



# **ПИСЬМЕННОЕ МНЕНИЕ**

Ассоциации Promo-LEX  
по поводу обращения в  
Конституционный Суд от 22  
октября 2019 года

**15 ноября 2019 года**

№ 250 от 15 ноября 2019 года

Отправлено по электронной почте и курьером

## ПИСЬМЕННОЕ МНЕНИЕ

### Ассоциации Promo-LEX

#### по поводу обращения в Конституционный Суд от 22 октября 2019 года

#### Контекст

16 октября 2019 года группа депутатов обратилась в Конституционный Суд с ходатайством об интерпретации положений ст. 72 ч. (3) лит. а) Конституции в контексте изменения юриспруденции Конституционного Суда Постановлением Конституционного Суда №11/2019, с одной стороны, и аннулирования смешанной системы голосования с возвратом к пропорциональной системе в соответствии с Законом №113/2019, с другой стороны)<sup>1</sup>. Таким образом, у конституционной инстанции был затребован ответ на следующий вопрос: «В контексте принятия Парламентом Республики Молдова Закона №113/2019 [согласно которой была аннулирована смешанная избирательная система и была восстановлена пропорциональная избирательная система], который вступил в силу 17 августа 2019 года, но в условиях существования Постановления Конституционного Суда №11/201, на основании какой избирательной системы следует проводить досрочные парламентские выборы, если они будут иметь место?»

Впоследствии, 22 октября 2019 года Конституционный Суд обратился к Ассоциации Promo-LEX с просьбой представить письменное мнение по поводу вышеуказанного запроса.

Посредством данного Мнения Promo-LEX выражает свою точку зрения по поводу следующих аспектов:

- Исключительная компетенция Парламента принимать решения по поводу избирательной системы.
- Нормативные пороги и стабильность избирательного права в контексте международных стандартов.
- Стабильность избирательного права в контексте Закона № 113 от 15 августа 2019 г.
- Изменение или восстановление избирательной системы.

Ассоциация Promo-LEX не выражает мнения по поводу допустимости запроса и компетенции Конституционного Суда рассматривать обращение.

#### **Полномочия Парламента принимать решения по поводу избирательной системы**

Согласно ст. 72 Конституции Республики Молдова, Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы, при этом органические законы, помимо иных аспектов, регламентируют и избирательную систему. Согласно ст. 74 ч. (1) Конституции, органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов по меньшей мере в двух

<sup>1</sup> Обращение № 180b от 16.10.2019 об интерпретации статьи 72 ч. (3) лит. а) Конституции. См.: <https://bit.ly/2XehP1F>

чтениях, а ординарные – большинством голосов присутствующих депутатов. Согласно ст. 76, закон публикуется в Официальном Мониторе РМ и вступает в силу с даты его публикации или с даты, предусмотренной в его тексте.

Таким образом, Конституция обеспечивает право народа как обладателя национального суверенитета и народным избранникам, то есть Парламенту как законодательному органу, утверждать и изменять избирательную систему с соблюдением конституционных положений о всеобщих, равных, прямых, тайных и свободных выборах, с соблюдением процедур голосования и публикации.

Конституция не предусматривает иных ограничений. Более того, во многих своих постановлениях<sup>2</sup> и решениях Конституционный Суд отметил, что Парламент вправе **принимать любые типы выборов** или способы распределения депутатских мандатов, также законодательный орган решает, какую избирательную систему использовать: мажоритарную, пропорциональную или смешанную. Выбор того или иного варианта и его утверждение в избирательном законе зависит от социально-политической ситуации в стране, от уровня развития политической системы общества.

Также Решением от 12.07.2010 г.<sup>3</sup>, Конституционный Суд подтвердил, что **установление избирательного порога, порядок распределения депутатских мандатов, уровня участия граждан в выборах любых типов, условия действительности их результатов** представляют собой **вопросы возможностей, которые входят в исключительную компетенцию Парламента**, а не вопросы конституционности.

В отступление от юриспруденции, на которую мы ссылались выше, Постановлением от 26 апреля 2019 года, рассмотрев представленное обращение, Конституционный Суд интерпретировал ст. 61 и 72 Конституции<sup>4</sup> и указал, что **«Парламент может изменять избирательную систему в периоды времени, более короткие, чем полный срок избрания, но эта система не может применяться в ходе досрочных парламентских выборов.»** «Изменение и внедрение избирательной системы до досрочных парламентских выборов представляют собой риски вмешательства в свободное исполнение избирательных прав, а также косвенно в законные ожидания граждан от голосования и от парламентских выборов, включая возможность предлагать свои кандидатуры определенным образом и в определенных условиях.»

