

МНЕНИЕ

Ассоциации Promo-LEX

**в отношении отказа в регистрации
Инициативной Группы по проведению
республиканского законодательного референдума,
принятого Постановлением ЦИК
№ 1450 от 12 марта 2018 года**

Содержание

Ассоциация Promo-LEX приводит следующие КОНСТАТАЦИИ:	3
О мониторинге учредительного собрания Инициативной Группы	3
О проведении заседания ЦИК от 12 марта 2018 года	4
По поводу процедурных оснований, выдвинутых ЦИК в решении об отказе в регистрации Инициативной Группы	8
По поводу оснований компетенции в проведении законодательного референдума по вопросу изменения избирательной системы, приведенных ЦИК в решении об отказе в регистрации Инициативной Группы	9
Ассоциация Promo-LEX, на основании вышеизложенных констатаций, приходит к следующим ЗАКЛЮЧЕНИЯМ:	12
Ассоциация Promo-LEX, на основании вышеизложенных заключений, выдвигает следующие РЕКОМЕНДАЦИИ:	13

11 февраля 2018 года имело место учредительное собрание инициативной группы (ИГ) по инициированию законодательного референдума, а 23 февраля 2018 года в Центральную Избирательную Комиссию (ЦИК) было подано заявление о регистрации. На заседании от 12 марта 2018 года Постановлением № 1450 о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума избирательный орган отклонил заявление о регистрации ИГ по проведению республиканского законодательного референдума, зарегистрированное в ЦИК 23 февраля 2018 года за № СЕС-7/6876.

Напомним, что это вторая попытка практически той же группы активистов образовать ИГ для регистрации в ЦИК в целях инициирования законодательного референдума. В связи с этим, 17 декабря 2017 года состоялось учредительное собрание первой группы, которая 29 декабря 2017 года подала в ЦИК заявление о регистрации, чтобы впоследствии Постановлением № 1344 от 12 января 2018 года избирательный орган отклонил заявление о регистрации ИГ по проведению республиканского законодательного референдума.¹

Исходя из миссии Ассоциации Promo-LEX, содействовать улучшению качества и повышению доверия граждан к демократическим процессам в Республике Молдова путем наблюдения и мониторинга процессов принятия решений в областях демократии участия;

Учитывая фундаментальное значение для будущего демократических процессов и принципиальный характер вопросов, рассмотренных на заседании ЦИК от 12 марта 2018 года, о праве граждан непосредственно осуществлять свой суверенитет через механизм законодательного референдума;

В контексте прямого затрагивания Ассоциации Promo-LEX и её представителя, в ходе обсуждения на заседании ЦИК вопроса о рассмотрении заявления о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума, без права на возражение;

Ассоциация Promo-LEX приводит следующие КОНСТАТАЦИИ:

О мониторинге учредительного собрания Инициативной Группы

- Ассоциация Promo-LEX была своевременно проинформирована о проведении собрания по учреждению гражданами ИГ по инициированию республиканского референдума. Соответственно, были направлены наблюдатели для мониторинга процесса проведения собрания по учреждению ИГ.
- Ассоциация заблаговременно получила для ознакомления законопроект, который должен был быть выставлен на референдум. Кроме того, как во время подготовки к собранию, так и во время его проведения наблюдатели Promo-LEX имели свободный доступ ко всем документам и процедурам, связанным с проведением процесса.

¹ Для более подробной информации по данному вопросу ознакомьтесь с Мнением Promo-LEX: <https://promolex.md/11378-opinia-asociatiei-promo-lex-respingerea-cererii-de-inregistrare-a-grupului-de-initiativa-pentru-desfasurarea-unui-referendum-legislativ-pune-la-intoiala-dreptul-cetatenilor-de-a-exercita-direct-suver/?lang=ro>

- В целях обеспечения прозрачности процесса при проведении собрания была обеспечена online-трансляция данного события.
- В аспекте финансовых затрат можно отметить труд волонтеров, использование копировальных аппаратов, наём помещения, транспорт и online-трансляцию события.
- Мониторинг собрания по учреждению ИГ проводился непосредственно наблюдателем Promo-LEX. **По мнению Ассоциации, процедуры и этапы присущие процессу учреждения ИГ были соблюдены.** Обратим внимание на тот факт, что организаторы, по-видимому, учли недостатки и недочеты, указанные ЦИК в Постановлении № 1344 от 12 января 2018 года об отклонении заявления о регистрации ИГ по проведению республиканского законодательного референдума. Кроме того, мы бы отметили такие организационные действия как: распределение ролей для каждой отдельной группы, разделив представителей партий и гражданского общества; подробное разъяснение участникам этапов и процедур; изложение возможных вопросов со стороны присутствующих и предоставление ответов на них, др.

