



Liga Apărării Drepturilor
Omului din Moldova
League for Defence of Human
Rights of Moldova

coalitia 2009



coalitia civică
pentru alegeri libere și corecte

ГРАЖДАНСКАЯ КОАЛИЦИЯ ЗА СВОБОДНЫЕ И КОРРЕКТНЫЕ ВЫБОРЫ

ЛИГА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МОЛДОВЕ - LADOM

ОТЧЁТ

**О МОНИТОРИНГЕ ПРЕДВЫБОРНОГО ПРОЦЕССА.
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 2009**

Период мониторинга: октябрь – декабрь 2008



Проект «Мониторинг парламентских выборов 2009» реализуется при технической поддержке Национального демократического института (НДИ). Проект финансируется Евроазиатским фондом за счет средств, которые предоставили Шведское агентство по развитию и международному сотрудничеству (Sida/Asdi), посольство Великобритании в Молдове/ Фонд стратегических программ, Агентство США по международному развитию (USAID), а также при финансовом участии Национального фонда демократии США и посольства Германии в Молдове.

Мнения, выраженные в докладе, принадлежат авторам и могут не отражать позицию финансирующих сторон.

МОНИТОРИНГ ПРЕДВЫБОРНОГО ПЕРИОДА

Период мониторинга: октябрь – декабрь 2008 г.

Парламентские выборы 2009 г. считаются важнейшими для укрепления демократии в Республике Молдова, а условием для этого является прозрачный и корректный избирательный процесс.

Проект «Мониторинг парламентских выборов 2009» внедряется Лигой по защите прав человека в Молдове (LADOM) в рамках Гражданской коалиции за свободные и корректные выборы «Коалиция-2009».

В докладе представлены замечания сделанные в процессе мониторинга поведения избирательных органов, публичных властей, СМИ и политических партий в предвыборный период. Представленная в докладе информация собрана 6 региональными координаторами и 37 долгосрочными наблюдателями. Информация охватывает различные аспекты избирательного процесса. Мониторинг проводится в соответствии с общепринятыми международными стандартами и принципами, которые содержатся в Кодексе поведения наблюдателя и Кодексе о выборах Республики Молдова.

РЕЗЮМЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За отчетный период проведения мониторинга был отмечен ряд позитивных сдвигов: открытый и конструктивный диалог между Центризбиркомом и гражданским обществом, подготовка потенциальных служащих избирательных структур, действия по информированию и гражданскому воспитанию избирателей, активизация деятельности политических партий.

Вместе с тем, негативные тенденции в проведении избирательного процесса остаются. Несмотря на рекомендации Венецианской комиссии, Совета Европы и ОБСЕ, ограничения из Кодекса о выборах не были устранены.

Особое беспокойство представителей LADOM вызывают следующие негативные аспекты в ходе избирательного процесса:

Парламент не обеспечивает прозрачность в том, что касается назначения даты проведения парламентских выборов 2009 г., и не предпринимает мер относительно интерпретации и применения законодательства о выборах, чтобы не допустить нарушения избирательных прав.

- Власти не обеспечивают в достаточной мере соблюдение всех основных прав и свобод граждан и не предпринимают мер, чтобы не допустить подобных нарушений в будущем.
- Центральные власти вмешиваются в действия с предвыборным подтекстом, которые могут подрывать автономию и демократию на местном уровне.
- Финансовые ресурсы распределяются местным бюджетам по политическим критериям.
- Неоднозначные реакции Центризбиркома на предвыборные действия политических партий.
- Неравные условия для потенциальных избирательных конкурентов.
- Несоблюдение Деонтологического кодекса журналиста.
- Возможное создание дисбаланса на информационном пространстве страны.
- Применение бюрократических процедур при изменении прописки, что создает трудности для корректного составления списков избирателей.

