

МНЕНИЕ

Ассоциация Promo-LEX

по законопроекту о запуске пилотного почтового голосования, № 65 от 01.03.2024

Предыстория инициативы пилотного почтового голосования

1. На президентских выборах в ноябре 2020 года наблюдалась самая высокая явка избирателей за рубежом с 1994 года: во втором туре голосования приняли участие 263 177 избирателей, ¹или около 16 % от общего числа избирателей, проголосовавших 15 ноября 2020 года. Голосование за рубежом проводилось на 139 избирательных участках в 36 странах. Хотя это было самое большое количество избирательных участков за рубежом, созданных Центральной избирательной комиссией (ЦИК) до сих пор, в обоих турах, но особенно во втором туре голосования, на многих участках образовались очереди и просьбы продлить время голосования, а на 11 участках бюллетени закончились еще до окончания дня выборов². На досрочных парламентских выборах 2021 года за рубежом было открыто 150 избирательных участков, а явка избирателей в диаспоре была ниже - 212 434 избирателя. Однако на 14 избирательных участках во Франции, Великобритании, Германии и Италии³ количество избирателей на каждом участке превысило 3 000 человек.
2. В связи с большим количеством избирателей, проживающих за рубежом, становится все труднее обеспечить избирательное право граждан только на основе голосования на избирательных участках. Количество избирательных участков не может постоянно увеличиваться. Необходимы альтернативные механизмы голосования, организованные и реализованные с соблюдением принципов тайного и свободного голосования.
3. После президентских выборов 2020 года Ассоциация Promo-LEX в Финальном отчете ⁴наблюдательной миссии пришла к выводу, что "необходимо пересмотреть законодательную базу с целью принятия дополнительных и альтернативных условий голосования для граждан, проживающих за рубежом, рассмотрев такие возможности, как: увеличение времени голосования (например, с одного дня до двух дней); принятие и внедрение альтернативных методов голосования (почтовое голосование, досрочное голосование или интернет-голосование)".
4. С принятием нового Избирательного кодекса в 2022 году одно из предложенных выше решений - двухдневное голосование - уже предусмотрено в законодательстве. В то же время, несмотря на активную поддержку и продвижение интернет-голосования со стороны ЦИК, этот альтернативный метод голосования, похоже, не пользуется политической поддержкой в настоящее время, особенно в контексте гибридных войн и рисков ИТ-безопасности.
5. Гораздо более известной и применяемой во всем мире альтернативой (чем интернет-голосование) является почтовое голосование, которое фактически является **самым**

¹ <https://rezultate.cec.md/api/api/GetReport?electionId=10048&electionRoundId=20111&electionCircumscriptionId=4889>

² Речь идет о следующих избирательных участках в Великобритании, Италии, Германии и Франции: 3 в Лондоне, Нортгемптоне, Болонье, Парме, Берлине, Франкфурте-на-Майне, Монтрёй, Париже и Вильнев-Сен-Жорж.

³ По 2 избирательных участка во Франции, Великобритании и Германии, 8 избирательных участков в Италии, http://alegeri.md/w/Votarea_%C3%AE_n_str%C4%83in%C4%83tate_la_alegerile_parlamentare_2021#Rezultatele_alegerilor

⁴ [Финальный отчет](#). Миссия по наблюдению за выборами Президента Республики Молдова 1 (15) ноября 2020 года, стр. 101.

распространенным механизмом голосования для зарубежных избирателей после голосования на избирательных участках. Согласно базе данных IDEA International по голосованию за рубежом, охватывающей около 216 стран⁵, 73 % стран допускают голосование за рубежом в той или иной форме. Наиболее распространенным механизмом голосования является голосование на избирательных участках - 109 государств, за ним следует почтовое голосование - 53 государства. Этот механизм голосования в основном используется на однотуровых выборах. В Европейском союзе 13 стран используют почтовое голосование.

