

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК ТА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У ВИБОРНИХ ОРГАНАХ КРАЇН ЄС

Протягом тривалого часу досить поширеною була думка, згідно з якою способи та умови формування загальнодержавних і місцевих представницьких органів повинні забезпечувати досягнення певних політичних цілей – збереження влади правлячої партії, політичну структурування суспільства, стабільність партійної системи тощо. У більшості європейських країн (крім, хіба що Італії та постсоціалістичних країн Східної Європи), в яких застосування тих чи інших різновидів виборчих систем досягло поставленої мети, погляди на призначення виборчих систем (у ширшому розумінні – способів і процедури формування виборчих органів), істотно розширились. Важливу роль у цьому відіграли зростання європейської економіки і процеси демократизації, які активно розгорталися в останні десятиліття ХХ століття. Аналіз документів ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи та законодавства країн-членів ЄС дозволяє стверджувати, що особлива увага в демократичних країнах на сьогодні приділяється створенню належних умов для всебічної реалізації принципу рівності громадян перед законом, у тому числі – на подолання фактичної (однак не юридичної) нерівності можливостей жінок і чоловіків, представників автохтонного населення і етнічних (релігійних, мовно-лінгвістичних) груп у політичній сфері, в реалізації права обирати і бути обраними. Саме тому автори виділили в окремий розділ дослідження аналіз основних механізмів, які забезпечують реалізацію політичних прав жінок і національних меншин в країнах ЄС.

1. МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДЕКВАТНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК У ПАРЛАМЕНТАХ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Попри те, що Конституціями всіх держав-членів ЄС закріплено принцип рівності громадян перед законом (у тому числі і рівність у реалізації права обирати і бути обраними незалежно від віку, статі, політичної і національної приналежності та інших ознак), загальносвітова статистика рівня представництва жінок у загальнодержавних та місцевих виборчих органах засвідчує домінування у складі цих органів представників чоловічої статі (див. Таблицю 1).

Таблиця 1.

Представництво жінок в парламентах країн світу, 2006 р.

Представництво жінок у парламентах країн світу	Кількість жінок, %
Представництво в одній або нижній палаті	16.6
Представництво у верхній палаті або Сенаті	15.2
Представництво в обох палатах	16.4
Посада голови парламенту	10.3

Джерело: IPU, Women in National Parliaments, 28 February 2006. – <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Щоправда, ця ситуація не є характерною для скандинавських країн (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія), де рівень представництва жінок в органах законодавчої і виконавчої влади, представницьких органах місцевого самоврядування помітно наближається до «ідеального» рівного представництва.

Таблиця 2.

Представництво жінок в парламентах країн Європи, 2006 р.

	Представництво жінок в однопалатних парламентах (нижніх палатах двопалатних парламентів), %	Представництво жінок у верхніх палатах двопалатних парламентів, %	Представництво в обох палатах, %
Скандинавські країни	40	-	40
Країни ОБСЄ (включно із скандинавським і країнами)	19	16,3	18,4
Країни ОБСЄ без скандинавських країн	16,9	16,3	16,8

Джерело: IPU, Women in National Parliaments, 28 February 2006. –<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Разом з тим наведений приклад скандинавського досвіду є швидше винятком, який лише підтверджує загальне правило про нерівність розподілу посад в органах публічної влади. Так, наприклад, в парламенті Угорщини жінкам належить лише 9,1% місць, у верхній палаті італійського парламенту – 7,8% місць. Не вдаючись до аналізу історичних, культурних та інших причин цього явища, відзначимо, що політика забезпечення певного балансу представництва обох статей в органах влади сьогодні є одним з важливих векторів державної політики багатьох країн-членів ЄС.

Так, в 1997 році статтю 109 Конституції Португалії було доповнено положенням, у відповідності до якого «пряма й активна участь чоловіків і жінок в політичному житті є умовою і основоположним інструментом консолідації демократичної системи. Закон повинен забезпечувати рівність у здійсненні громадянських і політичних прав та відсутність дискримінації за ознакою статі у доступі до політичного життя». В деяких країнах ЄС створено спеціальні органи, основною метою діяльності яких є контроль за дотриманням рівності можливостей жінок і чоловіків у різних сферах суспільного життя, у тому числі – політичній. Зокрема, з 1999 року у Португалії

функціонує Міністерство з питань рівності⁶, у 1988 році аналогічний орган (Головний секретаріат з питань рівності як структурний підрозділ МВС) було створено у Греції⁷, у 1981 – 1987 рр. у Фінляндії було утворено Раду з питань забезпечення рівності жінок і чоловіків, запроваджено посаду Омбудсмана з питань рівності та створено Раду з питань забезпечення рівних прав. Варто відзначити й те, що практика впровадження механізмів, спрямованих на забезпечення представництва у виборних органах обох статей, була оцінена Європейською комісією за демократію через право як така, що заслуговує на позитивну оцінку (див. Кодекс Венеціанської комісії про кращу практику з виборчих питань).

Загалом, дослідження сучасного європейського досвіду в царині стимулювання адекватного представництва жінок у виборних органах дозволяє виділити декілька методів вирішення розглядуваної проблеми. За цільовою спрямованістю відповідні механізми можуть бути класифіковані на прямі та непрямі, за способом закріплення – на правові та неправові. Розглянемо більш детально кожен з них.

Запровадження пропорційної виборчої системи для парламентських і місцевих виборів

У суспільствах, де роль жінки у політичному житті позбавлена традиційних стереотипів (до них можна віднести, наприклад, всі країни Скандинавського півострова), вид виборчої системи загалом не впливає на рівень представництва жінок у парламенті, оскільки для пересічного виборця питання про те, представник якої статі представлятиме його інтереси в парламенті або місцевій раді, матиме, швидше за все, найменше значення. Відповідно, якщо у скандинавських умовах на виборах застосовувати один з різновидів мажоритарної системи або преференційне голосування, існуючий рівень представництва жінок в парламентах та інших органах самоврядування навряд чи б змінився. Натомість в країнах, де панують стереотипи щодо більш успішного здійснення владно-політичних повноважень саме чоловіками, застосування мажоритарних виборчих систем або пропорційної виборчої системи з преференційним голосуванням не сприятиме адекватному представництву жінок у виборних органах.

