ұзарту туралы : Указ Президента Республіки Казахстан від 04.01.2012 р. №215. Інформаційно-правова система нормативних правових актів Республіки Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000215>

¹⁵ Төтенше жағдай туралы. Закон Республіки Казахстан від 08.02.2003 р. № 387. Інформаційно-правова система нормативних правових актів Республіки Казахстан. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/kaz196568.pdf>

¹⁶ Заборону на вибори в Жанаозені відмінено. BBC News Україна. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2012/01/120111_hk_zhanaozen_kazakh

Алжир

На фоні тривалого політичного конфлікту в Алжирі неодноразово проводилися загальнодержавні вибори.

Указом Президента Алжиру в 1992 році на території держави було запроваджено надзвичайний стан¹⁷, який тривав у режимі його продовження близько 19 років, аж до подій так званої «арабської весни» у 2011 році. При цьому введення надзвичайного стану було пов'язано з політичним протистоянням на фоні виборчого процесу. У результаті виборчий процес було зупинено і фактично владу в державі взяла під контроль одна зі сторін конфлікту. За свідченням аналітиків, жорстока боротьба між алжирськими військовими та політичною партією FIS не припинялася протягом кількох років¹⁸.

У 1995 році в Алжирі було відновлено конституційні процеси, і з того часу в державі регулярно проводилися президентські, парламентські та місцеві вибори, зокрема під час обмежень, установлених внаслідок режиму надзвичайного стану (воєнного стану).

Відповідно до статті 105 Конституції¹⁹ Президент Республіки в разі крайньої необхідності приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану або облоги на певний період, однак надзвичайний стан або стан облоги не може бути продовжено, окрім як після схвалення такого рішення обома палатами Парламенту. Водночас відповідно до статті 107 Конституції Алжиру Президент Республіки може ввести надзвичайний стан у разі, якщо державі загрожує неминуча небезпека, яка має вплинути на її конституційні інститути, її незалежність або територіальну цілісність. При цьому попередньо Президент Республіки має провести консультації з очільниками обох палат Парламенту (Національних зборів) і Головою Конституційної ради, а також заслухати Вищу раду безпеки та Раду Міністрів. До повноважень Президента Республіки також належить прийняття виняткових заходів, необхідних для збереження незалежності нації та конституційних інститутів Республіки.

Слід відзначити, що протягом періоду надзвичайного стану до Конституції Алжиру в різні роки вносилися зміни (поправки від 10 квітня 2002 року, від 15 листопада 2008 року, від 6 березня 2016 року), якими чинному Президенту надавалося право балотуватися на відповідний пост необмежену кількість разів.

Туніс

У Тунісі на фоні подій 2010–2011 років, відомих як «Друга Жасминова революція» (Фінікова революція), у 2011 році на території всієї держави було

¹⁷ الجزائر في الطوارئ حالة حول : Указ Президента Алжирської Народної Демократичної Республіки («Про запровадження надзвичайного стану») № 92-44 від 05 Шаабана 1412 р. (відповідає 09.02.1992 р.). URL: https://www.echoroukonline.com/%D9%85%D8%B1%D8%B3%D9%88%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A7%D8%AD%D9%84-%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF-%D8%A8%D9%88%D8%B6%D9%8A%D8%A7%D9%81-%D8%B9%D8%A7%D9%85-1992-%D9%88#google_vignette

¹⁸ Обмеження змін через зміни: ключ до довговічності алжирського режиму. Далія Ганем. MALKOLM H. KERR CARNEGIE MIDDLE CENTER. URL: <https://carnegie-mec.org/2018/05/08/limiting-change-through-change-key-to-algerian-regime-s-longevity-pub-76237>

¹⁹ 8 ديسمبر 1996 (Конституція Алжирської Народної Демократичної Республіки прийнята 08.12.1996 р. зі змінами). URL: <https://www.joradp.dz/har/consti.htm>

введено режим надзвичайного стану. Парламент Тунісу було розпущено й оголошено про позачергові парламентські вибори. 14 січня 2011 року Президент Тунісу пішов у відставку разом з Урядом.