6. В связи с вышеизложенным, Ассоциация Promo-LEX вновь заявляет о необходимости предоставить избирателям за рубежом альтернативные механизмы голосования, включая принятие почтового голосования.
7. В то же время, Ассоциация Promo-LEX настаивает на том, что почтовое голосование, как и другие альтернативные методы голосования, должно быть введено с соблюдением всех юридических процедур и обеспечением соответствия конституционным положениям и избирательным стандартам. В связи с этим Ассоциация Promo-LEX считает необходимым рассмотреть и дополнительно проанализировать следующие проблемные аспекты законопроекта:

Пилотирование почтового голосования через призму международных стандартов и конституционных положений

8. Чтобы выборы проходили в соответствии с общими принципами европейского избирательного наследия, которые лежат в основе любого демократического общества, необходимо соблюдать пять фундаментальных правил: **избирательное право должно быть всеобщим, равным и прямым при тайном и свободном голосовании**. Кроме того, выборы должны проводиться на регулярной основе. Эти принципы в совокупности составляют Европейское избирательное наследие.⁶
9. Статьи 38, 61, 78 Конституции Республики Молдова регулируют те же принципы голосования - всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном и свободном голосовании. Поэтому изложенные ниже соображения справедливы и в контексте конституционных норм.
10. В случае с этим законопроектом, поскольку предлагается провести пилотное почтовое голосование только для избирателей из США и Канады, и учитывая правовые последствия этого пилотного проекта, мы не можем говорить о всеобщности и равенстве голосования. Соответственно, мы считаем, что эти принципы могут быть обеспечены, если почтовое голосование будет доступно для всех избирателей, которые регистрируются для использования этого альтернативного метода голосования.
11. В этом контексте мы также напоминаем, что Международный пакт о гражданских и политических правах⁷ (МПГПП) предусматривает в статье 25(b), что **каждый гражданин должен иметь право и возможность, без какого-либо различия, упомянутого в статье 2, и без необоснованных ограничений, избирать и быть избранным на подлинных регулярных выборах (...)**. Это означает, что право на выбор должно быть гарантировано не только *де-юре*, но и *де-факто*. Поэтому государства должны предпринимать позитивные меры для реализации права на участие. Такие позитивные меры могут включать, например, эффективную регистрацию избирателей, которая должна быть максимально полной, и удобное расположение избирательных участков. Соответственно, предоставление права голоса посредством почтового голосования только избирателям некоторых государств может быть воспринято как дискриминационное или необоснованное.
12. В то же время Конституционный суд ранее отмечал, что равенство избирательного права не означает, что оно должно осуществляться в одинаковых условиях как внутри страны, так и за рубежом, поскольку граждане внутри страны и за рубежом находятся в разных правовых

⁵ Согласно: [Голосование из-за границы](#) в европейских парламентских выборах. Брифинг европейских выборов 2024, стр. 2.

⁶ [Свод](#) рекомендуемых норм при проведении выборов

⁷ [Международный пакт](#) № 31 от 16.12.1966 г. о гражданских и политических правах.

ситуациях (ПКС 34/2016, § 110). Этот аргумент выражается в том, что избиратели за границей не могут воспользоваться теми же условиями, что и избиратели в родной стране, чтобы отдать свой голос. Ассоциация Promo-LEX считает, что **введение почтового голосования будет соответствовать как вышеуказанным принципам, так и конституционным положениям, если эта мера будет доступна для всех избирателей за рубежом.**

13. Как и любой другой альтернативный метод голосования, который проводится вне избирательного участка, почтовое голосование рискует оказаться под внешним давлением или может быть подвержено коррупции. В таких случаях обеспечение **тайного и свободного голосования** не может быть полностью под контролем законодательства и, соответственно, не может быть гарантировано. С этой точки зрения необходим тщательный анализ того, как введение почтового голосования может быть осуществимо без ущерба для целостности и достоверности голосования.
14. Несмотря на то, что законопроект предлагает определенные гарантии избирателям с точки зрения возможности участия в голосовании на избирательном участке в день выборов - механизм, который может способствовать обеспечению тайного и свободного голосования, мы считаем необходимым дополнить законопроект положениями, которые бы обеспечили: а) легкую передачу информации о возможных нарушениях этих принципов в правоохранительные и избирательные органы; б) эффективное разрешение таких обращений; в) применение более жестких санкций за нарушение указанных принципов в случае почтового голосования.
15. Другой серьезной проблемой является **нарушение принципа стабильности избирательного законодательства**, если законопроект продолжит настаивать на включении в систему избирательных органов нижестоящих избирательных органов, не предусмотренных Избирательным кодексом. Напомним, что, согласно статье 11 Кодекса, "избирательная система и порядок формирования избирательных округов или избирательных органов могут быть изменены не позднее, чем за год до национальных выборов". Более того, учитывая заявленную цель закона (создание необходимой нормативно-правовой базы для пилотирования почтового голосования и проверки целесообразности внедрения этого метода на постоянной основе) и его применение к одним выборам, мы считаем, что принятие временного избирательного закона неоправданно и может создать опасные прецеденты.
16. Та же рекомендация содержится в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, где говорится, что избирательное законодательство должно обладать определенной стабильностью, которая защитит его от манипуляций со стороны политических партий. Стабильность законодательства является важным элементом доверия к избирательному процессу и необходима для укрепления демократии. В связи с этим частые изменения правил или их сложность могут запутать избирателя. Избиратель может прийти к правильному или ошибочному выводу, что избирательное право - это лишь инструмент, с помощью которого действуют власть имущие, и что голос избирателя больше не является основным элементом, определяющим исход выборов.
17. Помимо неопределенности в отношении применимости вышеизложенных принципов, **существует также некоторая неопределенность в отношении того, разрешают ли конституционные нормы досрочное голосование** в случаях, предусмотренных в статье 38 п. (2) Конституции, которая предусматривает право голоса для граждан, достигших 18 лет на день выборов или до него. Соответственно, применимость этого правила к почтовому голосованию ставится под сомнение в случае избирателей, которые достигнут 18 лет ко дню выборов, но после истечения срока приема голосов в рамках почтового голосования.

