

РОЛЬ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ У ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ ЕЛЕКТОРАЛЬНІЙ ТА РЕФЕРЕНДНІЙ ЛЕГІТИМАЦІЇ ВЛАДИ В АЗЕРБАЙДЖАНІ (1995–2010 РР.)

Після розпаду Союзу Радянських Соціалістичних республік (СРСР) міжнародна спільнота уважно спостерігала за трансформаційними процесами в новостворених державах Кавказу, як особливо важливому в геополітичному плані регіоні, надавала допомогу та брала активну участь у їх реформуванні відповідно до різних моделей зовнішньополітичного розвитку в певні періоди — чи то втілення ідеї «європейського дому», чи «просування демократії», чи концепції «євразійства». Для набуття державами власного статусу «політичного актора» потрібна легітимація новостворених суб'єктів. Основою їх політичної системи мали стати сформовані на нових засадах і шляхом вільних виборів органи державної влади. Суттєву роль при цьому відіграють вибори не тільки президентів, парламентів, партій, які будуть приймати відповідні рішення, але й органів місцевого самоврядування як легітимаційних механізмів «знизу». Для Азербайджану проведення виборів відповідно до демократичних стандартів було одним із критеріїв його міжнародного визнання й членства в Організації об'єднаних націй (ООН), вступу до Ради Європи (РЄ), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ); отримання допомоги у реорганізації політичних систем у демократичному напрямі; отримання технічної допомоги з боку Європейського Союзу (ЄС); подальшого утвердження як суб'єкта міжнародних відносин. А тому маємо

на меті з'ясувати роль Венеціанської комісії у електоральній та референдній легітимації влади в Азербайджані¹.

Загальновідомо, що політичний критерій вступу до ЄС передбачає забезпечення свободи парламентських, президентських та місцевих виборів відповідно до світових та європейських стандартів як критерій якості функціонування політичних інститутів і демократичної спрямованості політичного процесу. Відповідно до процедури приєднання для нормально-го функціонування парламенту РЄ приділяла особливу увагу Азербайджану у формі програм співпраці. У взаємодії з нею були зацікавлені не тільки країни Кавказу, а й міжнародна спільнота, бо за посередництвом цієї організації було б можливим урегулювання конфлікту в Нагірному Карабасі — між Вірменією та Азербайджаном. Процедура моніторингу ПАРЄ, що й було умовою вступу, почалася відразу ж з моменту приєднання Республіки Азербайджан до РЄ 2001 року.

Безпосередньо виборів у посттоталітарних країнах стосуються такі напрями політичного моніторингу, як свобода висловлювань і демократії, функціонування та захист демократичних інститутів, місцева демократія, що відповідає програмі РЄ «Діяльність для розвитку і зміцнення демократичної стабільності (ADACS)». Для прискорення реформ і наближення до європейських стандартів Азербайджану була прийнята цільова післявступна програма співпраці.

Для досягнення державами «acquis критерію» у сфері виборів особливе значення має діяльність Венеціанської комісії (ВК), консультативного органу РЄ з міжнародного, конституційного, виборчого права (параконституційного) та прав людини, яка здійснює експертизу законів та законопроектів щодо їхньої відповідності європейським стандартам та особливо практиці, готує законопроекти, бере участь у семінарах міжнародних організацій з виборчих питань і організації власних, співпраці з ЦВК держав. Її висновки мають вирішальне значення для РЄ під час прийняття рішень щодо тієї чи іншої країни. Консультації з цією організацією відбуваються на підставі угод з національними органами влади про співпрацю. Щодо Азербайджану засновано його різні форми. Зокрема, ВК були проведені 2006 року конференція на тему «Законодавство та виборча практика в Азербайджані» в Баку (5 квітня), там же ор-

ганізовано спільно з РЄ та IFES круглий стіл щодо складу виборчих комісій 9 листопада 2007 року, низка виборчих тренінгів в Азербайджані (Баку, 8–10 вересня 2003 року; 8–10 липня 2004 року). Загалом діяльність ВК щодо виборів та референдумів у Республіці Азербайджан представлена у Таблиці 1.

ВК дотримується принципу невтручання в політичні процеси, вона лише дає юридичні поради, які мають необов'язковий характер, і керується у своїй діяльності такими правилами: 1) не нав'язує законодавчу одноманітність; 2) бере до уваги національну ситуацію (CDL (2002) 7 rev.). Діяльність комісії спрямована на національний рівень, хоча щодо Азербайджану як держави, яка прагнула «долучитися до сім'ї європейських народів» було здійснено експертизу законодавства місцевого рівня (див.: CDL-AD(2009)049).

При аналізі нормативних актів на «демократичність» враховують критерії, закріплені в основних міжнародно-правових документах², у яких йдеться про те, що громадяни мають право брати участь у громадських справах й управлінні державними справами. В рамках моніторингу стану дотримання прав людини напередодні вступу Азербайджану до Ради Європи ВК здійснила аналіз проекту конституційного закону щодо регулювання запровадження прав і свобод людини в країні (2001 р.) (CDL-INF(2001)027). У європейських країнах основним документом є Конвенція про захист прав людини, акти ОБСЄ, РЄ та ЄС, документи ВК³. Як слушно зауважено в Кодексі з належної практики у виборчих справах: «У виборчій галузі, як і в інших, міжнародний захист прав людини гарантує мінімальні стандарти, а національне право має можливість рухатися далі та гарантувати більш широкі політичні права» (CDL (2002) 023 rev.).

Нааявні європейські документи є політичними, не обов'язковими юридично, оскільки не підлягають формальній процедурі ратифікації. Основні засади електоральної легітимації влади базовані на виділеному в Копенгагенському Документі переліку виборчих прав громадян і зобов'язань держави (сьогодні їх розуміння дещо поглиблене): проводити вільні вибори через установлені проміжки часу; дозволити народу обирати цілком хоча б одну палату законодавчого органу; гарантувати загальність і рівність виборчого права; забезпечити право громадян обіймати політичні посади; забезпечити право засновувати політичні партії

та можливість цим партіям змагатися на основі рівності перед законом і перед чинною владою; забезпечити можливість проведення передвиборних кампаній в атмосфері свободи та рівності, без використання адміністративного впливу, насильства, погроз або страху відплати щодо партій або виборців; забезпечити безперешкодний доступ до ЗМІ на підставі відсутності дискримінації; забезпечити дотримання таємниці голосування, чесний підрахунок голосів і чесне та своєчасне інформування громадськості про результати виборчого процесу; забезпечити своєчасний вступ на посаду кандидатів, що набрали достатню кількість голосів, і їхню можливість залишатися на посаді, поки не мине визначений термін перебування при владі [5, с. 302–303].

