

ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ШВЕЙЦАРИИ

Магдалена Тарнавская*

В статье автор подробно рассматривает порядок проведения выборов в Швейцарской Конфедерации, кроме того дается характеристика избирательной системы Швейцарской Конфедерации. Большое внимание в работе уделено особенностям проведения выборов в кантонах Швейцарской Конфедерации. Автор уделяет значительное внимание порядку и формам голосования. Ознакомившись с публикацией, читатель получит четкое представление о том, как проходят выборы в Швейцарской Конфедерации.

Первая Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации была принята 12 сентября 1848 года.

Данная Федеральная Конституция объединила союзные кантоны под одним государством, которое на сегодняшний день представляет собой одно из передовых современных европейских государств. Избирательное право граждан занимает одно из центральных мест в перечне основных прав и свобод человека и гражданина Швейцарской Конфедерации. Изначально избирательное право регулировалось на уровне кантонов. Это послужило одной из причин пересмотра Конституции и принятия новой Конституции от 29 мая 1874 года, которая закрепила регулирование избирательного права и на федеральном уровне.

В действующей в настоящее время Федеральной Конституции от 18 апреля 1999 года основные принципы, а также порядок проведения выборов закреплены в Разделе II «Основные права, гражданство и общественные цели» и в Разделе V – «Федеральные органы власти». Более детально порядок организации и проведения выборов регулируется Федеральным законом «О политических правах» от 17 декабря 1976 года.

Избирательный процесс в Швейцарии прошел несколько этапов развития. Долгое время Швейцария оставалась почти единственной страной в Европе, в которой избирательным правом не обладала женская половина населения. Интересно отметить,

что только на национальном референдуме 07 февраля 1971 года была одобрена поправка к Федеральной Конституции, предоставлявшая женщинам Швейцарской Конфедерации право голосовать и быть избранными на союзных выборах [6. С. 37].

Положения Федеральной Конституции прямо устанавливают, что «Конфедерация регулирует процесс осуществления политических прав на федеральном уровне, кантоны регулируют осуществление этих прав на кантональном и коммунальном уровнях». Данный принцип разграничения компетенций, изложенный в абзаце 1 статьи 39 Федеральной Конституции, предоставляет Конфедерации исключительное право регулировать осуществление политических прав на федеральном уровне. Данный принцип основан на организационной автономии Конфедерации и является очевидным в силу особого исторического развития данного государства. Регулирование процесса осуществления политических прав подразумевает под собой не полномочия в сфере осуществления субъективного голосования, предусмотренного статьей 136 Федеральной Конституции, а регулирование самого механизма осуществления голосования, а также различных административных обязанностей в этом отношении, создание механизмов подачи жалоб. Статья 83 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года устанавливает, что в случаях, когда настоящий Феде-

* Тарнавская Магдалена Александровна, аспирантка кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

ральный закон и подзаконные нормативно-правовые акты Конфедерации не содержат каких-либо положений, применяются нормы кантонального права. В подавляющих случаях, нормы Федерального закона «О политических правах» отсылают к кантональному законодательству. Абзацем 2 статьи 91 Федерального закона предусмотрено обязательное одобрение Конфедерацией таких кантональных подзаконных актов для их введения в законную силу.

Выборы в Национальный совет считаются федеральными выборами, в то время как выборы в Совет кантонов, кантональными выборами, несмотря на то, что Совет кантонов является палатой Федеральной Ассамблеи Швейцарии. Статьей 150 Федеральной Конституции предусмотрено, что «кантоны издают положения об избрании их депутатов в Совет кантонов».

Федеральное законодательство устанавливает лишь общие основания и принципы выборов в Национальный совет, делегируя организационные полномочия кантонам. Таким образом, процедуры организации и проведения выборов в Национальный совет сильно различаются в каждом кантоне.

