

Концепция Избирательного Кодекса РБ

Основные направления

Переход к демократическим выборам в Беларуси и их институционализация потребует пересмотра избирательного законодательства. Этот пересмотр должен заложить основу для честных и свободных выборов и устойчивого демократического развития на долгосрочную перспективу. Необходимо понимать, что первые свободные выборы после периода авторитарного правления часто проходят без значительных сложностей. Политические конкуренты ощущают важность исторического момента перехода к демократической форме правления, а избиратели объединены осознанием свободы. В последующих избирательных процессах политическая конкуренция обостряется, избиратели отдают более явное предпочтение разным политическим силам, а политическое противостояние может приводить к поляризации общества. Сохранение и закрепление демократических выборов как института будет связано, в числе прочего, с успешностью модели организации избирательного процесса и жизнеспособностью выбранных подходов. Данная концепция намечает основные направления для реформирования избирательного законодательства и предлагает определенные решения, основанные на сравнительном опыте стран переходного периода (т.е. перехода к демократической форме правления), а также научных исследованиях. Каждое намеченное направление сопровождается обоснованием и ключевыми положениями для закрепления в законодательстве.

Положения проекта избирательного кодекса будут основаны на предпосылках, заложенных в проекте Конституции РБ, подготовленном Общественной Конституционной Комиссией. В то же время некоторые из предлагаемых в концепции решений предусматривают возможную корректировку текста проекта Конституции.

Каждая из тем в этой концепции заслуживает отдельного экспертного обсуждения, после которого могут быть предприняты шаги по формулировке положений избирательного кодекса.

1. Избирательная система

Направление. Защита от частых изменений.

Обоснование. Одна из значительных проблем в новых демократиях – частое изменение избирательного законодательства в интересах текущего политического большинства. Чтобы обеспечить стабильность правил политической конкуренции, основополагающие элементы избирательного процесса необходимо защитить от таких частых изменений. Это относится в первую очередь к выбору избирательной системы, а также системы и способов формирования избирательных органов (комиссий).

Избирательные системы обычно делятся на два основных типа: мажоритарные и пропорциональные. Однако, существует значительное разнообразие систем в рамках каждого типа, а также смешанные системы, в которых содержатся элементы и того, и другого типа. Осознанный выбор избирательной системы является вопросом конституционного строительства. Каждая избирательная система влияет на внутрипартийную и межпартийную конкуренцию, и тем самым задает предпосылки для формирования определенного политического ландшафта. Например, исследования

показывают, что мажоритарная избирательная система с одномандатными округами «первый считается избранным» (first past the post) с течением времени, как правило, приводит к двухпартийной политической системе. Пропорциональные системы способствуют представительству в парламенте большего числа партий и предотвращают чрезмерную концентрацию власти в руках одной политической силы, но могут осложнять формирование правительства, и т.д.

Для консолидации демократической формы правления важен не только выбор избирательной системы, но и её стабильность. Стабильность поощряет политические силы не пытаться получить преимущество на выборах путем изменения правил игры в свою пользу, а формировать демократическую традицию игры по правилам.

Ключевые положения. Выбор избирательной системы остается прерогативой политических игроков, которые должны принимать во внимание как международный опыт, так и научные исследования. Избирательная система может быть определена как в Конституции, так и в избирательном кодексе. Важно, чтобы и Конституция и избирательное законодательство закрепляли перечень положений, которые могут быть изменены, только если принятый закон об изменениях будет подтвержден парламентским большинством следующего созыва (причем избранного на очередных, а не досрочных выборах).

2. Законодательство

Направление. Кодификация и параллельная разработка смежных законов

Обоснование. Кодификация законодательства позволяет избежать противоречий между положениями разных законов после их (неизбежной) модификации. Отчет Венецианской Комиссии 2020г об избирательном праве и администрировании выборов в Европе рекомендует кодифицировать избирательное законодательство. Избирательный кодекс должен также содержать положения о проведении референдума. Существует риск популистского использования инструмента референдума для разрешения конфликтов между выборными органами в период становления демократии. Учитывая это, принятие отдельного закона о референдуме несет риск оппортунистской модификации принципов проведения референдумов таким образом, что проведение выборов и референдума будет основано на разных подходах.

Важным предметом для дискуссии в ходе разработки избирательного кодекса должна стать роль политических партий и других субъектов в избирательном процессе. В силу ожидаемой нестабильности партийной системы и вероятного появления новых партий, роста и снижения влияния существующих, предлагается ограничить роль партий в администрировании выборов и дать им возможность сосредоточиться на их основной роли в качестве субъектов политической конкуренции. Разработка положений избирательного кодекса должна вестись параллельно с выработкой принципов и подходов к регулированию деятельности партий.