Пробелы и неопределенности в процессе разработки проекта

18. Ассоциация Promo-LEX не одобряет то, как проходит процесс разработки законодательной базы для внедрения/пилотирования почтового голосования. В этой связи мы считаем необходимым обратить внимание на следующие недостатки:

- **несвоевременное включение вопроса о почтовом голосовании в общественную повестку дня.** Для того чтобы иметь консолидированную законодательную базу, нормативные акты не должны основываться на сиюминутных политических потребностях. В соответствии с толкованием в духе закона, введение нового механизма участия избирателей в голосовании и создание новых избирательных органов являются достаточно важными изменениями, чтобы быть утвержденными всего за несколько месяцев до начала выборов. Мы убеждены, что аргументы, использованные авторами проекта для обоснования его разработки, были вполне обоснованными и на этапе разработки проекта Избирательного кодекса 2022 года (который во многом был подписан теми же авторами).
- **недостаточная прозрачность процесса разработки.** Если о пилотировании интернет-голосования ЦИК в определенной степени информировал общественность, то о почтовом голосовании ничего не сообщалось. Кроме того, авторы не представили никакого технико-экономического обоснования, спецификаций, плана действий или других соответствующих документов для пилотирования такого важного и сложного механизма;
- **отсутствие усилий по достижению национального консенсуса по вопросу внедрения почтового голосования.** В этой связи мы отмечаем отсутствие обсуждений/консультаций в публичном пространстве с другими политическими силами или гражданским обществом на этапе, предшествующем регистрации законопроекта. "Поскольку это деликатный политический вопрос, необходимо провести широкие, прозрачные, неторопливые и непопулистские обсуждения, общественные консультации в контексте введения такого метода, включая организации гражданского общества, сообщества зарубежных избирателей, а также все соответствующие учреждения".⁸

19. **Что касается идеи "пилотирования" почтового голосования,** то в отсутствие предыдущего опыта, который "рискует подорвать целостность избирательного процесса"⁹, мы считаем, что в целом такой подход может быть оправдан. Однако пилотирование в очень небольшом количестве государств может быть оправдано только в случае дополнительных выборов. В случае национальных выборов рекомендуется тщательно подготовить процедуры и запустить альтернативные методы голосования для молдавских граждан во всех государствах. Выбор государств, в которых будет проводиться экспериментальное почтовое голосование, также вызывает вопросы о качестве аргументов, лежащих в основе этого выбора.

20. В то же время мы отмечаем, что **проект органического закона, представленный для публичных консультаций, отступает от ряда положений Избирательного кодекса.** Например, создание нового типа избирательного списка, не предусмотренного нормативно-правовой базой, или печать избирательных бюллетеней избирателями в рамках второго тура выборов. С одной стороны, это "специальный" пилотный закон, который, похоже, будет действовать только для президентских выборов осенью 2024 года. Однако мы считаем, что наличие различных положений, регулирующих одни и те же выборы, может привести к путанице среди сотрудников избирательных комиссий и других участников процесса в отношении ясности и предсказуемости избирательного процесса. Мы призываем власти разъяснить и однозначно урегулировать законодательные неясности и двусмысленности, которые ставят под сомнение стабильность избирательных процедур.

Потенциально проблемные вопросы для будущего применения закона

21. **Большие обязанности и ответственность, которые могут превышать возможности, возложенные на Центральную избирательную комиссию в течение короткого периода времени.** В условиях непрозрачного процесса принятия решений мы не знаем, в какой степени ЦИК консультировалась с авторами проекта в процессе подготовки нормативного акта. Так, согласно органическому закону, ЦИК будет

⁸ [Исследование. Альтернативные способы](#) голосования. Уроки, извлеченные Республикой Молдова из опыта Румынии и Польши, с.45.