Таким чином, можна стверджувати, що в суспільствах, де зберігається фактична нерівність чоловіків і жінок, зокрема – у політичній сфері (навіть в умовах формального декларування рівноправності в нормативно-правових актах), запровадження пропорційних виборчих систем на всіх рівнях виборів

⁶ Romao I. Woman in Decision-making: Report from Portugal. – http://www.fczb.de/projekte/wid_db/CoRe/Portugal.htm

⁷ Sianou F. Woman in Decision-making: Report from Greece. – http://www.fczb.de/projekte/wid_db/CoRe/Greece.htm

з голосуванням за невеликі закриті списки партій може виявитися більш сприятливим для забезпечення представництва жінок у виборних органах, ніж, скажімо, застосування мажоритарної виборчої системи, системи єдиного голосу, що передається, пропорційних систем з голосуванням за відкритими та напіввідкритими списками. При цьому не можна не взяти до уваги те, що пропорційна виборча система хоча й має великий потенціал у вирішенні проблеми неадекватності представництва за гендерною ознакою, однак сама по собі цю проблему не вирішує – адже досягнення гендерного балансу у персональному складі виборних органів на пряму визначається підходами, які застосовує партійне керівництво на етапі висування кандидатів на виборах.

Це твердження переконливо ілюструє досвід країн ЄС – хоча в більшості цих країн на виборах застосовуються різні варіанти пропорційних виборчих систем, частка жінок в парламентах і органах місцевого самоврядування у більшості випадків коливається від 20% до 30%. Таким чином, для того, щоб впровадження пропорційної системи забезпечувало досягнення гендерного балансу у складі того чи іншого представницького органу, необхідно, щоб представництво кожної статі у партійному списку було обмежене (в ідеалі – 50%), і кожний з двох кандидатів у списку представляв протилежну стать. Досягнення цієї умови може бути забезпечене двома способами.

По-перше, стимулювати партії до включення жінок у партійні списки може сам законодавець шляхом, наприклад, встановлення санкцій за недотримання гендерних балансів у процесі складання списків кандидатів, висування кандидатів в мажоритарних округах. Такі санкції можуть бути як м'якими (у вигляді закріплення за партіями, які забезпечують гендерний баланс, певних благ – додаткового бюджетного фінансування тощо), так і більш суворими – включно до відмови у реєстрації всіх кандидатів від партії, яка не забезпечила належний рівень представництва жінок у списках).

По-друге, навіть в умовах відсутності будь-яких санкцій за недотримання гендерних балансів партії з метою залучення додаткової кількості голосів виборців (зокрема, жіночої статі) можуть застосовувати різні варіанти квотного представництва жінок у списках висунутих ними кандидатів. Детальніше зазначені способи досліджено нижче.

Законодавчі квоти представництва жінок у партійних списках (універсальні квоти)

Закріплення на законодавчому рівні квот представництва обох статей може використовуватися не лише для надання жінкам реальної можливості реалізувати своє право бути обраними до представницьких органів, але і з метою запобігання низького рівня представництва чоловіків у цих органах. Тому найпростішим і водночас найбільш нейтральним засобом встановлення квоти є закріплення у виборчому законодавстві положення, за яким представництво однієї статі у списку партії або (якщо застосовується мажоритарна система) серед висунутих партією кандидатів в одноман-

датних округах не може перевищувати певний відсоток (20%, 25%, 33%, 50%), величина якого визначається політичною доцільністю і консенсусом партійних лідерів, які ухвалюють парламентські рішення.

Проте такий підхід має неоднозначну оцінку як в теорії, так і на практиці. Основні аргументи проти законодавчого встановлення квот зводяться до наступних тез: 1) квоти суперечать принципу рівних можливостей; 2) саме по собі встановлення квот є недемократичним, оскільки фактично монополізує в руках держави і політичних партій право визначати персональний (у даному випадку – статевий) склад представницьких органів – право, яке має належати насамперед виборцю. Прихильники закріплення квот стверджують, що встановлення на рівні закону певного співвідношення між представниками різних статей при формуванні списків сприяють наповненню реальним змістом закріпленого у більшості конституцій принципу рівності у здійсненні прав; крім того, сам виборець і так звужений у можливості вибору кандидатів – адже він має здійснювати вибір із звуженого, спущеного «згоря» партійними або іншими рішеннями кола кандидатів, а таке звуження вибору ніколи не розцінювалось як обмеження прав виборців.

Неоднозначним є і ставлення до законодавчих квот з боку органів конституційної або адміністративної юстиції. Так, у 1982 році у Франції було прийнято Закон, у відповідності до якого частка представництва однієї статі у списку кандидатів в муніципальні радники від будь-якої партії не може перевищувати 75%. Проте Конституційна Рада Франції (орган конституційної юрисдикції) у своєму рішенні від 18 листопада 1982 року вирішила, що відповідне положення суперечить Конституції Франції, оскільки запроваджує відмінності між кандидатами за ознакою статі і, відповідно, порушує принцип рівності громадян перед законом, визначений статтею 6 Декларації прав людини і громадянина 1789 року⁸. Дещо інші підходи до оцінки конституційності аналогічних норм законодавства були застосовані Державною Радою Греції (вищим адміністративним судом цієї держави), яка у своїх рішеннях №№ 1933 та 1917-1929/88 вирішила, що «впровадження механізмів, спрямованих на забезпечення представництва жінок, ... не суперечить Конституції Греції, якщо такі заходи мають на меті запровадження *реальної* рівності чоловіків та жінок»⁹. Як бачимо, залежно від виду тлумачення відповідних конституційних норм (телеологічного (цільового) або буквального), можна навести аргументи як на користь конституційності законодавчих квот, так і проти їх конституційності. Тому питання про те, чи варто встановлювати такі квоти, як і про те, наскільки їх встановлення відповідає фундаментальним засадам демократії, є питанням радше політичної доцільності і консенсусу позицій парламенту, який закріплює квоту, та органу конституційної юрисдикції, який оцінюватиме її відповідність основоположним конституційним принципам.

У будь-якому разі можна стверджувати, що запровадження законодавчих квот є не таким вже й рідкісним явищем на теренах Європейського Союзу. Зокрема, необхідність досягнення гендерного балансу у висуванні кандидатів на виборах задекларована у законодавстві Бельгії, Греції, Данії, Італії,

⁸ Дегтярева О.В. Избирательное право Французской Республики / Зарубежное избирательное право / Под ред. В.В.Маклакова. - М.: Издательство НОРМА, 2003. - С. 96.

⁹ Sianou F. Woman in Decision-making: Report from Greece. - http://www.fczb.de/projekte/wid_db/CoRe/Greece.htm

окремих земель Німеччини, Франції. В деяких країнах навіть впроваджено різні механізми, спрямовані на втілення цих норм в життя. У Франції, наприклад, партії, які на етапі висування кандидатів забезпечують гендерний паритет, отримують додаткову фінансову підтримку з державного бюджету¹⁰. В Італії та Бельгії за ігнорування партіями гендерних балансів передбачена відповідальність (див. Таблицю 3 цього розділу).

Встановлення квот представництва безпосередньо партіями (індивідуальні квоти)

Оскільки ідея запровадження законодавчих квот гендерного представництва у багатьох країнах ЄС була сприйнята негативно¹¹, низка країн відмовились від прямого закріплення квот у законодавстві, віддавши вирішення відповідного питання на розсуд самих партій. Такий підхід є чи не найбільш оптимальним – адже за нього самі партії з урахуванням статевого розподілу своїх членів, їх освітнього рівня та персональних якостей визначають для себе «правила гри», самостійно вирішують, в якому порядку, в якій кількості і послідовності варто включати жінок до партійних списків. Майже у кожній країні ЄС функціонує принаймні одна партія, яка дотримується при формуванні списків квот представництва. Дослідження існуючої практики (див. Таблицю 3) показує, що індивідуальні квоти запроваджують переважно партії лівого і екологічного спрямування, хоча в ряді держав індивідуальні квоти для жінок практикують центристські і правочентристські партії.

Таблиця 3.

Представництво жінок в парламентах країн-членів ЄС

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
АВСТРІЯ		
33.9%/21.0%	Законодавчі квоти відсутні. В той же час окремі партії резервують для жінок місця у списках. Так, з 1993 року списки «Зеленої альтернативи» на 50% формуються з жінок. Квоти жінок у списках інших партій: Австрійська народна партія – 33.3% (з 1995 р.), Соціал-демократична партія Австрії – 40% (з 1985 р.)	Відсутня

¹⁰ Williams R. European Democracies. - London: Electoral Reform Society, 2004. - p. 13 - 15.

¹¹ У 1998 році сформований соціалістами Уряд Португалії вніс на розгляд парламенту законопроект № 194/VII, який передбачав обмеження представництва однієї статі в партійних списках на національних парламентських виборах та виборах в Європейський парламент. За результатами обговорення у березні 1999 року законопроект було відхилено, оскільки, на думку парламентарів, лише правові засоби не дозволяли виконати завдання, на вирішення яких було спрямовано законопроект. Під час обговорення депутати португальського парламенту висловились за доцільність встановлення відповідних квот самими партіями.

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
БЕЛЬГІЯ		
35.3%/31.0%	<p>У 1994-му році у законодавстві було закріплено положення про максимально можливе представництво обох статей у виборчих списках. У 1996-му році представники однієї статі не могли становити більше ніж три чверті, у 1999-му – більше двох третин списку. У разі невиконання цього правила місця у списку залишалися вільними. У 2002-му році закон встановив, що перші три позиції у списку партії не можуть бути віддані представникам однієї статі. На наступних виборах перші дві позиції не можуть бути віддані представникам однієї статі.</p> <p>Квоти представництва жінок в партіях: Фламандська соціалістична партія – 25% (у перспективі – 50%), Партія зелених (з 1995 р. дві верхні позиції у списку діляться між представниками різних статей), Фламандські зелені (з 2000 року квоти встановлено для місцевих виборів), Фламандські ліберали, Фламандські регіонали (з 2000 р. принцип «чоловік-жінка-чоловік» застосовується при формуванні списків на місцевих і провінційних виборах), Фламандські соціал-демократи (з 1999 р. 1 представник кожної статі серед перших трьох позицій у списку; рівна кількість чоловіків та жінок серед перших 10-ти позицій списків на місцевих та провінційних виборах).</p>	<p>Якщо партія не дотримується вимог щодо квот, частина місць у списках залишаються вакантними. Наприклад, якщо серед 25-ти місць 6 повинно належать жінкам, а жінок лише 4, то 2 місця залишаються вільними)</p>
ВЕЛИКОБРИТАНІЯ		
19.7%	<p>Законодавчі квоти відсутні. В той же час, ліберальні демократи дотримуються принципу, у відповідності до якого принаймні в третині округів мають висуватися представники різних статей. У 1992 та 2001 рр. 50% висунутих Лейбористами кандидатів були жінками.</p>	Відсутня

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
ГРЕЦІЯ		
14.0%	У відповідності до Конституції Греції рівне відсоткове представництво обох статей у списках партії є обов'язковим на місцевих та регіональних виборах. Списки кандидатів, в яких жінок менше третини, не реєструються. Ця норма не поширюється на вибори до національного парламенту. У списках Панелінського соціального руху кожний п'ятий кандидат – жінка.	Відмова в реєстрації (для місцевих виборів)
ДАНІЯ		
36.9%	Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва жінок в партіях: Соціалістична народна партія (з 1977 року – 40% представників обох статей), Соціалістична демократична партія (40% представників обох статей).	Відсутня
ЕСТОНІЯ		
19.8%	Немає даних	Немає даних
ІРЛАНДІЯ		
13.3%/16.7%	Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва жінок в партіях: Робітнична партія – з 1991 року 40% жінок; Партія Зелених – з 1992 року баланс 40%/60%; Фіне Гейл – 33% жінок; Лейбористська партія – 25% жінок, Фіана Фейл – 30% жінок	Відсутня
ІСПАНІЯ		
36.0%/23.2%	Законодавчі квоти відсутні. Іспанська соціалістична робітничка партія включає до списків 40% представників обох статей.	Відсутня
ІТАЛІЯ		
11.3%/7.8% (2001 р.)	У 1993-му році було встановлено, що представники жодної статі не повинні складати більше ніж 75% всіх кандидатів.	

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
	<p>Але у 1995-му році Конституційний Суд скасував це положення як неконституційне на підставі порушення принципу рівності висування кандидатів. У 1997-му році обома палатами парламенту була створена Комісія з розробки законодавчих положень про квоти, які б не вважалися порушенням рівності прав. Рекомендації комісії не були оформлені законодавчо. Квоти представництва жінок у партіях: Оновлена комуністична партія – 40% жінок, Федерація Зелених – 50%, Італійська народна партія – 20% жінок, Ліві демократи – 40% жінок, Італійські соціал-демократи – не більше 66% представників однієї статі.</p>	<p>Партіям, які сприяють включенню жінок до своїх списків, держава надає фінансові компенсації у розмірі принаймні 5%</p>
КІПР		
10.7%	Законодавчі квоти відсутні. Соціал-демократичний рух включає до списків 25% жінок	Відсутня
ЛАТВІЯ		
20%	Законодавчі квоти відсутні. Про квоти представництва жінок у партіях інформація відсутня.	Відсутня
ЛИТВА		
22.0%	Законодавчі квоти відсутні. У списках Соціал-демократичної партії принаймні третина кандидатів мають представляти жінки.	Відсутня
ЛЮКСЕМБУРГ		
23.3%	Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва жінок в партіях: Партія зелених – 50%/50%, Християнські соціалісти – 33% жінок, Ліві – 50%/50%	Відсутня
МАЛЬТА		
9.2%	Законодавчі квоти відсутні. У списках Трудової партії 20% місць резервується для жінок	Відсутня

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
НІДЕРЛАНДИ		
36.7%/26.7%	Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва встановили Зелені ліві і Трудова партія (остання з 1987 р. – 50%/50%)	Відсутня
НІМЕЧЧИНА		
31.8%	Законодавчі квоти відсутні. В списках Партії демократичних соціалістів жінкам відводиться 50% місць, Альянсу-90/Зелених – 50% місць, ХДС – кожен третій номер у списку, СДПН – кожне п'яте місце відводиться представнику іншої статі.	Відсутня
ПОЛЬЩА		
20.4%/14.0%	Законодавчі квоти відсутні. У списках Союзу демократичних лівих 30% – жінки.	Відсутня
ПОРТУГАЛІЯ		
19.5%	Законодавчі квоти відсутні. Соціалістична партія включає до списків 25% жінок.	Відсутня
СЛОВАЧЧИНА		
17.3%	Законодавчі квоти відсутні. Партія демократичних лівих включає до списків 20% жінок.	Відсутня
СЛОВЕНІЯ		
12.2%/10.9%	Законодавчі квоти відсутні. Об'єднаний список соціал-демократів та списки Партії ліберальних демократів на 33% формуються з представників різних статей.	Відсутня
УГОРЩИНА		
9.1% (2002 р.)	Законодавчі квоти відсутні. Угорська соціалістична партія включає до списків 20% жінок.	Відсутня
ФІНЛЯНДІЯ		
76%	У відповідності до Закону «Про рівність жінок і чоловіків» 1987 р. з подальшими змінами мінімальна квота представництва кожної статі у органах державної влади і місцевого самоврядування повинна становити не менше 40%, крім випадків, коли ця квота може бути знижена на обґрунтованих підставах.	Відповідальність відсутня

Представництво жінок у нижній/верхній палаті парламенту, %	Законодавчі квоти і практичні кроки у напрямі забезпечення представництва жінок в парламентах	Відповідальність за порушення законодавчих квот
ФРАНЦІЯ		
12.1%/10.9%	<p>Зміни до Конституції 1999-го року гарантували рівні права чоловіків та жінок у праві бути обраними до органів влади. Політичні партії повинні були забезпечити рівне представництво. Таке нововведення дістало назву «паритетна реформа». У 2000-му році новий закон про вибори встановив, що «паритетна реформа» буде запроваджена на всіх рівнях виборів за пропорційною системою: муніципальних виборів міст з населенням більше 3500 мешканців; сенаторських виборів для сенаторів, що обираються за пропорційною системою; регіональних виборів; виборів у Асамблею Корсики; виборів у територіальні ради на території Сен-Пьер і Мікелон; а також для парламентських виборів, які відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості.</p> <p>На сьогодні гендерні баланси встановлено лише однією партією. З 1990 року у списку Соціалістичної партії Франції жінкам відводиться 50% місць.</p>	<p>Закон 2000-го року встановив фінансові санкції за недотримання гендерних балансів. Так, державне фінансування партії зменшується, якщо відхилення від паритету становить більше 2%. На місцевих виборах за пропорційною системою партіям, які не дотримуються гендерних балансів у висуванні кандидатів, може бути відмовлено у реєстрації на виборах</p>
ЧЕХІЯ		
17.0%/12.3%	<p>Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва практикують Чеські соціал-демократи – 25% у партійних списках має відводиться жінкам. Якщо місцеві партійні організації не включили 25% жінок у верхівку списку, Соціал-демократична організація жінок має право на додаткове висування жінок.</p>	Відсутня
ШВЕЦІЯ		
45%	<p>Законодавчі квоти відсутні. Квоти представництва жінок у партіях: Шведська соціал-демократична трудова партія з 1993 – 50% / 50%, Ліва партія – з 1987 50% / 50%, Партія зелених – з 1987 50% / 50%.</p>	Відсутня

2. СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У ВИБОРНИХ ОРГАНАХ

У більшості країн ЄС проживають численні групи населення, які хоча і належать до громадянства відповідних держав, однак за різними критеріями не ідентифікують себе з автохтонними мешканцями держави. У кожній конкретній країні кількість таких громадян може бути різною – від 2%, наприклад у Греції до 25%, і більше громадян країни (Бельгія, Естонія, Іспанія, Кіпр, Латвія), що визначається еміграційно-натуралізаційною політикою держави (наприклад, в Німеччині, Австрії), умовами становлення незалежності (цей чинник виявився досить впливовим у країнах Прибалтики, Балканського та Скандинавського півостровів, Польщі) тощо. Варто відзначити також і те, що в багатьох європейських країнах національні меншини проживають компактно (наприклад, в Бельгії, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Кіпрі, Словенії, Фінляндії, Швеції) і зберігають свої культурні, мовні та інші традиції протягом століть. Очевидно, що неврахування інтересів цих груп населення в процесі формування внутрішньої та зовнішньої політики за певних умов може призвести до внутрішньодержавних конфліктів, які можуть становити суттєву загрозу для всієї системи колективної безпеки на теренах європейського континенту.

Саме тому питанням захисту соціальних, культурних та політичних прав національних меншин в ЄС приділяється значна увага. Це знайшло своє відображення у щорічному, починаючи з 1983 року, фінансуванні загальноєвропейських цільових програм, спрямованих на захист регіональних мов та мов національних меншин; у розробці, підписанні та набутті чинності Рамковою Конвенцією про захист національних меншин (1998 р.), Європейською Хартією регіональних мов та мов національних меншин (1998 р.)¹², закріпленні прав національних меншин у Конституції ЄС (яка, щоправда, не набула чинності).

Таблиця 4.

Національні меншини в країнах ЄС

Країна	Частка нацменшин	Основні етнічні групи
Австрія	8,9%	Словенці (Карінфія) – 0,2-0,5%, хорвати (Бургенланд) – 0,3%, угорці (Бургенланд) – 0,2%, чехи – 0,2%, словаки – 0,1%, німці – 0,9%, турки і курди – від 1,6% до 3,5%.
Бельгія	42%	Фламандці – 58%, валлонці – 31%, інші – 11%.

¹² Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward / Edited by Gabriel N. Toggenburg. - Budapest: Open Society Institute, 2004. - P. 6.

Країна	Частка нацменшин	Основні етнічні групи
Великобританія	н.д.	Офіційна статистика Великобританії не дає уявлення про основні етнічні групи Королівства (меншини класифікуються за ознаками раси, віросповідання та континенту походження).
Греція	2%	Росіяни – 0,4%, цигани (роми) – 0,3%, турки – 0,2%, греки-кіпріоти – 0,1%, албанці – 0,1%, французи – 0,1%.
Данія	2,5%	Гренландці (близько 60 000), фарерці (близько 40 000), німці (Північний Шлезвіг, 25 000).
Естонія	31,5%	Росіяни – 25,7%, українці – 2,1%, білоруси – 1,2%, фіни – 0,8%.
Іспанія	26%	Каталонці (Каталонія, Балеарські острови, Валенсія) – 17%, галісійці (Галіція) – 7%, баски (Країна басків) – 2%, інші – бербері (Сеута і Мелілья), аустурійці (Астурія, частина Леону).
Італія	4%	Північно-африканські араби – 0,8%, албанці (Сицилія) – 0,8%, німці (Трентіно – Південний Тіроль) – 0,8%, французи (Валь-д'Аоста – переважна більшість, частково – П'ємонт і Апулія) – 1,5%.
Кіпр	22%	Турки-кіпріоти – 18%, 4% - інші.
Латвія	42,3%	Росіяни – 29,6%, білоруси – 4,1%, українці – 2,7%, поляки – 2,5%, литовці – 1,4%, інші (близько 2%).
Литва	16,55%	Поляки – 6,74%, росіяни – 6,31%, білоруси – 1,23%
Нідерланди	19,1%	Індонезійці – 2,43%, німці – 2,37%, турки – 2,2%, суринамці – 2,02%, марокканці – 1,93%.
Німеччина	8,5%	Турки – 2,4%, інші – 6,1% (італійці – 0,7%, серби – 0,6%, греки – 0,4%, поляки, хорвати, росіяни, австрійці, боснійці, португальці, голландці, іранці, македонці).
Польща	2,3-3,2%	Точні дані відсутні, дані офіційного перепису 2001 року помітно відрізняються від альтернативних оцінок міжнародних організацій. Найбільші етнічні групи – німці (Ополе, Катовіце, Ченстохова – 180 000, офіційні дані – 152 897), українці (Ольштин, Ельблонг, Слупськ, Кошилін, Легніца, Вроцлав – 150 000, офіційні дані – 31 000 українців, 5 863 лемки), Білоруси (Белосток – 48 700), цигани (по всій території Польщі – 50 000 – 60 000).
Словаччина	14,2%	Мадяри – 9,7%, цигани – 1,7%, чехи – 0,8%, інші – 2% (русини, українці, сілезійські німці, поляки, хорвати).
Словенія	6,2%	Хорвати – 2%, серби – 2%, італійці – 1%, мадяри – 1%, цигани – 0,17%, німці та інші германофонні етноси – близько 0,15%.
Угорщина	10,1%	Цигани – 4%, німці – 2,6%, серби – 2%, словаки – 0,8%, румуни – 0,7%.

Країна	Частка нацменшин	Основні етнічні групи
Фінляндія	8%	Шведи – 5,6%, росіяни – 0,6%, цигани – 0,12%, саами – 0,11%, татари – 0,02%.
Франція	н.д.	Офіційний облік етнічних меншин не здійснюється з етичних міркувань.
Чехія	9,6%	Морави – 3,7%, словаки – 1,9%, поляки – 0,5%, німці – 0,4%, цигани – 0,1% – 2%, мадяри – 0,1% – 2,8%.
Швеція	4,5%	Фіни – 3,2%, саами – 0,2%, цигани і євреї – 0,17%.

Джерело: Atlas des minorités en Europe: de l'Atlantique à l'Oural, diversité culturelle / Dirigé par Yves Plasseraud pour le Groupement pour les droits des minorités. – Paris: Éditions Autrement, 2005. – 79 p.

Аналіз виборчого законодавства країн Європейського Союзу дозволяє поділити всі механізми, які використовуються для забезпечення представництва національних меншин у виборних органах, на два основних типи – *способи* забезпечення представництва, до яких належать, зокрема, встановлені механізми утворення виборчих округів, висування кандидатів на виборах, особливості виборчої системи, покликані сприяти представництву національних меншин, визначені квоти представництва національних меншин в парламентах та органах місцевого самоврядування, а також *умови*, які сприяють участі національних меншин у загальнодержавних і місцевих виборах, наприклад – виготовлення виборчих бюлетенів національною мовою тощо.

Забезпечення представництва національних меншин через виборчу систему

Звичайно, однозначно стверджувати, що той чи інший різновид виборчої системи сам по собі є сприятливим (або навпаки – несприятливим) для забезпечення представництва національних меншин в представницьких виборних органах, було б не аргументованим. Так, мажоритарна система абсолютної або відносної більшості з голосуванням в одномандатних округах може забезпечити належне представництво меншин лише в умовах, коли при утворенні виборчих округів враховуються місця їх компактного проживання. Якщо принципи утворення виборчих округів не ставити в залежність від місць компактного проживання меншин, останні голосуватимуть в декількох округах, у кожному з яких вони складатимуть меншість і, відповідно, жодним чином не зможуть вплинути на результат виборів. Зазначене повною мірою стосується і пропорційної виборчої системи – з метою забезпечення представництва національних меншин, виборчі округи за пропорційної системи мають утворюватись таким чином, щоб місця компактного проживання національних меншин охоплювались одним виборчим округом, а не кількома.

Основні рекомендації Венеціанської комісії щодо змісту механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах

- 1) Політичні партії, що репрезентують національні меншини, мають бути дозволені у законодавчому порядку. Участь національних меншин у політичних партіях не може бути обмежена за так званим етнічним принципом.
- 2) Спеціальні правила, які гарантують національним меншинам зарезервовані місця у представницькому органі, що є винятком із загальної схеми розподілу мандатів, не суперечить принципу рівності можливостей.
- 3) Ані кандидати, ані виборці не повинні доводити свою приналежність до національних меншин.
- 4) Право національних меншин бути репрезентованими у представницьких органах не повинне обмежуватись виборчими бар'єрами.
- 5) Виборчі округи (їхній розмір та конфігурація) повинні бути утворені з урахуванням необхідності захопити представників національних меншин взяти участь у виборах.

Джерело: Code of Good Practice in Electoral Matters: Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report. – Strasbourg, 9 October 2002.

Окрім критеріїв утворення виборчих округів, важливе значення в умовах пропорційної виборчої системи може мати підхід до визначення кола кандидатів, які отримують право на участь в розподілі депутатських мандатів. Так, голосування за закриті списки кандидатів є менш сприятливим для забезпечення представництва національних меншин у виборних органах у порівнянні з преференційним голосуванням, за якого визначена партією черговість проходження кандидатів до парламенту або місцевої ради може змінюватись на основі кількості наданих кандидатам преференцій. Преференційне голосування, як і мажоритарні виборчі системи та система єдиного голосу, що передається, роблять вибори більш персоналізованими і спонукають партії до включення у виборчі списки представників національних меншин.

Ще один фактор, який відіграє вагомую роль у забезпеченні представництва меншин, – арифметична процедура розподілу мандатів та величина виборчого бар'єру. Зокрема, застосування при розподілі нерозподілених мандатів дільників Сен-Лагю (непарні числа – 1, 3, 5, 7, 9 і т.д.) та датських дільників (1, 4, 7, 10, 13, 16) є більш сприятливим для невеликих партій (наприклад, партій національних меншин), у порівнянні з методом найбільших залишків, поділом мандатів за методом д'Онדה (1, 2, 3, 4, 5, 6), модифікованим методом Сен-Лагю (1,4; 3; 5; 7; 9) і методом Імперіалі (2, 3, 4, 5, 6 і т.д.), які дозволяють отримувати додаткові мандати на виборах переважно найбільшим партіям. Неприятливим для національних меншин є і встановлення високих виборчих бар'єрів (за умови, якщо вибори проводяться у великих виборчих округах, в яких розподіляється значна кількість мандатів), оскільки національні меншини фактично втрачають будь-які шанси на отримання мандатів у представницьких органах.

У більшості країн ЄС з неоднорідним етнічним складом або значною часткою національних меншин в структурі населення всі зазначені чинники застосовуються до уваги.

Так, у Фінляндії, де частина фінських шведів компактно проживає на Аландських островах, ці острови виділено в окремий виборчий округ, який має визначену квоту представництва в Едускунті (парламенті Фінляндії). В Данії окремими виборчими округами, в яких обирається по 2 представники лінгвістичних меншостей, є території Фарерських островів та Гренландія. Сеута і Мелілья – місця компактного проживання іспанських берберів – є окремими виборчими округами, в яких за мажоритарною системою відносно більшості обирається 2 депутати нижньої палати парламенту Іспанії. Загалом, місця компактного проживання національних меншин враховуються при утворенні виборчих округів на виборах до верхньої і нижньої палат парламентів Бельгії, Іспанії, верхньої палати італійського парламенту, органу законодавчої влади Кіпру. У більшості країн на загальнодержавних і місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з преференційним голосуванням, що також можна віднести до сприятливих для національних меншин чинників. Законодавство окремих держав передбачає, що партії національних меншин можуть бути допущені до участі у розподілі депутатських мандатів навіть за умови, якщо вони не подолали виборчий бар'єр, однак отримали кількість голосів, яка дорівнює виборчій квоті (Литва, Німеччина, Польща). При цьому відповідні норми законодавства застосовуються як на загальнодержавних, так і місцевих виборах (в Німеччині – лише у землях Нижня Саксонія, Верхня Саксонія, Гессен, Баден-Вюртемберг, Північний Рейн-Вестфалія).

Забезпечення представництва національних меншин шляхом резервування квот представництва в парламенті і органах місцевого самоврядування

В деяких державах частка національних меншин є настільки незначною, що за будь-якого варіанту виборчої системи вони навряд чи змогли б отримати представництво в парламенті – сумарна кількість голосів цих виборців є меншою, ніж потрібно для отримання одного мандату. Цілком імовірною може бути й інша ситуація – загальна кількість представників національних меншин в масштабах країни може бути достатньо високою, однак місця компактного проживання національних меншин розміщені по всій території країни і не можуть утворювати певний виборчий округ (крім як входить до складу загальнодержавного округу або багатомандатного округу, де переважна більшість виборців є представниками етнічної або мовно-лінгвістичної більшості).

В деяких країнах цю проблему частково вирішено не через запровадження сприятливої для національних меншин виборчої системи (жодна система не вирішує жодну з вищеописаних ситуацій), а шляхом резервування за представниками національних меншин певної кількості місць в парламенті, органах місцевого самоврядування. Цей підхід застосовується при проведенні парламентських виборів в Іспанії, Данії, Фінляндії,

Кіпрі; парламентських і місцевих виборів – в Словенії. Такий підхід може вважатися вдалим в умовах, коли національні меншини представлені одним-двома етносами (наприклад, в Данії, де для кожної лінгвістичної групи утворюється окремий виборчий округ), однак може стати об'єктом жорсткої критики в державах з неоднорідними меншинами. Зокрема, в Іспанії бербері мають квоту представництва в нижній палаті, тоді як, наприклад, за басками, кількість яких є помітно вищою, не закріплено жодної квоти представництва (баски мають реальну можливість бути представленими лише у верхній палаті іспанського парламенту). Аналогічна ситуація має місце в Словенії, де для мадяр та італійців зарезервовано по одному місцю в парламенті, а інші більш чисельні національні меншини хорватів і сербів, які за кількісними критеріями мали би бути представлені в парламенті 4 депутатами (по два від кожної національної меншини) взагалі не мають жодних квот представництва. В Кіпрі за турками-кіпріотами (18% населення Кіпру) закріплено 30% місць в парламенті, а за 4% інших етнічних меншостей (крім вірмен, католиків і маронітів) – жодного.

Саме з цих причин резервування квот представництва лише для визначених меншин (до того ж в умовах постійного збільшення кількості легальних мігрантів з країн Азії, Африки та інших держав-членів ЄС), не можна визнати вдалим підходом до вирішення проблеми представництва меншостей у виборних органах. Можливо, саме цим і можна пояснити той факт, що практика «резервування» місць для окремих меншин не набула широкого поширення в Європі.

Забезпечення представництва національних меншин через лібералізацію процедури висування кандидатів на виборах

На рівень представництва національних меншин також можуть суттєво впливати норми закону, які визначають суб'єктів і умови висування кандидатів.

Дискримінаційні умови висування кандидатів та їхній вплив на представництво національних меншин: досвід Латвії та Естонії

В Латвії та Естонії протягом тривалого часу в якості підстав реєстрації кандидатів було закріплено вільне володіння відповідно латвійською та естонською мовами. Отже, російськомовна меншина (у Латвії кількість росіян сягає 29,6%, в Естонії – 25,7%) фактично була позбавлена представництва в парламентах та органах місцевого самоврядування цих країн. В Естонії під тиском Європейського Союзу ці норми листопаді 2001 року було вилучено з виборчого законодавства. Натомість Латвія, попри тиск європейської спільноти, не поспішала зі скасуванням зазначених підстав реєстрації кандидатів на виборах, і для прийняття латвійським Сеймом у травні 2002 року відповідного рішення знадобилися Висновок Комітету ООН з прав людини та рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Подколзіна проти Латвії».

Зокрема, встановлення в якості умови реєстрації кандидатів на виборах володіння ними державною мовою (що підтверджується складанням відповідного іспиту) може стати істотною перешкодою для реєстрації представників національних меншин в якості кандидатів. Тому в процесі прийняття нових виборчих законів і внесення змін до вже чинних законодавчі органи країн ЄС зазвичай враховують освітню, мовну, релігійну та іншу специфіку національних меншин.

Для адекватного представництва національних меншин важливе значення має і те, хто має право висувати кандидатів округах, межі яких збігаються з межами їхнього компактного проживання. Наприклад, якщо право висувати кандидатів мають лише загальнонаціональні партії, і на виборах застосовується пропорційна система з голосуванням за закриті списки, імовірність адекватного представництва меншин у виборчих органах знижується. І навпаки: закріплення права висування кандидатів не лише за партіями, але й за самими виборцями (шляхом самовисування, висування через виборчі комітети та інші об'єднання виборців) є фактором, який позитивно впливає на рівень представництва національних меншин. У більшості країн ЄС законодавство допускає можливість висування незалежних кандидатів на виборах. Крім того, у багатьох країнах (див. Таблицю 5) дозволяється створення регіональних партій та партій національних меншин. Чи не єдиним винятком з цього правила є Португалія, в якій створення регіональних партій заборонено на конституційному рівні.

Таблиця 5.