О проведении заседания ЦИК от 12 марта 2018 года

- **Воспрепятствование доступу представителя Ассоциации Promo-LEX, а также других лиц в помещение ЦИК для мониторинга или участия в заседании.** Напомним, что согласно ст.13 Закона о прозрачности процесса принятия решений и п.49 Регламента о деятельности Центральной Избирательной Комиссии (далее – Регламент), заседания избирательного органа являются открытыми. Более того, представители Ассоциации, в контексте миссии по мониторингу избирательных процессов практически всегда присутствуют на заседаниях ЦИК в качестве заинтересованной стороны, выдвигая, по необходимости, рекомендации о внесении изменений в законодательную базу в избирательной сфере. Однако, ситуация от 12 марта 2018 года, когда представитель Ассоциации с трудом смог принять участие в заседании из-за блокирования доступа в помещение ЦИК несколькими полицейскими кордонами, свидетельствует об отношении, лишенном демократического духа и открытости к партнерству с заинтересованными сторонами гражданского общества. Хуже того, во время проведения заседания в зале было несколько свободных мест, что подтверждает незаконность блокирования доступа граждан в зал заседаний.
- **Присутствие необоснованного числа (хотя закон не обязывает) и непривычно (по сравнению с другими заседаниями Комиссии) большого количества служащих Аппарата ЦИК на соответствующем заседании.** По-видимому, преднамеренное действие ЦИК можно охарактеризовать, как попытку избирательного органа создать искусственные барьеры для обеспечения публичного² характера заседания. В связи с этим, сошлемся на часть (3) ст.13 Закона о прозрачности процесса принятия решений, согласно которой **заинтересованные лица участвуют в открытых заседаниях в пределах имеющихся в зале заседаний мест, и в порядке приоритетности, определенном председательствующим в заседании с учетом интереса граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в отношении предмета открытого заседания.**

Таким образом, некоторые люди, которые хотели присутствовать на заседании, не смогли этого сделать, именно по причине нехватки мест, хотя представитель Promo-LEX выявил свободные места в зале, даже в условиях неестественного большого количества присутствующих на

² Даже если заседание транслировалось в online-режиме через частных поставщиков услуг.

заседании служащих ЦИК. Ситуация выглядит еще более серьезной, поскольку даже после конкретных требований со стороны одного из членов ЦИК, предоставить места заинтересованным сторонам и гражданам за счет мест занятых служащими аппарата ЦИК, они были проигнорированы. Мы твердо убеждены в том, что использование такого рода уловок, нетипичных для служащих ЦИК и открытого и демократического публичного органа серьезно влияет на доверие к ЦИК как учреждения, утверждающего о своей прозрачности.

- **Неоправданное присутствие дополнительных сил по обеспечению общественного порядка**, в условиях в которых их присутствие скорее служило искусственным катализатором состояния напряженности, нежели чем его урегулирования. Более того, мы считаем, что председатель ЦИК должна дополнительно разъяснить общественности причину присутствия правоохранительных сил в том количестве и той экипировке, так как в ходе заседания она ссылалась на вероятность того, что соответствующие силы были затребованы ИГ. Это в условиях, в которых пресс-служба Генерального Инспектората Полиции (ГИП) утверждала обратное, что это представители ЦИК попросили обеспечить общественный порядок в связи с регистрацией ИГ.³

- **Неопределенность в отношении характера заседания.** Заседание было объявлено как очередное, однако обращаем внимание на то, что это противоречит положениям собственного Положения о деятельности ЦИК. Ведь, Положение устанавливает, что очередные заседания Комиссии проводятся один раз в две недели – по вторникам, в период выборов – два раза в неделю, по вторникам и пятницам. В проанализированной ситуации, заседание проходило в понедельник, 12 марта 2018 года. К сожалению, председатель ЦИК не предоставила убедительных разъяснений по этому вопросу. Учитывая, что заседание имело место 12 марта, а не во вторник, 13 марта 2018 года, из-за необходимости соблюдения законного срока рассмотрения заявления о регистрации ИГ, необходимо было отнести его к характеру внеочередного заседания.