⁹ [Анализ EFOR](#). Почтовое голосование: да, но не в любом виде. Аналитическая записка № 37, май 2015 г.

разрабатывать и утверждать положения и инструкции, направленные на регулирование избирательных процедур при голосовании по почте (о работе компьютерных подсистем предварительной регистрации и учета избирателей, о детальных избирательных процедурах, направленных на обеспечение безопасности голосования, хранение и обеспечение целостности конвертов с бюллетенями и т.д.). Подсистема учета избирателей для почтового голосования также должна быть разработана и управляема.

Однако, учитывая выводы Миссии наблюдения Promo-LEX на всеобщих местных выборах 2023 года о нехватке человеческих ресурсов в работе Комиссии, особенно в сфере ИКТ, а также выводы о задержке утверждения нормативной базы, качество процедур, которые будут внедрены, вызывает вопросы.

22. О создании нижестоящих избирательных органов, занимающихся почтовым голосованием. Мы рекомендуем авторам рассмотреть возможность отказа от идеи отдельных нижестоящих избирательных органов в процессе пилотирования. Если в случае внедрения почтового голосования для всех избирателей за рубежом эти действия могут быть оправданы, то в случае пилотирования только в двух государствах мы считаем, что нижестоящие избирательные органы, созданные для голосования за рубежом в соответствии с положениями Избирательного кодекса, справятся с поставленными задачами.

23. Закон не предусматривает, каким образом почтовый избиратель информируется о пути/маршруте его/ее голосования на протяжении всего процесса. Мы считаем, что в правовой норме должны быть прописаны механизмы информирования избирателя о ходе голосования на этапах, в которых участвуют избирательные органы. Согласно действующим правилам, избиратель получает уведомление только на заключительном этапе, когда избирательный участок, не получивший конверты до окончания срока приема внешних конвертов, уведомляет об этом избирателя электронным письмом, отправленным на контактный адрес, указанный избирателем. Такое уведомление равносильно объявлению бюллетеня, присланного офисом, аннулированным.

24. Необходимость обеспечения в законе одинаковых условий для организации почтового голосования в обоих турах голосования. Согласно статье 21 рассмотренного законопроекта, Центральная избирательная комиссия печатает бюллетени для почтового голосования в количестве, соответствующем числу избирателей, без указания тура голосования. В то же время статья 34 гласит, что в случае второго тура голосования или повторного голосования избиратель должен самостоятельно распечатать бюллетень, присланный избирательными органами в электронном виде.

Положение о самостоятельной печати избирательных бюллетеней противоречит Избирательному кодексу. В то же время это процедура регулируется странами, которые организуют почтовое голосование. Если законодатель настаивает, мы считаем, что следует предложить возможность применения обоих вариантов для обоих бюллетеней.

25. Закон прямо не регулирует доступ наблюдателей ко всем избирательным процедурам, связанным с почтовым голосованием. Речь идет не только о контроле за порядком на избирательных участках, но и об обеспечении доступа ко всем этапам процесса - от регистрации для почтового голосования до подсчета голосов и централизации результатов. Прозрачность должна обеспечиваться не только избирательной администрацией, но и всеми органами власти, участвующими в процессе, Министерством иностранных дел или возможными поставщиками почтовых услуг, чтобы все заинтересованные стороны могли наблюдать за ходом выборов и оспаривать процедуры, противоречащие закону.

26. Закон не предусматривает прямых наказаний за возможные случаи мошенничества при почтовом голосовании. Мы считаем, что закон должен предусматривать достаточно сдерживающие меры для предотвращения таких явлений, как давление на избирателя с целью заставить его голосовать за определенного кандидата или не голосовать, предоставление неверных данных в процессе регистрации и т.д.

Рекомендации Ассоциации Promo-LEX в контексте публичных консультаций по законопроекту

- 1.** Обеспечение доступа к почтовому голосованию для всех граждан за рубежом;
- 2.** Организация широких общественных консультаций по законопроекту и обеспечение широкой поддержки пилотного/внедряемого почтового голосования как на политическом уровне, так и в обществе;
- 3.** Совершенствование законопроекта с учетом проблемных аспектов и вышеизложенных рекомендаций, в частности, касающихся общих принципов европейского электорального наследия;
- 4.** Принятие законопроекта во втором чтении только после получения положительного заключения по этому вопросу от Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ.