



Страсбург, 21 июля 2017 года

CDL-PI(2017)004

Заключение № 894/2017

Неофициальный перевод

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ВЕНЕСУЭЛА

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ В
СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА
РЕСПУБЛИКИ № 2878 ОТ 23 МАЯ 2017 ГОДА О
СОЗЫВЕ ВЫБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНОЕ
УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

**На основе комментариев
Г-жи Паломы БИГЛИНО (Замещающий член, Испания)
Г-жи Вероники БИЛКОВОЙ (Член, Чешская Республика)
Г-на Каарло ТУОРИ (Член, Финляндия)
Г-на Хосе Луиса САРДОНА (Член, Перу)
Г-на Хосе Луиса ВАРГАСА ВАЛЬДАСА (Замещающий член,
Мексика)**

Содержание

I. Введение	3
II. Предыстория	3
III. Конституционные основы.....	4
IV. Общие замечания и основные применимые стандарты	6
V. Анализ	8
A. Власть Президента Республики в части инициирования выборов в Национальное учредительное собрание.....	8
B. Полномочие Президента Республики по определению процедуры выборов в Учредительное собрание	10
C. Правила избрания Национального учредительного собрания.....	13
I. Заключение.....	18

I. Введение

1. 26 июня 2017 года Генеральный секретарь Организации американских государств (ОАГ) направил в Венецианскую комиссию письмо с просьбой подготовить заключение относительно правовых вопросов, возникающих в связи с Указом Президента Венесуэлы № 2878 от 23 мая 2017 года о назначении выборов в Учредительное собрание. Комитет Министров Совета Европы уполномочил Венецианскую комиссию подготовить заключение на основании вышеуказанного запроса.
2. Г-жа Палома Биглино, г-жа Вероника Билкова, г-н Карло Туори, г-н Хосе Луис Сардон и г-н Хосе Луис Варгас Вальдес выступили в качестве докладчиков по данному заключению.
3. 28 июня 2017 года Секретариат Венецианской комиссии направил письмо послу Венесуэлы в Королевстве Бельгия с предложением сообщить властям Венесуэлы о вышеуказанном запросе ОАГ, а также о возможности делегации Венецианской комиссии посетить Венесуэлу, встретиться с властями и другими заинтересованными сторонами. На сегодняшний день ответ не был получен.
4. В свете особого характера Указа Президента и близости выборов в Учредительное собрание (30 июля 2017 года), Бюро уполномочило направить предварительное заключение ОАГ, властям Венесуэлы и опубликовать до начала Пленарной сессии, которая пройдет в октябре 2017 года.
5. Настоящее Предварительное заключение было подготовлено на основе материалов, представленных докладчиками, и оригинальной испаноязычной версии Указа Президента.
6. *Предварительное заключение было направлено в Организацию американских государств и властям Венесуэлы 21 июля 2017 г., а также опубликовано на официальном сайте Венецианской комиссии. Предварительное заключение будет вынесено на обсуждение 6-7 октября 2017 года на 112-ой Пленарной сессии Венецианской комиссии.*

II. Предыстория

7. 1 мая 2017 года Президент Республики Венесуэла, заседаая в Кабинете министров, издал Указ № 2830, которым со ссылкой на статьи 348, 70, § 1 статьи 236 и статью 347 Конституции, назначил выборы в Национальное учредительное собрание «по областям и регионам, которые будут сформированы Национальным избирательным советом, на основе всеобщего, прямого избирательного права при тайном голосовании» (CDL – REF (2017)032) .
8. 23 мая 2017 года Президент Республики, заседаая в Кабинете министров, действуя в качестве “*convocante*” (лица, уполномоченного на созыв собрания), издал Указ № 2878 на основании статей 347, 348 и 70 Конституции, а также установил правила проведения выборов в Национальное учредительное собрание («*избирательные основы*») (CDL – REF (2017)032).
9. 24 мая 2017 года Национальный избирательный совет объявил о том, что выборы будут проведены 30 июля 2017 года.
10. 4 июня 2017 года Президент Республики во исполнение «*избирательных основ*» издал Указ Президента № 2878¹, который был дополнен Указом № 2889. В соответствии с данными указами и во исполнение статьи 70 Конституции 1999 года 30 июля для подготовки и представления проекта новой Конституции на референдум должно быть

¹ <https://fr.scribd.com/document/350820952/Gaceta-Extraordinaria-N-6-303>

CDL-PI(2017)004

сформировано Национальное учредительное собрание.