С целью обеспечения корректного, свободного и прозрачного избирательного процесса рекомендуем властям устранить вышеперечисленные проблемы.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. Предвыборный контекст

Молдова – парламентская республика, в которой действует однопалатный законодательный орган, составленный из 101 депутат, которые избираются по партийным спискам по единому национальному избирательному округу один раз в 4 года. Мандат нынешнего парламента завершается, и, исходя из положений действующего законодательства, констатируем, что выборы нового парламента будут назначены, скорее всего, на вторую половину марта 2009 г. Парламентские выборы имеют особое значение еще и потому, что вслед за ними предстоит избрать и нового президента страны.

Процесс организации предстоящих парламентских выборов характеризуется как позитивными, так и негативными аспектами. К положительным моментам можно отнести существование институциональной стабильности и незначительный экономический рост, национальный консенсус относительно европейского курса страны, получение преференций в ассиметричной торговле, обещания об углублении отношений с Евросоюзом при условии проведения свободных и корректных парламентских выборов¹;

Негативные аспекты касаются введения ограничительных мер для избрания в парламент небольших партий; напряженные отношения между центральными и местными властями; сужение круга потенциальных избирательных конкурентов; негативный вердикт ЕСПЧ по некоторым вопросам избирательного характера. К вышеперечисленным проблемам необходимо добавить и нерешенность приднестровского конфликта.

С 2005 года парламент оказал особое внимание изменению Кодекса о выборах, который был дополнен 9 законами. Последние два дополнения предусматривают повышение избирательного порога до 6%, запрещение создания предвыборных избирательных блоков, а также запрещение лицам с гражданством нескольких стран баллотироваться на должность депутата в парламент РМ². Эти меры были приняты парламентским большинством несмотря на неоднократные рекомендации международных экспертов³ воздержаться от продвижения подобных изменений. Таким образом, внесенные законодательные дополнения можно квалифицировать как создание благоприятных юридических рамок только для крупных партий.

Несмотря на то, что депутаты из оппозиции представили законопроект об изменении законодательства⁴ с тем, чтобы устранить соответствующие положения, это

¹ Заключение по Республике Молдова, принятые 13 октября 2008 г. министрами иностранных дел стран ЕС, в которых отмечается: „Совет ЕС напоминает, что от ритма и качества реформ в Республике Молдова зависят отношения с Евросоюзом. В этой связи Совет призывает руководство РМ предпринять необходимые усилия для укрепления правового государства и выполнения обязательств в области основных прав и свобод граждан. ЕС оказывает особое значение проведению парламентских выборов 2009 г. в демократической обстановке».

² Закон №273-XVI от 7.12.2007 об изменении и дополнении некоторых законодательных актов; Закон №76-XVI от 10.04.2008 об изменении и дополнении Кодекса о выборах; Закон №273-XVI от 7.12.2007 об изменении и дополнении некоторых законодательных актов.

³ Нота №AS/Mon(2008)28 от 13 ноября 2008 о соблюдении обязанностей и обязательств, взятых Молдовой; Совместное заключение №484/2008 CDL (2008) 094 CE и ОБСЕ/BIDDO от 10 апреля 2008 г. по поводу Кодекса о выборах РМ; Доклад Комиссии по соблюдению обязанностей и обязательств странами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), ПАСЕ (док.11374, 14 сентября 2007), и др.

⁴ Законопроект №.3416 от 10.12.2008 об изменении некоторых законодательных актов, представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Виталией Павличенко и Ионом Нягу.

представляется маловероятным, хотя с подобными рекомендациями выступили Венецианская комиссия, Совет Европы и ОБСЕ.

2. Публичные власти

Парламент не обеспечивает прозрачность в том, что касается назначения даты проведения парламентских выборов 2009 г., и не предпринимает мер относительно интерпретации и применения законодательства о выборах, чтобы не допустить нарушения избирательных прав.

Подготовка к парламентским выборам 2009 г. началась с самого парламента, который в предвыборный период принял целый ряд инициатив в области избирательного законодательства⁶. Однако, к сожалению, парламент не рассматривает заранее вопрос о назначении даты проведения выборов. До настоящего времени проект решения о дате проведения парламентских выборов 2009 г. не был зарегистрирован в качестве законодательной инициативы и такой вопрос не включен в повестку дня парламента. Это держит в напряжении все политическое общество и может затянуть и планы Центризбиркома по организации избирательной деятельности.

