

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ)

Р.А. Курбанов, О.В. Шведкова, А.М. Белялова

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР РАБОТЫ 98-Й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

Аннотация. В статье представлен обзор заключений и докладов, рассмотренных и принятых на 98-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). Наиболее актуальными вопросами, рассмотренными на данной сессии, стали заключения о соответствии решения Верховного Совета Автономной Республики Крым о проведенном 16 марта 2014 года референдуме конституционным принципам соответствию международному праву и заключение по проекту Федерального конституционного закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Также был принят ряд заключений в отношении законодательства Боснии и Герцеговины, Болгарии, Молдовы, Черногории, Косово.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, Совет Европы, пленарная сессия, заключение, Российская Федерация, Крым, Босния и Герцеговина, конституция, законопроект, избирательное законодательство, Молдова.

21–22 марта 2014 года в г. Венеции состоялась 98-ая пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

Традиционно, Председатель Венецианской комиссии г-н Джанни Букиккио проинформировал присутствующих о работе Комиссии за период, прошедший с предыдущей 97-й пленарной сессии.

В частности, он сообщил Комиссии о том, что 11 марта 2014 года Европейской комиссией была принята новая рамочная программа ЕС по укреплению верховенства права в государствах-членах ЕС. Это трехступенчатый процесс, в ходе которого было предусмотрено, что Европейская комиссия может обращаться к Венецианской комиссии с запросами о возможной угрозе принципу верховенства права в одном из государств-членов ЕС.

В конце своего выступления г-н Букиккио поприветствовал ряд новых членов Венецианской комиссии.

В рамках доклада о деятельности Секретариата г-н Томас Маркерт проинформировал Комиссию о том, что председатель Подкомиссии по Латинской Америке г-жа Аланис Фигероа была вновь назначен мексиканскими властями, но теперь в качестве заместителя члена Комиссии. Учитывая, что заместители членов не могут председательствовать в подкомиссиях, ранее избранный заместителем председателя подкомиссии г-н

Жоаким Гомес Барбоса (Бразилия) теперь возглавит её. В целях поддержания отношений с Мексикой г-н Маркерт предположил избрать нового мексиканского члена Комиссии г-на Хосе Луна Рамос новым заместителем председателя подкомиссии. Это предложение было принято Комиссией.

Учитывая активное сотрудничество Комиссии с Комитетом министров Совета Европы, состоялся обмен мнениями с Постоянным представителем Кипра в Совете Европы, послом Теодорой Константииду, Постоянным представителем Словацкой Республики в Совете Европы, послом Драгославом Штефанеком и Постоянным представителем Италии в Совете Европы, послом Мануэлем Джакоанджели.

В соответствии с повесткой сессии был также рассмотрен вопрос о дальнейшем сотрудничестве Комиссии с Парламентской ассамблеей Совета Европы. Член Комитета по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ г-н Аркадио Диас Техера представил обзор деятельности отдельных комитетов ассамблеи. Он проинформировал Венецианскую комиссию, в частности о том, что Комитет по мониторингу принял декларацию о независимости и беспристрастности судебной власти и постоянно следит за ситуацией в отношении судебной власти в Турции.

Он также затронул ситуацию в Украине, сообщив Венецианской комиссии о принятии Ассамблеей Резо-

лущии 1974(2014) и Рекомендации 2035(2014) на тему: «Функционирование демократических институтов в Украине», принятии Комитетом по мониторингу декларации в поддержку территориальной целостности Украины, заявлении Комитета по правовым вопросам, осуждающего нарушение территориальной целостности и суверенитета Украины и принятии декларации Постоянного комитета Парламентской ассамблеи по рассматриваемому вопросу.

Кроме того, в рамках сотрудничества Комиссии с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на сессии выступил председатель Комитета по мониторингу Конгресса Ларс О. Молин, который, в частности, проинформировал Комиссию об отчетах по мониторингу в Армении, Швеции, Великобритании и Нидерландах, заключения по которым будут рассмотрены на следующей пленарной сессии, и сравнительных исследований, проводимых по поручению Конгресса, в частности на тему «Критерии проведения местных и региональных выборов».