11. 6 июля 2017 года Заместитель Председателя Национального избирательного совета объявил о том, что 1 августа будут избраны 8 членов Учредительного собрания представительными органами коренных народов².

III. Конституционные основы

12. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 года содержит следующие относящиеся к вопросу положения:

Статья 1

Боливарианская Республика Венесуэла является свободной и независимой, основывающей свои моральные ценности свободы, равенства, справедливости и международного мира на доктрине Освободителя Симона Боливара.

Независимость, свобода, суверенитет, неприкосновенность, территориальная целостность и национальное самоопределение являются неотчуждаемыми правами Нации.

Статья 2

Венесуэла является демократическим, социальным и правовым государством, которое защищает в качестве высшей ценности своего конституционного строя жизнь, свободу, равенство, солидарность, демократию, социальную ответственность и, в целом, верховенство прав человека, этнический и политический плюрализм.

Статья 5

Суверенитет является неотчуждаемым и принадлежит народу, который осуществляет его напрямую через формы, предусмотренные настоящей Конституцией, и в соответствии с законодательством, а также косвенно посредством выборов в органы власти. Носителем и источником государственной власти является народ.

Статья 21

Все равны перед Законом, что означает следующее:

1. Не допускается дискриминация на основе расы, пола, мнения, социального положения, а также любая иная дискриминация, которая имеет своей целью отрицание или умаление признания, использования и осуществления прав и свобод каждого на основе принципа равенства. <...>

Статья 23

Подписанные и ратифицированные Венесуэлой международные договоры, пакты и конвенции по правам человека имеют статус конституционных норм и превалируют во внутреннем законодательстве, если в них содержатся нормы, предусматривающие более благоприятный режим соблюдения и осуществления прав человека, по сравнению с теми нормами, которые устанавливаются Конституцией Республики, и они могут непосредственно и напрямую применяться судами и другими органами государственной власти³.

Статья 63

Избирательное право является всеобщим. Оно осуществляется посредством свободного, всеобщего, прямого избирательного права при тайном голосовании. Закон гарантирует

² Новости на официальном веб-сайте Национального избирательного совета http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticias.php on 6 July 2017.

³ Не существует аналогичных положений в отношении иных международных договоров или обычного международного права.

принцип личного голосования и пропорционального представительства.

Статья 70

Участие народа в осуществлении своего суверенитета в политических делах осуществляется в следующих формах: избрание на выборные должности, референдум, консультации с общественностью, отзыв мандата, законодательная, конституционная и учредительная инициативы, открытые форумы и собрания граждан, чьи решения являются обязательными для других. Среди форм осуществления народного суверенитета в области социальных и экономических вопросов: деятельность органов социального обслуживания населения, органов самоуправления, соуправления, кооперативов различных форм, включая те, которые имеют финансовый характер, деятельность сберегательных фондов, общинных предприятий и иных форм объединений, действующих по принципам взаимной кооперации и солидарности. Закон устанавливает условия для эффективной реализации различных форм участия, предусмотренных в настоящей статье.

Статья 187

Функциями Национального собрания являются:

Осуществление законодательных полномочий в области компетенции Республики, а также по вопросам функционирования различных ветвей государственной власти. <...>

Статья 236

Полномочиями и обязанностями Президента Республики являются:

1. Соблюдение, а также обеспечение соблюдения Конституции и законодательства.
2. Руководство деятельностью Правительства.
3. Издание исполнительных распоряжений, имеющих силу закона, на основании предварительно изданного закона о наделении полномочиями.
4. Издание нормативных правовых актов во исполнение законодательства, в целом или в части, не нарушая дух, цель и причины существующего законодательства.

Статья 340

Целью внесения поправок является добавление или изменение одной или нескольких статей Конституции без существенного изменения структуры Конституции.

Статья 342

Целью конституционной реформы является частичный или полный пересмотр Конституции, а также замещение одного или нескольких её положений, не изменяя структуру и фундаментальные принципы Конституции.

Инициатива по проведению конституционной реформы принадлежит Национальному собранию после голосования большинством голосов его членов, а также Президенту Республики, заседающему в составе Кабинета министров, или по требованию не менее 15% избирателей, включенных в Гражданский и избирательный реестр.