Мы считаем, что изменение юриспруденции Конституционного Суда в части ограничения или установления условий деятельности Парламента для изменения избирательной системы может ввести в заблуждение и создать прецеденты для дифференцированной интерпретации одних и тех же конституционных норм. Следует отметить, что положения Конституции не были изменены, не имели места новые обстоятельства, за исключением изменения избирательной системы, отсутствуют какие-либо факторы, могущие обусловить принятие иного решения Высшим Судом, нежели предыдущие.

Даже если заключения Венецианской Комиссии носят рекомендательный характер, мы считаем, что Комиссия постоянно в своих заключениях утверждала, что выбор или изменение избирательной системы является суверенным решением государства, исполняемым своей политической системой. Государства пользуются широкой свободой в выборе избирательной системы, предусмотренной международными соглашениями и стандартами, которые гарантируют, в частности, соблюдение права на всеобщее, равное, свободное и тайное голосование. Тем не менее, избирательную систему не следует рассматривать в отдельности, ее следует рассматривать в контексте политических традиций, законодательных и конституционных норм государства, системы политических партий и территориальной структуры. Соответственно, специфический национальный контекст Республики Молдова привел к тому, что Венецианская Комиссия и ОБСЕ/ БДИПЧ, как в 2014 г., так и в 2017 г. критически относились к внедрению

<sup>2</sup> Постановление 15/ 1998, Постановление 35/2000

<sup>3</sup> Решение Конституционного Суда № 1381 от 12.07.2010 об отклонении обращения группы депутатов Парламента о контроле конституционности пунктов 65, 67 и 68 ст. I Закона № 119 от 18 июня 2010 года “О внесении изменений и дополнений в Избирательный Кодекс № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года” (Официальный Монитор 129-130/18, 27.07.2010) См.: <https://bit.ly/32QwAbW>

<sup>4</sup> Устанавливают тот факт, что способ организации и проведения выборов устанавливается органическим законом.

смешанной избирательной системы, которая вызвала беспокойства, включая «по поводу избыточного вмешательства предпринимателей в избирательный процесс.» Схожие поводы для беспокойств подчеркнули и организации гражданского общества, включая авторов данного мнения.<sup>5</sup> Опасения Ассоциации Promo-LEX подтвердились в ходе наблюдения за избирательной кампанией парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, когда согласно наблюдателям, по сравнению с президентскими выборами от 30 октября 2016 года, число случаев, квалифицированных как использование административного ресурса, возросло более чем в 8 раз (с 65 до 536 случаев), а количество случаев предоставления подарков увеличилось примерно в 7 раз (с 27 до 188)<sup>6</sup>.

### ***Нормативные пороги и стабильность избирательного права в контексте международных стандартов***

В соответствии с Кодексом хороших избирательных практик <sup>7</sup>, фундаментальные элементы избирательного права, в особенности сама избирательная система, состав избирательных комиссий и создание избирательных округов не должны изменяться по меньшей мере за год до выборов, **или** они должны быть записаны в конституции, либо сформулированы в документе, имеющим более высокий статус, нежели ординарный закон.

Будучи важным элементом достоверности избирательного процесса, Венецианская Комиссия приняла декларацию об интерпретации принципа стабильности избирательного права. Она содержит описание некоторых аспектов данного принципа:

- данный принцип не преобладает над другими принципами Кодекса хороших избирательных практик,
- принцип стабильности избирательного права не следует использовать в качестве аргумента для сохранения ситуации, противоречащей стандартам европейского избирательного наследия или мешать реализации рекомендаций международных организаций.
- **данный принцип распространяется** только на фундаментальные правила избирательного законодательства, **когда они излагаются в ординарном законе.**
- В частности, фундаментальными правилами являются следующие:
  - а) сама избирательная система, в частности, правила преобразования голосов в мандаты;
  - б) правила определения принадлежности к избирательным комиссиям или иным органам, организующим выборы;
  - с) создание избирательных округов и правил распределения мандатов между округами.

Также Венецианская Комиссия подчеркивает, что в целом любая реформа избирательного законодательства, реализуемая во время выборов, должна осуществляться достаточно заблаговременно, чтобы она реальным образом применялась к проводимым выборам.

Таким образом, применяя вышеуказанную декларацию об интерпретации к контексту Республики Молдова, мы констатируем, что утверждение изменений избирательной системы посредством органического закона соответствует международным стандартам, а частота изменения фундаментальных правил избирательного права обеспечивается условиями и способом изменения органического закона – Избирательного кодекса (по меньшей мере в двух чтениях, голосами большинства избранных депутатов).