- **Исчисление срока принятия решения о регистрации ИГ.** Кодекс о выборах в своей статье 164 устанавливает 15-дневный срок подачи необходимых документов. В развитие нормы, п.5 Положения о деятельности инициативной группы по проведению республиканского референдума предусматривает, что соответствующий срок начинает течь со дня, следующего за днем подачи заявления. Исходя из того, что заявление о регистрации ИГ было подано в ЦИК 23 февраля 2018 года, срок истек 10 марта 2018 года. В контексте, отметим, что день 8 марта в соответствии с законодательством является выходным, а Постановлением Правительства от 24 января 2018⁴ года, 9 марта было объявлено выходным днем (с отработкой 3 марта), а 10 марта 2018 года была суббота. Соответственно, у ЦИК, которому было известно о состоянии дел в отношении истечения срока в соответствующий календарный период, было достаточно времени, по мнению Promo-LEX, чтобы адаптироваться к требованиям и созвать очередное или внеочередное заседание перед выходными днями.

В контексте проведения заседания в понедельник, 12 марта 2018 года, ЦИК сослался на положения ст.265 Гражданского кодекса, согласно которым, если последний день срока приходится на воскресенье, субботу или день, который в соответствии с законом в месте исполнения обязательства является нерабочим днем, срок истекает в следующий за ним рабочий день. В контексте двух вопросов, рассмотренных выше, чтобы исключить любые интерпретации и продемонстрировать функциональную эффективность и открытость, по мнению Promo-LEX, заседание по рассмотрению заявления о регистрации должно было быть

³ <https://www.zdg.md/stiri/stiri-politice/cum-explica-igp-prezenta-masiva-a-politistilor-la-sediul-ccc>

⁴ http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/extras3_1.pdf

проведено в рамках внеочередного заседания ЦИК до 8 марта 2018 года, либо согласно вышеуказанным аспектам, заседание от 12 марта 2018 года в любом случае должно квалифицироваться как внеочередное.

- **Необоснованное ограничение права на свободу выражения мнения и аргументирование позиции в ходе заседания, в контексте представления мнения руководства ИГ.** В соответствии с частью (4) ст.163 Кодекса о выборах, члены инициативной группы избирают из своего числа **исполнительное бюро в составе председателя, заместителя председателя и секретаря, которые представляют группу** и организуют ее деятельность. Соответственно, согласно положениям Кодекса о выборах, все члены исполнительного бюро, в равной мере вправе выражать мнение и отстаивать точку зрения ИГ в ходе заседания, в частности, исходя из того, что четкий запрет и ограничение данного права не предусмотрены законом.

- **Считаем неприемлемым для демократического процесса принятия решений на основе взаимного уважения основных прав использование подстрекательства к ненависти.** Однако, представители ИГ допустили в своем поведении такого рода отклонения от норм демократического поведения, как дискурсивные элементы, которые можно рассматривать как подстрекательство к ненависти по отношению членам ЦИК и которые при определенных обстоятельствах позволяют спровоцировать насилие. Напомним, например, в связи с этим, как один из членов исполнительного бюро ИГ сослался на возможность того, что граждане могут прийти домой к членам ЦИК и спросить, где их голос. Мы считаем, что ссылка на обстоятельства, отличные от профессиональных в процессе принятия решений, недопустимо, особенно в обстоятельствах, вызывающих ненависть и насилие.

- **Отсутствие реакции ЦИК на разумное требование представителей ИГ к Комиссии, представить доказательства выявленных предполагаемых отклонений и предоставить им достаточно времени для подготовки защиты, то есть представить соответствующие разъяснения.** При проверке соответствия идентификационных данных, внесенных в список членов инициативной группы, данным из деклараций и копий документов, удостоверяющих личность, представленных ЦИК, были констатированы отклонения. Напомним, что в фактологической части проекта решения были приведены порядка 126 случаев несоответствий (неполные или ошибочные данные; несоответствие подписей в списке и удостоверении личности и др.) без их обоснования в ходе заседания по просьбе заинтересованной стороны.