Несмотря на то, что заключения Венецианской комиссии носят необязательный и рекомендательный характер, Комиссия все же следит за развитием событий в той или иной стране после принятия заключения.

В ходе 98-ой пленарной сессии Комиссия была кратко проинформирована о мероприятиях по реализации рекомендаций, содержащихся в принятых ранее заключениях в отношении проектов законов Черногории, Боснии и Герцеговины.

Так, в 2012 году Комиссией было принято заключение в отношении двух проектов поправок к конституционным положениям, касающихся судебной системы в Черногории. 31 июля 2013 года в Конституцию Черногории были внесены соответствующие поправки, а также изменения в отношении органов прокуратуры. На пленарной сессии, состоявшейся в октябре 2013 года, Венецианская комиссия признала, что эти поправки в значительной степени соответствовали ранее сформулированным рекомендациям. Вместе с тем, Комиссия с сожалением констатировала, что было принято решение о переназначении всех прокуроров. Такое переназначение может отрицательно повлиять как на прокуроров, которые были назначены на 5 лет, так и на заместителей прокуроров, назначенных пожизненно.

По инициативе Европейской комиссии 11 февраля 2014 года в Брюсселе прошла встреча, в которой приняли участие делегация Черногории, возглавляемая вице-премьером Черногории Душко Маркович, представители Европейской комиссии, а также представители Секретариата г-жа Граната-Меньини и г-н Дюрр. По результатам встречи было принято решение о том, что государственные обвинители будут занимать соответствующие должности до окончания их пятилетнего мандата, а также за ними сохраняется право участия в

выборах в руководящие органы прокуратуры. При этом заместители прокуроров будут иметь право на участие в выборах на должности государственных прокуроров на льготных условиях.

На сессии в июне 2013 года Венецианская комиссия приняла заключение по законопроекту о судах Боснии и Герцеговины. Законопроектом урегулирована деятельность судов государственного уровня Боснии и Герцеговины (за исключением Конституционного Суда) и учреждается новый Верховный Суд Боснии и Герцеговины, в компетенцию которого входит рассмотрение дел в апелляционной инстанции, переданных из Государственного суда, а также вынесение решений по иным вопросам, изложенным в представленном законопроекте.

В январе 2014 года Министерством юстиции Боснии и Герцеговины в Совет Министров был представлен новый законопроект о судах Боснии и Герцеговины. По запросу Европейского Союза Секретариат представил краткий неофициальный комментарий к новому проекту, в котором отмечается его усовершенствование, однако ряд вопросов, касающихся состава и количества судей (статья 4) и уголовной юрисдикции (статья 15), остались не решенными.

Касательно Краткого экспертного заключения по делу Седжич и Финчи против Боснии и Герцеговины, принятого в 2008 году, Комиссия была проинформирована об участии ее члена в нескольких совещаниях, организованных комиссаром ЕС по вопросам расширения и европейской политики добрососедства Штефаном Фюле, с лидерами ведущих политических партий Боснии и Герцеговины в целях принятия конституционных поправок, направленных на выполнение решения Европейский суд по правам человека по делу Седжич и Финчи против Боснии и Герцеговины. Директор по Западно-балканским государствам Управления по вопросам расширения Европейской комиссии г-н Жан-Эрик Паке проинформировал Комиссию о последнем раунде переговоров, состоявшемся в Сараево 18 февраля, когда комиссар Фюле вынужден был признать невозможность достижения компромисса политиками Боснии и Герцеговины и решил отказаться дальнейших переговоров по принятию конституционных поправок. Он заявил, что теперь решение по данному вопросу должны принять соответствующие институты Боснии и Герцеговины.

Г-жа Граната-Меньини также сообщила о постановлении Комитета министров от 6 марта 2014 года, в котором выражалось сожаление о том, что политические лидеры Боснии и Герцеговины не смогли достичь консенсуса по содержанию конституционных и законодательных поправок, направленных на ликвидацию дискриминации по этнической принадлежности на выборах в Президенты и в Палату представителей Бос-

нии и Герцеговины, и отмечается, что в результате отсутствия договоренности между политическими лидерами Боснии и Герцеговины, возрастает риск того, что конституционный и законодательный контекст, в котором будут проходить выборы, не будет соответствовать требованиям Европейского конвенции.

