

АНАЛИЗ ПРОМО-LEX

**О возможности и уместности
проведения республиканского
референдума в день
парламентских выборов от 24
февраля 2019 года**

Фракция Демократической Партии Молдовы

Фракция Партии Социалистов Республики Молдова

Фракция Либеральной Партии

Фракция Партии Коммунистов Республики Молдова

Фракция Либерально-Демократической Партии Молдовы

Европейская Народная Парламентская Группа

Партнерам по развитию и другим заинтересованным сторонам

АНАЛИЗ PROMO-LEX

о возможности и уместности проведения республиканского референдума в день парламентских выборов от 24 февраля 2019 года

I. Контекст

27 июля 2018 года Парламент Республики Молдова принял Постановление № 197 о назначении даты выборов Парламента, назначив их, таким образом, на 24 февраля 2019 года.

13 ноября 2018 года, в ходе одной из пресс-конференций, Демократическая Партия Молдовы (ДПМ) объявила, что подготовила инициативу **об организации консультативного референдума, который должен пройти одновременно с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, что позволит избежать дополнительных расходов и обеспечит высокую явку**.¹

На референдум должны быть выставлены два вопроса:

- a) Сокращение численности депутатов Парламента Республики Молдова со 101 до 61.
- b) Предоставление гражданам возможности отзываться мандаты депутатов.

В соответствии с п.п. b) ст.66 Конституции Республики Молдова, **принятием постановления Парламент назначает все виды республиканских референдумов.**

До даты проведения данного анализа, Парламент Республики Молдова не принял постановления об организации референдума и не опубликовал проект постановления. Тем не менее, Ассоциация Promo-LEX считает необходимым высказаться по этому вопросу, присущему её роду деятельности, а также могущему повлиять на парламентские выборы, мониторинг которых проводится.

Конституционный Суд неоднократно высказывался по вопросу организации и проведения различных видов референдумов, инициируемых различными субъектами и по различным вопросам, включая сокращение числа депутатов в Парламенте Республики Молдова, решения и мнения, на которые мы будем ссылаться в этом анализе.

¹ Пресс-релиз Демократической Партии от 13 ноября 2018 года <https://bit.ly/2B7lgxu>

Согласно **Кодексу о выборах, референдум** представляет собой всенародное голосование в целях решения важнейших вопросов государства и общества в целом, а также консультация с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Конституционный Суд установил, что “если посредством **выборов** народ участвует в **осуществлении государственной власти, выбирая** своих представителей, которые на протяжении мандата принимают решения от имени всего народа, то на референдумах он, являясь носителем государственной власти, **осуществляет суверенитет непосредственно** при помощи эффективного способа выявления воли граждан по особо значимым вопросам”.²

В заключение мы наблюдаем повторные инициативы правящей партии дополнительно нагрузить повестку дня выборов вопросами консультативного референдума, не имеющего юридической силы. В ситуации проведения референдума в один день с выборами Парламента, народ должен участвовать в двух различных типах голосования, как осуществление власти непосредственно в ходе референдума, так и, в частности, назначение представителей в ходе парламентских выборов.

II. О совмещении республиканского референдума с парламентскими выборами

В Постановлении № 1 от 22.09.2014 Конституционного Суда по инициативе пересмотра статей 78, 85, 89, 91 и 135 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум (обращение №48с/2014), Суд **высказался о возможности совмещения референдума с парламентскими выборами**. В частности³,

1. Суд применил аргумент *a fortiori rationae* толкования законодательных норм, когда установил, что если референдум запрещается проводить в течение 60 дней до и 60 дней после выборов, согласно законодательным положениям, то тогда **референдум не может состояться в предложенный день**.

Анализируя действующие положения Кодекса о выборах, отметим, что положение о запрете проведения референдума в течение 60 дней, предшествующих, и 60 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, а также в день проведения другого республиканского референдума фигурирует и в редакции действующего Кодекса о выборах в части (2) статьи 156. В данном случае **вывод Конституционного Суда** о логическом толковании законодательной нормы путем применения аргумента *a fortiori rationae* **остаётся в силе в случае предложения провести консультативный референдум одновременно с выборами Парламента от 24 февраля 2019 года**.