Відповідно до статті 80 Конституції Тунісу²⁰ в разі неминучої небезпеки, що загрожує існуванню нації, а також безпеці незалежності держави, коли нормальне функціонування державних органів є неможливим, Президент Республіки може вжити заходів, яких вимагає така виключна ситуація (надзвичайного стану), після консультації із Прем'єр-міністром і Головою Парламенту (Зборів народних представників) та інформування голови Конституційного суду, та оголошує про такі заходи в заяві до народу. Установлено, що зазначені заходи мають бути спрямовані на забезпечення якнайшвидшого відновлення нормального функціонування державних органів, а Парламент вважається постійно діючим органом протягом такого періоду. У період надзвичайного стану встановлено заборону Президенту розпускати Парламент і заборону Президенту оголошувати недовіру Уряду.

Згідно зі статтею 1 Закону «Про введення надзвичайного стану»²¹ надзвичайний стан може бути введено по всій території Республіки або в окремих її частинах у разі неминучої небезпеки, що є результатом грубого порушення громадського порядку, або в разі настання подій, які носять характер суспільного лиха.

Фактично Президент своїми указами продовжував установлений надзвичайний стан по всій території держави більше двадцяти разів, зокрема й під час проведення виборів усіх рівнів²².

Під час дії надзвичайного стану на загальнонаціональному референдумі було прийнято поправки до Конституції Тунісу, у результаті чого вперше проведено місцеві вибори до органів місцевого самоврядування усіх рівнів, які також відбувалися в період надзвичайного стану.

У 2021 році під час дії режиму надзвичайного стану було проведено останні парламентські вибори та утворено новий Уряд Тунісу.

Єгипет

Відповідно до статті 154 Конституції Арабської Республіки Єгипет²³ Президент Республіки може ввести надзвичайний стан у державі з дотриманням

²⁰ تم اعتماد الدستور التونسي في 14 يناير 2014 (Конституція Туніської Республіки, прийнята Конституційною Асамблеєю 14 січня 2014 року) ратифікована Національними Установчими Зборами Туніської Республіки від 26.01.2014 р. URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/constitution_tunisienne_-_version_arabe_-_27012014.pdf

²¹ الطوارئ حالة بتنظيم يتعلق 1978 جانفي 26 في مؤرخ 1978 لسنة 50 عدد ر (Закон Туніської Республіки № 50 від 26.01.1978 р. (Закон Туніської Республіки «Про введення надзвичайного стану»). URL: <https://cyrilla.org/ar/document/m62fcw8j21t0z7x63u9chxgvi?page=2>

²² 2020 الأول كانون 27 القانون هذا عن معرفته ينبغي ما: الطوارئ حالة تمدد تونس (Туніс продовжив надзвичайний стан: що варто знати про цей закон. Публікація від 27.12.2020 р.) URL: <https://www.almayadeen.net/news/politics/1444766/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%AA%D9%85%D8%AF%D8%AF-%D8%AD%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A6--%D9%85%D8%A7-%D9%8A%D9%86%D8%A8%D8%BA%D9%8A-%D9%85%D8%B9%D8%B1%D9%81%D8%AA%D9%87-%D8%B9%D9%86-%D9%87%D8%B0%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86>

²³ التغييرات مع 1971 سبتمبر 11 يوم استفتاء في العربية مصر جمهورية دستور اعتماد تم (Конституція Арабської Республіки Єгипет прийнята на референдумі 11 вересня 1971 року зі змінами 1980, 2005, 2007, 2012 рр.). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=ar

встановленої Конституцією процедури. Цією ж статтею встановлено заборону на розпуск Парламенту під час дії надзвичайного стану. Правове регулювання режиму надзвичайного стану в Єгипті встановлюється Законом «Про надзвичайний стан»²⁴. Надзвичайний стан може бути введено щоразу, коли безпека чи громадський порядок на території Республіки або в її адміністративній одиниці загрожує безпеці, незалежно від того, чи це спричинено початком війни, виникненням внутрішніх заворушень, катастроф, епідемій. Уведення та припинення надзвичайного стану здійснюється за рішенням Президента Республіки.

Після революції 2011 року в Єгипті режим надзвичайного стану неодноразово скасовувався та відновлювався. У тому числі, надзвичайний стан було введено напередодні президентських виборів 2018 року, а скасовано лише у 2021 році.