ВК не аналізує доцільність використання тієї чи іншої виборчої системи в країні, вона сприяє демократизації політичної системи загалом шляхом легалізації та попередження шахрайства під час виборів зокрема. Загалом же з метою запобігання маніпуляціям над виборчим законодавством і забезпечення легітимності виборчого процесу ВК передбачає такі способи: 1) конституціоналізація принципів виборів; 2) уникнення зміни виборчої системи безпосередньо перед виборами, а, як виняток, лише в разі її невідповідності основним принципам виборів; 3) фіксація в Конституції положення, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовують стару систему, а нова набирає чинності після цього; 4) обмеження повноважень законодавців і конституціоналізація меж багатомандатних округів (CDL (99) 51 р. 8); 5) безсторонність виборчих комісій; 6) наявність ефективної системи оскарження (CDL (2002) 7 rev.).

До процедурних гарантій принципів виборів відносять саме останні два положення.

У Азербайджані здійснено конституціоналізацію пріоритету міжнародно-правових норм (ст. 10, 12, 148, 151) і принципів виборчого права (ст. 56, 83, 101) [6].

Для визначення ступеня легітимності виборів ВК з'ясовує відповідність аналізованих нормативних актів стабільності законів, безсторонності та можливості оскарження порушень під час виборів як основи формування довіри до виборчого процесу, що набуває особливого легітимізаційного значення. В

Азербайджані стабільності виборчого законодавства сприяло прийняття Виборчого кодексу (1999, 2003 рр.) [7, 8].

У Таблиці 2 представлена наявність легітимацийних критеріїв та індикаторів у виборчих кодексах станом на 2010 рік. Проте вкажемо, що одні й ті ж рекомендації, скажімо, щодо складу комісій на всіх рівнях, «щоб уникнути ризику невиправданого і надмірного впливу однієї політичної сили» (CDL-AD (2008) 011) для Азербайджану повторювалися неодноразово (2003, 2005 рр.), що свідчить про небажання влади їх втілювати. А забезпечення комісій співробітниками відповідного рівня, досвіду та професійної кваліфікації пов'язане вже з організаційними труднощами. В Азербайджані, на жаль, дільничні виборчі комісії формуються нерідко безпосередньо під час виборчого процесу. Також відсутня чітка процедура оскарження порушень. Ст. 170.3 Виборчого кодексу вимагає перерахунку голосів у випадку отримання мандата по одномандатному виборчому округу в результаті неправильного підрахунку виборчих бюлетенів, але неправильний підрахунок виборчих бюлетенів не є підставою визнання виборів недійсними згідно ст. 170.2. Тобто закладена правова колізія, яка унеможливує анулювання результатів голосування. Визнати вибори в окрузі недійсними можна лише тоді, коли скасування результатів голосування відбулося на більше $2/5$ кількості виборчих дільниць, а кількість зареєстрованих виборців на дільницях становить більше $1/4$ зареєстрованих виборців в окрузі, що досить складно.

Проблема оскарження пов'язана із подвійною юрисдикцією органів розгляду скарг, оскільки це можуть бути як суди, так і виборчі комісії вищого рівня. Можливість вибору апеляційного органу ставить у нерівні умови скаржників, може призвести до плутанини, проте такий вибір ще передбачений в Азербайджані.

Можемо стверджувати про максимальне прагнення Венеціанської комісії запобігти виборчій інженерії в пострадянських державах, тобто використанню виборчих законів, правил і процедур з метою завоювання та збереження влади у державі, регіоні, місті. Між іншим, складність і надмірне регулювання процедури виборів у кодексах чи законах Азербайджану можна вважати проявом інженерії. Протистояти їм можуть тільки виборці з високим рівнем електоральної культури.

Для реалізації волевиявлення на перше місце в аналізі процедурних аспектів виходить критерій транспарентності. Деякі з рекомендацій Венеціанської комісії щодо їх забезпечення запроваджувалися одразу ж, деякі повільно, деякі й досі не прийняті. Так, положення про прозорі скриньки для голосування, норми про безкоштовне надання спостерігачам завірених копій протоколів результатів голосування то з'являлися, то зникали з ВК Азербайджану, але все ж були запроваджені. Наближаються норми до запропонованої кількості зареєстрованих виборців на дільниці до 1500 виборців, спрощення реєстрації кандидатів і передбачення її скасування лише після серйозного, повторного та/або навмисного порушення кодексів із дотриманням принципу пропорційності (санкції за порушення норм і обмежень свободи вираження поглядів мають бути співмірними).

Велику увагу ВК приділяла законодавству Азербайджану щодо політичних партій, діяльність яких нерозривно пов'язана з виборчим процесом: «Вільні вибори та свобода об'єднання в політичні партії тісно взаємопов'язані в будь-якій демократії, оскільки політичні партії існують з метою отримання політичної влади шляхом вільних і чесних виборів» [5, с. 264].

Правова інституціоналізація діяльності партій у виборчому процесі проходить за напрямками:

— закріплення положень про політичні партії в нормативно-правових актах (Конституції, спеціальних загальних законах про політичні партії);

— внесення змін до виборчого законодавства, у якому регламентована участь партій у виборах як основних суб'єктів виборчого процесу.

Національні нормативні акти перевіряли на відповідність документам щодо політичних партій, прийнятим ВК⁴.

Нормативне регулювання виборів та діяльності політичних партій Кавказького регіону мають свою специфіку, пов'язану з позицією національних еліт і внутрішньополітичними процесами. Відповідні закони про партії були прийняті в різні періоди становлення державності: Азербайджан — 1992 рік, у Грузії — 1997 рік, у Вірменії — тільки 2002 рік. Здійснюваний європейськими структурами моніторинг змін та доповнень, врахування рекомендацій сприяв їх удосконаленню у напрямку демократизації. Так, в Азербайджані зміни до закону вносилися у 1996, 2001,

2002, 2003 роках, аналіз яких здійснювався у 2004 році у різних формах (коментарі, проєкт висновків, висновки).