Ключевые положения. Приоритет должен отдаваться разработке избирательного кодекса, а не отдельных законодательных актов для разных видов выборов или для регулирования деятельности отдельных субъектов, задействованных только в избирательном процессе (например, ЦИК). Положения о референдуме должны быть

закреплены в отдельном разделе избирательного кодекса. Разработка смежного законодательства должна вестись параллельно, а особое внимание нужно уделить роли политических партий.

3. Организация выборов

Направление. Максимальная автономия системы формирования избирательных органов (комиссий) от политических партий и конкурентов на выборах. Формирование профессиональных избирательных органов высшего и среднего звена.

Обоснование. Во многих странах переходного периода в основу формирования избирательных органов был заложен принцип политического представительства – избирательные комиссии целиком или преимущественно формировались из представителей политических конкурентов, участвующих в выборах. Идея заключалась в том, что этот подход укрепит доверие политических конкурентов к честности выборов в переходный период. При этом такой подход формирования избирательных органов почти не практикуется в странах развитой демократии, особенно в Европе. Сторонники этой модели полагали, что по мере укрепления доверия к выборам, необходимость в политическом представительстве в комиссиях снизится.

Необходимо констатировать, что эта идея не оправдала возлагаемых на нее надежд. В условиях острой политической конкуренции она превращает борьбу за голоса избирателей в борьбу за то, кто будет считать бюллетени. Вместо укрепления доверия к процессу политическое представительство в комиссиях сеет взаимные подозрения в манипуляциях. Конкуренты, которым удастся контролировать избирательные комиссии, стараются извлечь из этого максимальную выгоду. Политические силы, которые не представлены в комиссиях, убеждены в том, что их голоса не будут честно посчитаны, и что путь к защите их голосов лежит именно через представительство в комиссиях. Регистрация фантомных партий для получения квоты представительства в избирательных комиссиях, торговля местами в комиссиях между политическими конкурентами – это лишь некоторые результаты практики формирования комиссий из представителей политических партий и кандидатов.

Путь к укреплению доверия в честной работе избирательных органов лежит в другой плоскости – максимальной автономии формирования избирательных органов от различных политических сил, а также обеспечения профессионализма работы избирательных органов и её прозрачности. Для формирования ЦИК, комиссий среднего звена, а также участковых комиссий необходимо сочетать принципы профессионализма и максимального вовлечения рядовых избирателей в организацию процесса в качестве членов комиссий, что будет способствовать повышению гражданского воспитания и прививанию демократических ценностей.

Сторонники партийного/политического принципа формирования комиссий часто указывают, что членство в комиссиях помогает партиям следить за честностью своих конкурентов или честностью исполнения своих функций комиссией как таковой. Такая функция политической, по существу, борьбы реализуема и без членства в комиссии – достаточно иметь возможность направить наблюдателей от политической партии в рамках правил, которые дают наблюдателю достаточно широкие полномочия. Таким

образом, плюсы участия представителей партий в работе комиссий реализуемы и без членства в комиссиях.

Международный опыт показывает, что партийное представительство в комиссиях не всегда благотворно сказывается на способности комиссий принимать решения, не всегда защищает их от политического воздействия более крупных партий или их альянсов, и зачастую приводит к тому, что менее представленные в комиссиях партии подвергают сомнению итоги выборов.

Ключевые положения.

ЦИК: нечетное число членов (например 9), которые будут назначаться парламентом из списков кандидатов, представленных негосударственными и неполитическими учреждениями и объединениями, пользующимися общественным доверием (например, по три члена из списков Академии наук, объединения нотариусов, объединения адвокатов или юристов, Совета ректоров Республики Беларусь и т.п.; в список может входить до 6 кандидатов). Члены ЦИК должны пользоваться гарантиями независимости и несменяемости как минимум в той же степени, что и судьи Конституционного суда. Срок полномочий – не менее одного избирательного цикла.

Регулярная ротация части членов ЦИК часто рассматривается как гарантия того, что состав ЦИК не будет отражать политическую конфигурацию на данный момент времени. В период трансформации рассчитывать на то, что политическая конфигурация будет устойчивой – утопия. Поэтому – каждая возможность изменения в составе ЦИК будет представлять собой возможность влиять на результат выборов.