- **Пренебрежение законодательными нормами об обеспечении прозрачности процесса принятия решений в ходе соответствующего заседания с момента, в который, как минимум двое членов ЦИК сослались на невозможность ознакомления с проектами решений заседания от 12 марта 2018 года своевременно и в законные сроки.** Напомним, что положения п.37 и п.38 Регламента предусматривают, что в сообщении о созыве заседания помимо повестки дня, даты, времени и месте заседания указывается способ ознакомления членов Комиссии с проектом и/или проектами документов, подлежащих рассмотрению на заседании, предоставляемое время для доклада, обсуждений, выступлений и иных вопросов, предложенных для рассмотрения на заседании Комиссии.

А в подпункте е) п.25 Регламента указывается право членов Комиссии ознакомиться с проектами решений. Кажется, по крайней мере, странным, что данные аспекты были приведены только некоторыми членами ЦИК, а именно теми, кто выступил против отказа в

регистрации ИГ, сформулировав отдельное мнение,⁵ отличное от мнения большинства. Приведенные аспекты вызывают беспокойство в отношении соблюдения норм внутренней коммуникации в рамках Комиссии, что подрывает её имидж как аполитичного учреждения. В связи с этим, следует отметить, что делались ссылки на технические сбои, связанные с доступностью электронной почты членов Комиссии, которые должны были быть решены, в том числе в ходе заседания.

- **Ограничение права на информирование участников заседания ЦИК, то есть граждан, созданных в соответствии с законом ассоциаций и других заинтересованных сторон в отношении обсуждаемого на соответствующем заседании вопроса.** В соответствии с положениями закона о прозрачности процесса принятия решений, в распоряжение заинтересованных сторон не были предоставлены проекты решений, которые должны были быть выставлены на обсуждение. Ранее представители Ассоциации не сталкивались с такого рода проблемами.

- **В том же контексте, касающемся соблюдения прозрачности процесса принятия решений, подчеркнем неполный характер проекта решения, представленного для ознакомления Инициативной Группе, а также членам ЦИК в рамках подготовки к обсуждению.** Отметим, что в контексте высказываний членов ЦИК и непосредственно заинтересованной стороны – ИГ, проект решения по заявлению о регистрации ИГ по проведению республиканского законодательного референдума был представлен для ознакомления в неполной и незавершенной форме, в отсутствие разделов, содержащих квалификацию, а также развернутой мотивировочной части. Эти выводы были сделаны в результате прямого наблюдения за обсуждениями, так как у наблюдателя Promo-LEX не было возможности непосредственного ознакомления из-за отсутствия доступа к материалам заседания.

- **Ограничительное толкование пункта 44 Регламента, предусматривающего, что по каждому обсуждаемому вопросу член Комиссии может выступить не более двух раз.** В принципе, мы считаем, что положения этого пункта, которые, впрочем, достаточно интерпретируемы, могут быть использованы недобросовестно, чтобы ограничить право на свободное выражение мнения членами ЦИК. Соответственно, как результат имеет место ограничение права члена Комиссии выдвигать достаточно предложений относительно поправок к проектам решений и других представленных для утверждения Комиссией актов. Например, нет никакой уверенности в толковании синтагмы "обсуждаемый вопрос", идет ли речь о вопросах повестки дня или любых обсуждаемых вопросах, которые могут возникнуть в процессе дебатов. Дилемму подпитывает тот факт, что согласно п.36 Регламента "Повестка дня включает вопросы, подлежащие рассмотрению на заседании" и ничего не сказано об "обсуждаемых вопросах". Кроме того, отметим, что ограничение количества выступлений двумя, предусмотренное пунктом 44, не должно толковаться как ограничение числа поправок и предложений, предусмотренных подпунктом d), пункта 25, ведь одно выступление может включать в себя больше пожеланий и предложений о внесении изменений.

