

МНЕНИЕ Promo-LEX

по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в

**Кодекс о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года
разработанному Министерством Юстиции**

Опубликовано 3 марта 2018

Ассоциация Promo-LEX, на основании Закона № 239-XVI от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений и Постановления Правительства № 967 от 9 августа 2016 года о механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений, выражает свой интерес к участию в процессе публичных консультаций по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах, опубликованному на сайте Министерства Юстиции и посредством данного Мнения приводит свои констатации, выводы и рекомендации по данному вопросу.

В отношении сроков представления рекомендаций

Закон № 239 от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений в ст.12 ч.(2) устанавливает, что срок представления рекомендаций по проектам решений составляет не менее 10 рабочих дней с момента обнародования объявления об инициировании разработки решения или обнародования объявления об организации публичных консультаций.

В связи с этим, руководствуясь приведенной нормой, Министерство Юстиции опубликовало проект Закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах на своей web-странице 15 февраля 2018 года, а в качестве срока для представления рекомендаций указало 28 февраля 2018 года.

Тем не менее, Ассоциация Promo-LEX обращает внимание на тот факт, что при изучении технических характеристик представленного на web-странице министерства¹ документа, было установлено, что датой его генерации является 20 февраля 2018 года, дата следующая за заявленной как дата его опубликования и инициирования публичных консультаций. Также, 20 февраля 2018 года была сгенерирована и Информационная записка к проекту закона.

Исходя из этого, мы полагаем, что изначально загруженный на сайт документ был заменен и, соответственно, **новым предельным сроком представления рекомендаций является 3 марта 2018² года.**

Кроме того, эта же ст.12 ч. (2) Закона № 239 устанавливает, что по просьбе заинтересованных сторон орган публичной власти может продлить срок представления рекомендаций.

В отношении проекта закона

Изучив поправки и дополнения к Кодексу о выборах, Ассоциация Promo-LEX выявила несколько рисков, которые могут повлиять на надлежащее функционирование правового государства и могут нанести ущерб конституционным правам граждан.

В связи с этим, мы обращаем внимание и в большей части согласны с аргументами, выдвинутыми Ассоциацией Сообщество „WatchDog.md” в своем Мнении по проекту закона о внесении **изменений и дополнений в Кодекс о выборах**³.

1. На момент опубликования настоящего Мнения

2. Согласно Постановлению Правительства № 89 от 24.01.2018 о переносе некоторых дней отдыха в 2018 году, суббота, 3 марта 2018 года, будет рабочим днем.

Например, мы согласны с Ассоциацией Сообщество „WatchDog.md” в том, что касается ошибочного толкования ст.75 Конституции в Информационной записке к проекту Закона. Автор законопроекта утверждает, что учитывая ст.75, возможность инициировать любой вид референдума принадлежит только Парламенту, однако, анализируя текст указанной статьи, Ассоциация Promo-LEX не нашла каких-либо предпосылок для такого вывода. Кроме того, автор не приводит каких-либо аргументов и не делает никаких ссылок, которые обосновывали бы данный факт.

Также, важно обратить внимание и на формулу возможности инициирования референдума остальными субъектами. Таким образом, согласно экспертам Сообщества „WatchDog.md”, исходя из предложенной редакции Кодекса:

(1) 200 тысяч граждан могут инициировать только конституционный (ст.141 ч.(1) п. а) Конституции);

(2) Правительство может инициировать конституционный референдум (ст.141 ч.(1) п. с) Конституции) и консультативный референдум;

(3) Президент страны может инициировать только консультативный референдум.

Также, напомним, что Ассоциация Promo-LEX рассмотрела вопрос референдума и возможности его инициирования в своем Мнении, опубликованном 22 января 2018 года, под названием “Отклонение заявления о регистрации Инициативной группы по проведению законодательного референдума ставит под сомнение право граждан на непосредственное осуществление суверенитета”⁴.

Рассматривая на том этапе основания для отклонения Центральной Избирательной Комиссией регистрации инициативной группы по проведению законодательного референдума, **Ассоциация Promo-LEX довела до сведения и даже предвидела определенные риски, касающиеся свободного инициирования гражданами законодательного референдума.**

Риски, подробно описанные в этом Мнении, вытекают из того же Постановления Конституционного Суда, в осуществление которого должен быть принят этот законопроект о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах.

Отслеживая эволюцию приведенных в Мнении аргументов и положений проекта закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс, должны отметить, что наши опасения относительно возможного прямого ограничения *права граждан инициировать любой вид референдума* склонны оправдаться.

Хотя, в тексте Информационной записки к законопроекту делается ссылка только на констатации Суда, касающиеся невозможности президента РМ инициировать конституционные референдумы, мы хотели бы подчеркнуть еще один вывод конституционной судебной инстанции.

Таким образом, Суд установил, что: *“[...] конституционное право Президента на инициативу проведения референдума не предоставляет ему возможности выполнять законодательные функции, поскольку, в соответствии с положениями Конституции, Президент вправе инициировать „консультативный”, а не „законодательный референдум”. Это ясно следует из ст. 60 ч.(1) Конституции, согласно которой Парламент является единственной законодательной властью государства. Думать иначе означает признать, что Президент обладает законодательными функциями”.*

3. <https://watchdog.md/2018/02/26/opinia-asociatiei-comunitatea-watchdog-md-asupra-proiectului-legii-pentru-modificarea-si-completarea-codului-electoral-autor-ministerul-justitiei/>

4. <https://promolex.md/11377-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-suve-2/?lang=ro>

Следуя логике, что Парламент является единственной законодательной властью, а граждане, также как и Президент не имеют такой прерогативы, допускаем, что, по мнению Конституционного Суда, признание права граждан на инициирование законодательного референдума, было бы признанием их компетенции принимать законы.