Статья 347

Народ Венесуэлы является носителем конституционной учредительной власти. Осуществляя свои полномочия, народ может созвать Национальное учредительное собрание в целях реализации государственных преобразований, создания нового правопорядка и принятия новой Конституции.

Статья 348

Инициатива по созыву Национального учредительного собрания может быть осуществлена Президентом Республики, заседающим в Кабинете министров, Национальным собранием, 2/3 его членов, муниципальными советами после голосования 2/3 его членов, 15% избирателей, внесённых в Гражданский и избирательный реестр.

Статья 349

Президент Республики не может возражать против принятия новой Конституции. Действующие власти не могут каким-либо образом препятствовать решениям

CDL-PI(2017)004

Национального учредительного собрания. В целях обнародования новая Конституция публикуется в Официальном журнале Республики Венесуэла или в Вестнике Национального учредительного собрания.

Статья 350

Народ Венесуэлы, верный своей республиканской традиции и борьбе за независимость, идеалам мира и свободы, не признаёт никакой режим, закон или власть, которые не соответствуют демократическим ценностям, принципам и гарантиям или посягающим на права человека.

13. Венесуэла является членом ООН, Организации американских государств (ОАГ)⁴, а также некоторых иных специализированных международных организаций. Венесуэла подписала и ратифицировала большинство договоров Организации Объединённых Наций по правам человека, включая Международный Пакт по гражданским и политическим правам, а также Американскую конвенцию о правах человека, которая была денонсирована Венесуэлой в 2013 г.

14. Венесуэла также подписала Межамериканскую демократическую хартию⁵.

IV. Общие замечания и основные применимые стандарты

15. Данное заключение основано на том, что конституционные изменения не обязательно представляют собой конституционную реформу. В демократическом и правовом государстве основной закон должен препятствовать превращению обычных органов государственной власти в органы учредительной власти. В противном случае Конституция будет зависеть от прихоти политического большинства, а различие между обычной и учредительной властью исчезнет. Кроме того, конституционный порядок пересмотра основного закона должен предусматривать механизмы, гарантирующие, что такой пересмотр осуществляется с учетом демократических принципов и верховенства права. При наличии конституционной процедуры частичного или полного изменения Конституции она должна быть реализована в соответствии с основополагающими принципами предусмотренной юридической техники.

16. Следовательно, демократическая Конституция должна предусмотреть соответствующие механизмы для осуществления фундаментальных изменений Конституции, в том числе прямое одобрение квалифицированным большинством со стороны народа, а также другие методы контроля, обеспечивающие конституционную преемственность. Если подобные положения отсутствуют, а также если процедура является недостаточно эффективной, то Конституция может уполномочить действующие органы власти самостоятельно контролировать большинство аспектов конституционных изменений⁶.

17. Венецианская комиссия постоянно указывает на то, что процедура принятия поправок

⁴ В апреле 2017 г. Венесуэла предприняла ряд шагов по выходу из ОАГ; этот процесс займёт около 24 месяцев.

⁵ http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

⁶ См. Vega, Pedro de, "Constitutional Reform and the Issue of Constituent Power" [La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente], Madrid, Tecnos, 1985. ISBN 84-309-1217-7. Vega, Pedro de, "Constitutional reform as a defence of the Constitution and the Democracy" ["La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la Democracia"], II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2006, págs. 1-27. Hauriou, Maurice, "Principles of public and constitutional law" [Principios de derecho público y constitucional], translated to Spanish by Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, Editorial Reus, 1927.

к Конституции и даже принятие новой Конституции должны соблюдать положения действующей Конституции, насколько это возможно. Более того, Венецианская комиссия решительно поддерживает принцип конституционной преемственности, в рамках которой даже новая Конституция должна быть принята в соответствии с предписанными прежней Конституцией процедурами с целью укрепить стабильность, законность и легитимность нового порядка⁷.

