

УДК 342.8(437.3)

Фролов О. О.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Чиркін А. С.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ОГЛЯД РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

***Анотація.** У статті досліджено виборче законодавство Чеської Республіки на предмет забезпечення виборчих прав деяких категорій осіб. Зазначено, що саме становить правову основу виборчого і референдного процесу у державі. Особливу увагу зосереджено на аналізі реалізації виборчих прав таких категорій осіб, як недієздатні, громадяни, які проживають за кордоном та особи, які перебувають у містах обмеження чи позбавлення волі. Цікавим видається висвітлення реалізації активного і пасивного виборчого права громадян Європейського Союзу на місцевих виборах в Чехії. Робиться висновок, що існує певне обмеження щодо громадян Європейського Союзу, в аспекті їх доступу до участі у муніципальних виборах.*

***Ключові слова:** реалізація виборчих прав, місцеві вибори, активне і пасивне виборче право, громадяни Європейського Союзу, Чеська Республіка.*

Постановка проблеми. Безперешкодна реалізація виборчих прав громадянами, які мають право голосу, є однією з головних засад сучасної демократичної країни. На жаль, в Україні на сьогодні є певні законодавчі прогалини і проблеми стосовно реалізації громадянами своїх конституційних можливостей, зокрема, право на всеукраїнський та місцевий референдум, неможливість внутрішньо переміщених осіб голосувати на місцевих виборах, недосконалість виборчої системи народних депутатів України.

Удосконалення і вирішення поточних недоліків виборчого законодавства буде неможливим без вивчення і аналізу відповідних положень електорального

законодавства країн, які є партнерами України і постійно її підтримують на шляху до приведення вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Особливо, якщо це стосується достатньо вузьких виборчих інститутів, які ще не мають достатніх вітчизняних наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань виборчого законодавства в Україні і зарубіжних країнах займалися такі вітчизняні дослідники, як: Ю.Г. Барабаш, І.І. Бодрова, Ю.Б. Ключковський, О.В. Марцеляк, М.О. Лендшел, С.Г. Серьогіна, Т.В. Стешенко та ін. Однак у вітчизняній науці недостатньо приділялося уваги дослідженням зарубіжного досвіду забезпечення виборчих прав в країнах Вишеградської групи, зокрема, Чеської Республіки.

Мета даної статті - зосередити увагу на висвітленні чеського законодавства в аспекті забезпечення реалізації виборчих прав деяких категорій осіб.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Чехії відбуваються активні процеси обговорення Виборчого Кодексу, метою якого є систематизація всіх виборчих норм в єдиний акт. Цей акт, однак, вже обговорюється декілька років, але він ніколи не був так близько до фактичного прийняття як зараз. З прийняттям цього кодексу можуть змінитися чимало положень чинного законодавства.

Втім на сьогодні, кожен тип виборів та референдумів у Чеській Республіці регулюється окремими законами (за виключенням виборів до парламенту (Палати Депутатів та Сенату), котрі регулюються одним законодавчим актом). Хоча закони, що регулюють кожен вид виборів або референдуму мають багато схожих положень, часто виникають несподівані і невиправдані розбіжності між ними. На відповідних питаннях ми й зосередимо свою увагу.

Сучасну законодавчу основу електорального права Чеської Республіки становлять:

- закон "Про місцеві вибори" (Про вибори до місцевих рад) - Закон №491/2001 [9];
- закон "Про регіональні вибори" - Закон №130/2000 [8];

- закон "Про парламентські вибори" - Закон №247/1995. Цей акт регулює як вибори до Палати Депутатів так і до Сенату [7];
- закон "Про вибори президента" - Закон №275/2012 [13];
- закон "Про вибори до Європейського Парламенту" - Закон №62/2003 [10];
- закон "Про місцевий референдум" - Закон №22/2004 [11];
- закон "Про регіональний референдум" - Закон №118/2010 [12].

Вбачається, що останні законодавчі зміни виборчого законодавства стосувалися президентських виборів. Так, до конституційних змін 2012 році, президент вибирався виключно парламентом Чеської Республіки (Палатою Депутатів та Сенатом), на сьогодні вибори Президента Чехії є загальнонаціональними і прямими.

Цікава склалася ситуація з приводу регіональних референдумів, які були запроваджені відносно нещодавно - відповідний закон набрав чинності 1 січня 2011 року (Закон №118/2010 "Про регіональний референдум") [12]. Однак, досі не було проведено ні одного регіонального референдуму, можливо, це пов'язано з тим, що у 2000 році 14 країв були створені без будь-якого історичного підґрунтя.