Парламент не проявил адекватную реакцию и на решение ЕСПЧ и рекомендации Венецианской комиссии относительно ограничений избирательного законодательства. Это вызывает беспокойство гражданского общества и ставит под сомнение искренность властей в том, что касается намерения организовать свободные и корректные выборы.

Власти не обеспечивают в достаточной мере соблюдение всех основных прав и свобод граждан и не предпринимая мер, чтобы не допустить подобных нарушений в будущем.

Некоторые политические партии говорят об ограничительном характере нового закона о политических партиях. Это может негативно сказаться на деятельности политических партий, а значит, и на реализацию политических прав граждан. Также, в предвыборный период многие граждане получили повестки в суд, были задержаны и санкционированы правоохранительными органами за свободное высказывание своих мнений⁷, за активное участие в собраниях политического характера, а также за намерение ассоциироваться с политическими партиями⁸.

Вызывает также беспокойство принятие Закона о проверке госслужащих и кандидатов на эти должности. Положения этого закона могут быть использованы для осуществления давления на госслужащих.

Центральные власти вмешиваются в действия с предвыборным подтекстом, которые могут подорвать автономию и демократию на местном уровне.

В предвыборный период в центре внимания продолжает оставаться напряженность между центральными властями и примарией муниципия Кишинев, деятельность которой затруднена целым рядом факторов. В частности, центральные власти

⁶ В предвыборный период как правительство, так и депутаты из оппозиции представили ряд законопроектов избирательного характера. Выделяются законопроекты о выделении финансов для повышения зарплат, капитальных инвестиций и др. В этой связи следует отметить Закон об изменении и дополнении Закона о госбюджете на 2008 г.; Закон о госбюджете на 2009 г., и др.

⁷ Неудачная акция протеста, 19 декабря 2008 г.

⁸ В Дрокиевском районе выявлены действия по запугиванию лидера местной территориальной организации Центристского союза за партийную принадлежность. Аналогичные случаи зарегистрированы по стране и в отношении членов или сторонников ЛДПМ и ЛП.

подчеркивают, что муниципальные власти не в состоянии обеспечивать эффективное управление делами муниципия. В последнее время напряженность перенеслась и в примарию, где происходят постоянные вербальные стычки между генпримаром и новым председателем Кишиневского муниципального совета.

Ситуация, которая создавалась вокруг рождественской елки носит предвыборный характер, а вмешательство правоохранительных органов создает эффект запугивания. Точно так же можно квалифицировать предупреждения прокуратуры о привлечении к ответственности служащих примарии за то, что те не представили новый тариф на теплоэнергию⁹.

Распределение финансовых средств по политическим критериям

Во время принятия Закона об изменении и дополнении Закона о госбюджете на 2008 г. и принятия Закона о госбюджете на 2009 г. некоторым населенным пунктам в привилегированном порядке было выделено существенные средства для капитальных инвестиций. Так, местные власти, которые планируют бюджетные средства, подчеркивают их предвыборный характер, отмечая принадлежность к политическим формированиям благодаря которым эти средства выделяются на реализацию капитальных инвестиций или социальных проектов. На уровне местных бюджетов деньги также распределяются по политическим критериям, что можно считать подкупом избирателей и несправедливостью по отношению ко всем налогоплательщикам¹⁰. К этому можно отнести и использование административных ресурсов для укрепления политических формирований. Так, президент страны, депутаты и другие официальные лица во время рабочих встреч по стране подчеркивают результаты деятельности тех политических партий, которых они представляют, и насколько важно для страны, чтобы эти политформирования победили на выборах¹¹.

Следует отметить также, что из госбюджета было увеличено финансирование силовых структур (полиция, СИБ, армия), компании «Teleradio Moldova», а также повышены зарплаты бюджетным работникам. Надеемся, что эти действия не носят политический характер и не будут использованы в предвыборных целях.

⁹ Инфотаг, 15 декабря 2008, Прокуратура предупреждает примарию; Info-Prim Neo, 17 декабря 2008, Полиция арестовала рождественскую елку.