- **Выборочное и одностороннее рассмотрение мнений заинтересованных сторон, носящих консультативный характер, по вопросу права граждан инициировать законодательный референдум.** Исходя из предположения, что ЦИК является аполитичным органом, который должен оговаривать все точки зрения, в том числе противоречивые, и указывать те аргументы, которые он считаем уместными, непонятно, почему докладчик зачитал только консультативное заключение Комиссии по юридическим вопросам, назначениям и иммунитету

⁵ http://cec.md/files/files/scan001_8031569.pdf

(№ CJ-10/74 от 7 марта 2018 года), а заключения, содержащиеся в Мнении Ассоциации Promo-LEX от 22 января 2018 года „Отклонение заявления о регистрации инициативной группы по проведению законодательного референдума ставит под сомнение право граждан на непосредственное осуществление суверенитета”⁶, не были ни перечислены, ни позволено представить их в ходе заседания. Мы считаем абсолютно нормальным, также заслушать и позицию организаций гражданского общества, которые официально высказались по данному вопросу.

- В результате принятого Постановления, трое членов ЦИК выразили отдельное мнение по поводу принятого решения об отказе в регистрации ИГ, которое было приложено к соответствующему решению. Причина несогласия с позицией ЦИК сводится к тому, что своим решением Комиссия превысила свои полномочия, имея прерогативу только зарегистрировать ИГ в случае соблюдения процедурных положений, не обладая законными полномочиями высказываться по поводу компетентности инициирования референдума, выставляемого на референдум вопроса, а также по поводу уместности инициирования законодательного референдума и вопроса, выставляемого на республиканский референдум.⁷

По поводу процедурных оснований, выдвинутых ЦИК в решении об отказе в регистрации Инициативной Группы

- По сравнению с 5 процедурными причинами, указанными в Постановлении ЦИК № 1344 от 12 января 2018 года об отклонении заявления о регистрации ИГ по проведению республиканского законодательного референдума, в Постановлении № 1450 от 12 марта 2018 года указан один единственный аспект – обнаружение 126 нарушений, выявленных при проверке соответствия идентификационных данных, внесенных в список членов ИГ, данным в представленных декларациях и копиях удостоверяющих личность документах. Напомним, что ЦИК не предоставил возможность членам исполнительного бюро ознакомиться в ходе заседания с соответствующими нарушениями, выявленными Комиссией, чтобы они смогли высказаться по поводу согласия/несогласия с ними.

- Даже если принять данные, представленные Комиссией, как нарушения, предполагающие исключение 126 человек из списка 791 члена ИГ, согласно протоколу от 11 февраля 2018 года собрания граждан по инициированию референдума, число оставшихся членов ИГ – 665 граждан намного превышает минимум в 100 человек, обладающих правом голоса, из которых должна состоять инициативная группа, согласно части (4) ст.163 Кодекса о выборах.

- Ассоциация Promo-LEX оценивает усилия ЦИК по проверке достоверности данных, представленных членами ИГ, но не одобряет позицию ЦИК, ссылающегося на них в качестве причины для не регистрации, наряду с аргументами в отношении компетенции проведения гражданами законодательного референдума. Кроме того, использование в качестве аргументов нарушений, которые численно вписываются в правовую норму и не являются нарушением как таковым, наводит на мысль, что ЦИК может тенденциозно находиться в поиске максимально возможного числа аргументов, даже неубедительных, в доказательство своих выводов для отказа в регистрации ИГ.

⁶ <https://promolex.md/11378-opinia-asociatiei-promo-lex-respingerea-cererii-de-inregistrare-a-grupului-de-initiativa-pentru-desfasurarea-unui-referendum-legislativ-pune-la-intoiala-dreptul-cetatenilor-de-a-exercita-direct-suver/?lang=ro>

⁷ http://cec.md/files/files/scan001_8031569.pdf

По поводу оснований компетенции в проведении законодательного референдума по вопросу изменения избирательной системы, приведенных ЦИК в решении об отказе в регистрации Инициативной Группы

В контексте аргументов, указанных в тексте Постановления № 1450 от 12 марта 2018 года, выводим две основные причины в категории оснований по существу: *несоответствие инициативы положениям Кодекса надлежащих практик в избирательной сфере и положения, представляющие собой неопределенности, способные блокировать проведение такого рода гражданских инициатив по инициированию законодательных референдумов.*

Несоответствие инициативы положениям Кодекса надлежащих практик в избирательной сфере относится к первому основанию по существу, приведенному ЦИК в обоснование своего отказа в регистрации. Аргумент касается тезиса, установленного Кодексом, согласно которому "Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон". В контексте, ЦИК отметил, что законопроект, предложенный ИГ, дезориентирует избирателя.