Тем не менее, Ассоциация Promo-LEX, как организация, осуществляющая наблюдение за национальными выборами, в отчетах Наблюдательных Миссий, в целях организации и проведения прозрачного избирательного процесса, обеспечения информирования избирателей и избирательных конкурентов постоянно отмечает случаи, в которых избирательное законодательство изменяется недостаточно заблаговременно перед выборами. Под недостаточной заблаговременностью имеется в виду время, за которое подчиненные

<sup>5</sup> Декларация Promo-LEX в части изменения системы избрания депутатов Парламента. См.: <https://bit.ly/2Qlvu5C>

<sup>6</sup> Финальный Отчет. НМ Promo-LEX за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 г. стр.54-55. <http://bit.ly/2JEmk0k>

<sup>7</sup> Утверждена Европейской Комиссией по Демократии Права в ходе 52-го пленарного заседания (Венеция, 18-19 октября 2002 года).

Избирательному кодексу акты принимаются или приводятся в соответствие с Избирательным Кодексом, с соблюдением принципа прозрачности в принятии решений. Корректировки или адаптация подчиненных закону актов, как правило, имеют место и в избирательный период, когда правила поведения и соответственно, санкционирования, должны быть четкими и предсказуемыми.

По этой причине Promo-LEX рекомендует Парламенту Республики Молдова, включая и во время проведения местных выборов, установить определенный период времени (например, с начала избирательного периода или с даты, на которую назначены выборы), в течение которого было бы запрещено внесение изменений в существующую законодательную и нормативную базу, включая подчиненную Закону.

Дополнительно, хотим отметить, что Венецианская Комиссия установила срок в один год перед выборами, вне зависимости от того очередные выборы или досрочные. Согласно мнению<sup>8</sup> Венецианской Комиссии, в случае если после изменения избирательной системы организуются **досрочные выборы**, новая система будет применяться **не ранее чем через год после принятия изменений**.

### ***Стабильность избирательного права в контексте Закона № 113 от 15 августа 2019 года***

Обращаем внимание на заключительные положения Закона №113 от 15 августа 2019 г., которым была изменена избирательная система, в соответствии с которыми закон вступил в силу в день опубликования в Официальном Мониторе Республики Молдова – 17 августа 2019 г. Все же, согласно ст. VI если мандат депутата, избранного в одномандатном округе, будет объявлен освободившимся за не менее чем 180 дней до истечения срока полномочий Парламента десятого созыва, организуются частичные парламентские выборы, которые проводятся в соответствии с **законодательством, действовавшим до принятия настоящего закона**, исключая правоотношения, относящиеся к обязательности представления справки о неподкупности, предвыборной агитации и документам, удостоверяющим личность избирателя, которые регулируются действующим законодательством, применяемым соответствующим образом.

Таким образом, образуется ситуация параллельного регламентирования тех же правоотношений, но которые относятся к разным выборам. Принимая во внимание исчерпывающий перечень правоотношений, выделенных в финальных положениях, Promo-LEX, идентифицировали ряд измененных норм, которые не были и не будут применены во время новых/частичных парламентских выборов. Самыми важными являются:

- разрешение/запрет финансирования избирательных кампаний гражданами Республики Молдова из доходов полученных вне страны;
- трехлетний запрет финансирования или материальной поддержки, в любой форме, политических партий, инициативных групп, избирательных кампаний юридическими лицами которые вели деятельность, финансируемую из государственных средств (фондов);
- предельный размер пожертвований физических и юридических лиц на предвыборную кампанию;
- доступность и правильность данных из избирательных списков, в том числе конкурентов на выборах.

*Полагаем что сохранение на протяжении 3-х лет общих положений, регламентирующих одни и те же правоотношения, но в рамках разного голосования генерирует существование подзаконных актов, которые также, должны применяться параллельно, т.к. они, могут дезориентировать избирателей, конкурентов на выборах и чиновников и отрицательно повлиять на правильность и предсказуемость избирательного процесса.*

Более того, стоит отметить что несмотря на то что закон об изменении избирательной системы был принят и опубликован в августе 2019 года, т.е. за три с половиной года до очередных парламентских выборов 2023 года, считаем, что из-за постоянного проведения новых/частичных

---

<sup>8</sup> Общее мнение для Республики Молдова о законопроектах об изменении и дополнении некоторых законодательных актов (Избирательная система для избрания парламента) принятое Советом по демократическим выборам на 59-й сессии (Венеция, 15 июня 2017 г.) и Венецианской Комиссией на 111-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 июня 2017 г.)

парламентских выборов (в одномандатных округах) принцип стабильности избирательного права, не в состоянии обеспечить достоверность избирательного процесса, а также соответствующего избирательного информирования и образования избирателя.