18. Надлежащим образом проведенные процедуры внесения поправок, предусматривающие как общественные обсуждения, так и дебаты в органах государственной власти, могут существенно влиять на легитимность и чувство сопричастности к Конституции, а также способствовать постепенному развитию и укреплению демократических конституционных традиций. В противном случае, если правила и процедуры, касающиеся конституционных изменений, противоречивы и подвержены толкованию, или если они применяются слишком поспешно или без демократического обсуждения, то это может подорвать политическую стабильность и, в конечном счете, легитимность самой Конституции. В этом смысле Венецианская комиссия неоднократно подчеркивала, что надлежащее, открытое, осведомленное, своевременное и законное участие всех политических сил и гражданского общества в процессе реформ может внести существенный вклад в достижение консенсуса и обеспечение успешности конституционного пересмотра, даже если это неизбежно потребует времени и усилий. Для реализации вышесказанного также необходимо исполнение государством своих позитивных обязательств по обеспечению беспрепятственного осуществления права на свободу мирных собраний, свободу выражения мнений, а также на справедливое, адекватное и обширное распространение информации в средствах массовой информации⁸.

19. Венецианская комиссия также последовательно выражает мнение о том, что выбор избирательной системы является суверенным правом государства, которое он реализует с учетом особенностей политической системы. В регионе ОБСЕ и государствах-членах Венецианской комиссии существуют различные избирательные системы и их вариации. Государства имеют широкие полномочия в части определения избирательной системы, при условии соблюдения международных Конвенций и стандартов, и предоставлении гарантий всеобщего, равного, свободного и тайного голосования⁹.

20. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует, что «каждый гражданин должен иметь право и возможность без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным в ходе периодических выборов, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права, которое реализуется через тайное голосование, обеспечивающее свободное волеизъявление избирателей».

21. Замечание общего порядка № 25: статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голоса) посвящена праву на участие в ведении государственных дел, праву голоса и праву на равный доступ к государственной службе; в пункте 6, говорится о том, что граждане непосредственно участвуют в ведении государственных дел, когда они осуществляют полномочия в качестве членов законодательных и исполнительных органов власти. Данное право на прямое участие в ведении государственных дел подтверждено в

⁷ Доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2010)001 о конституционных поправках, а также заключения по отдельным странам.

⁸ Доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2010)001 о конституционных поправках, §§ 204, 205.

⁹ Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ CDL-AD(2017)012 на Проект закона Республики Молдова «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» (избирательная система для выборов в Парламент), § 25.

параграфе (b). Граждане также непосредственно участвуют в ведении государственных дел, когда они принимают новую или изменяют старую Конституцию, а также решают иные государственные вопросы посредством референдума или иного механизма, проведённого в соответствии с параграфом (b). Далее в параграфе 21 Замечаний общего порядка указывается, что «принцип один человек – один голос» должен соблюдаться в рамках любой избирательной системы: голос одного лица должен быть равен голосу другого. Определение границ избирательных округов и выбранный метод распределения голосов не должны искажать распределение голосов или дискриминировать какую-либо группу либо исключать или необоснованно ограничивать право граждан свободно избирать своих представителей».

22. Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам Венецианской комиссии¹⁰ выделяет пять принципов, которые лежат в основе избирательного наследия Европы: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право. В разделе 2.2 Кодекса указывается на «равное право голоса: места должны быть равномерно распределены между избирательными округами».

i. Указанное также предполагает, что выборы должны проводиться, как минимум, в нижнюю палату Парламента, а также на уровне региональных и местных властей.

ii. Необходимо чёткое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе одного из следующих критериев: численность населения, численность проживающих граждан (включая несовершеннолетних), число зарегистрированных избирателей и, возможно, численность лиц, реально участвующих в голосовании. Также может быть предусмотрено сочетание вышеуказанных критериев.

iii. Географический и административный критерий; может быть принят во внимание исторические границы.

iv. Допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 -15 % за исключением особых обстоятельств (защита сконцентрированных в одной местности национальных меньшинств, представление малонаселённой административной территории).

23. Эти принципы также закреплены в региональных и транснациональных декларациях, таких как Американская декларация прав и обязанностей человека (1948 год, статья XX), Американская конвенция о правах человека (статья 23), Межамериканская демократическая хартия (2001), Африканская хартия прав человека и прав народов (1981, статья 13.1) и Азиатская хартия прав человека (1998 года, статья 5.2), а также иных документах, которые указывают на права участия в политической жизни государства как на основополагающий принцип.