Способи забезпечення представництва національних меншин в парламентах та представницьких органах місцевого самоврядування країн ЄС

<p>Включення представників національних меншин до партійних списків</p>	<p><i>Австрія, Бельгія, Фінляндія, Німеччина</i> (частково), <i>Греція, Італія</i> (в області Фріулі-Венеція-Джулія), <i>Латвія, Литва, Польща, Словаччина</i>.</p>
<p>Враховання в процесі утворення виборчих округів місць компактного проживання національних меншин, резервування певної кількості місць в парламенті (місцевих органах влади) для представників національних меншин</p>	<p><i>Бельгія</i> (при утворенні виборчих округів враховуються місця компактного проживання основних лінгвістичних груп), <i>Данія</i> (місця для представників Фарерських островів та Гренландії в парламенті), <i>Іспанія</i> (представництво Сеути і Мелільї в парламенті), <i>Італія</i> (місця для представника провінції Валь-д'Аоста в парламенті до 2005 року), <i>Кіпр</i> (резервування визначеної кількості місць для турків-кіпріотів (24), маронітів, католиків, вірмен), <i>Словенія</i> (по одному місцю для представників угорської та італійської національних меншин в парламенті і радах всіх рівнів), <i>Фінляндія</i> (місця для представників Аландських островів в парламенті).</p>

Незастосування виборчих бар'єрів на виборах в округах, де компактно проживають національні меншини	Литва (загальний бар'єр на виборах складає 4%, однак для представників нацменшин він може бути знижений до величини, еквівалентної одному мандату – до близько 1%), Німеччина (на парламентських виборах та місцевих виборах в окремих землях, наприклад в Гессені), Польща (на парламентських і місцевих виборах до партій нацменшин не застосовується 5% бар'єр).
Забезпечення представництва національних меншин шляхом персоніфікації виборчої системи	В усіх країнах, де на парламентських і місцевих виборах застосовуються мажоритарна виборча система, система єдиного голосу, що не передається (за умови, що при нарізці округів враховуються місця компактного проживання національних меншин), пропорційна виборча система з преференційним голосуванням (більш детально див. Розділ 2).
Дозвіл на створення регіональних партій, які представляють інтереси національних меншин	Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія (партії, які представляють німецьку нацменшину і місцеві партії Гренландії та Фарерських островів), Естонія (3 партії, які представляють російську нацменшину), Іспанія (націоналістичні партії в Каталонії та Країні Басків), Італія (такі партії діють в трьох регіонах, де компактно проживають нацменшини), Латвія (одна партія, яка представляє російськомовне населення), Литва (3 партії, які представляють російськомовне населення), Німеччина, Польща, Словаччина (4 партії представляють угорську нацменшину, 5 партій ромів (циган), 1 партія русинів-українців), Словенія, Угорщина, Фінляндія (Шведська народна партія), Чехія, Швеція (на місцевому рівні).

ВИСНОВКИ

Загалом, застосування механізмів, спрямованих на забезпечення представництва жінок і національних меншин в органах державної влади і місцевого самоврядування в ЄС позитивне. Спроби деяких держав (Латвії, Естонії) встановити особливі умови висунання кандидатів на виборах (вільне володіння державною мовою) були розцінені як обмеження права представників національних меншин бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування, піддані критиці ОБСЄ, Комітету ООН з прав людини і Європейського Суду з прав людини і згодом виключені із національного законодавства.

В країнах-членах Європейського Союзу застосовуються різні механізми забезпечення представництва жінок у виборних органах: 1) застосування пропорційних виборчих систем (пропорційні системи загалом сприяють розвитку жіночих партій; голосування за «закриті списки» кандидатів в умовах, коли в процесі формування списків дотримано гендерний баланс, збільшують частку представництва жінок у виборних органах); 2) обмеження

на законодавчому рівні кількості представників кожної статі у списках; 3) встановлення на законодавчому рівні санкцій за порушення гендерного балансу в процесі висування кандидатів; 4) встановлення на законодавчому рівні стимулів (у тому числі – фінансових) для партій, які сприяють обранню жінок в представницькі органи; 5) встановлення самими партіями квот представництва жінок у списках кандидатів. Оцінка конституційності законодавчих квот представництва жінок може залежати від способу тлумачення поняття рівноправності громадян. Якщо відповідне поняття розуміється буквально, то встановлення квоти є неконституційним, оскільки обмежує право як жінок, так і чоловіків бути обраними. Якщо ж оцінку конституційності квот здійснювати з урахуванням цілей їх запровадження (телеологічне тлумачення), то встановлення квоти може оцінюватись як таке, що сприяє реалізації принципу рівності прав. Саме різними способами тлумачення можна пояснити той факт, що в Італії та Франції законодавчі квоти представництва жінок були визнані неконституційними, а в Греції, навпаки, – такими, що відповідають Конституції. В умовах, коли ідея законодавчих квот у більшості країн ЄС сприймається неоднозначно, законодавець віддає питання про способи формування партійних списків на вирішення самих партій. У переважній більшості країн ЄС партії самостійно встановлюють для себе гендерні квоти. Показовим є те, що в країнах, де індивідуальні квоти встановлюють найбільш потужні партії, частка представництва жінок в парламенті є значно вищою.

Аналіз виборчого законодавства країн-членів ЄС дозволяє виділити такі основні механізми забезпечення представництва національних меншин у виборчих органах: 1) утворення виборчих округів з обов'язковим урахуванням місць компактного проживання національних меншин; 2) застосування персоніфікованих виборчих систем – мажоритарної виборчої системи, системи єдиного голосу, що передається, пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкритими та напіввідкритими списками кандидатів; 3) відмова від застосування виборчих бар'єрів щодо партій, які репрезентують інтереси національних меншин; 4) закріплення визначених квот представництва у виборчих органах (місць для національних меншин); 5) встановлення широкого переліку суб'єктів висування кандидатів – право висування кандидатів на виборах у більшості країн надано не лише партіям, але і об'єднанням виборців; передбачається можливість самовисування; 6) надання законодавцем дозволу на створення регіональних та етнічних партій – такі партії функціонують у більшості країн ЄС, крім Португалії, де можливість їхнього утворення прямо заборонена Конституцією; в багатьох країнах вони мають своїх представників в парламенті; 6) створення сприятливих умов для реалізації виборцями – представниками національних меншин своїх виборчих прав.