Ассоциация Promo-LEX полностью не согласна с этим утверждением и имеет два основных объяснения. Во-первых, обращаем внимание на равный аксиоме вывод, который необъяснимым образом был упущен главным публичным органом, обладающим полномочиями в избирательной сфере – предложенный ИГ законопроект предусматривал не проведение парламентских выборов по новым правилам, которые могли бы создать путаницу среди граждан, обладающих правом голоса, а возврат к системе, используемой для избрания депутатов в Парламент избирателями исключительно с 1994 года, на протяжении 7 парламентских выборов.

Во-вторых, мы ценим обеспокоенность ЦИК, выраженную на декларативном уровне, относительно возможности, чтобы избиратели голосовали в условиях максимальной ясности и информированности в контексте рисков, возникающих для них в результате изменения избирательной системы. Однако, отметим, что эти заявления в принципе остаются только заявлениями. В связи с этим, напомним,⁸ что в соответствии с Законом № 154, за который Парламент проголосовал 20 июля 2017 года, и вошедший в силу 21 июля 2017 года, ЦИК был обязан принять меры по подготовке очередных парламентских выборов, обеспечив информирование служащих избирательной сферы, избирателей и других заинтересованных субъектов о новых положениях законодательства о выборах. Но на сегодня – 21 марта 2018 года – подчеркнем, что предпринятые ЦИК меры, по мнению Promo-LEX, свидетельствуют о пренебрежении духом приведенной правовой нормы. Таким образом, с сожалением констатируем, что процесс принятия решений о внедрении изменений в избирательной сфере в области ответственности избирательного органа проходит с опозданием.

⁸ <https://promolex.md/11895-opinie-promo-lex-asupra-initiativei-de-modificare-si-completare-a-regulamentului-privind-inregistrarea-prealabila-elaborata-de-comisia-electoral-centrala/?lang=ro>

В настоящее время в процессе общественных консультаций находятся только два проекта решений ЦИК о внесении изменений в нормативную базу: "Проект решения о внесении изменений и дополнений в Положение о предварительной регистрации, утвержденное постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 2547 от 21 мая 2014 года" и "Об утверждении Регламента об особенностях образования и функционирования избирательных участков, предназначенных для избирателей левобережья Днестра (Приднестровье), муниципия Бендер и некоторых населенных пунктах района Каушаны, и порядка участия в выборах граждан Республики Молдова, проживающих в соответствующих административно-территориальных единицах". Не посягая на их значимость и важность, отметим, что существует еще ряд Положений ЦИК, в которые должны быть внесены изменения, либо разработаны, в контексте внедрения новой избирательной системы избрания депутатов: Положение о составлении, администрировании, распределении и обновлении списков избирателей; Положение о деятельности участковых избирательных бюро; Положение о голосовании граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, др.

В дополнение напомним, что Правительство Республики Молдова в силу заключительных положений Закона № 154 от 20 июля 2017 года, было обязано до 20 октября 2017 года представить предложения по приведению в соответствие нормативно-правовой базы, инициативы, которые должны были координироваться с ЦИК. На момент, Ассоциация Promo-LEX не располагает официальной информацией о степени реализации обязательств, даже в условиях превышения законного срока.

Исходя из принципа добросовестности, мы считаем, что избирательный орган не намеренно затягивает процесс, однако, настоятельно просим ускорения процедур по принятию регулирующей нормативной базы. Мы считаем, что практика принятия ЦИК решений о внесении изменений в нормативную базу за месяц до выборов, по примеру президентских выборов 2016 года, не должна быть чем-то нормальным, характеризующим процесс принятия решений Комиссией, а скорее порочной практикой, от которой надо отказаться.

В контексте напомним, что порочной, по мнению Promo-LEX, является практика, позволяющая некоторым категориям граждан голосовать на основании документов, удостоверяющих личность, с истекшим сроком действия, несмотря на то, что правовая норма в части (3) ст.58 Кодекса о выборах, а также в п.п. d) части (1) ст. 5 и п.п. i) части (1) ст.9 Закона № 273 от 09 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы, четко устанавливает типы удостоверяющих личность документов и условия, позволяющие считать их действительными, в том числе для процесса голосования.⁹ Мы обращаем внимание на то, что такое „благородное“, но незаконное решение было принято за две недели до президентских выборов.