Введення надзвичайного стану відповідно до єгипетського законодавства відбувається як виняток із правил, оскільки це стан, що стосується «надзвичайних подій», відмінних від нормального життя, і передбачає суттєві обмеження громадянських свобод, а в разі їх порушення тягне за собою не лише адміністративну, а й кримінальну відповідальність. Однак такий виняток був правилом у Єгипті протягом багатьох років, оскільки правопорушення, вчинені під час надзвичайного стану, розглядаються судами як тяжкі злочини з винесенням рішень та вироків без права на оскарження. Зокрема, відповідно до положень Закону «Про надзвичайний стан» правопорушення, скоєні під час дії надзвичайного стану, підсудні Вищому суду державної безпеки Єгипту, який є монопольною та одночасно вищою судовою ланкою, і рішення якого не можуть бути оскаржені чи скасовані. А державне обвинувачення в такому процесі здійснює Вища прокуратура державної безпеки Єгипту.

Єгипетські політичні оглядачі та юристи констатують, що надзвичайний стан став усталеною нормою в законах, які обмежують громадянські свободи²⁵, водночас надзвичайний стан часто розглядається як інструмент політичної доцільності існуючого владного режиму в Єгипті.

Туреччина

Законодавство Туреччини встановлює чітке розмежування між воєнним станом і надзвичайним станом у державі.

Надзвичайний стан (OHAL) – це режим, який встановлюється у випадках, коли необхідний надзвичайний адміністративний порядок, зокрема, у зв'язку зі стихійним лихом, небезпечними епідеміями, масовими заворушеннями, що загрожують громадському порядку. На відміну від надзвичайного стану, у період дії правового режиму воєнного стану влада в Республіці переходить до військового управління (однак функціонування воєнних судів не передбачено).

²⁴ 162 لسنة 1958 رقم الطوارئ قانون (Надзвичайний Закон №162 від 1958 р.). URL: <https://manshurat.org/node/63711>

²⁵ إلباغها؟ يعني ماذا.. بمصر الطوارئ من طويل تاريخ. Публікація від 27.10.2021 р.). URL: <https://www.aljazeera.net/politics/2021/10/27/%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE-%D8%B7%D9%88%D9%8A%D9%84-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A6-%D8%A8%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D9%85%D8%A7%D8%B0%D8%A7-%D9%8A%D8%B9%D9%86%D9%8A>

Відповідно до статті 15 Конституції²⁶ в разі війни, мобілізації, воєнного або надзвичайного стану здійснення основних прав і свобод може бути частково або повністю призупинено, якщо це вимагається ситуацією.

У 2018 році в Туреччині відбулись одночасно президентські й парламентські вибори. Зокрема, ці вибори проходили під час дії надзвичайного стану, запровадженого в 2016 році внаслідок спроби державного перевороту в державі²⁷.

У десяти провінціях (зокрема, у провінціях Адана, Адіяман, Діярбакир, Газіантеп, Хатай, Кахраманмараш, Кіліс, Малатья, Османіє і Шанлиурфа), що постраждали від землетрусів 6 лютого 2023 року, Указом Президента Туреччини відповідно до статті 119 Конституції та статті 3 Закону «Про надзвичайний стан» № 2935 було оголошено надзвичайний стан на три місяці з 8 лютого 2023 року. Ці провінції були спустошені через стихійне лихо. Разом із рішенням про оголошення надзвичайного стану було анонсовано перенесення дати виборів на 14 травня 2023 року, які мали відбутися 18 червня 2023 року у звичайному режимі.

Згідно з Конституцією Туреччини «перенесення» виборів на іншу дату вбачається неможливим, однак за одним винятком – відповідно до статті 78 Конституції вибори можуть бути перенесені лише на один рік через «воєнний стан». Статтею 78 Конституції Турецької Республіки установлюється, що якщо через війну неможливо провести нові вибори, Великі національні збори Туреччини можуть прийняти рішення про перенесення виборів на один рік. Якщо причину перенесення не усунено, цей процес може бути повторений відповідно до процедури, зазначеної в рішенні про перенесення виборів.

