

ПУБЛИЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ

об ограниченной прозрачности и недостатках, выявленных в процессе принятия проекта решения об образовании одномандатных округов

7 ноября 2017 года

Организации гражданского общества подписанты выражают озабоченность в связи с ограниченной прозрачностью деятельности Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов и просят Правительство, чтобы проект решения о формировании одномандатных округов был вынесен на публичные консультации.

Данное требование возникает в контексте следующих недостатков, выявленных в процессе внедрения закона № 154 от 20 июля 2017 года о внесении изменений в Кодекс о выборах.

- ***Игнорирование положений Кодекса надлежащей практики в избирательных делах (Венецианская Комиссия) о роли Парламента в формировании избирательных округов***

Согласно п.17 Кодекса надлежащей практики Conform "Лучший выход видится в том, чтобы на первом этапе поручить решение этой проблемы комиссии, большинство членов которой были бы независимыми (...). После этого парламент мог бы на основании предложений комиссии принять решение, предусмотрев возможность одного обжалования."¹

Закрепление права образования постоянных одномандатных избирательных округов за одним политическим органом, а именно, Правительством, которое подчиняется парламентскому большинству, а также не включение границ одномандатных округов в Кодекс о выборах является крупным недостатком смешанной избирательной системы, принятой Законом № 154 от 20 июля 2017 года.

- ***Несвоевременное создание и с нарушением закона Комиссии по формированию одномандатных округов***

Одномандатные округа утверждает, в соответствии с частью (2) ст.74 Кодекса, Правительство - на основании решения независимой комиссии, состав которой определяется постановлением Правительства. Статьей III Закона № 154 от 20 июля 2017 года, был установлен 30-тидневный срок, в который Правительство было обязано создать Национальную комиссию по формированию постоянных одномандатных округов („Комиссия”). В связи с этим, 21 августа 2017 года, Ассоциация Promo-LEX совместно с Центром Юридических Ресурсов Молдовы сделали публичное заявление, в котором обратили внимание на то, что **Правительство не сформировало Национальную Комиссию в предусмотренные законом сроки**, предельный срок создания которой истек 21 августа 2017 года. Номинальный состав Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов был утвержден Правительством Постановлением № 708 от 6 сентября 2017 года, с опозданием на 17 дней.

- ***Подрыв независимости Комиссии***

18 августа 2017 года, за 2 дня до истечения предельного срока утверждения состава Комиссии, Министерство Юстиции вынесло на публичные консультации проект Положения о деятельности Комиссии. Отметим, что документ, в окончательной редакции, был утвержден Постановлением Правительства № 670 от 23 августа 2017 года. По нашему мнению, **инициатива Правительства регулировать деятельность комиссии, которая согласно закону, считается независимой**, и должна разработать собственный Регламент деятельности, который только технически должен был быть утвержден Правительством, **представляет собой не что иное, как прямое вмешательство в работу этого органа и намерение подорвать его независимость**. Ведь, согласно ст. III Закона № 154 от 20 июля 2017 года, Правительство должно было до 20 августа 2017 года утвердить номинальный состав

¹ <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2013/03/Codul-de-bune-practici-in-materie-electoral.pdf>

Комиссии и установить полномочия её деятельности по времени, с определением срока, в который созданная Комиссия представит Правительству собственный Регламент деятельности.

- ***Ограниченная прозрачность в деятельности Комиссии***

Принимая во внимание период времени, прошедший с момента создания Комиссии и до принятия Положения об её деятельности, можно констатировать ограниченную прозрачность в работе данного органа. Напомним, в связи с этим, что, исходя из Календарного плана действий Комиссии,² **17 октября 2017 года, должны были пройти публичные консультации по вопросу окончательной модели формирования округов.** Подтверждаем, что **публичные консультации полностью отсутствовали в процессе принятия решений** Комиссией.

Несмотря на то, что заседания Комиссии были публичными и транслировались в прямом эфире через источники массовой информации, **рабочие и информационные документы, полученные от разных органов власти, а также протоколы заседаний не были полностью опубликованы.** Это, несмотря на то, что согласно п.п. h) п.19 Положения, секретарь Комиссии сотрудничает со средствами массовой информации для отражения деятельности Комиссии, а согласно п.14, в работе Комиссии помогает секретариат, обеспечиваемый Государственной Канцелярией.