К сожалению, как мы ранее отмечали, даже если все аргументы из Постановления Суда были не в пользу Президента страны, ст.144 ч.(2) Кодекса о выборах (*после перепубликования Кодекса – ст. 155 ч.(2),*) была признана неконституционной полностью, а не частично. В результате, граждане, обладатели национального суверенитета, также попали под запрет на инициирование любого вида референдума.

В другом контексте, подробно изучив проект Закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах, отмечаем, что положения кодекса, касающиеся субъектов, обладающих правом инициировать референдумы, по-прежнему остаются не совсем ясными.

Несмотря на то, что ст.155 ч.(2) прямо предусматривает, что, по меньшей мере, одна треть депутатов в Парламенте может инициировать любой вид референдума, ст.1 п. а) остается в старой редакции. В новых обстоятельствах последнюю можно трактовать по-разному, ведь, синтагма *“в случае конституционного референдума”* может наводить на мысль, что граждане вправе инициировать и другие виды референдумов, а не только конституционные.

Что касается права Правительства инициировать референдумы, то следует отметить, что, в отличие от периода, предшествовавшего принятию Судом вышеприведенного постановления, когда исполнительная власть могла в равной степени инициировать любой вид референдума, теперь оно может остаться с возможностью инициирования двух видов. Право инициировать консультативный референдум вытекает из новой статьи 160¹ Кодекса о выборах, а конституционный референдум из ст.141 ч.(1) п. с) Конституции. Что касается последнего, обращаем внимание на то, что Правительство представляет проекты конституционных законов Парламенту, и только, если они касаются суверенного, независимого и унитарного характера государства, а также постоянного нейтралитета государства, они могут быть одобрены путем референдума. Иными словами, Правительство может инициировать конституционный референдум только по вопросам, затрагивающим суверенный, независимый и унитарный характер государства, а также его постоянный нейтралитет.

Еще на этапе опубликования упомянутого Мнения, Ассоциация Promo-LEX посчитала, что направление развития вещей является ошибочным и угрожает конституционным правам граждан Республики Молдова в непосредственном осуществлении суверенитета и свободного выражения своего мнения в рамках референдума по важнейшим вопросам. Ведь, сам Конституционный Суд в своем Постановлении развил концепцию правового государства, первостепенной роли народа как обладателя национального суверенитета и важности референдумов как инструмента прямой демократии, посредством которого граждане непосредственно осуществляют свой суверенитет.

Национальный суверенитет, согласно Конституции, это абсолютная власть народа, осуществляющего ее через представительные органы государственной власти, суверенным выразителем которой он является. В этом смысле суверенитет является неотъемлемым, поскольку представительным органам передается только его осуществление. **Осуществление суверенитета реализуется при непосредственном участии народа в референдумах и выборах, а также путем принятия решений им непосредственно (ПКК № 16 от 19.03.2001).**

Референдум в контексте конституционных положений представляет собой одну из форм прямого осуществления народом национального суверенитета, выражая свою волю по общенациональным и важнейшим для жизни общества вопросам. В связи с этим, ст. 75 Конституции устанавливает, что важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся

на референдум, а постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу.

Как было отмечено выше, национальный суверенитет следует из факта, что народ Республики Молдова является единственным суверенным обладателем власти. Власть в свою очередь, будучи довольно сложным термином, сама по себе содержит несколько элементов, одним из которых является законотворчество. В системе представительной демократии законотворчество осуществляется от имени народа избранными представителями. Однако, в условиях прямой демократии законотворчество осуществляется непосредственно народом. В связи с этим, мы не можем игнорировать косвенное полномочие народа предлагать и одобрять посредством референдума акты, имеющие силу закона.

В заключение вышесказанного,

Ассоциация Promo-LEX выражает свое несогласие с изменениями, предложенными в рассмотренном проекте Закона. Народ Республики Молдова в качестве суверенного обладателя власти не может быть лишен права инициировать любой вид референдума. Более того, мы вынуждены констатировать определенные искусственные барьеры, в которых демократическое общество не нуждается, и которые, как представляется, являют собой препятствия в будущем, которые могут использоваться для подавления намерений осуществления народом прямой демократии.

Ассоциация Promo-LEX выражает надежду, что все же демократия, основанная на участии, важна и при принятии решений превалирует добросовестность публичных институтов и политических деятелей, и это станет решающим фактором в развитии права и юриспруденции в Республике Молдова.

Ассоциация Promo-LEX рекомендует внести изменения в Конституцию и смежное законодательство с тем, чтобы гарантировать юридическую уверенность права граждан инициировать любой вид референдума и соответственно обязательство органов публичного управления выделять финансовые ресурсы, необходимые для консультирования воли народа. Данный факт сузил бы пространство для манипуляций публичных институтов при толковании конституционных норм и обеспечил бы их исполнение в соответствии с фундаментальным правом народа непосредственно осуществлять суверенитет.

03.03.2018