¹⁰ В Шолдэнештах на заседании местного районного совета от 11.XII.08 примар Шолдэнешт Александр Тиника отметил, что благодаря тому, что он представляет ХДНП, в 2009 г. городу дополнительно было выделено 2 млн. леев на дороги и коммунальное хозяйство; В Унгенах инвестируется в строительство теплоцентрали и отопительной системы Дворца культуры. Сразу после этого будут выделены средства для ремонта дороги L385, которая ведет к селу Тодирешть, Унгенского района. Несмотря на то, что в этом направлении есть дороги и из других сел, которые также нуждаются в ремонте, районный советник Ион Булхак призвал коллег по местному районному совету принять решение о выделении денег для ремонта именно этой дороги; В Чимишлии распределение бюджетных средств также осуществляется по политическим критериям и др.

¹¹ В Дрокиевском районе группу депутатов от фракции ПКРМ, которые приехали в район на встречу с избирателями, встречал и сопровождал председатель района (член ПКРМ); через несколько дней сюда приехала группа из 10 депутатов от АМН, которых по той же схеме принял и сопровождал в поездках по примариям примар города (член АМН). 04.12.2004 в селе Кухурештий де Сус был сдан в эксплуатацию газопровод. На церемонии присутствовали президент страны Владимир Воронин и руководство Флорештского района во главе с Михаилом Русу. Мероприятие носило очевидный агитационный характер в пользу ПКРМ – президент страны и председатель района выступили с заявлениями о заслугах ПКРМ перед страной и т.д. Об успехах, достигнутых в развитии Флорештского района, говорили и другие чиновники – о реформе в области здравоохранения – директор центра семейного врача С. Русу. Все заявления носили предвыборный характер, учитывая, что все руководство Флорештского района входит в состав ПКРМ.

3. Центральная избирательная комиссия

Центральная избирательная комиссия является единственным постоянным избирательным органом. В состав Центризбиркома входят 9 членов с правом голоса, из которых 7 членов назначаются парламентом (5 членов выдвигаются партиями из оппозиции пропорционально количеству мандатов), по одному – президентом страны и правительством. В своем нынешнем составе, который был достигнут в результате политического консенсуса, Центризбирком работает с 11 ноября 2005 г., мандат рассчитан на 5 лет.

Информирование и избирательное воспитание

В предвыборный период Центризбирком организовал информационно-воспитательную работу избирателей. В сотрудничестве с представителями гражданского общества Центризбирком представил ряд проектов, которые призваны воспитать гражданское чувство ответственности среди молодых избирателей. Также, ЦИК реализовал первый этап подготовки избирательных функционеров.

В этой связи призываем парламентские политические партии и местные власти в приоритетном порядке назначать в качестве избирательных служащих тех лиц, которые прошли соответствующее обучение в рамках семинарах ЦИК, чтобы обеспечить профессионализм избирательных функционеров и не допустить израсходование публичных средств.

Следует отметить, что политические партии, судебные инстанции или местные советы имеют реальную возможность влиять на избирательные органы путем отзыва их членов. Это может ставить под сомнение независимость членов избирательных органов, так как они подвергаются повышенному риску политической коррупции, что может подорвать корректность выборов. В этой связи призываем представителей и наблюдателей, которые будут аккредитованы избирательными органами, быть бдительными и не допустить акты коррупции со стороны политических партий.

Неоднозначные реакции ЦИК на предвыборные действия политических партий

В предвыборный период Центризбирком неоднозначно реагирует на действия избирательного характера той или иной партии. Так, за организацию действий, носящие предвыборный характер, некоторые политические партии¹² получили от Центризбиркома неофициальное предупреждение о том, чтобы не начинать предвыборную кампанию раньше ее официального старта. В то же время, аналогичные действия, организованные другими партиями, остаются без реакции со стороны ЦИК¹³.