Як зазначили турецькі дослідники²⁸, у Конституції визначено, що лише «війна» може бути підставою для перенесення виборів. Однак, відповідно до рішення Конституційного Суду²⁹ підставою для перенесення виборів можна вважати й такі ситуації, як землетруси.

У результаті Указом Президента Туреччини від 10 березня 2023 року дату виборів до Парламенту й виборів Президента Туреччини було призначено на 14 травня 2023 року³⁰. Відповідно й Вища виборча рада визначила, що перший тур президентських виборів і парламентських виборів відбудеться 14 травня 2023 року, а другий тур президентських виборів – 28 травня 2023 року. Тому виборчий процес позачергових президентських і парламентських виборів у

²⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Конституція Турецької Республіки прийнята 18.10.1982 р.) URL: <https://www.ihd.org.tr/tke-cumhuretanayasasi/>

²⁷ Erdoğan: Seçim sonrası OHAL kalkabilir (Ердоган: надзвичайний стан може бути скасований після виборів). Deutsche Welle турецька. Публікація від 08.06.2018. URL: <https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan-se%C3%A7im-sonras%C4%B1-ohalin-kalkmas%C4%B1-s%C3%B6z-konusu-olabilir/a-44121693>

²⁸ Deprem nedeniyle seçimler ertelenebilir mi? Anayasa ne diyor? (Чи можуть вибори перенести через землетрус? Що говорить Конституція?) EuroNews. URL: <https://tr.euronews.com/2023/02/12/deprem-nedeniyle-secimler-ertelenebilir-mi-anayasa-ne-diyor>

²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı (Рішення Конституційного Суду Турецької Республіки) № 2012/30 № 96 від 15.06.2012. (Офіційний Вісник від 01.01.2013 р. № 28515). URL: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130101-8.htm>

³⁰ Erdoğan imzayı attı, tarih netleşti: Seçim kararnamesi Resmi Gazete'de (Ердоган підписав, дата стала ясною: Указ про вибори в Офіційному віснику) від 10.03.2023 р. URL: <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/politika/erdogan-imzayi-atti-tarih-netlesti-secim-kararnamesi-resmi-gazetede-953345>

Туреччині було розпочато під час надзвичайного стану, однак надзвичайний стан було скасовано за 6 днів до дня голосування, яке проходило у звичайному режимі.

Проведення виборів в умовах пандемії COVID-19

Генеральний директор Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) 11 березня 2020 року на брифінгу для засобів масової інформації щодо COVID-19 офіційно оголосив про пандемію коронавірусної хвороби у світі³¹.

Пандемія COVID-19 була однією з найсерйозніших надзвичайних ситуацій, які бачив світ. Швидке поширення вірусу створило величезну гуманітарну загрозу, але також і безпрецедентний виклик для учасників виборів у всьому світі, які прагнуть захистити їх чесність. Пандемія суттєво вплинула на виборчий процес, держави вживали безпрецедентні заходи для захисту виборів, не маючи відповідних практик.

Через пандемію COVID-19 у багатьох державах світу вибори були перенесені, владою застосовувалися спеціальні заходи безпеки та особливі методи голосування, такі як електронне або поштове голосування.

У період від початку 2020 року до травня 2022 року вибори були проведені у 160 державах (із них у 130 – загальнодержавні вибори, а в 30 – місцеві). Вагомі внутрішньодержавні трансформації, спричинені пандемією COVID-19, поставили перед урядами певні умови, які обмежували реалізацію попередньо визначеної процедури виборів. Тому державам доводилося реорганізовувати виборчий процес так, аби він цілком відповідав карантинним обмеженням, і водночас не порушував демократичних принципів³².

Польща

Президентські вибори в Польщі спочатку були заплановані на 10 травня 2020 року, однак через поширення епідемії коронавірусу та численні вимоги із закликами перенести президентські вибори правляча коаліція в Польщі погодилася перенести президентські вибори на 28 червня 2020 року в першому турі, і на 12 липня 2020 року – у другому турі.