V. Анализ

A. Полномочия Президента Республики в части инициирования выборов в Национальное учредительное собрание

24. Конституция 1999 года проводит различие между поправками к Конституции, конституционной реформой (*в узком смысле*) и подготовкой совершенно новой Конституции Учредительным собранием. Три формы конституционной реформы (*в широком смысле*) регулируются разделом IX Конституции. Они различаются по объёму вносимых в Конституцию изменений. Поправки направлены на «добавление или изменение одной или нескольких статей Конституции без существенного изменения самой структуры» (ст. 340). Конституционная реформа направлена на «частичный или полный пересмотр Конституции, а также на замещение одного или нескольких её положений, не

¹⁰ Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам. Руководство и пояснительный доклад. Принят Венецианской комиссией на 52-ой пленарной сессии (Венеция, 18-19 октября 2012 г.), руководство II.2.a

изменяя ни структуру, ни фундаментальные принципы Конституции» (ст. 342). Наконец, реформа через Учредительное национальное собрание проводится в целях «реализации государственных преобразований, создании нового правопорядка и принятия новой Конституции» (ст. 347).

25. Инициатива Президента Мадуро направлена на отмену Конституции 1990 года и на принятие новой. Из трёх форм конституционной реформы выбрана третья – посредством Национального учредительного собрания. Именно эта форма предусмотрена указами Президента Мадуро.

26. В соответствии со ст. 347 Конституции учредительная власть народа Венесуэлы может быть реализована путём созыва Национального учредительного собрания. В статье 348 Конституции предусматривается, что инициатива созыва Национального учредительного собрания принадлежит Президенту Республики, заседающему в Кабинете министров, или Национальному собранию путем принятия решения 2/3 голосов ее членов, или 15% избирателей, внесенных в постоянный избирательный список.

27. Возникает вопрос, считать ли «инициативой» в рассматриваемом случае право на созыв Национального учредительного собрания или только право созвать референдум, на котором сам народ решит, необходимо ли осуществить созыв Национального учредительного собрания. Формулировка статей 347-348 Конституции может означать, что статья 348 регулирует лишь полномочие по инициированию процедуры, которая может привести к формированию Национального учредительного собрания, в то время как статья 347 указывает, что «народ Венесуэлы» принимает решение о созыве Учредительного собрания. Решение, очевидно, должно быть принято путём референдума. В соответствии с представленным толкованием Президент обладает лишь правом на инициативу, которая требует одобрения на референдуме.

28. В Решении № 378/2017 от 31 мая 2017 года Конституционная палата Верховного Суда, которая уполномочена на осуществление конституционного контроля, признала Указ Президента № 2830 конституционным. Верховный Суд постановил, что «организация референдума до созыва Национального учредительного собрания не является необходимой и конституционно обязательной, поскольку данное требование явным образом не установлено в Главе III Раздела IV Конституции». Верховный Суд отличает нынешнюю ситуацию от ситуации, складывавшейся до принятия Конституции 1999 года, когда был проведён референдум по вопросу созыва Национального учредительного собрания. Верховный Суд указал на то, что в 1999 году проведение референдума о созыве Национального учредительного собрания было необходимо в связи с тем, что действовавшая на тот момент Конституция не содержала в себе никаких положений о таком институте¹¹.

29. Решение Верховного Суда № 378/2017 не учитывает различие в формулировках: осуществление учредительной власти народом Венесуэлы через созыв Национального учредительного собрания и полномочие Президента инициировать созыв Национального учредительного собрания. Совершенно очевидно, что Верховный Суд не возражает против введения в новую Конституцию такого порядка принятия Конституции, который уже имел место в 1999 году, но без явной опоры на конституционные положения; процедура также предусматривает проведение референдума на предмет созыва Национального

¹¹ Некоторые авторы высказывают мнение о том, что Конституция делит процесс инициирования конституционной реформы на два этапа: инициатива и созыв Учредительного собрания. Ввиду того, что инициатива принадлежит всем субъектам, перечисленным в статье 348 Конституции, то созыв осуществляется народом, который должен выразить свою волю путем референдума (как это было в 1999 году). См., например, Vicente Díaz, Consideraciones sobre una constituyente, El Nacional, 3 de mayo de 2017; A Constituent Assembly in Venezuela is No Substitute for Elections: WOLA Calls on Venezuela to Announce Electoral Timetable, WOLA, 15 May 2017

учредительного собрания.