2. Суд отметил, что совмещение может затруднить осуществление избирательного права и, в конечном итоге, может **привести к ограничению данного права**. А именно:

- a) В связи с выдачей нескольких бюллетеней для голосования, гражданам предстоит решать более сложную задачу – голосовать по нескольким бюллетеням;
- b) Каждому гражданину понадобится существенно больше времени для голосования, учитывая выдачу бюллетеня, время, необходимое для заполнения бюллетеней в кабине, опускание бюллетеней в разные урны для голосования;
- c) Сложность процесса голосования может привести к тому, что **избиратели**, независимо от своей воли, **могут не успеть принять участие в голосовании** в отведенное для этого время, то есть до закрытия урн.

Эти трудности остаются в силе и в случае совмещения выборов с референдумом от 24 февраля 2019 года, поскольку голосование на парламентских выборах от 24 февраля 2019

² П. 54 Постановления № 24 от 27.07.2017 о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 105-VIII от 28 марта 2017 года о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения

³ Постановление № 1 от 22.09.2014 Конституционного Суда по инициативе пересмотра статей 78, 85, 89, 91 и 135 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум (обращение №48с/2014), <https://is.gd/OWAoBU>

года **впервые организуется на основе смешанной избирательной системы** и избирателям предстоит голосовать по 2-м избирательным бюллетеням.

Венецианская Комиссия отметила, что изменение избирательной системы в Республике Молдова не рекомендуется.⁴ Тем не менее, важно провести обширную кампанию по информированию избирателей о смешанной избирательной системе. Таким образом, **помимо того факта, что необходимо провести кампанию по информированию граждан, обладающих избирательным правом, о новой избирательной системе, избирателя необходимо будет проинформировать и по вопросам, выставленным на республиканский референдум.**

Мы считаем, что запрет на изменение избирательной системы менее чем за год до выборов, в том числе, преследовал своей целью избежать дезориентации избирателей,⁵ а проведение референдума в один день с парламентскими выборами **создает сложную задачу для избирателя – по изъяслению своего выбора.**

Принимая во внимание, что избирательные операции были частично изменены в связи с изменением избирательной системы, сложность процесса голосования усиливается и проведением референдума в один день с парламентскими выборами. Соответственно, усиливается и возможный эффект **исключения избирателей от участия в голосовании.**

3. Суд, также отметил еще одну норму, предусмотренную Кодексом надлежащих практик в избирательной сфере, а именно, что **процедура голосования должна быть как можно проще**, чтобы оставлять избирателям полную свободу для изъяснения своей воли, обеспечивая, таким образом, эффективность избирательного права и свободных выборов.

Соответственно, норма о **простоте процедуры голосования**, изложенная в Кодексе надлежащих практик в избирательной сфере, нарушается одновременным проведением парламентских выборов на основе новой избирательной системы и референдума о численности депутатов в Парламенте Республики Молдова и возможности их отзыва избирателями.

В качестве причин для совмещения референдума с парламентскими выборами было перечислено **избегание дополнительных расходов и наличие уверенности в высокой явке.**

Что касается первой причины – избегание дополнительных расходов – Конституционный Суд подчеркнул, что важность и необходимость мер по сокращению бюджетных расходов в условиях экономического кризиса **не могут служить аргументом для поддержки в любых условиях ограничения осуществления прав и свобод**, или для поддержки мер, которые могут затрагивать основополагающие принципы правового государства.⁶ **Более того, согласно недавним заявлениям и действиям представителей парламентского большинства, выражающимся в повышении зарплат и пенсий для широких категорий лиц, можно сделать вывод, что, по крайней мере, декларативно мы не можем говорить об экономическом кризисе.**

Что касается второй причины – уверенность в явке – подчеркнем, что один из избирательных принципов, регулируемый статьей 2 Кодекса о выборах, гласит, что: “Участие в выборах добровольно. *Никто не имеет права оказывать давление на избирателей с целью заставить их участвовать или не участвовать в выборах*, а также воздействовать на свободу волеизъявления избирателя”.

⁴ Заключение Венецианской Комиссии <https://is.gd/q3lMoh>

⁵ Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере <https://is.gd/v1ayhI>

⁶ Заключение № 1 от 22.09.2014 Конституционного Суда по инициативе пересмотра статей 78, 85, 89, 91 и 135 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум (обращение №48с/2014), <https://is.gd/OWAoBU>

Соответственно, мы считаем, что организация референдума в один день с парламентскими выборами из-за наличия уверенности в высокой явке, может **препятствовать праву свободного участия избирателей в выборах, без принуждения участвовать или не участвовать в том или ином голосовании**, будь то парламентские выборы или референдум.