Согласно пункту 3 статьи 149 Федеральной Конституции каждый кантон образует один избирательный округ [5. С. 119]. В статье 1 Федеральной Конституции перечислены 26 кантонов, которые образуют Швейцарскую Конфедерацию: Цюрих, Берн, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Цуг, Фрейбург, Золотурн, Базель-город, Базель-сельский, Шаффхаузен, Аппенцель-Ауссерроден, Аппенцель-Иннерроден, Санкт-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тессин, Ваадт, Валлис, Нойенбург, Женева и Юра. Таким образом, на общенациональных выборах образуется 26 избирательных округов.

Согласно пункту 2 статьи 149 Федеральной Конституции в Национальный совет депутаты избираются народом путем прямого голосования по пропорциональной системе. Выборы членов Совета кантонов проводятся по мажоритарной системе относительного большинства. Данное положение закреплено в статье 47 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года. Пункт 1 статьи 149 Федеральной Конституции устанавливает численность Национального совета в 200 депутатов. Пункт 4 этой статьи устанавливает, что каждый кантон имеет минимум 1 место в Национальном совете. Таким образом, идея пропорционального представительства

имеет конституционное закрепление. Распределение мест происходит в расчете на общее население, куда не входят граждане Швейцарской Конфедерации, проживающие за границей, несмотря на то, что они значатся в Реестре избирателей. Ни право голоса, ни возраст, ни гражданство не имеет решающего значения. Статья 16 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года устанавливает, что для распределения мест в Национальном совете имеют значение результаты переписи населения в каждом кантоне. Данные по переписи населения публикуются каждые 4 года в Постановлении Федерального совета согласно статье 13 Федерального закона «О федеральной переписи» от 22 июня 2007 года.

Правовое регулирование выборов в Совет кантонов, в том числе осуществление политических прав, находится под исключительной юрисдикцией кантонов, в результате чего появляется все больше расхождений в применении правил, включая наличие особенностей между коммунами на территории одного кантона.

Федеральная канцелярия возлагает на себя полномочие по координации федеральных выборов и несет ответственность за поддержание стандартов на федеральном уровне. Данный орган предоставляет информацию о регистрации кандидатов в политические партии и отвечает за допуск кандидатов к выборам. Федеральная канцелярия следит за процессом интернет-голосования. Также на данный орган возложена функция информирования избирателей, в рамках которой орган начал выпускать брошюры, предназначенные для избирателей, с характеристиками политических партий и их программ. Кроме того, по итогам голосования Федеральная канцелярия публикует заключительные отчеты.

На уровне кантонов функции организации и проведения выборов возлагают на себя кантональные избирательные бюро [4. С. 26]. В соответствии с федеральным правом к ведению кантонов отведена функция подготовки бюллетеней для голосования. Также на кантональные избирательные бюро в определенной степени возложена обязанность организации и проведения в кантонах выборов депутатов Национального совета. В их функцию входит утверждение порядка образования и деятельности общинных избирательных бюро, а также контроль за их своевременным представлением отчетности. Многие другие ключевые

вые функции отнесены к ведению коммун, включая контроль процесса отправки и получения конвертов с бюллетенями избирателей, проведения предварительного голосования, работы избирательных участков и подсчета голосов.

С 2003 года по 2011 год распределение мест между кантонами в Национальном совете, которое фиксируется на всеобщих выборах, установлено следующим образом [2]:

1. Цюрих – 34 места	14. Шаффхаузен – 2 места
2. Берн – 26 мест	15. Аппенцель-Ауссерроден – 1 место
3. Люцерн – 10 мест	16. Аппенцель-Иннерроден – 1 место
4. Ури – 1 место	17. Санкт-Галлен – 12 мест
5. Швиц – 4 места	18. Граубюнден – 5 мест
6. Обвальден – 1 место	19. Ааргау – 15 мест
7. Нидвальден – 1 место	20. Тургау – 6 мест
8. Гларус – 1 место	21. Тессин – 8 мест
9. Цуг – 3 места	22. Ваадт – 18 мест
10. Фрейбург – 7 мест	23. Валлис – 7 мест
11. Золотурн – 7 мест	24. Нойенбург – 5 мест
12. Базель-город – 5 мест	25. Женева – 11 мест
13. Базель сельский – 7 мест	26. Юра – 2 места

Данное распределение мест осталось неизменным в отношении выборов в 49 легислатуру Национального совета на срок с 2011 по 2015 год [3].