У Польщі у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19 надзвичайний стан не був оголошений. Але спеціальним Законом «Про особливості організації загальних виборів Президента Республіки Польща» від 2 червня 2020 року № 979³³ було встановлено принципи та процедури організації виборів Президента Республіки Польща, призначених на 2020 рік, і передбачено можливості заочного голосування.

19 червня 2020 року Національна виборча комісія в рамках повноважень і на прохання міністра охорони здоров'я вирішила проводити голосування лише

³¹ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. URL: <https://web.archive.org/web/20200311212521/https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³² Бучич М. Особливості та наслідки впливу пандемії коронавірусу на виборчий процес у світі (оглядова стаття). URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/nov/28936/buchynarticle.pdf>

³³ Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego Dz.U. 2020 poz. 979. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000979>

заочним способом у двох гмінах, де рівень захворюваності на COVID-19 перевищував 100 випадків на 10 000 жителів³⁴.

За попередніми висновками Спеціальної місії Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) з оцінки виборів, президентські вибори в Республіці Польща 28 червня 2020 року пройшли демократично, незважаючи на правову невизначеність під час виборчого процесу³⁵.

Німеччина

У Баварії було проведено місцеві вибори під час пандемії COVID-19 у березні 2020 року. Перший тур відбувся 15 березня 2020 року, а другий – 29 березня 2020 року.

У першому турі голосування проходило у відносно нормальних умовах. Методи голосування включали особисте голосування на виборчих дільницях (із дотриманням певних заходів безпеки) і голосування поштою. Це мало гарантувати, що навіть ті, хто перебуває на карантині, зможуть взяти участь у виборах. Під час другого туру, коли пандемія досягла апогею, набуло актуальності питання про можливість голосування поштою. Після процесу переговорів у парламенті землі за участю всіх політичних партій до баварського Закону про захист від інфекцій (IPL) було додано положення щодо можливості голосування поштою. Відповідно, було внесено зміни до низки законів та прийнято урядові рішення, зокрема, Міністерством охорони здоров'я та догляду Баварії, за погодженням із Міністерством внутрішніх справ Баварії, Міністерством у справах спорту та інтеграції на підставі абзацу першого розділу 28 Закону про захист від інфекцій (IfSG)³⁶, положень розділу 65 Постанови про юрисдикцію (ZustV)³⁷ та Указу про виконання Закону про захист від інфекцій (IfSG)³⁸.

Слід відмітити, що голосування поштою в Німеччині було регламентовано Федеральними виборчими правилами (BWO) від 28 серпня 1985 року³⁹.

Серед аналітиків були побоювання щодо низької явки на виборах через COVID-19, проте вони не виправдалися, а процент участі виборців був дещо вищим, ніж під час останніх місцевих виборів – 58,8 % і 59,5 % відповідно у першому і другому турах. Результати виборів засвідчили активність конкурентного виборчого середовища, незважаючи на обмеження, пов'язані з пандемією COVID-19⁴⁰.

³⁴ Misja specjalna oceny wyborów odihr Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie, 28 czerwca 2020 r. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773_0.pdf

³⁵ Там само.

³⁶ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>

³⁷ Zuständigkeitsverordnung (ZustV) Vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184) BayRS 2015-1-1-V. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayZustV>

³⁸ Allgemeinverfügung Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 19. März 2020, Az. 51b-G8000-2020/122-90. URL: <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb1/2020-150/>

³⁹ Bundeswahlordnung (BWO) 28.08.1985. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html

⁴⁰ Responding to COVID-19 with 100 per cent Postal Voting: Local Elections in Bavaria, Germany. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/responding-to-covid-19-with-postal-voting-local-elections-in-bavaria.pdf>

Велика Британія

У Великій Британії у зв'язку з поширенням пандемії коронавірусу заплановані місцеві вибори в низці регіонів було відтерміновано.

Місцеві вибори до 118 рад, Лондонської асамблеї, вибори семи регіональних мерів, а також поліцейських і комісарів із боротьби зі злочинами в Англії та Уельсі⁴¹ спочатку були заплановані на перший тиждень травня 2020 року, а потім перенесені на травень 2021 року⁴².