В обстоятельствах, в которых внедрение изменений происходит с опозданием, возрастает риск того, что избиратель не будет достаточно подготовлен для осознанного участия в выборах, что существенно повлияет на его способность сформировать свое мнение о процессе, а также подрывает законность избирательных процедур, в целом.

Исключение граждан из категории субъектов, имеющих право инициировать законодательные референдумы, является второй группой аргументов, которая дополняет мотивировочную часть отказа в регистрации.

⁹ http://www.cec.md/files/files/pr-vb14octombriesite_1199631.pdf

Мы повторяем позицию Promo-LEX, изложенную в Мнении по поводу не регистрации инициативной группы, согласно которой "считаем направление развития вещей ошибочным и угрожающим конституционным правам граждан Республики Молдова непосредственно осуществлять суверенитет и свободно выражать в рамках референдума свое мнение по вопросам исключительной важности."¹⁰

Напомним, что в мотивировочной части отказа в регистрации в Постановлении № 13 44 от 12 января 2018 года, Комиссия в контексте неопределенности в отношении права граждан инициировать законодательные референдумы считала необходимым обратиться к Парламенту для интерпретации указанных положений, так как Парламент является единственным органом, наделенным данным правом на основании части (2) ст.43 Закона о законодательных актах. А уже в Постановлении № 1450 от 12 марта 2018 года, Комиссия наделяет себя правом толкования. Следует отметить, что в течение этих двух месяцев нормативно-правовая база не претерпела никаких изменений, а тот факт, что изначально ЦИК только задавался вопросом, обладают ли граждане этим правом, а затем без изменения нормативно-правовой базы и без какой-либо официальной интерпретации закона, вынес решение, согласовывающееся с консультативным заключением, не являющимся обязательным, но вынесенным одной из Парламентских Комиссий, вызывает подозрения в отношении независимости членов ЦИК.

В этих обстоятельствах, вновь подтвердим позицию Promo-LEX, что граждане Республики Молдова имеют право инициировать любые типы референдумов, а тот факт, что это гарантированное право граждан инициировать референдум прямо не предусмотрено Конституцией не должно являться препятствием в этом, а дополнительным мотивом как для Парламента, так и для технического органа по исполнению законов, каковым является ЦИК, для укрепления данного права и содействия его реализации. Более того, это право вытекает из конституционных принципов и конституционных норм, которые косвенно затрагивают этот вопрос. Путем применения части (3) ст. 72 Конституции, непосредственное право граждан инициировать референдум, было транспонировано в одном из органических законов, то есть в Кодексе о выборах.

Статья 1 ч. (3) Конституции устанавливает, что Республика Молдова это демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются. Развивая концепцию правового государства, фундаментальный закон устанавливает в части (1) статьи 2, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его **непосредственно и через свои представительные органы** в формах, определенных Конституцией. Таким образом, приоритет отдается прямому осуществлению национального суверенитета и только затем представительным органам, а неправильное толкование, принятое ЦИК, фактически приводит к пренебрежению и вопиющим нарушениям этого права.

Национальный суверенитет состоит в праве народа безоговорочно решать интересующие его вопросы и продвигать их в формах, определенных Высшим законом. Поэтому, если через выборы народ участвует в осуществлении государственной власти, назначая своих представителей, которые на период исполнения мандата являются лицами, принимающими решения от имени всего народа, то в случае второй формы – референдума, обладатель

¹⁰ <https://promolex.md/11378-opinia-asociatiei-promo-lex-respingerea-cererii-de-inregistrare-a-grupului-de-initiativa-pentru-desfasurarea-unui-referendum-legislativ-pune-la-intoiala-dreptul-cetatenilor-de-a-exercita-direct-suver/?lang=ro>

государственной власти непосредственно осуществляет суверенитет, используя эффективный способ консультирования народной воли по важным вопросам.

Иными словами, **референдум представляет собой инструмент прямой демократии, посредством которого граждане выражают свое мнение по вопросам общенационального значения** (ПКК № 24 от 27.07.2017).