30. Между тем, решение Верховного Суда не даёт ответа на целый ряд других вопросов. Во-первых, в то время как статьи 347 и 348 Конституции Венесуэлы оставляют неясность в отношении содержания и последствий инициативы по созыву Национального учредительного собрания, то положения §3 статьи 345 и статьи 344 требуют вынесения на референдум конституционных поправок в течение тридцати дней после одобрения Конгресса. Если даже такие незначительные изменения должны быть предметом обсуждения общественности, то можно обоснованно предположить, что фундаментальное изменение Конституции также потребует обсуждения с привлечением общественности. Той же самой логике следуют статьи 74 и 218 Конституции, согласно которым полная или частичная отмена законов должна быть вынесена на референдум. Необходимо заметить, что в правовой системе Венесуэлы вынесение вопросов первостепенной важности, таких как принятие новой Конституции, на прямое и широкое обсуждение народа приветствуется. Обсуждения включают в себя, но не ограничиваются, проведением национального референдума на предмет созыва Учредительного собрания (*ex ante referendum*), формирование Учредительного собрания на основе всеобщих выборов, одобрение (или отклонение) текста новой Конституции (*ex post referendum*). Во-вторых, Указ Президента 2878 не предусматривает демократической процедуры для необходимого пересмотра Конституции, что может подорвать ведущую роль и механизмы участия Народа в конституционных инициативах (см. статьи 5 и 70 Конституции). В-третьих, созыв Учредительного собрания напрямую Президентом приводит к тому, что только один орган государственной власти (и власти исполнительной), игнорируя при этом другие государственные органы, через которые народ осуществляет свой суверенитет (например, Учредительное собрание), обладает достаточными полномочиями по перезаключению общественного договора. Последнее ставит проблему в части соблюдения демократических принципов и принципов равенства и разделения властей, которые закреплены в статьях 1, 2, 5, 19, 21 и 136 Конституции. Президент Венесуэлы является лишь одним из действующих институтов власти и не может быть единолично уполномочен на созыв Национального учредительного собрания без созыва референдума.

31. В 1999 году референдум *ex ante* и референдум *ex post* были проведены, что позволило народу Венесуэлы участвовать в конституционных процессах. Даже если референдумы *ex ante* и *ex post* были проведены без требования на то Конституции 1999 года, то их проведение было целесообразным и осуществлено в соответствии с демократическими стандартами. В конечном итоге, сам Указ № 2878 подчеркивает, что основным мотивом предстоящих изменений является преодоление внутривластной напряжённости и обеспечение мира. Эти цели могут быть достигнуты только если народ, т.е. все части общества, будут активно принимать участие в планируемых конституционных процедурах. Определяя народ в качестве носителя учредительной власти (статья 347), народ должен участвовать в конституционной реформе настолько широко, насколько это возможно, хотя конкретные формы такого участия определяются в каждом конкретном случае (в рамках статьи 70). Проведение выборов в Учредительное собрание, которое предусмотрено в Указе № 2878, вряд ли является достаточным, чтобы удовлетворить данное требование.

32. В заключение отметим, что в свете соответствующих конституционных положений, а также предшествующего конституционного опыта Венесуэлы и в связи с отсутствием убедительных доводов, свидетельствующих об обратном, Венецианская комиссия считает, что решение вопроса о том, может ли быть созвано Национальное собрание после проведения референдума, не является окончательным.

В. Полномочия Президента Республики по определению процедуры выборов в Учредительное собрание

33. Конституция 1999 года не содержит никаких конкретных положений о составе и выборах в Национальное учредительное собрание. Избирательное законодательство также их не содержит. Вышеуказанные вопросы урегулированы Указом Президента № 2878 («bases comiciales»).

34. Указ выделяет два основания полномочий Президента определять правила выборов в Учредительное собрание. Во-первых, Преамбула Указа утверждает, что Президент Республики является уполномоченным на созыв Учредительного собрания. Во-вторых, там же указывается на полномочия Президента, которые перечислены в §1 и §2 статьи 236 Конституции. Однако ни одно из указанных оснований не может считаться достаточным для введения новой избирательной системы указом, который издан исполнительной властью. В действительности, статья 2 Конституции гласит, что Венесуэла является демократическим, социальным и правовым государством. В соответствии с демократическими принципами и принципом верховенства Закона исполнительная власть не имеет полномочий на принятие новой избирательной системы, которая противоречит действующим положениям Закона.

35. Статья 348 Конституции наделяет Президента полномочиями по инициированию созыва Национального собрания. Однако полномочие инициировать созыв Национального собрания является лишь полномочием инициировать сам процесс, но не определять его правила проведения.