4. Напомним, что Конституционный Суд счел, что в **компетенцию и обязанности Парламента входит устранение двусмысленности из Кодекса о выборах, которые допускают совмещение выборов с референдумом, в связи с чем направил Парламенту в связи с этим Представление.**⁷ Однако, Парламент по сегодняшний день не отреагировал на это Представление.

В заключение, подчеркнем, что Конституционный Суд прямо высказался, отметив, что если референдум запрещается проводить в течение 60 дней до и 60 дней после выборов, согласно законодательным положениям, то референдум не может состояться и в предложенный день. Опасения Суда о возникновении путаницы в умах избирателей 24 февраля 2019 года еще более уместны в условиях внедрения впервые смешанной избирательной системы с 2-мя избирательными бюллетенями.

III. О некоторых аспектах организации двух видов голосования одновременно

В дополнение к тому, что было установлено Конституционным Судом, Promo-LEX подчеркивает, что **Кодексом о выборах предусмотрены положения, которые чрезмерно и необоснованно увеличат расходы на голосование, искусственно усложнят организацию и проведение совмещенных выборов, а также создадут неравные условия для конкурентов /участников.**

Остановимся, как минимум на **следующих четырех проблемных процедурных аспектах** одновременной организации и проведения парламентских выборов и консультативного референдума 24 февраля 2019 года:

а. дублирование числа окружных избирательных советов

Напомним, что согласно части (1) ст.80 Кодекса о выборах, **парламентские выборы** проводятся на основе **одного общенационального округа**, охватывающего всю территорию Республики Молдова и зарубежные избирательные участки, **а также на основе 51 одномандатного округа**, включающих округа, образованные для населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) и зарубежья. С другой стороны, согласно части (1) ст.169, в целях **организации и проведения республиканского референдума ЦИК образует административные избирательные округа, соответствующие административно-территориальным единицам Республики Молдова второго уровня**, и соответственно окружные избирательные советы.

Иными словами, Кодексом о выборах предусмотрено образование **нескольких типов округов**, соответственно, **большого количества окружных избирательных советов (ОИС) – помимо 51 ОИС образованных для парламентских выборов в одномандатных округах, необходимо образовать минимум 35 ОИС для проведения референдума.** В результате, референдум можно будет организовать в день выборов только, если будет изменена нормативно-правовая база, либо одновременно будут образованы два типа округов.

б. умножение усилий избирательных органов по подсчету, подведению итогов голосования и представлению результатов

В контексте, обращаем внимание на ряд аспектов, связанных с организацией голосования в условиях совмещения двух различных видов выборов: вероятность образования **двух типов**

⁷ Представление № РСС-01/48с от 22.09.2014 <https://is.gd/e2zp62>

списков избирателей, ведь нормативная база четко не регулирует данный аспект; **представление участковыми избирательными бюро** данных участия в голосовании **на основании двух различных списков** двум типам отдельных иерархических органов; **двойное бремя** по упаковыванию избирательных материалов; **передача документации** двум избирательным органам, которые могут находиться в разных географических точках и т.д.

с. вероятность создания неравных условий при начале избирательной кампании

Избирательная кампания при выборах Парламента, согласно ст.91 Кодекса о выборах, **начинается не ранее чем за 30 дней до дня выборов**. В то же время, **Кодекс о выборах четко не регулирует начало избирательной кампании по проведению референдума**.

Как следствие, исходя из положений пунктов 2-7 *Инструкции о порядке участия политических партий и других общественно-политических организаций в избирательной кампании по республиканскому референдуму*, можно интерпретировать **возможность зарегистрированных участников референдума начать избирательную кампанию с момента регистрации**, что теоретически может составлять порядка 57 дней до выборов.⁸ *Де факто*, это предполагает, что **в период сбора подписей** для регистрации в качестве конкурента на выборах для парламентских выборов, партии, которые возможно зарегистрируются в качестве участников референдума, уже будут иметь право проводить предвыборную агитацию по референдуму, в том числе посредством вероятных кандидатов на парламентских выборах.

d. создание неравных условий по финансированию конкурентов на выборах путем дополнительного открытия счета Избирательный фонд для той же партии/избирательного блока, но уже в качестве участника референдума

Согласно ст.41 Кодекса о выборах, все расходы на избирательную кампанию осуществляются из средств со счета „Избирательный фонд”. В то же время, Инструкция ЦИК предусматривает, что с момента регистрации, участник референдума открывает банковский счет с пометкой „Избирательный фонд”. Таким образом, **партия, которая является и конкурентом на выборах, и участником референдума имеет возможность удвоить свой предельный размер средств, которые перечисляются на её счет Избирательный фонд**.