При цьому загальнонаціональний референдум проводився лише одного разу, в 2003 році з питання приєднання до Європейського Союзу (ЄС), згідно до спеціального конституційного закону № 515/2002.

Як і в багатьох інших країнах, в Чехії активне виборче право мають громадяни Чеської Республіки, які на день виборів досягли 18 років. Правовий підхід до пасивного виборчого права є різним. Вікове обмеження для кандидатів до крайових та обецних представництв - 18 років, в Палату Депутатів і до Європейського Парламенту - 21 рік, у випадку виборів до Сенату і на посаду Президента - 40 років.

Чинне виборче законодавство Чеської Республіки передбачає, що особи, які перебувають в карантинних установах або ізольовані, наприклад, ст. 64 Закону №258/2000 "Про охорони здоров'я населення" або ч. 2 ст. 38 закону №372/2011 "Про охорону здоров'я", не мають активних виборчих прав. Однак на думку

чеських дослідників П. Молека та Ш. Щімічека це обмеження при здійсненні виборчого права слід тлумачити тільки відносно інфекційних захворювань [5, с. 123].

Стосовно категорії осіб, які перебувають у містах позбавлення чи обмеження волі, законодавством закріплено, що такі особи мають право брати участь у виборах Президента Чехії, депутатів Європейського Парламенту та Палати Депутатів без обмежень. Однак, вони не можуть брати участь у виборах Сенату повною мірою. Вибори до Сенату проходять кожні 2 роки, з відповідною ротацією третини від конституційного складу Сенату (строк повноважень сенатора становить 6 років). Таким чином, передбачається, що кожні 2 роки тільки близько 33% всіх ув'язнених виборців в 27 виборчих округах Чехії можуть голосувати.

Відповідно до законодавства Чехії для того, щоб ув'язнені мали право брати участь у виборах до Сенату, ці вибори мають бути оголошені як у виборчому окрузі де він/вона має постійне місце проживання, так і у виборчому окрузі, в якому він/вона ув'язнений/на. Беручи до уваги, що не в кожному виборчому окрузі є в'язниця (загальна кількість в'язниць 36), то стає ясно, що в цій "лотереї" тільки деякі ув'язнені дійсно мають активні виборчі права. Відповідно до статистики Пенітенціарної служби Чеської Республіки кожні 2 роки тільки 2 % всіх ув'язнених (а не очікувані 33%) можуть голосувати [1, с. 224-226].

На місцеві та регіональних виборах ситуація ще цікавіша. Хоча, ув'язнені на час досудового слідства не позбавлені активних виборчих прав на місцевих і регіональних виборах, але їм фактично необхідно, щоб відповідна в'язниця (установа тимчасового обмеження волі) знаходилася в тому ж самому виборчому окрузі, що їх постійне місце проживання. Таким чином, на практиці можливість, що ув'язнений буде перебувати у в'язниці того виборчого округу, в якому він/вона має постійне місце проживання, є близькою до нуля, отже на місцевих і регіональних виборах ув'язнені на час досудового слідства стають де-факто позбавленими виборчих прав.

На сьогодні близько чверті всіх ув'язнених не мають ідентифікуючого посвідчення (ID). Це не дивно, злочинці приділяють менше уваги адміністративним обов'язкам, ніж решта населення. Вони мають право отримати ідентифікуюче посвідчення у в'язниці за допомогою Пенітенціарної служби, однак здебільшого нехтують цим правом. Отже, ув'язнені не можуть брати участь у виборах без ID картки. Це стосується виборів до Палати Депутатів, Сенату, Європейського Парламенту та президентських виборів. Всі виборчі закони фактично підтверджують, що кожен виборець зобов'язаний ідентифікувати свою особу за допомогою ID картки або паспорту. Як правило, ця законна вимога втрачає сенс у місцях обмеження чи позбавлення волі. Наразі обговорюється законопроект, який передбачає, що в присутності двох наглядачів, які б могли підтвердити особистість ув'язненого він мав би право голосувати без ID картки [1, с. 227-230].

Стосовно пасивного виборчого права, то позбавлення волі (після вироку або під час досудового слідства) не є правовим бар'єром на національних виборах. Втім, брати участь у виборах в якості кандидатів на місцевих і регіональних виборах зазначена категорія осіб не може.