Помимо того, что замена части членов ЦИК создает риск возникновения политического большинства в составе ЦИК, она может привести к потере накопленного опыта. Единовременная замена всех членов ЦИК оправдана тем, что предполагает баланс интересов многих политических сил в масштабе всей комиссии, даже если члены ЦИК формально не представляют политические партии. Помимо этого, назначение нового состава ЦИК легче организовать заблаговременно до выборов, чем обязательное назначение части членов.

Комиссии среднего звена: ЦИК на конкурсной основе формирует в каждой области реестр («пул») кадров, которые проходят подготовку для работы в комиссиях среднего звена. Обязательна сдача экзамена и периодическое повышение квалификации. Должно быть предусмотрено вознаграждение за прохождение обучения и работу в комиссиях. Создание такого реестра может занять до 1 года.

Участковые комиссии: формируются из желающих граждан. Они проходят базовое обучение (углубленное для председателей) и сдают тест на знание процедур. Получают вознаграждение за работу в комиссиях.

Политические партии могут способствовать тому, чтобы их члены и сторонники проходили обучение и имели шанс быть назначенными в избирательные комиссии. При такой системе назначения членов в комиссии сохраняется дистанция между партиями и членами комиссий, а члены комиссий получают знания необходимые для независимого от партий функционирования.

Структура избирательных органов должна соответствовать избирательной системе и быть применимой к проведению выборов разного вида. В случае сохранения мажоритарного компонента избирательной системы предлагается комиссии среднего уровня формировать на уровне мажоритарных округов для выборов депутатов. Таким образом будет сформировано № окружных комиссий, каждая из которых будет ответственна за примерно 60 УИК. Эта структура комиссий будет использоваться для проведения президентских и парламентских выборов, а также республиканских референдумов. Для проведения местных выборов будут сформированы областные и районные избирательные комиссии, чья роль будет ограничена подведением итогов выборов в местные советы депутатов соответствующих территорий. При одновременном проведении местных и национальных выборов некоторые из районных комиссий выполняют функции окружных для проведения национальных выборов. В случае перехода к исключительно пропорциональной системе предлагается для проведения президентских и парламентских выборов, а также республиканских референдумов, комиссии среднего уровня формировать на уровне районов и городов областного подчинения. Для проведения местных выборов будут сформированы избирательные комиссии, чья роль будет ограничена подведением итогов выборов в местные советы депутатов соответствующих территорий.

4. Регистрация избирателей

Направление. Создание и использование единого реестра избирателей на основе реестра граждан.

Обоснование. Наиболее прогрессивным вариантом в вопросе регистрации избирателей является сегодня единый список избирателей, который формируется на основе реестра граждан. Беларусь является достаточно централизованной страной в связи с чем переход на единый список не будет чрезмерно сложным процессом. За создание и поддержание списка сначала может отвечать ЦИК, но в дальнейшем могут быть созданы другие органы или функции могут быть возложены на органы регистрации граждан. Прозрачность списков избирателей должна быть обеспечена с учетом защиты персональных данных, а именно избиратели могут проверять только свои данные в списке.

Ключевые позиции. Избирательное право должно быть всеобщим без исключений. Единый избирательный список, который формируется на основе реестра граждан и адресов постоянной регистрации. Должна быть предусмотрена возможность включения в список на основании регистрации временного пребывания. Регистрация за границей может осуществляться на основании заявления при исключении из списков в стране. Обязательной публикации должны подлежать данные об общем количестве избирателей по стране и на каждом участке, и с разбивкой по полу.

5. Регистрация кандидатов

Направление. Обеспечить политический плюрализм и справедливую конкурентную борьбу на выборах.

Обоснование. Допуск к участию на выборах не может становиться орудием политической борьбы – иначе выборы утратят свою демократическую сущность.

Основные критерии для допуска партии или кандидата к выборам – это наличие минимальной поддержки электората и серьезность намерений. На практике эти критерии контролируются такими инструментами как доказательство поддержки избирателей и избирательный залог.

Доказательство минимальной поддержки избирателей зависит от избирательной системы и размера электората. Международная хорошая практика предлагает сбор подписей не более чем 1% избирателей в округе. Партии, представленные в парламенте, могут быть освобождены от этого требования. Проверка подписей должна быть основана на четких критериях, проводиться прозрачно и оставлять возможности для исправления минимальных технических погрешностей.

Размер избирательного залога должен демонстрировать серьезность намерений конкурента участвовать в выборах, но не являться имущественным цензом. Необходимо избегать одновременного применения и залога, и сбора подписей в поддержку потенциальных кандидатов.