В заключение, действующие положения Кодекса о выборах, а также положения и инструкции ЦИК позволяют установить, что с организационной точки зрения проведение двух совершенно разных типов голосования в один и тот же день является очень сложной процедурой. Одновременная организация этих типов голосования предполагает либо образование избирательных округов отличных от одномандатных, приведение в соответствие процедур голосования и подведения итогов голосования, либо изменение Кодекса о выборах. В контексте, существует риск создания неравных условий в ходе кампании для конкурентов/участников, а если соотнести с преследуемым результатом, то даже безответственным и необоснованным с финансовой точки зрения.

IV. О вопросах, выносимых на референдум

Согласно части (4) статьи 155 Кодекса о выборах: „В предложении о проведении референдума должны содержаться вопросы, подлежащие вынесению на референдум, **четко сформулированные во избежание их двоякого толкования, цель проведения**, а также предполагаемая дата проведения референдума. Не могут выноситься на референдум взаимоисключающие вопросы”.

⁸ Инструкция о порядке участия политических партий и других общественно-политических организаций в избирательной кампании по республиканскому референдуму, утвержденная Постановлением ЦИК № 1025 от 18 июля 2017 года <https://is.gd/Uee2bP>

Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов предусматривает, что формулировка вопросов, выносимых на референдум, должна отвечать требованиям:⁹

- **единства формы:** один и тот же вопрос не должен сочетать предложение о внесении поправки, составленное в специфических терминах, с обще сформулированным предложением или принципиальным вопросом;

- **единства содержания:** за исключением полного пересмотра текста (Конституции, закона), различные части каждого вопроса, вынесенного на голосование, должны быть взаимосвязаны, с тем, чтобы гарантировать **свободу волеизъявления участников референдума, которые не должны оказаться перед выбором – либо принять, либо отвергнуть в целом никак не связанные друг с другом положения;** одновременный пересмотр нескольких глав законодательного акта приравнивается к его полному пересмотру;

- **единство иерархического уровня:** желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня.

Рассматривая инициативу проведения референдума в свете вышеизложенных критериев, мы обнаруживаем, что изложенные вопросы соблюдают единство формы и единство иерархического уровня, которые являются обще сформулированными предложениями. Взамен единство содержания не соблюдено, так как вопросы, включенные в инициативу, затрагивают отдельные области. (Единство содержания подробно проанализировано в следующем разделе.) Отметим, что изложенные вопросы могут быть сформулированы как поправки к Конституции Республики Молдова, а в этом случае должен проводиться конституционный референдум.

Также, в Своде рекомендуемых норм при проведении конституционных референдумов на национальном уровне,¹⁰ Венецианская Комиссия отмечает следующее: „Референдум по проектам, **составленным как поправки**, как правило, носит **обязательный характер**, его реализация не представляет особых затруднений. Референдум по **принципиальным вопросам** или **обще сформулированным предложениям** может быть **лишь консультативным**”.

Вопрос сокращения численности депутатов Парламента, по-видимому, дважды рассматривался в инициативах по проведению референдумов:

- один раз через референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию,¹¹ который касался **численности (1) и иммунитета (2) депутатов Парламента;** способа избрания (3) и приостановления полномочий (4) Президента Республики Молдова;

- а второй раз, через консультативный референдум, инициированный по Указу Президента Республики Молдова № 105- VIII от 28 марта 2017 года¹², который касался (1) отмены одного из законов; (2) предоставления Президенту конституционных прав по роспуску Парламента; (3) **сокращения численности депутатов;** и (4) изучения в учебных заведениях дисциплины „История Молдовы”.