В данном контексте, повторяем что Ассоциация Promo-LEX предложила Парламенту отказаться от проведения частичных выборов и использовать исключительно результаты, полученные конкурентами во время голосования 24 февраля 2019 года. Таким образом Promo-LEX предложили, чтоб мандат депутата Парламента десятого созыва, избранного в одномандатном округе, но оставшийся вакантным во время этого созыва, был передан следующему кандидату по списку той же политической партии или избирательного блока. В случае отсутствия у политической партии или избирательного блока, резервных кандидатов депутатские мандаты распределяются среди остальных партий или избирательных блоков путём установленным ст. 96 (5) Кодекса о выборах, принимая во внимание лишь голоса, полученные по общенациональному округу. Мандат независимого депутата Парламента десятого созыва, оставшийся вакантным на протяжении данного созыва, чтоб был предоставлен путём установленным ст. 96 (5) Кодекса о выборах, будучи принятыми во внимание лишь голоса, полученные по общенациональному округу<sup>9</sup>.

### ***Изменение или восстановление избирательной системы***

Авторы аргументируют отсутствие обязательного соблюдения годичного срока с момента принятия до реализации, в том числе и тем что принятием Закона 113/2019, в особенности Раздела III «Парламентские Выборы» **не имело место изменение избирательной системы в смысле данном этому определению актами Венецианской Комиссии, а реализовалось восстановление пропорциональной избирательной системы**, которая функционировала в Республике Молдова начиная с 1994 года. Восстановление аргументируется и схожестью законодательных положений по своему содержанию, Раздела III «Парламентские Выборы» по содержанию с существующими положениями до принятия Закона №154 от 20 июля 2017 года и тем фактом что замена одной избирательной системы, принятой с игнорированием общепринятых стандартов, избирательной системой, с соблюдением этих стандартов, никак не означает изменение избирательной системы в свете актов Венецианской Комиссии.

Не можем согласиться с таковым толкованием, так как смешанная избирательная система была применена во время парламентских выборов от 24 февраля 2019 г., все подзаконные акты были изменены, а граждане, обладающие правом голоса, были проинформированы об изменении избирательной системы и осуществили свое право в соответствии с новой системой.

Также стоит выделить тот факт, что ни национальное законодательство, ни международные стандарты не различают изменение избирательной системы и возвращение к прежней системе или ее оживление, так как любой переход от одной избирательной системы к другой является изменением, если данная система применялась хотя бы единожды. Таким образом, считаем, что нельзя согласиться с причинами высказанными авторами обращения для того, чтобы отрицать рекомендации о соблюдении однолетнего срока с момента принятия новой избирательной системы до фактических выборов.

Для сравнения, укажем что 4 марта 2016 года Конституционный Суд вынес Постановление о контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова (порядок избрания Президента) (Обращение № 48b/2015), в котором Суд признал неконституционными положения закона о пересмотре Конституции в части способа избрания Президента Республики Молдова 3/5 от общего числа депутатов и оживил положения об избрании Президента путем прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании, в предыдущей редакции, до неконституционных изменений<sup>10</sup>. Выборы Президента Республики Молдова проходили 30 октября 2016 года, т.е. в восьмимесячный период от оживления Конституционных положений. Прецедент об оживлении Конституционных положений за 8 месяцев до проведения выборов Президента Республики Молдова, указывает на то что нельзя обязать Парламент соблюсти годичный срок с

<sup>9</sup> Мнение подписавших организаций о законопроекте №36 от 29.03.2019 об изменении и дополнении Кодекса о выборах (второе чтение), см.: <https://bit.ly/33Pp8zh>

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда №7 от 04.03.2016, см.: <https://bit.ly/2CjUHyZ>

момента изменения избирательной системы, и тем более внедрить новую избирательную систему только во время очередных выборов.

**В заключении Ассоциация Promo-LEX считает что:**

- В полномочия Парламента входит решение о применяемой избирательной системе, и безусловно о сроках ее вступления в силу и применения, это являясь вопросами о уместности, не являясь вопросами о конституционности.
- Практика Конституционного Суда была изменена Постановлением от 26 апреля 2019 года, которое ограничивает Парламент в своём праве изменять избирательную систему.
- Прецедент об оживлении конституционных положений зв 8 месяцев до проведения выборов Президента Республики Молдова, указывает на то что Парламент нельзя обязать соблюдать годичный срок с момента изменения избирательной системы, и тем более применять новую избирательную систему только в рамках очередных выборов.
- Международные стандарты в области стабильности избирательного права, в том числе в соблюдении годичного срока с момента принятия новой избирательной системы, несут рекомендательный характер, однако, установление определенного периода (например, с начала предвыборного периода, или с момента, когда была назначена дата выборов), во время которого будет запрещено внесение изменений в существующем законодательстве, в том числе в подзаконные акты, является уместным и необходимым для обеспечения предсказуемости и прозрачности избирательного процесса.
- Принцип стабильности избирательного права не в состоянии обеспечить достоверность избирательного процесса и соответствующее избирательное информирование и образование избирателей, в контексте постоянного проведения новых/частичных парламентских выборов (в одномандатных округах).

**С уважением,**

**Павел ПОСТИКА / \_\_\_\_\_ /**

**Программный директор, Ассоциация Promo-LEX**