Деятельность Комиссии не ограничивается подготовкой экспертных заключений на законодательство стран – членов, ее экспертами на регулярной основе проводятся научные исследования в сфере ее деятельности, по результатам которых готовятся и принимаются на пленарных сессиях научные доклады и рекомендации. На 98-ой сессии были заслушаны и приняты два доклада: доклад об объеме и снятии парламентского иммунитета и доклад на тему: «Защита прав детей: международные стандарты и национальные конституции».

Текст принятого доклада об объеме и снятии парламентского иммунитета был довольно серьезно пересмотрен после последнего обсуждения на декабрьской сессии. В частности, в качестве образца отмечены правила Европейского парламента и Парламентской ассамблеи Совета Европы. Позиция Венецианской комиссии в отношении установления парламентской неприкосновенности заключается в том, что принятие национальных правил о парламентской неприкосновенности может быть обусловлено исключительно важностью общественных требований, при этом должен соблюдаться демократический принцип – принцип пропорциональности.

В докладе исследован термин «парламентский иммунитет», который рассматривается экспертами как сложное понятие, состоящее из двух элементов, имеющих различную природу и которые, как правило, по-разному регламентируются. Первый из элементов – «освобождение от ответственности» – означает иммунитет против судебного преследования, связанного с голосованием, высказыванием мнений и замечаний по любым вопросам в процессе осуществления парламентской деятельности. Данная часть парламентского иммунитета характеризуется как «более широкая свобода слова» по сравнению с аналогичными правами иных граждан. Второй элемент – «неприкосновенность» или иммунитет в узком смысле данного термина – определяет особую правовую защиту парламентариев, обвиняемых в нарушении закона, как правило, защиту от ареста, задержания и судебного преследования. С учетом такого понимания парламентского иммунитета был построен представленный доклад; в нем были сформулированы конкретные рекомендации для стран – членов Комиссии по правовому регулированию отношений, связанных с вопросами снятия парламентского иммунитета.

По мнению докладчиков, более предпочтительным является механизм освобождения от ответственности.

В свою очередь, предоставление неприкосновенности всегда должно сопровождаться положениями о ее снятии в целях предотвращения различных злоупотреблений (например, если парламентарий был пойман на месте преступления, в случае предполагаемых правонарушений особо тяжкого характера или когда запрос о снятии неприкосновенности касается противоправного поведения, которое не было строго связано с выполнением парламентских функций).

В докладе «Защита прав детей: международные стандарты и национальные конституции» отмечено, что динамичное развитие общества влечет появление новых угроз детскому благополучию. В связи с чем, основная задача исследования заключалась в изучении вопроса о том, обеспечивают ли конституционные нормы стран – членов Комиссии эффективную защиту прав детей в современных условиях. В результате текстуального анализа конституций стран – членов Комиссии экспертами были выявлены реализуемые в них подходы к закреплению конституционных прав детей. Констатируя в целом недостаточность провозглашения принципа недискриминации, в целях надлежащей защиты прав детей и основываясь на выводах рабочей группы, Комиссия рекомендует государствам – членам Совета Европы обеспечить в соответствии с их конституционным строем конституционные гарантии по признанию и защите прав детей, при этом были определены приоритетные направления такого признания и защиты.

В докладе особо подчеркнута роль Конвенции ООН о правах ребенка (ратифицирована 193 государствами), которая обеспечила международное признание детей в качестве обладателей законных прав. Именно на этом положении Конвенции основана рекомендация Комиссии в качестве основного подхода законодателей к защите прав детей.

Кроме того, в ходе сессии экспертами была представлена информация о ходе подготовки Институтом Макса Планка доклада о праве на свободу собраний, которое планируется принять на 99-ой пленарной сессии в июне 2014 года. Доклад представляет собой сравнительное исследование законодательства о свободе собраний в ряде стран, при этом особое внимание уделяется новым вопросам, таким как флешмобы, возросшая роль социальных сетей и т.д. Одна из целей подготовки доклада заключается в оценке выявленных значительных различий между национальным законодательством государств-членов Венецианской комиссии, а также в анализе их соответствия международным стандартам.