4. Политические партии

Активизация деятельности политических партий

В предвыборный период отмечается активизация деятельности политических партий, которые готовятся к вступлению в избирательную кампанию. В этот период проходят съезды (конференции), активизируются партийные СМИ, публикуются другие

¹² После множественно действий с избирательном характере совершенные политическими партиями Центризбирком вынес публичное предупреждение о недопущении начала предвыборной кампании до ее официального старта.

¹³ 17 декабря 2008 г. в 15.00 в штаб-квартире Демпартии состоялась пресс-конференция, на которой была представлена кандидатура на должность премьер-министра после парламентских выборов 2009 г., а также кандидатуры нескольких министров будущего правительства. На вопрос журналистов, почему партия уже начала предвыборную кампанию, ее председатель ответил, что правящая партия уже давно начала эту кампанию, дав понять, что Демпартия не хочет отставать. На пресс-конференции обсуждались исключительно вопросы избирательного характера.

издания, направленные на электорат. На местах деятельность политических партий направлена на информирование населения о политических платформах и укрепление начальных партийных организаций. Однако некоторые политические формирования проводят политическую рекламу путем оказания бесплатных услуг населению¹⁴, что можно интерпретировать и как способ подкупа избирателей.

Предвыборные слияния политических формирований

В результате законодательных ограничений для участия в избирательном процессе отмечается предвыборная переориентация местных лидеров и консолидация рядов потенциальных избирательных конкурентов. Также, из-за невозможности создания предвыборных блоков, небольшие партии объединяются путем слияния.

Неравные условия для потенциальных избирательных конкурентов

В предвыборный период политические формирования заняты приведением своих учредительных документов в соответствии с требованиями нового закона о политических партиях, который воспринимается и применяется по разному, что вызвало ряд конфликтов. Так, партии утверждают, что Министерство юстиции продолжает умножать ограничительные меры, пользуясь несовершенством законодательства относительно политических партий. Министерство юстиции вступило в конфликт с несколькими потенциальными избирательными конкурентами, которые желают зарегистрировать те или иные изменения в учредительных документах¹⁵.

5. Средства массовой информации

Несоблюдение Деонтологического кодекса журналиста

В предвыборный период масс-медиа активизировалась и распространенная информация напрямую или косвенно влияет на будущий избирательный процесс. Партийная пресса, которая до сих пор не слишком издавалась, активизировала свою деятельность, в том числе путем бесплатного распределения читателям.

Говоря о государственных и независимых СМИ необходимо отметить, что деятельность масс-медиа не обеспечивает плюрализм мнений и зачастую изобилует пристрастными мнениями, что не вписывается в нормы деонтологического кодекса¹⁶. Зависимость и пристрастность характерны и для региональных СМИ¹⁷. Отсутствие корректного информирования с соблюдением плюрализма мнений лишает граждан права доступа к правдивой и корректной информации. Такая ситуация ограничивает право граждан быть информированными и подрывает право на свободу слова.

¹⁴ 07 декабря 2008 в коммуне Тэтэрэука Веке, Сорокского района, три врача из Кишинева предоставили бесплатную консультацию Организации христиан-демократических врачей и фармацевтов (ХДНП). Во время консультаций были розданы календари с эмблемой партии и рекламные брошюры с символикой ХДНП, а также контактные данные врачей.

¹⁵ Отказ Минюста регистрировать изменения в учредительных документах Народно-республиканской партии пришлось решать в Кишиневской апелляционной палате, а отказ регистрировать некоторые изменения в учредительных документах Центристского союза привел к созыву внеочередного съезда формирования и т.д.

¹⁶ NIT.....Либеральная партия (ЛП) на пресс-конференции от 16 декабря 2008 г. (12.00) проинформировала общественность о том, что национальное телевидение не предоставило этой партии право на реплику после распространения на телеканале «Молдова1» информации о позиции ЛП относительно нового Кодекса об образовании. По словам представителей ЛП, представленная на телеканале информация была существенно искажена.