В заключение, Конституционный Суд отметил, что принятие изменения, касающегося сокращения численности депутатов, не нарушает единство конституционных норм, регламентирующих деятельность Парламента.¹³

В отношении **вопроса отзыва депутатов**, Венецианская Комиссия высказалась в своих заключениях по проектам закона об изменении избирательной системы,¹⁴ в которых обратила

⁹ Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов, стр.11. <https://is.gd/7UUKpz>

¹⁰ Заключение Венецианской Комиссии, 6-7 июля 2001 года <https://is.gd/NMGPOa>

¹¹ Заключение Конституционного Суда № 2 от 10.11.2015 по гражданской инициативе пересмотра статей 60,70,78 и 89 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум. <https://is.gd/uAwXGG>

¹² Указ был объявлен неконституционным Постановлением Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017

¹³ Заключение Конституционного Суда № 2 от 10.11.2015 по гражданской инициативе пересмотра статей 60,70,78 и 89 Конституции Республики Молдова через республиканский референдум <https://is.gd/viNelA>

внимание на то, что **отзыв избранных кандидатов** противоречит положениям Конституции и не соответствует международным стандартам. Императивный мандат запрещен частью (2) статьи 68 Конституции Республики Молдова. Конституционный Суд, также, указал на то, что парламентские полномочия являются безотзывными и осуществляются в интересах всей нации.¹⁵ Более того, процедура лишения мандата противоречит международным стандартам и послужила причиной для озабоченности ОБСЕ/БДИПЧ и Совета Европы.¹⁶ Кроме того, с технической точки зрения, **в условиях нынешней смешанной избирательной системы, не ясно как будет применяться процедура отзыва к депутатам, проходящим по национальным спискам**, ведь они оказываются в более выгодном положении по сравнению с теми, которые избраны по одномандатным округам.

Все эти аспекты служат основанием для возникновения обоснованных подозрений в отношении политического характера вопросов, подлежащих вынесению на референдум.

В заключение, в принципе, предоставление гражданам возможности отзываться мандаты депутатов является неконституционным и противоречит международным стандартам.

V. О формулировании нескольких вопросов в рамках одного референдума (единство содержания референдума)

Со ссылкой на **единство содержания** вопросов, выносимых на референдум, обращаем внимание, что Конституционный Суд отметил¹⁷ “в конституционной практике европейских государств закрепился принцип, согласно которому вынесенный на референдум вопрос может касаться **только одной проблемы**.”

Соблюдение требования однотематического референдума необходимо для того, чтобы избежать путаницы, как в отношении предмета опроса, так и в отношении ответа населения. Конституционный суд отмечает, что **вопросы, не связанные между собой по содержанию и характеру, а также законодательные поправки, не могут выноситься на референдум как образующие один предмет, поскольку это влияет на возможность выявления истинной воли народа”**.

Также, существенным является то, чтобы вопросы, выдвинутые на референдум, были взаимосвязаны по характеру, чтобы гарантировать свободу голосования. В рамках одного референдума **не могут быть поставлены разные по характеру вопросы, даже если эти вопросы включены в отдельные избирательные бюллетени.**¹⁸ В этом же контексте ст. 156 ч.(2) Кодекса о выборах запрещает проведение республиканского референдума в день проведения другого республиканского референдума.

Необходимо отметить, что как в случае референдума, инициированного Президентом Республики Молдова, так и в случае референдума, инициированного гражданами (случаи, в которых один из вопросов касался сокращения численности депутатов), Конституционный Суд констатировал, что выдвинутые на референдум вопросы касаются совершенно разных областей,¹⁹ и между вопросами, включенными в инициативу (в том числе между вопросами о численности (1) и иммунитете (2) депутатов Парламента), не существует взаимосвязи, и они

¹⁴ Заключение Венецианской Комиссии, п.5, 16-17. <https://is.gd/EdqTXG>

¹⁵ Смотри: Постановление о толковании ч.(1) и (2) ст.68, и ч.(2) ст.69 Конституции, обращение № 8b/2012, 19 июня 2012 года, ч. 53, 57, 67 и 68. <https://is.gd/H7o3yx>

¹⁶ Часть 7.9 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года предусматривает, что „кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”. Смотри, также Резолюцию ПАСЕ 1303 (2002), О функционировании демократических институтов в Молдове, ч. 8, и Доклад об императивном мандате и аналогичных практиках (CDLAD(2009)027), ч. 39.