Данное исследование осуществляется в рамках работы Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по пересмотру Совместного регламента по свободе мирных собраний (впервые опубликованного в 2007 году и пересмотренного в 2010 году).

В соответствии с утвержденной повесткой дня членам Комиссии были представлены для обсуждения и принятия проекты заключений по законодательствам ряда стран.

Безусловно, особого внимания заслуживают два вопроса, рассмотренных на 98-ой пленарной сессии и имеющих особое значение для Российской Федерации: речь идет о принятых Комиссией заключениях по Украине и России.

За неделю до проведения 98-ой пленарной сессии по инициативе Генерального секретаря Совета Европы в повестку сессии были включены еще два вопроса: рассмотрение проекта заключения Комиссии о соответствии решения Верховного Совета Автономной Республики Крым о проведенном 16 марта 2014 года референдуме конституционным принципам (по итогам которого жители Крыма приняли решение о вхождении в состав РФ в качестве нового субъекта), а также заключение о соответствии международному праву проекта Федерального конституционного закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Подготовленный проект заключения Комиссии о соответствии решения Верховного Совета АРК конституционным принципам был направлен членам Комиссии уже 14 марта 2014 года. Рассмотрев проект заключения, Комиссия пришла к выводу о неконституционности решения Верховного Совета АРК о проведенном 16 марта 2014 года в Крыму референдума.

Принятое Комиссией заключение ограничено формальным анализом положений Конституции Украины и Конституции АРК. В заключении рассматривается только вопрос конституционности референдума. Вопросы международного права не затрагивались, так как они были в достаточной мере рассмотрены в проекте заключения по российскому законопроекту. Исторический фон и оценка последних событий в Киеве также не вошли в сферу анализа заключения.

Членом Комиссии от РФ, академиком Т.Я. Хабриевой и заместителем члена Комиссии профессором В.И. Лафитским на проект заключения был подготовлен и направлен членам Комиссии 18 марта 2014 года подробный комментарий, основанный на исторических аспектах воссоединения Крыма с РФ, на современной политической ситуации в Украине, а также на необходимости принятия во внимание международно-правовых гарантий на самоопределение крымского народа.

Эта позиция РФ была представлена на совместном заседании подкомиссии по федеральной власти и региональной власти и подкомиссии по международному праву 20 марта 2014 года (по результатам его

рассмотрения в проект не был внесен ряд поправок, направленных на ужесточение его формулировок).

В проекте Федерального конституционного закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предлагалось установление возможности принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части территории другого государства после референдума, проведенного в соответствии с процессуальными нормами этого государства или по требованию местных властей этого территориального образования, без необходимости заключения международного договора с соответствующим государством.

Заключение в отношении названного проекта Федерального конституционного закона РФ было рассмотрено на сессии, однако оно не было принято ввиду отзыва законопроекта его инициатором. Данный факт был подтвержден участвующим в пленарной сессии заместителем председателя Комитета Государственной Думы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству, депутатом Д.Ф. Вяткиным.

В результате заключение не было принято, но было одобрено как рабочий документ Комиссии, отражающий мнение его авторов.

Кроме того, на 98-ой пленарной сессии Комиссией были приняты следующие заключения: краткое экспертное заключение для Конституционного суда Грузии по вопросу доступа общественных теле- и радиовещателей в Конституционный суд; заключение по законопроекту о внесении изменений в закон о свободе религии в Косово; краткое экспертное заключение для Европейского Суда по правам человека в отношении парламентских комитетов по расследованию (дело Рывин против Польши); заключение по законопроекту о высшем судебном и прокурорском совете Боснии и Герцеговины, а также заключение по законопроекту о пересмотре Конституции Румынии.

По запросу Конституционного суда Грузии по вопросу доступа общественных теле- и радиовещателей в Конституционный суд экспертами Комиссии были рассмотрены три вопроса: имеет ли общественный вещатель право на свободу выражения своего мнения; может ли прекращение полномочий нынешних членов Попечительского совета являться нарушением конституционно охраняемых прав общественного вещателя и/или его права на свободу выражения мнения; имеет ли гражданин право оспорить решение в Конституционном суде или соответствующей судебной инстанции с целью защиты его права на получение информации в случаях, когда государство вмешивается в деятельность общественного вещателя.