¹⁷ В №51 Флорештской районной газете «Drapelul» от 12.12.2008 первая страница полностью посвящена визиту президента РМ на церемонии дачи в эксплуатацию газопровода в селе Кухурештий де Сус. В статье содержится исключительно хвалебные высказывания в адрес руководства района и страны относительно развития Флорештского района. В негативном свете представлено руководство страны до прихода ПКРМ к власти (отключение электроэнергии, внутренний и внешний долг РМ). В Штефан-Водэ районная газета «Prieg» освещает только вопросы, касающиеся деятельности районного совета. Все материалы преподаются исключительно через призму достигнутых успехов; и др.

Возможное создание дисбаланса на информационном пространстве страны

Отдельная ситуация создалась вокруг телеканала «PRO TV», которого многие граждане считают объективным источником информирования. Этот телеканал и журналисты, которые там работают, подверглись нападкам со стороны ряда депутатов и угрозам о не продлении лицензии, что впоследствии подтвердил КСТР¹⁸. В этой связи КСТР объявил мораторий на выставление частоты «PRO TV» на конкурс до завершения парламентских выборов. Это можно расценить как форму осуществления давления на всех вещательных СМИ Молдовы.

6. Избирательные списки

Своевременное обновление списков избирателей

С целью обеспечения корректного составления списков избирателей Центризбирком совместно с Министерством информационного развития готовят Государственный реестр избирателей, который представляет собой единую информационную систему по учету избирателей в Молдове.

Учитывая, что до настоящего времени списки избирателей еще не были переданы местным властям и дата передачи пока не известна, секретари претур муниципия Кишинев обеспокоены тем, что не успеют проверить списки в установленные сроки.

Применение бюрократических процедур при изменении прописки

В связи с возможным изменением местожительства в Государственном реестре населения, встречаются бюрократические барьеры при получении различных справок от местных властей первого уровня (состав семьи, отсутствие долгов по коммунальным услугам, выплатам налогов, в соцфонд и т.д.). Процедура подачи соответствующих документов в Отдел по учету и документированию, который должен дать ответ после их рассмотрения, также бюрократизирована. Кроме того, большое расстояние до районного центра, высокие тарифы и длинные очереди также являются проблемой для многих людей. Все это сказывается негативно на корректное составление списков избирателей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая, сделанные замечания и констатации рекомендуем:

- Парламенту рекомендуется обеспечить прозрачность в том, что касается назначения даты проведения парламентских выборов 2009 г. и принять меры относительно интерпретации и применения избирательного законодательства с целью недопущения нарушения избирательных прав
- Властям рекомендуется обеспечить соблюдение всех основных прав и свобод граждан и предпринять меры по недопущению подобных нарушений в будущем.

¹⁸ В своем письме №824 от 09 декабря Координационный совет по телевидению и радиовещанию сообщает СП «Mediapro», что заявление о продлении лицензии на вещание отклонено из-за невыполнения условий, предусмотренных ст.24 Кодекса о телевидении и радиовещании, и что частоты на которых вещает «PRO TV» будут выставлены на конкурс.

- Центральным властям рекомендуется воздержаться от мер предвыборного характера, которые могут подорвать автономию и демократию на местном уровне.
- Политическим партиям рекомендуется в приоритетном порядке назначать в качестве избирательных служащих тех лиц, которые прошли соответствующее обучение в рамках семинарах ЦИК, и не допустить отзыва избирательных функционеров в период избирательной кампании.
- Властям рекомендуется ослабить давление на политические партии с целью обеспечения равных условий для всех возможных избирательных конкурентов.
- Государственным и независимым СМИ рекомендуется соблюдать принципы и требования Деонтологического кодекса журналиста и освещать события объективно, беспристрастно и с соблюдением плюрализма мнений.
- КСТР рекомендуется не допустить необоснованное прекращение деятельности радиостанций и телеканалов, чтобы избежать создания дисбаланса на информационном пространстве страны.
- Центризбиркому и Министерству информационного развития рекомендуется обеспечить своевременную подготовку списков избирателей на базе Государственного реестра населения, чтобы примарии располагали достаточным временем для их проверки в соответствии с требованиями Кодекса о выборах.
- Министерству информационного развития рекомендуется упростить бюрократические процедуры при изменении местожительства, которые создают искусственные проблемы гражданам.