Отметим, что об этом говорилось и в Публичном Обращении от 4 октября 2017 года, подписанном 17 неправительственными организациями Республики Молдова и диаспорой.³ Организации гражданского общества обращали тогда внимание на то, что после 3-х проведенных заседаний, на web-странице Государственной Канцелярии не было опубликовано ни одного протокола Комиссии. Более того, **информация о заседаниях и решениях, принятых Комиссией не была доступна заинтересованной общественности.**

На момент опубликования настоящего Обращения, на web-странице Государственной Канцелярии, в разделе “Деятельность Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов” размещены протоколы заседаний от 12, 19 и, соответственно, 26 сентября 2017 года, а также ссылки на видеозаписи тех 8 заседаний (одна ссылка неактивная).⁴ Также, одно объявление адресованное диаспоре о приеме предложений по формированию округов, было размещено на своем сайте Бюро по связям с диаспорой 12 сентября (повторное объявление 20 сентября 2017 года).⁵ Несмотря на то, что Ассоциация „Gente Moldova” из диаспоры отреагировала на данное обращение и направила предложения, они не были найдены ни в одном обзоре разногласий, который должен был быть опубликован на сайте БСД или Государственной Канцелярии в соответствии с требованиями Закона № 239 о прозрачности процесса принятия решений от 13 ноября 2008 года. Согласно соответствующему закону и Постановлению Правительства № 967 о механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений от 9 августа 2016 года, **органы публичной власти обязаны обеспечить прозрачность процесса принятия решений на каждом этапе разработки решения, обеспечить доступность информации и обеспечить публичное обсуждение проектов решений.**

- ***Игнорирование специальных критериев расчета количества округов, которые должны быть открыты в левобережье Днестра, а также для избирателей, находящихся за рубежом.***

Несмотря на то, что и Кодекс о выборах, и Положение о деятельности Комиссии устанавливают определенные критерии расчета количества постоянных одномандатных округов в левобережье Днестра и за рубежом, Комиссии полностью их игнорировала. В своем Мнении от 23 октября 2017

² http://brd.gov.md/sites/default/files/planul_de_actiuni_calendaristic.pdf.

³ Публичное обращение о прозрачности деятельности Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов, 4 октября 2017 года, <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/10/17-10-04-Apel-transparenta-comis-circumsriptii.pdf>.

⁴ <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/activitatea-comisiei-nationale-pentru-constituirea-circumsriptiilor-uninominal-permanente>.

⁵ <http://brd.gov.md/ro/content/biroul-relatii-cu-diaspora-lanseaza-anuntul-repetat-privind-constituirea-circumsriptiilor>.

года, Ассоциация Promo-LEX предложила сбалансированные и четкие критерии, в том числе на основании положений Кодекса о выборах, которые позволили прийти к заключению о **необходимости образования за рубежом шести округов**⁶. Также, проведенный Ассоциацией „Gente Moldova” из диаспоры анализ, указал на необходимость формирования за рубежом пяти округов.⁷ Напомним, что как предложения Promo-LEX, так и предложения „Gente Moldova” не обсуждались в рамках заседаний. В то же время, Комиссия утвердила **только 3 округа за рубежом и 2 в левобережье Днестра, без объяснений, исходя из каких критериев было принято решение о формировании 5 округов для данных территорий, в том числе как была выведена формула 3 + 2.**

- *Интерпретируемость и несоблюдение демографического критерия, используемого для формирования избирательных округов на территории Республики Молдова, находящейся под юрисдикцией конституционных властей*

В качестве критерия образования округов использовалось количество зарегистрированных избирателей. В связи с этим, обращаем внимание на то, что в соответствии с положениями Кодекса о выборах, избирательные округа на территории Республики Молдова, находящейся под ее конституционной юрисдикцией, формируются на основе относительно одинакового количества избирателей и **должны насчитывать от 55000 до 60000 избирателей с правом голоса**. Также, в духе надлежащей практики, Кодекс о выборах устанавливает, что разница между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не должна превышать 10%. В данном контексте, констатируем, как минимум следующие проблемные ситуации:

- не ясно, исходя из какой цифры, рассчитывается максимально допустимое отклонение в 10%, ведь диапазон 55 000 – 60 000 оставляет место для интерпретаций;
 - только 10 округов подпадают под предельный диапазон 55 000 – 60 000 (все из муниципия Кишинев);
 - разница между самым многочисленным округом – 67 278 (№ 46, Чадыр-Лунга) и самым малочисленным – 55 161 (№ 25, мун. Кишинев) составляет 12 171 избирателей.
- *Обязательство Правительства вынести на публичные консультации проект Решения о формировании одномандатных округов*