У разі, якщо член Палати Депутатів чи сенатор засуджений, їх мандат не припиняється самим вироком суду. Це дуже популярна тема в Чехії. В 2013 році два члена Палати Депутатів були засуджені до тюремного ув'язнення (Ярослав Шкарка на 3 роки і Роман Пекарек на 5 років). Вони не були затримані на час досудового слідства і не перебували у в'язниці, у зв'язку з цим вони продовжували виконувати свої обов'язки депутатів.

У справі Шкарки, суд першої інстанції прийняв рішення про відсторонення його від усіх видів діяльності, пов'язаних з його мандатом. Цей судовий вирок, однак, піддався чималій критиці з боку фахівців, тому що більшість існуючих інтерпретацій Конституції Чехії не допускають можливість обмеження пасивних виборчих прав за судовим рішенням [4]. Відповідь на це питання тривалий час залишалась відкритою, оскільки Ярослав Шкарка був повністю виправданий судом апеляційної інстанції.

З 2000 року громадяни Чехії, які знаходяться за кордоном, мають право голосувати на всіх видах виборів, окрім місцевих і регіональних, а також вони не мають права брати участь у місцевих і регіональних референдумах. Це положення стосується як пасивних, так і активних виборчих прав. Крім того, громадяни, які знаходяться за кордоном не мають бути обраними до Європейського Парламенту, але вони мають право обирати. У всіх цих виборах вони можуть голосувати у відповідному представництві чеської влади за кордоном, окрім виборів до Сенату, де громадяни, які знаходяться за кордоном можуть голосувати тільки, якщо вони перебувають на території Чеської Республіки в день виборів.

Голоси громадян за кордоном, під час виборів до Палати Депутатів додаються до виборчого округу, який визначається заздалегідь випадково (§ 27 Закону "Про парламентські вибори") [7]. У 2006 році, коли вибори до Палати Депутатів, конституційний склад якого є 200 членів, закінчилася політичним тупиком (було обрано 100 депутатів лівого крила, 100 - правого крила), випадкове розміщення голосів виборців з-за кордону майже визначило курс всієї чеської політики протягом наступних чотирьох років виборчого терміну [2, с. 642–646.].

Реєстрація громадян, які проживають за кордоном дещо складніша, ніж у громадян-резидентів. У той час як списки громадян-резидентів під час голосування створюються автоматично в районі їх постійного місця проживання в Чеській Республіці, громадяни за кордоном повинні зареєструватися у відповідному представництві чеської влади за кордоном (§ 6 П. 5(а) Закону "Про парламентські вибори") [7]. Їх заява про реєстрацію має бути надана не пізніше, ніж за 40 днів до дня голосування. Електронне та поштове голосування чеським законодавством не передбачено. Тобто громадяни, які перебувають за кордоном можуть проголосувати тільки за наявності ID картки.

Іноземцями, які мають виборчі права в Чеській Республіці є громадяни Європейського Союзу (далі - ЄС). Усі інші іноземці (громадяни третіх країн, тобто які не входять до ЄС) та особи без громадянства повністю позбавлені громадянських прав на усіх видах виборів у Чеській Республіці.

Громадяни ЄС можуть реалізувати своє активне виборче право на місцевих виборах за умови реєстрації свого **постійного місця проживання** у відповідному муніципалітеті (обці). Однак тут певні особливості. Так, поняття **"постійне місце проживання"** не має однакового значення в усьому чеському законодавстві. У випадку громадян Чеської Республіки, постійне місце проживання визначається законом № 133/2000 "Про реєстрацію жителів" та по своїй суті існує для ведення обліку. Чеські громадяни можуть змінити своє постійне місце проживання шляхом надання заяви в місцеві органи самоврядування. Єдина умова, особа повинна довести, що має право на проживання в будь-якому житловому приміщенні міста (наприклад, у якості орендаря житла або власника будинку).

У випадку іноземців - громадян ЄС, концепція постійного місця проживання регулюється законом № 326/1999 "Про перебування іноземців на території Чеської Республіки" та істотно відрізняється від вищевказаної. Громадянин ЄС має право отримати "дозвіл на постійне місце проживання" після п'яти років постійного перебування на території Чеської Республіки та, якщо він/вона виконує додаткові умови ((ст. 87 (g) закону "Про місце проживання іноземців"). Іноземець, який має намір проживати на території Чеської Республіки, спочатку отримувє дозвіл для короткострокового перебування, а потім може подати заяву на постійне проживання.

Таким чином, стає зрозумілим, що на виборах до місцевих органів влади можливість реалізації громадянами ЄС своїх активних виборчих прав не може зрівнятися з виборчими правами громадян Чеської Республіки. Останні дослідження показують, що тільки дві п'ятих громадян ЄС мають статус "постійного місця проживання". Інші мають тільки тимчасове місце проживання, а тому не можуть брати участь у місцевих виборах. Фактичний результат участі громадян ЄС у місцевих виборах складає тільки 1% усіх громадян ЄС, які проживають в Чеській Республіці [3, с. 119-120.].

Стосовно реалізації пасивного виборчого права громадянами ЄС також є доволі неоднозначний аспект, при цьому одразу зауважимо, що на місцевих виборах у Чехії передбачена пропорційна виборча система в одномандатних і декількох багатомандатних виборчих округах. Окрім того, що кандидат (громадянин ЄС) до місцевих органів самоврядування повинен мати активне виборче право, (включаючи постійне місце проживання), реалізуючи пасивне виборче право, він на практиці стикається з відсутністю права громадян ЄС на членство в політичних партіях. Законодавство не дозволяє іноземцям бути членами політичних партій. На конституційному рівні закріплено, що право стати членом політичної партії надається тільки громадянам держави (п. 2 ст. 20 Чеської Хартії основних прав і основних свобод), крім того, п. 3 ст. 2 Закону № 424/1991 "Про об'єднання людей в політичні партії" встановлює, що тільки громадянин, який досяг вісімнадцяти років може стати членом політичної партії [6].

На перший погляд, може здатися, що проблема зовсім не серйозна, оскільки безпартійні особи також можуть виступати у якості кандидатів на місцевих виборах у бюлетені для голосування за політичні партії. Однак, на практиці, реалізувати пасивні виборчі права безпартійному практично неможливо, оскільки видається сумнівним, що певна політична партія буде включати безпартійну особу до свого виборчого списку.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що виборче законодавство в Чеській Республіці має декілька неоднозначних, можливо навіть, дискримінаційних положень. Доказом цього є неможливість деяких категорій виборців реалізувати свої виборчі права, зокрема, особи, які тимчасово позбавлені волі.

Закони Чеської Республіки досить повно регламентують виборчі права громадян, які проживають за кордоном, зокрема, законодавством передбачена можливість брати участь в національних виборах, незалежно від того, чи мешкали вони в Чеській Республіці, чи як довго перебували за кордоном. При цьому законодавство не передбачає можливості голосування за допомогою пошти, як це передбачено у багатьох країнах ЄС, зокрема Польщі.

Висновки. Вважаємо певним недоліком законодавства і те, що громадяни ЄС не мають рівних активних і пасивних виборчих прав на місцевих виборах, що і громадяни Чеської Республіки. На практиці, громадяни, які бажають приймати участь у виборах повинні проживати на території Чеської Республіки протягом п'яти останніх років. Пасивні виборчі права громадян ЄС (як на місцевих виборах, так і на виборах до Європейського Парламенту) ускладнюються ще і тим, що громадяни не можуть бути членами політичних партій. Дійсне становище носить дискримінаційний характер і не узгоджується із законодавством ЄС. Однак, вирішення проблеми не обов'язково повинно забезпечуватися поправками до закону можна використовувати тлумачення правових понять Європейським Союзом.

Список використаних джерел :

1. ANTOŠ, Marek., DRÁPAL, Jakub. *Volební právo v ě zů: zelená eteorie, š edý jestrom ž ivota. Trestněprávní revue. 10/2012, p. 224-230.*
2. ANTOŠ, Marek. *Rozhodly letoš nívolby do Poslanecké sně movny hlasy ze zahranič í? Právní rozhledy . 17/2006, p. 642-646.*
3. ANTOŠ, Marek. *Politická participace cizinců v Ě eské re publice. Politologický časopis. 2012/2, p. 119-120.*
4. E. g. KOUDELKA. Z. *Zákaz činnosti a pasivní volební právo. Trestní právo. 6/2012.*
5. MOLEK, Pavel. Š IMÍČEK, Vojtě ch. *Soudní přezkum voleb. Praha : Linde Praha, a.s. 2006, p. 123.*
6. *Ústava České republiky zedne 16. prosince 1992 (ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve zněníú stavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.). URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.*
7. *Zákon č. 247/1995 Sb. zedne 30.10.1995 o volbách do Parlamentu České republiky. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>.*
8. *Zákon č. 130/2000 Sb. zedne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelste v krajů a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>.*

9. Zákon č. 491/2001 Sb. zedne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelste v obcích a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>.
10. Zákon č. 62/2003 Sb. zedne 25. prosince 2003 o volbách do Evropského parlamentu. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-62>.
11. Zákon č. 22/2004 Sb. zedne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>.
12. Zákonč. 118/2010 Sb. zedne 9. března 2010 o krajském referendu a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-118>.
13. Zákonč. 275/2012 Sb. zedne 22. března 2012 o Zákon o volbě prezidenta republiky. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275>.

Фролов А. А., Чиркин А. С.

***Обзор реализации избирательных прав некоторых категорий граждан
в Чешской Республике***

Аннотация. В статье исследовано избирательное законодательство Чешской Республики на предмет обеспечения избирательных прав некоторых категорий граждан. Отмечено, что именно составляет правовую основу избирательного и референдного процесса в государстве. Особое внимание сосредоточено на анализе реализации избирательных прав таких категорий лиц, как недееспособные, граждане, проживающие за рубежом и лица, находящиеся в местах ограничения или лишения свободы. Интересным представляется освещение реализации активного и пассивного избирательного права граждан Европейского Союза на местных выборах в Чехии. Делается вывод, что существует определенное ограничение в отношении граждан Европейского Союза, в аспекте их доступа к участию в муниципальных выборах.

Ключевые слова: реализация избирательных прав, местные выборы, активное и пассивное избирательное право, граждане Европейского Союза, Чешская Республика.

Frolov O. O., Chyrkin A. S.

***Review of the exercise of the electoral rights of certain categories of citizens
in the Czech Republic***

Summary. The unhindered realization of the electoral rights by the citizens who have the right to vote is one of the main principles of a modern democratic country. Unfortunately,

in Ukraine today there are certain legislative gaps and problems concerning the realization by citizens of their constitutional capacities, in particular, the right to an all-Ukrainian and local referendum, the impossibility of internally displaced persons to vote in local elections, and the imperfection of the electoral system of people's deputies of Ukraine.

Improving and resolving the current shortcomings of electoral legislation will be impossible without studying and analyzing the relevant provisions of the electoral law of the countries that are partners of Ukraine and constantly supporting it towards bringing domestic legislation to the standards of the European Union. Especially if it concerns sufficiently narrow electoral institutes that do not yet have sufficient domestic research.

The study of electoral legislation in Ukraine and foreign countries was carried out by such domestic researchers as: Y.G. Barabash, I.I. Bodrova, Y.B. Klyuchkovsky, O.V. Martselyak, M.O Lundel, S.G.Seryogina, T.V. Stetshenko and others. However, in domestic science, attention was not paid to the study of foreign experience in the provision of electoral rights in the countries of the Visegrad Group, in particular, the Czech Republic. Therefore, it seems relevant to focus on highlighting Czech legislation in terms of ensuring the exercise of the electoral rights of certain categories of persons.

The article examines the electoral legislation of the Czech Republic for the purpose of ensuring the suffrage of certain categories of persons. It is noted that it is the legal basis of the electoral and referendum process in the state. Particular attention is paid to the analysis of the implementation of the electoral rights of such categories of persons as incapacitated persons, citizens living abroad and persons who are in the cities of restriction or imprisonment. It is interesting to highlight the realization of the active and passive electoral rights of citizens of the European Union at the local elections in the Czech Republic.

The laws of the Czech Republic adequately regulate the electoral rights of citizens residing abroad, in particular, the law provides for the possibility to participate in national elections, regardless of whether they lived in the Czech Republic or how long they were abroad. At the same time, the legislation does not provide for the possibility of voting by mail, as provided in many EU countries, in particular Poland.

We consider a certain disadvantage of the legislation and the fact that the citizens of the EU do not have equal active and passive voting rights in local elections, as citizens of the Czech Republic. In practice, citizens who wish to take part in the elections must have lived in the territory of the Czech Republic during the last five years. Passive electoral rights of EU citizens (both in local elections and in elections to the European Parliament) are complicated by the fact that citizens can not be members of political parties. The current situation is discriminatory

and is not in line with EU law. However, the solution of the problem does not necessarily have to be provided by amendments to the law, it is possible to use the interpretation of the legal concepts of the European Union.

Key words: *implementation of electoral rights, local elections, active and passive electoral law, citizens of the European Union, Czech Republic.*