Ключевые положения. Кандидаты или партии, которые удовлетворяют критерию минимальной поддержки и серьезности намерений, должны регистрироваться для участия в выборах. Обжалование возможно только в случае отказа в регистрации. Количество требуемых для регистрации подписей в поддержку будет зависеть от выбранной модели – или минимальное разумное количество заведомо достоверных подписей, или большее количество подписей с четкими критериями для проверки. Избирательный залог, если таковой будет применяться, возвращается кандидатам и партиям, которые достигают минимального результата (например 1% голосов в округе).

6. Предвыборная кампания

Направление. Обеспечить возможности для свободной конкуренции. Ограничить возможности отмены регистрации кандидата.

Обоснование. Базовые условия для свободной агитации и конкуренции создаются посредством уважения и защиты основных прав и свобод, главными из которых в период проведения выборов будут свобода мнения и свобода слова, право на мирные собрания, свобода объединений, свобода передвижения. Эти права должны быть защищены на уровне конституции, а избирательное законодательство должно помогать трактовать спорные моменты, исходя из интересов избирателя. Справедливая конкурентная среда позволяет кандидатам и партиям бороться за голоса избирателей с помощью своих идей и аргументов, умелой агитации и убедительных платформ, а не «застреливания» конкурентов. Отмена регистрации означает фактическое лишение права быть избранным, поэтому такая мера может применяться только в крайних случаях – например, при наличии бесспорных доказательств совершения кандидатом определенных уголовно-наказуемых деяний.

Ключевые положения. Интерпретация заложенной в Конституции и других законах защиты основных прав и свобод в интересах избирателей. Административные органы обязаны соблюдать нейтральность. Использование кандидатами государственных ресурсов в целях агитации должно быть запрещено. Политические партии и их представители, в том числе их избранные представители или представители,

занимающие государственные должности, имеют право принимать активное участие в кампании при условии временного сложения с себя должностных полномочий, с возможным исключением президента и премьер-министра. Снятие с предвыборной гонки должно быть возможно только по очень узким основаниям, такие решения принимает специализированный суд (см. ниже) при наличии заключения ЦИК, с возможностью обжалования.

7. Финансирование избирательных кампаний

Направление. Обеспечение прозрачности и подотчетности финансов кандидатов. Предоставление широкого спектра возможностей финансирования кандидатов.

Обоснование. Вопросы финансирования избирательных кампаний очень важны для качества выборов и должны быть комплексно урегулированы. Без достаточного финансирования кандидаты и партии имеют мало шансов провести эффективную предвыборную кампанию и донести свои идеи до избирателей. В то же время, прозрачность и подотчетность должна быть гарантирована. Необходимо предусмотреть возможности и государственного и частного финансирования, включая все возможные виды пожертвований, но без поощрения чрезмерных трат.

Для развития партий необходимо предусмотреть положения об определенном финансировании деятельности партий из государственного бюджета пропорционально их результатам на выборах. Эти положения можно закрепить в избирательном законодательстве, но лучше, чтобы эти положения были в специализированном законе о политических партиях.

Ключевые положения. Публичные финансы будут выделены в виде бесплатных мест встреч с избирателями, общих избирательных плакатов и бесплатного эфирного времени на государственных СМИ. Частные пожертвования разрешены в определенных пределах от физических лиц, юридических лиц в монетарной и натуральной форме. Анонимные пожертвования запрещены. Предусмотрено регулирование участия третьих лиц в избирательных кампаниях, в целях обеспечения прозрачности и надлежащего контроля. Установлен не чрезмерно высокий предел расходов.

Кандидаты в обязательном порядке должны открывать счета для предвыборного фонда. При сохранении срока кампании до одного месяца представляется оптимальным подача трех обязательных отчетов – в начале кампании, до дня выборов и после дня выборов. Обязательная публикация подробных отчетов. Роль ЦИК в регулировании финансирования может ограничиваться рассмотрением жалоб, но может быть и гораздо более активной, вплоть до инициирования расследований.

За нарушение требований законодательства о финансировании избирательных кампаний должны быть пропорциональные санкции, прежде всего связанные с предупреждениями и публичным распространением информации о нарушениях, а также финансовые (штрафы). Отмена регистрации может быть предусмотрена за превышения максимального предела расходов.