Проміжні вибори до місцевих органів влади в Кінкорт / Нігг / Коув і Крейгентінні / Даддінгстон⁴³ (Шотландія), заплановані на 14 і 21 травня 2020 року, були перенесені на 5 листопада 2020 року (Кінкорт / Нігг / Коув) і на 12 листопада 2020 року (Крейгентінні / Даддінгстон)⁴⁴.

Італія

В Італії 29 березня 2020 року мав відбутися Конституційний референдум щодо закону про перегляд Конституції під назвою «Зміни до статей 56, 57 і 59 Конституції щодо скорочення кількості парламентаріїв», проте через спалах пандемії коронавірусу в державі Рада міністрів вирішила призупинити процес референдуму.

У зв'язку з оголошенням ВООЗ пандемії коронавірусу в Італії було прийнято спеціальний Указ-Закон від 20 квітня 2020 року № 26 «Про невідкладні положення щодо виборчих консультацій на 2020 рік»⁴⁵, до якого внесено зміни Законом від 19 червня 2020 року № 59⁴⁶.

Зазначеним нормативно-правовим актом було запроваджено виняткові заходи щодо виборчих консультацій, визначено методику проведення голосувань на виборах і референдумах у 2020 році, протоколи з охорони здоров'я та безпеки під час проведення виборів тощо.

У подальшому відповідно до Указу Президента Республіки від 17 липня 2020 року⁴⁷ референдум було призначено на 20–21 вересня 2020 року⁴⁸. На цю ж дату також були заплановані численні регіональні та місцеві вибори.

⁴¹ Coronavirus: English local elections postponed for a year. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51876269>

⁴² Statement on the UK Government's decision to postpone May's polls. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/media-centre/statement-uk-governments-decision-postpone-mays-polls>

⁴³ Craigentenny/Duddingston by-election postponed. URL: <https://theedinburghreporter.co.uk/2020/04/craigentenny-duddingston-by-election-postponed/>

⁴⁴ Global overview of COVID-19: Impact on elections. URL: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

⁴⁵ DECRETO-LEGGE 20 aprile 2020 n. 26 Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020-04-20:26>

⁴⁶ LEGGE 19 giugno 2020, n. 59 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-06-19:59>

⁴⁷ Decreto del Presidente della repubblica 17 luglio 2020 Indizione del referendum popolare confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-07-18&atto.codiceRedazionale=20A03946&elenco30giorni=false

⁴⁸ Referendum Costituzionale 20-21 settembre 2020. URL: https://ambtunisi.esteri.it/ambasciata_tunisi/it/informazioni-e-servizi/servizi_consolari/referendum-popolare-confermativo.html

При цьому в мережі Інтернет 18 липня 2020 року було розміщено Комюніке – Голосування поштою для італійських громадян, які проживають за кордоном⁴⁹.

Водночас у період пандемії в Італії також відбулися додаткові вибори в одномандатних виборчих округах згідно з Указом Президента від 17 липня 2020 року «Про оголошення про проведення додаткових виборів до Сенату Республіки в одномандатних виборчих округах 03 регіону Сардинія та 09 регіону Венето»⁵⁰.

Крім того, у 2020 році в Італії також відбулися вибори для оновлення регіональних рад у 6 регіонах зі звичайним статутом (Лігурія, Венето, Тоскана, Марке, Кампанія та Апулія) та в одному регіоні зі спеціальним статутом (Валле д'Аоста).

Грузія

Парламентські вибори в Грузії 31 жовтня 2020 року проходили на тлі глобальної пандемії COVID-19, значних змін у виборчій системі держави, політичної поляризації та зниження довіри до чинного складу парламенту.

Так, із метою проведення парламентських виборів Конституційним Законом «Про внесення змін до Конституції Грузії» від 29 червня 2020 року⁵¹ були внесені зміни до Конституції Грузії⁵² й до Виборчого кодексу Грузії⁵³. Зазначеними змінами запроваджувалася низка новацій у виборчій системі та виборчих процедурах, у тому числі, із метою запобігання поширенню інфекції, спричиненої коронавірусом (SARS-CoV-2) (COVID-19), було запроваджено низку запобіжних заходів.

Таким чином, парламентські вибори в Грузії, що відбулися 31 жовтня 2020 року, супроводжувалися низкою безпекових заходів задля забезпечення прав на участь осіб у виборчому процесі та можливості кожному громадянину реалізувати свої конституційні права.