В шести кантонах, которые избирают только одного депутата в Национальный совет, применяется мажоритарная система относительного большинства [4. С. 26]. В некоторых из них кантональным законодательством предусмотрена возможность проведения «тихих выборов» («Stille Wahl»). Это означает, что кандидаты считаются выбранными автоматически. «Тихие» выборы проводятся в том случае, если это предусмотрено законодательством кантона, и на единственное место предлагается один кандидат. Статья 45 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года также устанавливает возможность проведения «тихих выборов», поэтому они проводятся не только на уровне коммун и кантонов, но и в Национальный совет.

В кантонах, где действует пропорциональная избирательная система, кандидатов в депутаты выдвигают политические партии. Количество фамилий кандидатов зависит от количества мест, которые отводятся тому или иному кантону в Национальном совете. Каждый из кандидатов на

место депутата в Национальный совет дает письменное согласие на его внесение в список кандидатов от партии. Статья 27 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года устанавливает правило, согласно которому ни одна кандидатура не может состоять больше чем в одном избирательном списке одного кантона. В противном случае Федеральная канцелярия сразу же удаляет тех кандидатов, которые состоят в списках нескольких кантонов одновременно.

Каждая политическая партия, которая была зарегистрирована до 31 декабря предшествующего выборов года в Федеральной канцелярии, может быть освобождена от обязанности сбора подписей. Также политическая партия может быть освобождена от сбора подписей, если она представлена в кантоне единым списком и собрала на прошлых выборах не менее 3% голосов в том же кантоне или в предшествующем созыве представляла кантон в Национальном совете. В противном случае избирательный список должен быть подписан от руки определенным в каждом кантоне минимальным числом постоянно проживающих в избирательном округе избирателей. Минимальное количество подписей установлено в статье 24 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года, а именно:

- 100 подписей необходимо для кантонов, которые представлены 2-10 местами в Национальном совете;
- 200 подписей необходимо для кантонов, которые представлены 11-20 местами в Национальном совете;
- 400 подписей необходимо для кантонов, которые представлены более 20 местами в Национальном совете.

Отделение федеральной политической партии в кантоне может быть освобождено от сбора подписей в том случае, если ее одноименное федеральное отделение партии было внесено в партийный регистр.

Статьи 31 и 42 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года регулируют такое понятие как соединение избирательных списков («Verbundene Listen»). Статья 31 устанавливает, что 2 или более списков, которые связаны между собой, рассматриваются как единый список. Данный инструмент дает возможность малочисленным политическим партиям путем объединения получить хотя бы одно место в Национальный совет, а крупным – увеличить количество голосов при соединении списков.

Голосование осуществляется в установленном законом время, и оно не может быть приостановлено, за исключением возникновения обстоятельств непреодолимой силы [1. С. 138]. Статьей 19 Федерального закона «О политических правах» установлено, что выборы в Национальный совет проходят каждые четыре года в предпоследнее воскресенье октября. Избиратели голосуют в свободном порядке, используя бюллетень для голосования.

Пункт 1 статьи 35 Федерального закона «О политических правах» от 17 декабря 1976 года предоставляет избирателю право в пустой бюллетень вписать от руки те фамилии кандидатов из всех избирательных списков своего округа, которые ближе им по политическим убеждениям.

Швейцарская система голосования предоставляет избирателю право панаширования, что предусмотрено пунктом 2 статьи 35 Федерального закона «О политических правах». Данный метод подразумевает под собой право избирателя голосовать за кандидатов из разных списков либо вписывать в списки новых кандидатов, вычеркивая при этом других кандидатов. Таким образом, избиратель поддерживает определенных кандидатов, отдавая за них свой голос.