Следует отметить, что в подобных случаях Комиссией не рассматривается конкретное дело по существу, ее экспертами был представлен анализ соответствующих норм международного и национального права, судебной практики ЕСПЧ о приемлемости жалоб со стороны общественных вещателей или членов правления этого вещателя на примере сравнительного конституционного прецедента Германии. Конституционному суду предложено из представленного заключения сделать выводы и решить в свете конкретных аспектов вопрос о возможности или невозможности такого обращения.

В принятом Комиссией кратком экспертном заключении для Европейского суда по правам человека по конкретным вопросам, касающимся парламентских комитетов по расследованию (дело Рывин против Польши) содержатся ответы на два вопроса, поставленные Судом перед экспертами Комиссии:

- 1) какие действия должны быть предприняты в случае сделанного в ходе разбирательства, проведенного парламентской следственной комиссией, предположения о совершении уголовного преступления;
- 2) в каком объеме и на каком этапе допустимо обнародовать ход разбирательства, проводимого парламентской следственной комиссией, в отношении деятельности человека, не занимающего государственную должность.

В экспертном заключении в качестве контрольного, надзорного и парламентского органа названы парламентские комитеты по расследованию. Экспертами особо отмечено наличие таких комитетов в большинстве стран. Проводимое уголовное разбирательство не препятствует осуществлению комитетами своих полномочий, деятельность которых является публичной. Их основной целью не является и не может являться выявление преступлений.

В отношении первого вопроса в заключении подтверждается значимость сотрудничества и обмена информацией между парламентским комитетом по расследованию и органами прокуратуры. В частности, указано, что комитет должен сообщить прокурору и передать в органы прокуратуры соответствующую информацию и документацию в том объеме, в котором это разрешено в соответствии с национальным законодательством.

По второму вопросу в экспертном заключении подчеркивается, что лица, наделенные государственной властью, должны быть готовы к более высокой степени открытости и прозрачности, чем частные лица.

На 98-ой пленарной сессии было принято заключение по законопроекту о внесении изменений в закон о свободе религии в Косово 2007 года. Закон, обеспечивающий гарантии для права на свободу совести и вероисповедания для всех жителей независимо от их религиоз-

ных убеждений, не устанавливает правовой механизм регистрации религиозных групп и получения ими статуса юридического лица. Отсутствие подобного механизма препятствует осуществлению прав религиозных групп (владение и регистрация имущества и транспортных средств, открытие банковских счетов и уплата налогов на заработную плату сотрудников и т.д.).

В принятом заключении рассмотрена предполагаемая законодателем Косово двухуровневая система регистрации. Пять религиозных общин (Исламская община Косово, Сербская Православная Церковь, Католическая церковь, Еврейская община и Евангелическая протестантская церковь), которые представляют собой историческое, культурное и социальное наследие страны, будут зарегистрированы автоматически. Другие религиозные общины могут получить легальный статус, пройдя процедуру регистрации, при условии, что они отвечают ряду условий, изложенных в законопроекте.

В представленном виде законопроект был в целом одобрен, однако в заключении содержится ряд рекомендаций. В частности, во избежание дискриминационного подхода властям рекомендуется в дополнение к пяти религиозным общинам, перечисленным в законопроекте, включить в список автоматически зарегистрированных общин все остальные установленные религиозные группы, которые являются частью исторического, культурного и социального наследия Косово.

Некоторые критические замечания и связанные с ними рекомендации касаются условий регистрации, требований к религиозным общинам, которые будут организованы на четкой иерархической основе и должны иметь «свой устав/правила». Комиссия критикует правила законопроекта, касающиеся целей и деятельности религиозной общины, отмечая нечеткость формулировки «не противоречить межрелигиозной толерантности и Конституции Республики Косово»; а также обязанность религиозных общин информировать власти о своем участии в организациях или конференциях за рубежом в качестве представителей из Косово. В проекте заключения также подчеркивается, что регистрация не должна быть обязательной и что ее правовые последствия, в том числе финансовые аспекты, должны быть четко определены законом.