Бразилія

Через пандемію COVID-19 у Бразилії Правління Палати Депутатів і Федерального Сенату відповідно до § 3 статті 60 Конституції Бразилії⁵⁴ проголосило Конституційну поправку № 107 від 2 липня 2020 року⁵⁵, якою

⁴⁹ Comunicato - Voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero. URL: https://ambtunisi.esteri.it/ambasciata_tunisi/resource/doc/2020/07/comunicato_stampato_voto_e_opzione.pdf

⁵⁰ Decreto 17 luglio 2020 Indizione dei comizi per le elezioni suppletive del Senato della Repubblica nei collegi uninominali 03 della regione Sardegna e 09 della regione Veneto. URL: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-07-18&atto.codiceRedazionale=20A03945&elenco30giorni=false

⁵¹ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 29/06/2020 № 6500-რს. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4904761?publication=0>

⁵² საქართველოს კონსტიტუცია 24/08/1995 № 786. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

⁵³ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი 27/12/2011 № 5636-რს. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=82>

⁵⁴ Constituição da República federativa do Brasil de 1988. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁵⁵ Emenda Constitucional Nº 107 em 2 de julho de 2020 «Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos». URL: <https://legis.senado.leg.br/norma/32316993/publicacao/32318946>

муніципальні вибори, заплановані на жовтень 2020 року, було перенесено на 15 листопада 2020 року в першому турі, та 29 листопада того ж року – у другому турі, де це можливо.

Згідно з § 4 статті 1 Закону про внесення змін до Конституції Бразилії у випадку, якщо санітарні умови штату чи муніципалітету не дозволяють провести вибори у визначені дати, Національний конгрес за поданням Вищого виборчого суду на підставі заяви національного органу охорони здоров'я та висновку Спільної комісії, зазначеної в Законодавчому декреті № 2 від 20 березня 2020 року⁵⁶, може прийняти законодавчий декрет про призначення нових дат виборів.

Мексика

У Мексиці пандемія COVID-19 зумовила розширення використання сучасних технологій у виборчих процесах шляхом використання електронного голосування як заходу безпеки від розповсюдження пандемії. Так, вплив пандемії на вибори та розвиток механізмів участі в них дозволив використати електронне голосування як інструмент, який можна застосовувати в надзвичайних ситуаціях, подібних до цієї, але з обережністю і належним плануванням такого застосування.

Електронне голосування пропонувалось як відповідна альтернатива, коли неможливо відкласти вибори або процеси, що передбачають участь у них громадськості. У цьому сенсі е-голосування розглядається як інструмент, що дозволяє автоматизувати голосування і використовувати технології для автоматичної обробки даних на заміну ручній системі, щоб гарантувати прозорість виборів і прискорити процеси, пов'язані з обробкою великих обсягів даних.

Генеральна рада Національного виборчого інститут підтримала е-голосування на місцевих виборах у Коауїлі та Ідальго в 2020 році з метою підвищення ефективності роботи виборчих дільниць.

Отже, було вирішено запровадити використання електронних скриньок для голосування на деяких виборчих дільницях в обох суб'єктах. День виборів спочатку був запланований на 7 червня 2020 року, але через коронавірус перенесений на 18 жовтня 2020 року.

У Коауїлі в 10 виборчих округах у Матаморосі, Монклові, П'єдрас-Неграсі, Сальтільйо та Торреоні було встановлено 54 електронні скриньки для голосування за допомогою пристроїв, розроблених Виборчим інститутом Коауїлі.

В Ідальго використовувалися електронні скриньки для голосування, розроблені Національним виборчим інститутом, та скриньки, розроблені Інститутом виборів та участі громадян Халіско.

На виборах 2021 року проведено експеримент з е-голосуванням в 11 штатах Мексики. Е-голосування було застосовано на дев'яти губернаторських виборах у суб'єктах Чіуауа, Коліма, Південна Каліфорнія, Герреро, Мічоакан,

⁵⁶ Decreto Legislativo N° 6 em 20 de março de 2020. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

Наяріт, Керетаро, Сан-Луїс-Потосі та Сакатекас. Крім того, така система голосування була використана в мігрантській депутації Мехіко та в депутації за пропорційною системою у штаті Халіско. По системі е-голосування в Мексиці було проведено два аудити, один – компанією Unam, а інший – компанією Deloitte, які дійшли висновку, що система відповідає технічним вимогам, а також вимогам якості й безпеки.