¹⁷ § 83 Заключения Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017

¹⁸ § 132-133 Заключения Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017

¹⁹ §131 Заключения Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017

должны быть сформулированы отдельно по предмету регулирования, в том числе по отдельным подписным спискам и бюллетеням для голосования.²⁰

В заключение, даже если законодатель, вопреки вышеизложенным аргументам, посчитает целесообразным представить для консультации в рамках одного референдума оба вопроса, считая их одного характера, их формулировка, в обязательном порядке, должна быть разделена согласно предмету регулирования, а вопросы должны быть включены в два разных бюллетеня.

VI. Об общественном интересе и вероятном политическом характере референдума

Конституционный Суд отметил, что необходимо проводить различие между вопросами, преследующими **общественные интересы**, и вопросами, преследующими **политические интересы**. **Общественно значимые вопросы** имеют в основе **прозрачное публичное действие**, которое преследует общее благо и выражается в твердом и недвусмысленном призыве со стороны всего политического класса.

Вопросы, преследующие **политические интересы**, - это те вопросы, которые используются в качестве политического оружия и направлены на получение выгоды в политической борьбе. В результате, вопросы, адресованные народу, **которые не сочетают в себе политическое действие со стороны лидеров, стремящихся его осуществить, и политическую, экономическую и социальную обстановку** в государстве, автоматически превращаются в политические интересы, и, **чтобы не усугубить кризис, необходимо их избегать.**²¹

В контексте, отметим, что **по вопросу сокращения численности депутатов можно даже говорить о совпадении мнений самых многочисленных парламентских фракций**²² – ДПМ и ПСРМ²³. В этом отношении **становится неясным, почему этот вопрос не может обсуждаться и приниматься Парламентом в течение срока полномочий нынешнего законодательного органа.**

Принимая во внимание ряд аргументов, а именно, что вопросы, которые должны быть предложены для консультативного референдума (1), выдвигаются политической партией, в настоящее время обладающей парламентским большинством (2), срок полномочий нынешнего созыва Парламента истекает (3), вопросы, касающиеся численности депутатов и возможности их отзыва, относятся к вопросам конституционного порядка (4), один из предлагаемых вопросов является неконституционным и противоречит международным стандартам (5), **можно прийти к выводу, что выдвигаемыми вопросами преследуются политические интересы и получение преимущества в политической борьбе.**

Proton-LEX подчеркивает, что путем инициирования консультативного референдума по вопросам скорее политического характера, а не преследующим общественные интересы, в тот же день, что и парламентские выборы, инициатор референдума – нарушает принцип равных возможностей.

ДПМ будет иметь как статус конкурента на выборах, так и статус участника референдума. Партия будет располагать двумя отдельными Избирательными фондами. Даже если другие партии тоже будут иметь статус участника, имидж ДПМ может быть в два раза выше, если она возложит на себя роль инициатора референдума.

VII. О последствиях консультативного референдума

²⁰ § 58- 59 Заключение Конституционного Суда № 2 от 10.11.2015

²¹ § 87 Заключение Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017

²² Структура Парламента. Парламентские фракции. <https://is.gd/Fiekav>

²³ Здесь мы ссылаемся на Указ Президента Игоря Додона, бывшего председателя ПСРМ: Указ Президента Республики Молдова № 105 от 28.03.2017 о проведении республиканского консультативного референдума по вопросам общенационального значения. <https://is.gd/I2diGB>

Согласно части (4) ст. 154 Кодекса о выборах, на **консультативный референдум** выносятся вопросы общенационального значения **в целях консультирования с общественностью** по таким вопросам и **последующего принятия** компетентными органами публичной власти **окончательных решений**.

Конституционный Суд установил, что **“формулировка вопроса**, подлежащего вынесению на референдум, **зависит от вида референдума**, который в свою очередь имеет различные юридические последствия”²⁴. Таким образом, Суд отметил, что только конституционные и законодательные референдумы имеют обязательную юридическую силу, консультативные референдумы **не обладают юридической силой**.²⁵

В то же время, даже если решения, принятые в результате проведения консультативных референдумов, не имеют высшей юридической силы, **их результаты могут послужить основой для последующих политических решений** со стороны властей, мотивированных этими результатами. В результате организации такого вида референдума власти могут ознакомиться с мнением народа по вопросам, представляющим национальный интерес, по которым они консультировались, **но без каких-либо обязательств**. Тем не менее, мы не можем не принять во внимание тот факт, что референдум инициируется практически в конце срока действия полномочий и последующий состав парламентского большинства и/или Правительства непредсказуем. Соответственно, неясно, будут ли возможные результаты консультативного референдума приоритетом для следующего парламентского большинства.