На 98-й сессии было также принято заключение по законопроекту о пересмотре Конституции Румынии с изменениями, внесенными Подкомиссией по демократическим институтам на заседании 20 марта 2014 года. Заключение было подготовлено по запросу премьер-министра Румынии в рамках оказания содействия в проведении конституционной реформы, начатой после политического кризиса летом 2012 года. В заключении 2012 года Комиссией была подчеркнута важность лояльного и конструктивного сотрудничества между государственными учреждениями и рекомен-

довано в дополнение к конкретным законодательным изменениям, уточнить и усовершенствовать ряд институциональных и других положений, предусмотренных Конституцией, особое внимание уделив мерам, принимаемым румынскими властями в целях выполнения данных рекомендаций.

В заключении эксперты положительно оценили предпринятые для доработки предварительного законопроекта действия.

Законопроект обсуждался в июле 2013 года, однако рекомендации, сформулированные в 2012 году, были учтены частично: уточнены конституционные положения о распределении полномочий между Президентом и Правительством в международных вопросах, введены конституционные основания для освобождения от должности Адвоката народа, а также внесены отдельные поправки в отношении роспуска Парламента, если предложение об отрешении от должности Президента не было поддержано населением на референдуме.

Тем не менее, ряд вопросов, имеющих ключевое значение, остался не решенным. По-прежнему нет четкой конкретизации формы правления и нет ясности в определении относительно ролей основных государственных учреждений и их взаимоотношений. Не были должным образом приняты во внимание рекомендации, направленные на укрепление независимости судебной системы, в частности в отношении Высшего совета магистратуры и статуса прокуроров. Отмечена необходимость упрощения законодательной процедуры и ограничения до минимума использования государственных постановлений, также не учтены рекомендации по изменению процедуры временного отстранения Президента, и в случае одобрения – привлечение к юридической ответственности, инициированное парламентом по решению суда.

Таким образом, эксперты пришли к заключению о необходимости дальнейшей работы в отношении содержания, формулировки и согласованности конституционных положений, при этом рекомендовано использовать более прозрачный и всеобъемлющий подход в осуществлении конституционной реформы.

В ходе сессии был также рассмотрен и принят ряд совместных заключений: совместное заключение Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту Избирательного кодекса Болгарии; совместное заключение Комиссии и Управления по правам человека Генерального директората по правам человека и соблюдению законности по законопроекту о внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения.

Заключение по проекту избирательного кодекса было подготовлено по запросу заместителя спикера Парламента Болгарии, который был передан болгар-

ским властям в феврале 2014 года. После обсуждений в парламенте и несмотря на вето президента, аргументированного тем, что законопроектом «не достигается рациональное решение, в полной мере отражающее общественные ожидания», Избирательный кодекс был принят Национальной ассамблеей 4 марта 2014 года.

В заключении отмечается в целом прогрессивный характер кодекса, в частности сохранение пропорциональности избирательной системы. Экспертами особо указано на принятие во внимание в процессе разработки избирательного кодекса ряда замечаний, сформулированных в совместном заключении 2011 года. Так, были внесены изменения в отношении состава избирательных комиссий, уточнены сроки, в которые решения ЦИК могут быть обжалованы в Высшем административном суде и т.д. Однако Комиссия подчеркивает, что некоторые рекомендации, к сожалению, остались без внимания. В числе таких замечаний, например, предложение о регистрации избирателей и избирательных списков, необходимость сокращения ограничений избирательных прав людей с двойным гражданством, регулирование процедуры электронного голосования, а также те изменения, которые не требуют пересмотра Конституции (например, использование языков меньшинств, финансирования избирательной кампании или оптимального баланса членства в ЦИК).

В отношении Молдовы экспертами было принято сразу три совместных заключения: совместное заключение Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту о внесении изменений в избирательное законодательство, которое было предварительно одобрено Советом по демократическим выборам 20 марта 2014 года, совместное заключение Комиссии, Управления по правам человека Генерального директората по правам человека и соблюдению законности и ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту о дисциплинарной ответственности судей Республики Молдова, а также совместное заключение Комиссии и Управления по правам человека Генерального директората по правам человека и соблюдению законности по законопроекту о внесении изменений в Закон о разведывательной службе и Закон о специальных следственных действиях Республики Молдова.

Во всех заключениях комиссией были сформулированы конкретные предложения, направленные на приведение национального законодательства в соответствии с европейскими стандартами и демократическими принципами защиты прав и свобод человека.

В заключении на проект реформирования избирательного законодательства Республики Молдова, рассмотрение которого было инициировано спикером парламента Молдовы в ноябре 2013 года, отмечено, что в соответствии с представленным проектом планируется заменить существующую пропорциональную

избирательную систему на смешанную параллельную, в рамках которой члены парламента будут избираться по одномандатным округам и партийным спискам в общенациональном избирательном округе. Комиссия в целом отрицательно оценила данную реформу, что, в первую очередь, связано с предстоящими парламентскими выборами. Учитывая радикальность реформы, особо указано на необходимость достижения консенсуса со всеми участниками избирательного процесса в Молдове. Если ключевой задачей является достижение максимальной подотчетности политических институтов перед гражданами Молдовы, то это потребует принятия предварительного законопроекта, а не реализации новой комплексной реформы избирательной системы. Кроме того, необходима более четкая методология определения границ избирательных округов, а также принятие дальнейших мер, касающихся представительства Приднестровья и граждан Республики Молдова, проживающих за рубежом.

В ходе обсуждения заключения Вице-спикер парламента Молдовы заявил, что реформирование избирательной системы необходимо в целях уменьшения существующего «провал» между политиками и населением в Молдове, а представление Приднестровья в молдавском парламенте может снизить напряженность и существенно улучшить ситуацию в стране. Он подчеркнул, что сформулированные экспертами рекомендации будут учтены в дальнейшей работе над проектом.

В ходе подготовки совместного заключения Венецианской комиссии и Управления по правам человека Генерального директората по правам человека и соблюдению законности Совета Европы по законопроекту о внесении поправок и дополнений в некоторые законодательные акты, инициированные службой разведки и безопасности Республики Молдова, экспертами были проанализированы два закона Республики Молдова: Закон о службе государственной охраны и Закон о специальной розыскной деятельности. Законопроект направлен на регулирование ряда специальных следственных действий, выходящих за рамки уголовного права, путем разработки концепции мандата без-

опасности под контролем судьи. По мнению экспертов, такие действия являются допустимыми. Однако некоторые нормы проекта требуют дальнейшей доработки.

Подготовка совместного заключения Венецианской комиссии, Управления по правам человека Генерального директората по правам человека и соблюдению законности и ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту о дисциплинарной ответственности судей Республики Молдова была инициирована министром юстиции Республики Молдова. Экспертами отмечено, что многие положения законопроекта соответствуют европейским стандартам и стандартам ОБСЕ. Законопроект не содержит спорных вопросов, однако отдельные пункты требуют уточнения. В частности, это нормы, касающиеся оснований для дисциплинарной ответственности. Основным дискуссионным вопросом был вопрос о роли дисциплинарного совета и процедуре его деятельности. В заключении рекомендуется, в частности, усилить роль судей – инспекторов. В целях исключения участия одного и того же члена Высшего совета магистратуры во всех последовательных стадиях дисциплинарного производства предложено более подробно и четко разработать процедуры Высшего совета магистратуры.

На сессии Комиссия была также проинформирована о развитии ее сотрудничества с такими странами, как Казахстан, Ливия, Марокко, Албания (по вопросам реформирования судебной системы), а также о сотрудничестве с Государственной конституционной комиссией Грузии, о конституционных изменениях в Турции и по вопросам принятия новой Конституции Туниса.

В целях обсуждения конституционной реформы в Республике Армения в феврале 2014 года в Армению была направлена рабочая группа Комиссии, о результатах визита которой на сессии была представлена соответствующая информация. Проект концепции конституционной реформы подготовлен частично, все еще не определена форма правления. При этом представитель Армении заверил членов Комиссии, что в целях получения заключения Венецианской комиссии проект конституции будет представлен на рассмотрение ее экспертам.