У подальшому в Мексиці у виборчих процесах були застосовані такі види голосувань:

- у 2021 році – вибори з машинним голосуванням (очний режим);
- у 2022 році – екстериторіальне голосування на виборах (дистанційний режим), вибори з машинним голосуванням (очний режим), екстериторіальне голосування щодо відкликання депутата (дистанційний режим);
- у 2023 році – екстериторіальне голосування та голосування за допомогою машин для голосування (обидва способи).

Отже, пандемія COVID-19 стала стимулом для збільшення використання сучасних технологій у Мексиці.

Інші безпекові виклики під час виборчих процесів.

Японія

На південну частину Японії, де 22 жовтня 2017 року проходило голосування на дострокових виборах до нижньої палати парламенту, обрушився тайфун, проте голосування в державі продовжувалося⁵⁷.

Гаїті

На Гаїті у жовтні 2016 року через ураган «Метью», що спричинив руйнівні наслідки та велику кількість загиблих, скасували вибори президента і парламенту, які мали відбутися 9 жовтня 2016 року⁵⁸. У подальшому вибори пройшли 20 листопада 2016 року⁵⁹.

Висновки

Введення воєнного або надзвичайного стану є підставою встановлення обмежень окремих прав і свобод людини з урахуванням правил (критеріїв), визначених низкою міжнародно-правових актів, а також у національних законодавствах переважної частини демократичних держав світу.

Попри встановлення в законодавстві сучасних демократичних держав заборон і обмежень щодо проведення виборів в умовах надзвичайних станів, в окремих зарубіжних державах у період із кінця XX століття до цього часу відбувалися виборчі процеси.

1. Аналіз практики проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час надзвичайного стану, зокрема,

⁵⁷ Тайфун вирує в Японії, де тривають парламентські вибори. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-41712258>

⁵⁸ Кількість жертв урагану «Метью» на Гаїті досягло 1000 осіб. URL: <https://zn.ua/ukr/WORLD/kilkist-zhertv-uraganu-metyu-na-gayiti-dosyaglo-1000-osib-221242.html>

⁵⁹ На Гаїті обирають президента і парламент. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2124145-na-gaiti-obiraut-prezidenta-i-parlament.html>

пов'язаного із зовнішніми загрозами або внутрішніми політичними конфліктами, у Молдові, Грузії, Туреччині, Казахстані, Алжирі, Тунісі, Єгипті свідчить, що електоральні процеси в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів переважно мали на меті забезпечення відповідного результату виборів. Такі процеси нерідко зумовлювали постановку питання про дотримання демократичних стандартів виборів і відповідну їх оцінку з боку міжнародних інституцій.

Для забезпечення легітимності виборчих процесів в окремих державах, наприклад, у Грузії (місцеві вибори 2004 року), Туреччині (позачергові парламентські і президентські вибори 2023 року), за кілька днів до виборів надзвичайний стан відмінявся.

2. Під час пандемії COVID-19 (березень 2020 року – травень 2022 року) вибори були проведені у 160 державах, із них у 130 – загальнодержавні вибори, а в 30 – місцеві. В окремих державах було введено режим надзвичайного стану. У зв'язку з необхідністю проведення виборів запроваджувалися заходи запобігання поширенню інфекції та проходили апробацію інноваційні виборчі інструменти (Німеччина, Італія, Мексика тощо)

У деяких державах було відтерміновано (перенесено дату) виборів. Так, у низці регіонів Великої Британії було відтерміновано заплановані місцеві вибори 2020–2021 років. Також у Бразилії на кілька місяців було відтерміновано муніципальні вибори 2020 року.

У 2016 році в Гаїті через ураган «Метью», що спричинив руйнівні наслідки та велику кількість загиблих, було перенесено вибори президента і парламенту (із жовтня 2016 року на листопад 2016 року).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*