Также, согласно части (1) ст.155 Кодекса о выборах, инициатива проведения республиканского референдума может исходить от а) не менее чем 200 000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом, а в случае проведения конституционного референдума применяются положения пункта а) части (1) статьи 141 Конституции [...]. В целях развития и обеспечения применения приведенной нормы на практике, ст.163 Кодекса о выборах регулирует некоторые общие условия и процедурные аспекты, связанные с инициированием гражданами республиканского референдума. Кроме того, ЦИК также принял некоторые Положения, в которых подробно описаны процедуры регистрации ИГ, сбора подписей, финансирования ИГ, а также аннулирования регистрации ИГ и отклонения инициативы по проведению референдума.

Ассоциация Promo-LEX с глубоким сожалением и разочарованием констатирует, что после первого Постановления ЦИК об отказе в регистрации ИГ об инициировании республиканского законодательного референдума, мы обращали внимание на **тенденции** ограничительного отношения к праву на проведение референдумов со стороны некоторых важных публичных учреждений страны. На момент, устанавливаем, что **эта обеспокоенность материализовалась** в Постановлении ЦИК № 1450 от 12 марта 2018 года. Комиссия на свое усмотрение и, возможно, преднамеренно возложила на себя роль, выходящую за рамки существующей правовой базы в разделе полномочий Центральной Избирательной Комиссии.

Ассоциация Promo-LEX, на основании вышеизложенных констатаций, приходит к следующим ЗАКЛЮЧЕНИЯМ:

Заседание Центральной Избирательной Комиссии от 12 марта 2018 года, с точки зрения его влияния на процесс принятия решений в избирательной сфере в Республике Молдова, значительно превысило пределы ординарного заседания ЦИК. Подчеркнем, что заседание от 12 марта 2018 года можно символически рассматривать как заседание, на котором была проведена разграничительная черта между способом принятия решений Комиссией до 12 марта 2018 года и способом понимания процесса принятия решений, начиная с данного дня. Если до этого момента Ассоциация Promo-LEX указывала на определенные порочные тенденции в становлении, то в ходе обсуждений в рамках анализируемого заседания можно говорить о том, что данная практика неприущая демократическому процессу принятия решений одним из органов публичного управления, похоже, была институционализирована. Проблема приобретает еще большую серьезность в условиях предстоящего избирательного года.

На своем заседании от 12 марта 2018 года, ЦИК принял решения максимальной чувствительности и важности для общества путем: нарушения основных принципов прозрачности принятия решений; необоснованного ограничение доступа к общественной информации в процессе принятия решений; толкования, в нарушение правовой нормы, законодательных актов.

В свете причин процедурного характера, выдвинутых в решении об отказе в регистрации ИГ, Ассоциация Proto-LEX констатирует наличие незначительных процедурных нарушений, которые не могут считаться основанием для отказа в регистрации инициативной группы. В то же время Ассоциация подтверждает свою позицию о том, что процедурные недостатки, выявленные ЦИК, могут квалифицироваться как несущественные и не в состоянии подвергать сомнению намерения, законность и легитимность созданной инициативной группы.

Ассоциация Proto-LEX выражает принципиальное несогласие с официальной интерпретацией закона публичным органом, не наделенным такого рода полномочием. Кроме того, мы считаем, что ЦИК как публичное учреждение, которое по определению должно руководствоваться в своей деятельности необходимостью защиты социально-политических прав граждан, заняло позицию, противоречащую сути своего существования, отрицая право граждан на инициирование законодательного республиканского референдума. В этом же контексте, мы вновь подтверждаем свое несогласие с выводами Конституционного Суда в Постановлении № 24 от 27.07.2017, в котором, в рамках рассмотрения конкретной ситуации масштабы рассмотрения были значительно расширены и норма, гарантирующая право граждан инициировать любой тип референдума, была объявлена полностью, а не частично, неконституционной.

Ассоциация Proto-LEX, на основании вышеизложенных заключений, выдвигает следующие РЕКОМЕНДАЦИИ:

Внесение изменений в смежное законодательство, а по необходимости и в Конституцию, чтобы гарантировать правовую определенность права граждан инициировать любой тип референдума и, соответственно, обязательство органов публичного управления выделять финансовые ресурсы необходимые для консультирования воли народа.

Соблюдение Центральной Избирательной Комиссией в своей деятельности законодательных норм, в частности о прозрачности процесса принятия решений, а также функционирования в духе основополагающих принципов государственной службы: законности, профессионализма, прозрачности, беспристрастности, независимости, ответственности, стабильности и лояльности.