Хотя, Кодекс о выборах не устанавливает крайний срок, в течение которого Комиссия должна принять и передать Правительству на утверждение решение о формировании одномандатных округов, в Положении предусматривается такой срок в 13 месяцев до истечения срока полномочий Парламента. В то же время, и Кодекс о выборах, и Положение устанавливают, что пересмотр округов не может осуществляться в последние 12 месяцев до проведения очередных выборов. Согласно ст.63 Конституции и Постановлению Конституционного Суда № 31 от 10 ноября 2010 года, срок полномочий Парламента составляет 4 года и рассчитывается со дня проведения парламентских выборов. Последние выборы в Парламент состоялись 30 ноября 2014 года и, соответственно, Комиссия должна была передать перечень одномандатных округов Правительству до 30 октября 2017 года, **а Правительство утвердить его до 30 ноября 2017 года**. Отметим, что Комиссия проголосовала за проект перечня одномандатных округов для передачи его Правительству на своем заседании от 30 октября 2017 года. В контексте вышеизложенного мы считаем, что у Правительства есть достаточно времени для проведения общественных консультаций по этому вопросу.

- *Отсутствие постановления Конституционного Суда по вопросу обращения группы депутатов о проверке конституционности Закона № 154 от 20 июля 2017 года*

⁶ МНЕНИЕ Ассоциации Promo-LEX о количестве одномандатных округов, которые должны быть образованы за пределами страны, и их распределении по географическим зонам. <https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscripții-uninomiale-care-urmeaza-a-fi-create-pest-hotarele-tarii-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro>

⁷ Ассоциация Gente Moldova, Венеция, Италия, Комментарий в отношении образования одномандатных округов за пределами Республики Молдова, 25 сентября 2017 года, <https://drive.google.com/file/d/0BxwIRtSMdesFMXVzRFk3dDZzTDg/view>.

В своем обращении №117а, группа депутатов Парламента просила Суд об осуществлении проверки конституционности и признании неконституционным Закона № 154 от 20 июля 2017 года, которым была изменена избирательная система Республики Молдова.⁸ В связи с этим, считаем, что решение о формировании одномандатных округов в процессе внедрения закона № 154 от 20 июля 2017 года, должно быть утверждено после оглашения решения Суда. С точки зрения подписантов, Конституционный Суд должен в срочном порядке рассмотреть данное обращение.

Принимая во внимание вышеизложенное, а также важность и влияние комплексного и прозрачного процесса принятия решений по вопросу формирования одномандатных избирательных округов, организации-подписанты просят:

Парламент Республики Молдова:

- внести изменения в Закон № 154 от 20 июля 2017 года, в целях его применения, начиная с парламентских выборов 2022 года;
- внести изменения в п.п. а) части (4) статьи 74 Кодекса о выборах, в целях адаптации цифры, используемой в качестве специального критерия распределения, к текущим реалиям и демографическим процессам в Республике Молдова, в частности, беря во внимание количество избирателей, выехавших за пределы Республики Молдова.

Правительство Республики Молдова:

- организовать публичные консультации по проекту постановления Правительства до принятия решения об утверждении перечня постоянных одномандатных округов;
- обеспечить, чтобы в духе положений Кодекса надлежащей практики в избирательных делах (п.17), могла быть использована возможность возврата на повторное рассмотрение, по необходимости, перечня округов, разработанного Комиссией, со строгими рекомендациями, сформулированными, в том числе, в процессе публичных консультаций;
- обеспечить доступность всех документов Комиссии, предшествующих разработке проекта решения;
- утвердить одномандатные округа после того, как Конституционный Суд выскажется по вопросу обращения № 117а, поданного 5 сентября 2017 года группой депутатов Парламента.

Конституционный Суд:

- в срочном порядке рассмотреть обращение № 117а об осуществлении проверки конституционности и признании неконституционным Закона № 154 от 20 июля 2017 года.

Комиссию по формированию одномандатных округов:

- в экстренном режиме публиковать все протоколы заседаний Комиссии;
- публиковать документы, разъясняющие критерии, используемые в процессе формирования округов. В частности, мы ссылаемся на то, как объясняются 5 избирательных округов, приписанных приднестровскому региону Республики Молдова и гражданам Республики Молдова, находящимся в день голосования за рубежом, или объяснение того, как соотносится количество избирателей в избирательных округах к необходимости, чтобы отклонение между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не превышало 10%.

Подписанты⁹:

1. Ассоциация Promo-LEX

⁸ <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=677&l=ro>

⁹ Перечень остается открытым и для других подписантов.

2. Центр Юридических Ресурсов Молдовы (ЦЮРМ)
 3. Центр Партнерство для Развития
 4. Восточно-Европейский Фонд
 5. Институт Публичных Политик
 6. Центр по Политике и Реформам
 7. WatchDog
 8. Ассоциация Независимой Прессы
-

Публичное обращение подписанная после утверждения решения правительства, 18.30

9. Институт Развития и Социальных Инициатив „Viitorul”
10. AGER
11. Transparency International Moldova