Законопроекти про політичні партії Азербайджану міжнародні інституції розглядали досить ретельно. Зазначимо певну подібність цих правових актів та їх наближеність до Керівних принципів. Так, основною метою діяльності партій визначено участь у політичному житті держави. Закріплено й основні принципи організації партій та їх діяльності, свободу у визначенні внутрішньої структури, мети, форм, методів і видів діяльності. При цьому заборонено існування партій, мета або діяльність яких спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу Вірменії та Азербайджану. Таке положення закріплене в законодавстві майже всіх пострадянських держав. На перший погляд це звична вимога, яка не викликає заперечень, але експертами був розкритий певний небезпечний підтекст: «...вимоги щодо сторін не вчиняти дій, які суперечать конституційному ладу, можуть бути використані для відмови у визнанні або для придушення партії, що прагнула досягти засадничих конституційних змін мирними засобами» (CDL-AD (2007) 018). Проте, на думку авторів, ця вимога є виправданою в країнах, які тривалий час були позбавлені незалежності та перебували в складі СРСР. Враховуючи, що демократія в них є доволі нестійкою, залишаються актуальними питання захисту суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності.

Негативну оцінку ВК отримала спроба впровадження в Азербайджані інституту імперативного мандата. На думку європейських експертів, які 2009 року провели спеціальне порівняльне дослідження про імперативний мандат (CDL-AD (2009) 027), впровадження партійного імперативного мандата надає політичним партіям право анулювати результати виборів і це порушує довіру до виборів, їх легітимність.

Узагальнюючи дані про якість партійно-виборчого законодавства Азербайджану, вкажемо що в проаналізованих законопроектах підкреслена виняткова роль партій у реалізації волевиявлення народу, а не функціонування демократії. Заборонено діяльність міжнародних політичних партій як учасників формування органів влади, хоча дозволено міжпартійне спілкування та співпраця. Загалом кваліфікована думка міжнародних інституцій сприяла удосконаленню виборчо-пар-

тійного законодавства та міжнародному визнанню політичних органів, обраних на легальних демократичних засадах, тобто їх зовнішньополітичній легітимації.

Протягом 90-х років ХХ ст. законодавству про мирні зібрання політичні еліти не надавали особливого значення. Проголошені на конституційному рівні права тривалий час залишалися декларативними та рідко використовувалися за прямим призначенням аж до активного застосування під час кольорових революцій. Останні здійснили надзвичайно вагомий вплив не тільки на розвиток політичної системи Азербайджану, а й їх остаточний вибір щодо зовнішньополітичної орієнтації, міжнародний імідж. Оскільки основною формою протесту проти сфальсифікованих підсумків і результатів виборів та референдумів були легально організовані мирні зібрання, в Азербайджані влада вирішила переглянути умови їх проведення в майбутньому, активізувати нормотворчу діяльність, спрямовану на попередження «делегітимаційних ризиків» (О. Скіперських), зокрема й шляхом прийняття законів про мітинги, демонстрації, зібрання чи внесення до них змін, якими обмежували можливість конвенційної електоральної участі у разі протесту чи незгоди з результатами голосування.

За експертизою норм щодо мітингів, демонстрацій і зібрань до Венеціанської комісії в Азербайджані зверталися напередодні виборів президента чи парламенту (2006 р.). Експерти керувалися наявністю в законах презумпції на користь зборів і відзначали позитивну динаміку щодо усіх законів, але вказували на певні недоліки, які могли призвести до використання положень законів не на користь електорату. Так, азербайджанський закон, який раніше вважали одним із найбільш жорстких, містив коротке визначення поняття «зібрання» без диференціації та конкретизації таких можливих підкатегорій, як збори, мітинги, демонстрації, вуличні маніфестації, пікети, що в подальшому могло призвести до довільних рішень влади. Комісія, зокрема, пропонувала пряму заборону проведення мирних зібрань, політичних маніфестацій — та й то під час подій державної ваги — замінити на опосередковану, і тільки під час власне події, а не упродовж усього періоду її підготовки. Комісія негативно оцінила норми про конкретизацію місць проведення зібрань у центрі Баку (CDL-AD (2007) 042), фактичну їх заборону по-

близу урядових будівель, адже тоді втрачається увесь сенс протесту. Нормами закону було заборонено проведення мирних зібрань з політичною метою за 24 години до дня виборів Президента, народних депутатів, референдуму.

В Азербайджані використовували інститут референдуму для легітимації влади, зокрема щодо питання про прийняття конституції та внесення змін до неї, які суттєво розширюють/обмежують обсяг повноважень органів влади та прав людини. Референдуми мали на меті визнання новоутворених держав міжнародною спільнотою, чітко виражений міжнародно-правовий легітимаційний контекст. Також завданням республіканських конституційних референдумів було продемонструвати РЄ вищий ступінь легітимності схвалення населенням правових основ політичної системи та громадянського суспільства Азербайджану перед їх вступом до цієї організації, хоча опитування не проводилося на конфліктних територіях. Політичні еліти прагнули показати наявність умов для функціонування демократії та зміцнити свої позиції серед міжнародної спільноти, хоча політичне тло усередині держав було доволі несприятливе: неконституційні зміни уряду, часті спроби перевороту з передбачуваною участю зовнішніх сил тощо.

Закріплення організації та обмеження державної влади в конституції Азербайджану через референдум у середині 90-х відповідало прагненням демократичних перетворень як населення, так і очікуванню міжнародної спільноти відповідно щодо вимог вступу до РЄ. Необхідність внесення змін до Конституцій була спричинена вимогами РЄ виконувати зобов'язання, взяті при вступі до цієї організації, та узгодити національне законодавство з демократичними європейськими і міжнародно-правовими стандартами. Але проведення референдних кампаній було визнане міжнародними спостерігачами таким, що не відповідало демократичним стандартам, а отже, референдуми здебільшого виступали знаряддям самолегітимації влади, засобом зовнішньополітичної легітимації та ресурсом легітимаційної політики держави на міжнародному рівні.

29 поправок до Конституції Республіки Азербайджан, винесені на референдум 2009 року, мали як демократичний, так і антидемократичний характер. Експерти ВК до основних демократичних віднесли: покладання на Конституційний суд АР пра-

ва призначення виборів за запитом державного органу; надання права на спростування опублікованої інформації; обов'язковість для виконання заснованих на доказах рішень суду; про публікацію рішень Конституційного та Верховного судів. До антидемократичних належать: продовження повноважень Міллі Меджлісу на період військових дій; продовження повноважень Президента на час військових дій (ст. 101-V); вилучення з Конституції обмеження терміну перебування на посаді двома термінами; підзвітність муніципалітетів Міллі Меджлісу та державний контроль за діяльністю муніципалітетів, умови їх розпуску (CDL-AD(2009)010). Зміст останньої групи викликав занепокоєння не тільки легалізацією посилення авторитаризму в країні, а й консервацією невирішеності Нагірно-Карабахського конфлікту. Нагадаємо, що РЄ не здійснює спостереження за референдумами, вважаючи їх внутрішньою справою держав.

Негативні висновки спостережень делегацій супроводжували практично всі вибори і в Азербайджані, оскільки вони не відповідали міжнародним стандартам, були наявні серйозні порушення, а тому РЄ вимушена була здійснювати постійний моніторинг виборчих процесів. Імовірний перегляд членства в РЄ загрожував Азербайджану 2003 року, а особливо 2005-го. Жорстких санкцій застосовано не було з огляду на те, що президент Ільхам Алієв прийняв рішуче проєвропейську національну політику незалежності та заявив, що виступає за мирне врегулювання ситуації в Нагірному Карабасі, що було головною причиною пропозиції стати членом РЄ. Щодо виборів ця проблема дотична до процедури голосування, бо Закон про вибори не передбачає можливість голосування за кордоном, а значна кількість виборців Азербайджану є внутрішньо переміщеними особами (ВПО) з Нагірного Карабаху або прилеглих територій, не підконтрольних уряду Азербайджану.

Проте санкції усе ж було застосовано пізніше. На основі висновків Європейського суду ПАРЄ приймає резолюції, у яких оцінює національну політику щодо удосконалення законодавства, а РЄ робить висновки про стан прав людини та застосовує засоби примусу до їх дотримання. Так, на підставі матеріалів справи Фатуллаєва проти Азербайджану ПАРЄ засудила арешти, залякування, переслідування та погрози фізичної розправи над журналістами [918].

Отже, за період 1996–2010 років Венеціанська комісія відіграла важливу роль у зовнішньополітичній електоральній легітимації влади Азербайджану Радою Європи, а її висновки щодо відповідності виборчого законодавства міжнародним стандартам стали одним з визначальних факторів обрання країною європейського шляху розвитку. Обсяг співпраці між Азербайджаном і Венеціанською комісією безпосередньо залежав від європейської зовнішньополітичної орієнтації держав. Прийняття виборчих та пов'язаних із ними законів і внесення змін до уже чинних, було викликано необхідністю урегулювати та попередити делегітимаційні процеси в країні, можливість «кольорової революції». Після врегулювання політичної ситуації більшість рекомендацій Комісії щодо законів були враховані, проте в Азербайджані це законодавство ще не відповідає міжнародним стандартам, хоча й спостерігається певний прогрес, враховуючи повну відсутність демократичних традицій на початку 90-х років ХХ ст.

¹ Попередньо автором розглянуто роль ПАРЄ, ОБСЄ, КМРВ, Європейського суду у електоральній та референдній легітимації влади [Див.: 1–4].

² Статут ООН 1945 р., Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 21), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 25), Конвенція про права інвалідів ГА ООН 2006 р.

³ Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р. (Кодекс); інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства 2005 р., Декларація про участь жінок у виборах, Висновки щодо висвітлення засобами масової інформації передвиборчої агітації, Заява про тлумачення Кодексу щодо участі у виборах людей з обмеженими можливостями 2010 р., Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні 2001 р., Кодекс належної практики щодо референдумів 2007 р. (Кодекс щодо референдумів), Звіт про імперативний мандат і подібні практики 2009 р.

⁴ Документи щодо політичних партій, прийняті Венеціанською комісією: Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій і подібних заходів, Рекомендації та Доповіді щодо фінансування політичних партій, Керівні принципи і Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії [див.: 5, с. 38].

Література

1. *Юрійчук Є.* Роль ПАРЄ в зовнішньополітичній електоральній легітимації влади на пострадянському просторі [Текст] / Євгенія Юрійчук // Україна дипломатична. Науковий щорічник. Вип. 12. — К.: Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв, 2011. — С. 692–712.
2. *Юрійчук Є.П.* Рішення Європейського суду з прав людини як критерій зовнішньополітичної електоральної легітимації влади на пострадянському просторі [Текст] / Юрійчук Є.П. // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2011. — № 2(21). — С. 70–84.
3. *Юрійчук Є.* Референдна легітимація влади в державах Кавказу: зовнішньополітичні аспекти [Текст] / Євгенія Юрійчук // Науковий вісник Чернівецького університету: 36. наук. праць. Вип. 607–609. — Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. — Чернівці: ЧНУ, 2012. — С. 294–300.
4. *Юрійчук Є.* Спостереження місцевих виборів на пострадянському просторі Конгресом регіональних та місцевих органів влади Європи [Текст] / Євгенія Юрійчук // Пам'ять століть. — 2012. — № 1–2. — С. 168–178.
5. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ [Текст] / За ред. Ю. Ключковського. — К.: ФАДА, ЛТД, 2008. — 339 с.
6. Конституція Азербайджанской Республики. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_r.pdf
7. Election Code of the Republic of Azerbaijan (This Code is approved by the Law of Azerbaijan Republic of May 27, 2003, No 461-II). — [Electronic resource]. — Available at: http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/mecelleler/secki_mecellesi_eng.pdf
8. Избирательный кодекс Республики Армения. Принят 5.02.1999. — Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2020&lang=rus>
9. Documents by country. Azerbaijan. — [Electronic resource]. — Available at: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=41&year=all>

Анотація. У статті висвітлюється забезпечення свободи парламентських, президентських та місцевих виборів відповідно до світових та європейських стандартів як критерій якості функціонування політичних інститутів і демократичної спрямованості політичного процесу в Азербайджані.

Ключові слова: Азербайджан, Венеціанська комісія, ООН, ЄС, Кавказький регіон, вибори, виборче право, законодавство.

Аннотация. В статье освещается обеспечение свободы парламентских, президентских и местных выборов в соответствии с мировыми и европейскими стандартами как критерий качества функционирования политических институтов и демократической направленности политического процесса в Азербайджане.

Ключевые слова: Азербайджан, Венецианская комиссия, ООН, ЕС, Кавказский регион, выборы, избирательное право, законодательство.

Summary. The article covered ensuring freedom of parliamentary, presidential and local elections in accordance with international and European standards as a criterion of quality of functioning political institutions and democratic orientation of the political process in Azerbaijan.

Key words: Azerbaijan, the Venice Commission, the UN, the EU, Caucasus region, elections, suffrage legislation.

Таблиця 1

Діяльність Венеціанської комісії щодо виборів та референдумів у Республіці Азербайджан [9]

Дата прийняття та розгляд у комісії				
Конституції та внесення змін до конституції	Виборчого кодексу	Закону про вибори та референдуми, оцінка проведених	Закону про політичні партії	Закону про мітинги та демонстрації
24 серпня 2002 Не розглядалася	2002 — (5) попередня оцінка, коментарі, 2003 — (5) попередня оцінка, основні рекомендації, попередній остаточний висновок, 2005 — (6) проект висновків, проект змін до кодексу, проект остаточних висновків, проміжна думка, остаточні висновки, 2007 — (1) круглий стіл, 2008 — (4) проект попередніх висновків, проект проміжних висновків, попередні висновки	2000 2000 — (4) коментарі, інформація (2) 2004 — (2) попередні рекомендації	1992 (зі змінами 1996, 2001, 2002, 2003) 2004 — (4) коментарі, проект висновків, висновки	1998 (зі змінами 2006) 2006 — (3) попередні висновки, висновки

Table 1

The Venice Commission's activities associated with elections and referendums in the Republic of Azerbaijan [9]

Date the VC adopted and considered the documents				
Constitution and amendments to the Constitution	Concerning the Electoral Code	Concerning the Law on Elections and Referendums, assessment of past elections and referendums	Concerning the Law on Political Parties	Concerning the Law on Rallies and Demonstrations
August 24, 2002 Was not considered	2002 — (5) previous assessment, comments, 2003 — (5) previous assessment; basic recommendations, preliminary final findings, 2005 — (6) draft findings; draft amendments to the Code; draft final conclusions, intermediate opinion; final conclusions 2007 — (1) Round Table 2008 — (4) draft preliminary findings, draft interim findings and preliminary findings	2000 2000 — (4) comments and information (2) 2004 — (2) preliminary recommendations	1992 (as amended 1996, 2001, 2002, 2003) 2004 — (4) comments, draft findings, findings	1998 (as amended in 2006) 2006 — (3) preliminary findings and findings

Легітимізаційні критерії та індикатори виборчого процесу у Виборчому кодексі Республіки Азербайджан (станом на 2010 р.) [7]

№	Індикатор транспарентності виборчого процесу	
1	Наявність у членів комісії кваліфікації та досвіду проведення виборів	- +
2	Неможливість дискреційного відкликання членів комісії органами, які їх призначають	-
3	Формування комісій фахівцями з виборів	-
4	Функціонування ЦВК на постійних засадах	+
5	Незалежність від виконавчої влади	-
6	Політична неупередженість ЦВК та інших виборчих комісій	-
7	Прозорість діяльності (присутність ЗМІ, спостерігачів).	- +
	Індикатор оскарження порушень виборчого процесу	
1	Законодавчо передбачена можливість оскарження суб'єктами виборчого процесу	+
2	Наявність і чітке розмежування повноважень органів, які розглядають скарги	-
3	Урегулювання процедури оскарження, її доступність, простота, інформаційна відкритість	-
	Індикатор безсторонності виборчого процесу	
1	Відкритість і доступність інформації про кандидатів і партії	- +
2	Відкритість і правильність списків виборців	-
3	Наявність прозорих скриньок для голосування	-
4	Наявність, відкритість і обсяг дострокового голосування	+
5	Періодичні оголошення даних про явку виборців у день виборів	-
6	Чіткі процедури доставки та отримання комісіями ЦВК і окружними комісіями виборчих протоколів	-
7	Публікація докладних результатів по виборчих дільницях, округах і на центральному рівнях	-
8	Стислі терміни публікації остаточних результатів	- +
9	Офіційна публікація фінансових звітів про надходження та використання ресурсів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу ЦВК у друкованих ЗМІ	+ -

Legitimation criteria and election process indicators in the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan (as of 2010) [7]

No	Electoral process transparency indicator	
1	Committee members possess necessary qualification and experience in holding elections	- +
2	It is possible to discretionary withdraw commission members by the bodies that appoint them	-
3	Election commissions include election experts	-
4	CEC operates on a permanent basis	+
5	Election commissions are independent from the executive branch	-
6	CEC and other election commissions can be described as politically impartial	-
7	All activities are transparent (presence of media and observers)	- +
	Appeals against violations of electoral process	
1	The legislation provides for the possibility to appeal the election process by its members	+
2	Appealing bodies have the clear cut distributed powers	-
3	There is an easy to access, simple and open-access appealing procedure	-
	Impartiality of electoral process	
1	Information about candidates and parties is open and accessible	- +
2	Voter lists are transparent and accurate	-
3	Ballot boxes are transparent	-
4	Availability, transparency and extent of early voting	+
5	Data about voter turnout on election day are periodically published	-
6	CEC commissions and district election commissions have clear procedures for delivering and receiving voting protocols	-
7	Detailed results across the polling precincts, districts and at the central level are published	-
8	The final results are published shortly after elections	- +
9	The financial statements about sources and expenditure of funds provided by election process members are officially published in the in the print media	+ -

Eugenia YURIYCHUK,

*Doctor of Political Sciences, Associate Professor
at the Political Science and Public Administration,
Department of History, Political Science and International Relations,
Yuri Fedkovich National University of Chernivtsi*

THE ROLE OF THE VENICE COMMISSION IN FOREIGN ELECTORAL AND REFERENDUM LEGITIMATION OF POWER IN AZERBAIJAN (1995–2010)

After the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), the international community closely observed the transformation processes in the newly created states of the Caucasus, as a region particularly important in geopolitical sense, assisted and actively participated in their reforms applying different foreign policy models in different periods of time: the «European home» or «promoting democracy» or the concept of «Eurasianism». The newly created states needed legitimation to acquire the status of a «political actor». Their political system was formed on a new basis through free elections to the public authorities. Here, an important role is played not only by presidential, parliamentary elections or selection of political parties, who will take appropriate decisions, but also by election of local governments as a mechanism of legitimation «from bottom up». For Azerbaijan conducting elections in accordance with democratic standards was one of the criteria it had to meet to acquire its international recognition and membership in the United Nations (UN), the Council of Europe (CE), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), to receive aid in the democratic reorganization of its political system, technical assistance from the European Union (EU) to further strengthen its position in the international relations. Therefore, the objective of this article is to clarify the role of the Venice Commission in the electoral and referendum legitimation of power in Azerbaijan¹.

It is well known that one of the most important political criteria to EU accession is freedom of parliamentary, presidential and local elections in accordance with the international and European standards, which measure the quality of political institutions and political orientation of the democratic process. Under the accession procedure the CE attached great importance to normal functioning of the Parliament in Azerbaijan and implemented cooperation programs to this end. Importantly, not only countries of the Caucasus were interested in this cooperation, but also the international community as this organization was viewed as a possible mediator of the conflict between Armenia and Azerbaijan in Nagorno-Karabakh region. PACE monitoring procedure, stipulated as one of entry conditions, was started immediately after Azerbaijan's accession to the Council of Europe in 2001.

In the post-totalitarian countries elections are subject to political monitoring of such areas as freedom of expression and democracy, functioning and protection of democratic institutions, local democracy, – mostly under the CE Programme: «Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS)». To speed up reforms and harmonize Azerbaijani national standards with the European ones the target post-entry cooperation program was adopted.

In the decision about whether or not a state has met the «acquis criterion» in the area of elections the Venice Commission (VC) opinion is of particular weight. The VC is an advisory body to the Council of Europe in international, constitutional, electoral law (para-Constitutional) and Human Rights, which provides expert evaluation of laws and regulations for their compliance with European standards and practice, prepares bills, participates in international organizations' seminars on electoral issues and sets up its own workshops in cooperation with the national CEC – central election committees. CE relies on its findings when making decisions about line of actions to take with regard to a particular country. Consultations with this organization are held on the basis of cooperation agreements concluded with the national authorities. As for Azerbaijan, the Venice Commission practices in this country various forms of such cooperation. In particular, the VC conducted in 2006 the Conference on «Election Law and Practice in Azerbaijan» in Baku (April 5). Moreover, it organized in Baku on November 9, 2007 jointly with the Council of Europe and IFES

the roundtable on election commissions, a number of election trainings in Azerbaijan (Baku, September 8–10, 2003, July 8–10, 2004). The summary of the VC activities concerning elections and referendums in the Republic of Azerbaijan is presented in Table 1.

The VC is committed to the principle of non-interference in political process and provides only optional legal advice; in its everyday activities the Commission is guided by the following rules: 1) do not impose legal uniformity, 2) take into account the current national situation (CDL (2002) 7 rev.). The VC's activities focus the national level although with regard to Azerbaijan as a country that expressed the desire to «join the family of European nations» the legal expert evaluation at the local level was implemented (see: CDL-AD (2009) 049).

In its analysis of regulations for being in line with «democracy» the criteria are taken into account that are set forth in the basic international legal documents², which state that citizens have the right to participate in public affairs and public governance. As part of human rights monitoring before the accession of Azerbaijan to the Council of Europe the VC has analyzed the draft constitutional law on regulations applicable to implementation of the human rights and freedoms in the country (2001) (CDL-INF (2001) 027). In the European countries, the main document is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the OSCE, CE and EU regulations, as well as VC documents³. According to the Code of Good Practice in Electoral Matters: «In the polling industry as well as in others, the international protection of human rights guarantees minimum standards and the national law is able to move forward and ensure broader political rights» (CDL (2002) 023 rev.).

The European documents are political by their nature; they are not legally binding and are not subject to formal ratification procedure. Basic principles of authorities' electoral legitimation are based on certain electoral rights and obligations the candidate states should conform with, that are listed in the Copenhagen Document (today their understanding is somewhat deeper), which include: hold free elections at set intervals, allow people to choose entirely at least one legislative chamber, ensure universality of voting and equal suffrage, enforce rights of citizens to hold political positions, ensure the right to establish political parties and provide to these parties the opportunity of competing between each other on principles of equal-

ity before the law and before the current government, provide the possibility of holding election campaign in atmosphere of freedom and equality, without administrative coercion, violence, threats or fear of retribution to parties or voters, ensure unimpeded and non-discriminated access to the media and the secrecy of voting, ensure honest and fair counting of votes and timely inform the public about results of the election process, ensure timely inauguration of candidates, who have garnered sufficient number of votes and the possibility for them to remain in office until the statutory period is expired [5, c. 302–303].

The VC does not analyze the reasons behind using a particular electoral system in a country; its role is rather to contribute to the democratization of the national political system as a whole through legalization and prevention of fraud during elections. Generally, the VC applies the following methods in order to prevent manipulations of the electoral law and ensure legitimacy of the electoral process: 1) bring the election principles in line with the Constitution, 2) avoid modifications of the electoral system immediately prior to the elections, or — as an exception — allow for such modifications only if such system does not conform with basic election principles, 3) secure in the Constitution the revisions, according to which any changes in the electoral law during the upcoming elections should be based on the old system and the new ones should come into effect after such elections, 4) limit the powers conferred on legislators and constitutionalize the limits of multi-member districts (CDL (99) 51 p. 8), 5) ensure impartiality of election commissions, and 6) make available an effective system of appeal (CDL (2002) 7 rev.).

These are the last two provisions that are deemed to constitute the procedural safeguards of election principles.

In Azerbaijan, the priority of international law (Article 10, 12, 148, 151) and the principles of electoral law (Art. 56, 83, 101) [6] are officially proclaimed in the Constitution.

To determine the degree of elections' legitimacy the VC ascertains compliance of regulations it has analyzed with the principles of stability of laws, impartiality and the possibility of challenging violations during elections as the basis of building trust to the electoral process, which is of particular legitimate importance. In Azerbaijan, the stability of electoral law is contributed through adoption of the Electoral Code (1999, 2003) [7, 8].

Table 2 shows the availability of legitimate criteria and indicators in the Electoral Code as of 2010. However, it should be highlighted that the same recommendation regarding, say, composition of the commissions at all levels, «to avoid the risk of unnecessary and excessive influence of one political force» (CDL-AD (2008) 011) was reiterated for Azerbaijan several times (2003, 2005), which can be construed as its reluctance to heed to this advice. The recommendation of including in the election commission the members of appropriate level, experience and professional qualification relate rather to organizational difficulties. In Azerbaijan, unfortunately, the members of precinct election commissions are recruited directly during the election process. There is no clear procedure for appealing violations. According to Article 170.3 of the Election Code the votes cast in a single-mandate constituency should be recounted if the ballots are improperly counted, however in accordance with the Article 170.2 miscount of ballots does not constitute the valid grounds for invalidating the elections. This gives rise to a legal conflict that prevents the election results from being officially rescinded. The district elections can be declared invalid only if the votes were cancelled in more than 2/5 of all precincts and the number of registered voters at precincts exceeds 1/4 of all registered voters in the district, which is too far-fetched.

The challenging issue is related to the dual jurisdiction of the appeal authorities that can be represented either by courts or by higher level election commissions. Although the possibility of choosing between different appellate bodies put complainants in unequal situation, thus leading to excessive confusion, it is provided for by the Azerbaijani legislation.

It can be asserted that the Venice Commission is highly committed to the idea of foiling any electoral engineering in the post-Soviet states, i.e. any attempts to use electoral laws, rules and procedures to access to and maintain power in the state, region or city. Incidentally, the complexity and excessive control in Azerbaijan election procedures and laws can be considered a manifestation of such engineering. It can be confronted only by voters with high level of electoral culture.

In order to facilitate expression of will the primal attention in the analysis of the procedural aspects is paid to the criterion of transparency. Some of the recommendations provided by the Venice Commission in this regard were introduced immediately, some of

them took longer than expected and some are still left unheeded. For example, the provision about providing voting precincts with transparent ballot boxes, the rules on issuing certified copies of voting protocols free to all observers have first appeared, then disappeared in Azerbaijani EC rules, but eventually were introduced. Moving in this direction Azerbaijan brought its norms in line with the proposed number of registered voters at any given precinct equal to 1500, simplified registration of candidates and their withdrawal only after serious, repeated and/or deliberate violation of the codes by adhering to the principle of proportionality (i.e., sanctions for violations and restrictions of freedom of speech should be proportionate).

One of the VC' priorities is the Azerbaijani legislation on political parties, whose activities are closely related to the electoral process: «Free elections and freedom of association in political parties are closely linked in any democracy since political parties are created to obtain political power through free and fair elections» [5, c. 264].

The legal institutionalization of political parties in the electoral process takes place in the following areas:

- consolidation of provisions on political parties in the national laws and regulations (Constitution, special general laws on political parties);

- introducing amendments to the electoral laws, which regulate participation of the parties in the elections as the main participants in the election process.

The national regulations were verified for their compliance with the documents on political parties adopted by the VC⁴.

Normative regulation of elections and political parties in the Caucasus region has its own specifics related to the perspective of national leadership and the political processes in these countries. Respective laws on the parties were taken in different periods of independence: in 1992 in Azerbaijan, in 1997 in Georgia, only in 2002 in Armenia. Introduction of amendments and adherence to recommendations monitored by the European institutions has contributed to their improvement towards democratization. For example, in Azerbaijan, the amendments in the respective election laws were made in 1996, 2001, 2002, 2003, and analyzed in 2004 in various formats: comments, draft findings, conclusions.

International institutions have considered very carefully the Azerbaijani draft laws on political parties. It should be noted that this legislation is similar and rather close to the Guidelines. For example, the main objective of the parties was identified as participation in the political life of the state. The laws also set forth the basic principles of political parties and their activities, the freedom to determine their internal structure, purpose, forms, methods and priorities. They prohibit the parties created with the purpose of or acting toward overthrowing the existing constitutional system of Armenia and Azerbaijan. This provision is contained in the legislation of almost all post-Soviet states. At first glance this is the usual requirement that is hardly objectionable but some experts came to discover dangerous overtones: «...the requirements for the parties not to commit acts contrary to the constitutional order can be used as a pretext for refusing in registration or suppressing the parties that seek to achieve the fundamental constitutional changes by peaceful means» (CDL-AD (2007) 018). However, according to the authors, this requirement is justified in the countries that have long been deprived of independence and were forcefully included in the USSR. Given the fact that the democracy in these countries remains rather fragile, the issues of protecting their sovereignty, constitutional order and territorial integrity are still relevant.

The VC gave its negative assessment to an attempt of introducing in Azerbaijan the institute of imperative mandates. According to European experts, who in 2009 conducted a special comparative study on the imperative mandate (CDL-AD (2009) 027), implementation of the imperative mandate would provide to political parties the right to annul the election results, thus undermining credibility and legitimacy of the elections.

Summarizing the data on the quality of the party- and election-related legislation in Azerbaijan, it can be concluded that the analyzed legislation highlights the exceptional role of the parties in expression of the people's will, rather than their role of enforcing democracy. On one hand, it prohibits the activities of international political parties as possible participants in formation of the government agencies and on the other, it allows for the inter-party dialogue and cooperation. In general, the qualified opinion of international institutions contributed to the improvement of the party- and election-related legislation and international recognition of political

bodies elected on the legitimate democratic principles, i.e. their foreign legitimation.