8. СМИ

Направление. Создание базовой рамки работы СМИ в период избирательной кампании

Обоснование. Крайне важным будет общее законодательства в сфере свободы мнения и свободы слова. Однако некоторые моменты специфические для выборов должны быть минимально урегулированы в избирательном законодательстве. Именно минимально, так как в вопросах СМИ, свободы выражения всегда лучше оставить больше пространства, чем излишне зарегулировать.

Разработка избирательного кодекса должна учитывать подходы к регулированию деятельности СМИ вообще. Недостаточно прописать в избирательном кодексе принципы деятельности СМИ в рамках избирательной кампании, так как такие принципы могут вступить в противоречие с общими подходами к регулированию деятельности СМИ. Общий подход должен учитывать особую роль и ответственность государственных СМИ, их обязанность обеспечивать равенство и объективность освещения кампании и отдельных кандидатов. В то время как частные электронные СМИ (радио, ТВ) тоже могут иметь обязательство предоставлять равные возможности для кандидатов, требование объективности к ним может применяться только при условии уважения к свободе редакционной политики. Здесь предпосылкой регулирования служит пользование такими СМИ общественным ресурсом (частотами), что не может применяться как основание для регулирования к прессе и интернет-ресурсам. Последние, впрочем как и электронные СМИ, могут также вступать в отношения саморегулирования путем создания собственных механизмов рассмотрения жалоб независимых от государства.

Надзор за СМИ во время выборов и референдумов должен быть возложен на независимый и должным образом обеспеченный ресурсами надзорный орган, наделенный полномочиями осуществлять всеобъемлющий мониторинг СМИ. Проффессионализация или политическая сбалансированность состава этого органа будет обязательным условием его беспристрастности и профессионализма. Рассмотрение жалоб, связанных со СМИ, должно быть четко регламентировано для обеспечения эффективных средств правовой защиты.

Ключевые положения. Закрепление принципов беспристрастности освещения, независимости редакционной политики, равного доступа кандидатов к СМИ и равного доступа СМИ к информации. Закрепление определения политической рекламы, ее урегулирование и прозрачность, придерживаясь основной цели, что она должна обеспечивать возможность избирателей сделать информированный выбор. Недопущение рекламы в новостях и обязательное маркирование нередакционных материалов. Наличие специализированного независимого органа, который осуществляет надзор за СМИ в период избирательных кампаний.

9. Рассмотрение жалоб

Направление. Отделение функции организации выборов от функции разрешения споров. Четкая подведомственность и подсудность различных категорий жалоб.

Обоснование. Система избирательных органов должна заниматься организацией выборов. Когда на нее возлагаются функции рассмотрения жалоб, это делает комиссии

площадками для политических разборок, влечет значительные временные и ресурсные затраты, которые часто не дают эффективной защиты нарушенных прав. Надлежащее рассмотрение жалоб на выборах требует надлежащей юридической квалификации и опыта, которые необязательны для организации выборов.

Для формирования устойчивой и единообразной практики применения законодательства необходима централизация системы рассмотрения жалоб. Необходимо также учитывать, что подача жалоб для определенных политических сил может быть одним из способов ведения предвыборной кампании. Органы, рассматривающие жалобы, должны обладать достаточным авторитетом и независимостью.

Ключевые положения. Жалобы на решения, действия или бездействие любых избирательных комиссий до дня голосования будут направляться в ЦИК, которая будет рассматривать их в административном порядке. Для судебного обжалования действий ЦИК и рассмотрения жалоб на другие субъекты будет создан специализированный суд, который будет действовать только в избирательный период. В специализированный суд войдет достаточное количество судей, чтобы обеспечить его работу в двух инстанциях: составах из 3-5 судей (первая инстанция) и в пленарном составе (апелляция). Судьи специализированного суда будут случайным образом отобраны ЦИК из списков судей областных и высших судов на период проведения выборов.

До дня голосования специализированный суд будет рассматривать также жалобы на решения, действия или бездействие иных органов нежелезные комиссии или на конкурентов на выборах. Сроки рассмотрения будут достаточными для обеспечения эффективной защиты нарушенных прав и всестороннего изучения обстоятельств жалоб.

В день выборов жалобы на нарушения, как и любые замечания и предложения, будут фиксироваться УИК и впоследствии анализироваться ЦИК, чтобы определить, повлияло ли нарушение на итоги выборов. Обжалование итогов голосования по определенным участкам, округам или итогов выборов будет производиться в судебном порядке, а правом такого обжалования будут наделены избиратели, наблюдатели, а также кандидаты и партии, участвующие в выборах.