Опыт Референдума, проведенного в Румынии в 2009 году, о переходе к однопалатному парламенту и сокращение числа парламентариев, является убедительным в этом отношении.

В заключение, мы не можем быть уверены в том, что результаты консультативного референдума, инициированного одним созывом Парламента, послужат основой для последующих политических решений Парламента нового созыва, мотивированных этими результатами. В связи с этим подчеркнем, что в соответствии с частью (12) ст. 47 Регламента Парламента,²⁶ законодательные инициативы, зарегистрированные в Парламенте, которые не были рассмотрены в период созыва, становятся недействительными.

VIII. Общие выводы и рекомендации

В результате вышеизложенного, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что организация консультативного референдума одновременно с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года не имеет под собой четкой правовой основы, более того – по вопросу совмещения голосований такого типа имеется негативное заключение Конституционного Суда, а также он исходит из политических интересов партии, предложившей данную инициативу.

Promo-LEX обращает внимание, что **инициатива совмещения выборов чрезмерно и необоснованно увеличит расходы на голосование, значительно усложнит организацию и проведение выборов, а также создаст неравные условия для конкурентов /участников**. Здесь мы ссылаемся, как минимум на такие технические аспекты как:

- дублирование числа окружных избирательных советов;
- усложнение процедур по подсчету голосов, подведению итогов голосования и представлению результатов
- вероятность создания неравных условий при начале избирательной кампании;

²⁴ Заключение Конституционного Суда № 24 от 27.07.2017, п. 65. <http://lex.justice.md/md/371426/>

²⁵ **Постановление Конституционного Суда № 32 от 15 июня 1999**. <https://is.gd/An4jfx>

²⁶ Закон об утверждении Регламента Парламента № 797-XIII от 02.04.1996

- создание неравных условий по финансированию конкурентов на выборах путем дополнительного открытия счета Избирательный фонд для той же партии/избирательного блока, но уже в качестве участника референдума;
- возможность уклонения от финансовой отчетности по парламентским выборам, завуалировав расходы и затраты под два вида выборов;

Напомним, что один из вопросов – **лишение депутатов мандата** – является **неконституционным, противоречащим международной практике и технически неосуществимым в условиях нынешней системы избрания депутатов.**

Что касается второго вопроса – **сокращение численности депутатов** – мы подтверждаем **консенсус между самыми многочисленными фракциями Парламента (ДПМ и ПСРМ)**, из чего можем сделать вывод, что это изменение может быть обсуждено и принято законодателем без дорогостоящего консультирования мнения народа с неопределенными результатами.

В унисон с заключениями Конституционного Суда, Promo-LEX считает, что совмещение этих двух разных видов выборов затруднит голосование, особенно в контексте внедрения новой избирательной системы с двумя избирательными бюллетенями, которая будет дополнена другими двумя бюллетенями.

Promo-LEX вновь повторяет, что **инициировав консультативный референдум по вопросам скорее преследующим политический интерес, нежели чем общественный, в один день с парламентскими выборами, инициатор референдума – нарушает принцип равных возможностей.** ДПМ будет иметь как статус конкурента на выборах, так и статус участника референдума. Партия будет располагать двумя отдельными Избирательными фондами. Даже если другие партии тоже будут иметь статус участника, имидж ДПМ может быть в два раза выше, если она возложит на себя роль инициатора референдума.

Promo-LEX предлагает **Парламенту Республики Молдова** следующие **рекомендации:**

- 1. не узаконивать проведение республиканского референдума в один день с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года.**
- 2. внести изменения в законодательство согласно Представлению Конституционного Суда, а именно: "учитывая предписание о соблюдении шестимесячного срока в случае пересмотра Конституции, необходимо устранить из Кодекса о выборах в законодательном порядке двусмысленности, допускающие совмещение выборов с референдумом".**

С уважением,

Ион МАНОЛЕ / _____ / **Исполнительный директор, Ассоциация Promo-LEX**