In the 1990's the political elites tended to underestimate or even neglect laws on peaceful assembly. Equal rights proclaimed in the Constitution for a long time remained purely declarative and were rarely used until the advent of the so-called color revolutions, when they returned from oblivion. The said revolutions produced an extremely significant impact not only on the overall development of Azerbaijan's political system, but also on its final choice of foreign policy orientation and its international image. Since the main form of protest against rigged election and referendum results were the legally organized peaceful assemblies, the Azerbaijani authorities decided to review the terms under which such assemblies could be convened in the future by strengthening legislative work on prevention of the «delegitimation risks» (O. Skiperskyh), including through adoption of or amending the laws on rallies, demonstrations and meetings, which limited the citizens' right to convene during elections to protest against or express their disagreement with the voting results.

Azerbaijan applied to the Venice Commission to examine its rules on rallies, demonstrations and meetings before the 2006 presidential and parliamentary elections. In their findings, the experts were guided first of all by the presence in the laws of presumption in favor of holding assemblies and noted the positive dynamics they have identified in all laws they have reviewed but – simultaneously – pointed out to some weaknesses that could potentially lead to turning these laws against the electorate. For example, the Azerbaijani legislation that was considered as one of the most rigid of its time contained only a brief definition of the «assembly» without specification of such possible subcategories as meetings, rallies, demonstrations, pickets, which subsequently could lead to the government's arbitrary decisions. The Commission has proposed to replace the explicit prohibition of peaceful assemblies and political demonstrations – only during events of national importance – by indirect prohibition only during the actual event, instead of the period, during which it is prepared. The Commission denounced the rules that required to specify the assembly places in the center of Baku (CDL-AD (2007) 042), banning such assemblies near the government buildings because – in Commission's opinion – such restrictions emasculated the sense of protest as such. The law

prohibited peaceful gatherings for political purposes 24 hours before the election of the President, MPs or referendum.

Azerbaijan used referendums to legitimize the powers that be, particularly the issue of adopting the Constitution and its amendments, which significantly expanded / limited the scope of the government and human rights. The purpose of referendums was to push international community into recognizing the newly emerged states and had a distinct international legitimation context. Another purpose of the constitutional referendums in the former USSR republics was to demonstrate to the CE a supreme legitimacy of the legal framework underpinning the political system and civil society of Azerbaijan approved by its population before its accession to this organization, although the survey was not conducted on the disputed territories. The political elites wanted to show that their country had all necessary conditions to ensure proper functioning of democracy and sought to consolidate their position in the international community, albeit on unfavorable political background: unconstitutional changes of government, often coup attempts with alleged interference from the outside and so on.

Consolidation of the existing state power and limitation of its boundaries in Azerbaijan's Constitution achieved through the referendum held in the mid 90's met the desire for democratic transformation nourished by the population and expectations of the international community in the eve of Azerbaijan's ascension to the Council of Europe. The need for amending the Constitution was caused by CE's requirements to fulfill the commitments the country had assumed when entering this organization and align the national legislation with democratic European and international legal standards. However, the referendum campaigns were rejected by international observers as inconsistent with democratic standards and as being used mostly by Azerbaijan's authorities as a tool of self-legitimation, a means of acquiring the international legitimation and the resource of legitimation policy at international level.

Twenty nine amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan put for voting at the 2009 referendum were both democratic and anti-democratic by their nature. According to the VC experts the democratic amendments included: empowering the Constitutional Court of the Autonomous Republic to call for elections at the request of a public authority, the right to refute the published information; obligation of enforcing the evidence-based court

judgments, publication of decisions taken by the Constitutional and Supreme Courts. The antidemocratic included: extension of Milli Majlis' powers for the period of hostilities, extension of the President's powers for the period of hostilities (Article 101-V); exclusion from the Constitution of the two-term limit for elected public officials, accountability of municipalities to the Milli Majlis and state control over municipalities and conditions, under which they can be dissolved (CDL-AD (2009) 010). The latter was regarded as a means of deepening authoritarianism in the country, and also as a method of preserving the smoldering Nagorno-Karabakh conflict. It should be borne in mind that CE does not monitor the referendums considering them an internal affair of the states.

The observers produced negative opinions on virtually all elections in Azerbaijan, as such that did not meet international standards and abounded in serious violations; this forced CE to continuously monitor the electoral process. In 2003, and especially 2005 the issue of continuing Azerbaijan's membership in the Council of Europe hang by a thread. The only reason severe sanctions were not imposed was that the President Ilham Aliyev was conducting a strongly pro-European policy of national independence and professed his readiness to achieve the settlement of Nagorno-Karabakh conflict in a peaceful manner, the main condition Azerbaijan had to meet to be accepted as the Council of Europe's member. As to elections, the problem was the voting procedure that under the national legislation on elections did not provide the voting rights to Azeri nationals residing abroad, whereas a large number of voters in Azerbaijan were the internally displaced persons (IDPs) from Nagorno-Karabakh and surrounding areas not controlled by the Azerbaijan government.

However, the sanctions were applied later. Based on the European Court's findings, PACE adopted resolutions with its own assessment of national policies to improve legislation and CE drew conclusions about the state of human rights and enforced coercive methods to respect them. On the basis of the Fatullayev versus Azerbaijan case, PACE condemned the arrests, intimidation, harassment and threats of physical violence against the journalists [918].

In 1996–2010, the Venice Commission played an important role in the foreign electoral legitimation of Azerbaijani powers by the Council of Europe and its findings about compliance of the electoral legisla-

tion with international standards become one of the defining factors the country elected to move toward European model of development. The volume of cooperation between Azerbaijan and the Venice Commission directly depended on Azerbaijan's pro-European foreign policy. The country had to adopt electoral and related laws and amend the existing ones due to the need for regulating and preventing de-legitimation processes in the country and to abort any possibilities of «color revolutions». After the internal situation was settled most of the Commission's recommendations regarding these laws were accounted for. For the time being, the Azerbaijani legislation still falls short of international standards although a certain progress was observed, given the complete lack of democratic traditions in the early 90's of the last century.