Основное число жалоб будет окончательно рассматриваться первой инстанцией специализированного суда. Обжалование (апелляция) в пленарный состав будет возможно только по ограниченным категориям дел – таких как снятие кандидата или партии с предвыборной гонки и обжалование результатов голосования (выборов).

10. Наблюдение

Направление. Обеспечение максимальной прозрачности всех этапов избирательного процесса.

Обоснование. Прозрачность – это краеугольный камень избирательного процесса. Достаточная детальность и четкость избирательного законодательства поможет гарантировать обеспечение прозрачности и свободу от манипуляций административных органов.

Ключевые положения. Право наблюдать за процессом должны иметь гражданские и международные наблюдатели, представители СМИ, представители политических партий и кандидатов. Должно быть обеспечено право беспрепятственного доступа ко всем этапам избирательного процесса и получение информации, касающейся этих этапов. Закон должен содержать права наблюдателей изучать избирательную документацию, присутствовать на встречах, наблюдать за избирательными активностями на всех уровнях, получать копии решений, протоколов.

Ограничения прав наблюдателей должны быть направлены на соблюдение исключительно их функции наблюдения и должны включать запрет на вмешательство в проведение голосования, агитацию на участках, на помощь в голосовании и проведении голосования. Дополнительные ограничения в виде запрета на проведение агитации в период кампании должна быть возложена на гражданских и международных наблюдателей. Наблюдателям будет гарантировано право получения заверенной копии протоколов подсчета голосов.

11. День голосования

Направление. В законодательстве должны быть описаны процедуры, гарантирующие тайну голосования, предотвращающие злоупотребления, обеспечивающие прозрачность подсчета голосов, дающие гарантии точной передачи результатов голосования.

Обоснование. Многие технические моменты дня выборов будут урегулированы в подзаконных актах (постановлениях ЦИК). Но основополагающие элементы, которые способствуют предотвращению фальсификаций, должны быть закреплены в кодексе, в том числе для предотвращения политически мотивированных трактовок положения законодательства.

Ключевые положения.

Голосование будет происходить только в день выборов. Для голосования вне участка должны быть введены четкие критерии. Должны быть установлены строгие требования в отношении доступности избирательных участков для людей с инвалидностью. Запрет присутствия неуполномоченных лиц на участке.

Подсчет и подведение итогов. Результаты голосования с участков и копии протоколов по мере готовности вывешиваются на сайте ЦИК. Вышестоящая комиссия при нахождении серьезных нестыковок в протоколе УИК должна принять решение о пересчете. Решение о пересчете также может быть принято судом на основании жалобы. Пересчет должен проходить максимально прозрачно.

Все избирательные материалы должны храниться до истечения всех возможных сроков обжалования.

12. Референдум

Направление. Обеспечения равенства сторон и предотвращения злоупотреблений государства.

Обоснование. Исторически референдумы проходили в Беларуси по инициативе и контролем властей и поэтому новое законодательство должно ограничивать возможности государства манипулировать положениями о проведении референдумов, а также расширить возможности проведения референдумов по инициативе граждан. Основной целью должно быть создание равных возможностей для сторонников и противников вопроса, вынесенного на референдум.

Ключевые положения. Все сроки по референдуму должны быть четко прописаны с тем, чтобы у государственных органов отсутствовала возможность принимать какие-либо решения по срокам на свое усмотрение.

При регистрации инициативных групп должны быть предусмотрены положения об исправлении незначительных ошибок и упущений. Положения о проверке подписей должны быть направлены на установление необходимого количества действительных подписей.

Равенство возможностей должно быть гарантировано как сторонникам референдума, так и оппонентам. Положения об агитации для обеспечения ясности в отношении их применимости к референдумам и должных гарантий равенства возможностей и доступа для участников референдума должны быть четкими. Должно быть предусмотрено достаточно времени на кампанию. Административные органы обязаны соблюдать нейтральность. Использование государственных ресурсов в целях агитации должно быть запрещено. Политические партии и их представители, в том числе их избранные представители или представители, занимающие государственные должности, имеют право принимать активное участие в кампании при условии временного сложения с себя должностных полномочий. К лицам, отвечающим за организацию референдума и наблюдению за ним применяются ограничения на участие в кампании.

Должны быть обеспечены равные финансовые возможности. Прозрачность финансов и отчетность должна быть предусмотрена аналогично выборам.

Должна быть гарантирована прозрачность всего процесса референдума, начиная от создания инициативных групп и заканчивая оглашением итогов.