Пункт 3 статьи 35 Федерального закона «О политических правах» содержит положение о праве камулирования, то есть права избирателя отдать 2 голоса за одного

кандидата, вписав тем самым его фамилию дважды в бюллетень [6. С. 367].

Оба метода позволяют группам лиц оказывать влияние на результаты выборов. Таким образом, кандидаты в своей предвыборной кампании стремятся заручиться поддержкой широких слоев населения.

Сразу же после окончания голосования кантональные избирательные бюро устанавливают результаты выборов в данном избирательном участке на основании переданных общинными избирательными бюро данных. Далее по процедуре подводятся итоги и обнародуются в установленном порядке.

Избирательный процесс Швейцарской Конфедерации урегулирован и на федеральном уровне, и на кантональном. Тем не менее, именно на кантональном уровне он имеет более четкое законодательное закрепление. В каждом кантоне есть свои институты, которые позволяют отслеживать избирательный процесс, а также проводят исследования, которые позволяют намечать дальнейшие пути развития избирательной системы. Раскрытие основных механизмов регулирования избирательной системы такого развитого европейского государства, как Швейцарская Конфедерация, позволит расширить теоретические представления о сущности данного конституционно-правового института.

Литература:

1. Лейбо Ю.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. 261 с.
2. Постановление Швейцарской Конфедерации 161.12 «О распределении мест между кантонами при общем обновлении состава Национального совета» от 03 июля 2002 года // <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021440/index.html>.
3. Результаты выборов в Национальный совет Швейцарской Конфедерации 23 октября 2011 года // <http://www.parlament.ch/e/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/nr-wahlen-2011-resultate-kanton/Pages/default.aspx>.
4. Современное зарубежное избирательное право / Под ред. Орлова А.Г., Кремянской Е.А. М., 2013. 336 с.
5. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции зарубежных стран. М., 2006. 448 с.
6. Thürer D., Aubert J.-F., Müller J. P. Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel. Zürich: Schulthess, 2001. 1271 p.

THE ELECTION SYSTEM OF THE SWISS CONFEDERATION: HOLDING ELECTIONS

The paper focuses on specific features of the election system of the Swiss Confederation. The author explores in detail the procedure of holding elections. Special emphasis is placed upon the manner and forms of balloting. The author analyzes the legal grounds of the election system. Special attention is paid to the

peculiarities of holding elections in the cantons of the Swiss Confederation.

Magdalena Tarnavskaya,
postgraduate researcher, Department of
Constitutional Law, MGIMO (University)
under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Выборы, избирательный процесс,
избирательная система, Швейцария,
Национальный совет

Keywords:

Elections, electoral process, election system,
Switzerland, National Council

References:

1. Lejbo Ju.I., Orlov A.G., Rakitskaja I.A. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran [Constitutional Law of Foreign Countries]. Moscow, 2012. 261 p.
2. Postanovlenie Shvejcarskoj Konfederacii 161.12 «O raspredelenii mest mezhdru kantonami pri obshhem obnovenii sostava Nacional'nogo soveta» ot 03 ijulja 2002 goda [Regulation of the Swiss Confederation 161.12 of July 03, 2002 on Allocation of seats in the National Council after its renovation] // <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021440/index.html>.
3. The results of the elections to the National Council of the Swiss Confederation of October 23, 2011 // <http://www.parlament.ch/e/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/nr-wahlen-2011-resultate-kanton/Pages/default.aspx>.
4. Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografija [Current electoral law of foreign countries: monograph] / Pod red. Orlova A.G., Kremjanskoj E.A. Moscow, MGIMO-University, 2013. 336 p.
5. Federal'naja Konstitucija Shvejcarskoj Konfederacii [Federal Constitution of the Swiss Confederation] // Konstitucii zarubezhnyh stran [Constitutions of foreign countries]. Moscow, 2006. 448 p.
6. Thürer D., Aubert J.-F., Müller J. P. Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel [Constitutional Law of the Swiss Confederation]. Zürich, 2001. 1271 p.