36. Процедура избрания предыдущего Национального учредительного собрания, которое было созвано бывшим Президентом Республики в 1999 году, является хорошим прецедентом и должна быть принята во внимание. Тогда правила избрания Собрания были предложены Президентом и утверждены Национальной избирательной комиссией. Они получили название «Основы проведения консультативного референдума по созыву Национального учредительного собрания» от 23 марта 1999 года. Однако данный акт не просто был принят государственными органами, но и вынесен на референдум 25 апреля 1999 года и принят большинством голосов.

37. В §1 статьи 236 Конституции устанавливается, что обязанностью Президента и его долгом является обеспечение соблюдения и охраны Конституции и законов. В § 2 статьи 236 предусмотрено, что Президент полномочен руководить деятельностью Правительства. Ни одно из указанных полномочий Президента не дает ему права изменять избирательную систему, установленную в законе. Более того, первая из указанных статей обязывает Президента действовать исключительно в соответствии с действующей Конституцией и законами. В соответствии с §1 статьи 187 Конституции, Национальное Собрание является единственным органом, уполномоченным издавать законы. В §8 статьи 236 Конституции предусмотрено, что Президент может принимать указы, имеющие силу закона, только на основании закона, наделяющего его такими полномочиями. В §10 той же статьи предусматривается, что Президент полномочен «издавать постановления во исполнение законов в целом или в части, если они не нарушают дух, цель или причину принятия законов». В настоящем случае ни общее законодательство о выборах Национального учредительного собрания, ни какой-либо «закон о наделении полномочиями» не был издан парламентом. В государстве, в котором действует верховенство права, и существует верховенство законодательного органа по принятию законов, необходимо обеспечивать, чтобы исполнительная власть законодательствовала только на основании четких и недвусмысленных положений Конституции и прямовыраженного делегирования полномочий в законодательном акте или под контролем парламента и судебной власти¹².

38. С конца XVIII века конституционная теория и конституционные нормы связаны с

¹² Контрольный перечень Венецианской комиссии по верховенству права (CDL-AD(2016)007); Benchmark A. Legality, пункт 4. Законодательные полномочия исполнительной власти, URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2016)007-e)

принятием законов парламентами не только вследствие его представительного характера, но и состава, выражающего интересы различных групп населения и публичного характера процедуры их деятельности. В парламенте меньшинство также имеет право на свободное выражение мнения и граждане имеют право знать, что решили представители народа и по каким причинам.

39. В Венесуэле Президент Республики избирается народом и по этой причине наделен непосредственной демократической легитимностью. Президент может принимать решения без необходимости проведения публичных дебатов. В Указе № 2879 предусмотрено, что при его принятии были проведены широкие консультации. Однако такие консультации не обеспечивают тот же уровень гарантий, что и парламентские процедуры, особенно в области обеспечения права меньшинства на выражение своего мнения.

40. Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам¹³ устанавливает некоторые принципы, которым необходимо следовать, чтобы избежать вышеуказанных проблем, которые связаны с учетом мнения меньшинства. С целью обеспечить надлежащее регулирование и стабильность, избирательные вопросы должны регулироваться как минимум на законодательном уровне. Кодекс предоставляет ряд полномочий исполнительной власти в вопросах избирательного права, которые осуществляются только на основании законов о наделении полномочиями и только по техническим вопросам с целью конкретизации тех или иных положений закона.

41. Следующей причиной, почему Президент не может законодательствовать по избирательным вопросам, заключается в том положении, которое он занимает в соответствии с Конституцией. Глава III Раздела IV Конституции Венесуэлы регулирует не только вопросы внесения изменений в Конституцию, как это делает большинство современных конституций, но и предусматривает ситуацию радикальной трансформации государства, «создания нового правопорядка и разработки новой Конституции». Как предусмотрено в статье 347 данное полномочие принадлежит народу и выражается в создании Национального учредительного собрания, которое является единственным органом, не подчиненным действующей Конституции с момента его учреждения. Полномочия Собрания ограничены в силу необходимости уважать ценности, провозглашенные в статье 350, то есть ценности демократии и права человека. Однако Собрание может учредить новую власть и наладить иные отношения между властью и гражданами, соблюдая указанные ценности.

42. Президент Республики не имеет столь значительных полномочий. Он является властью, учрежденной Конституцией, и подчиняется Конституции и закону. Ни его прямое избрание, ни его полномочия по инициированию созыва Учредительного собрания недостаточны для того, чтобы сделаться неподотчетным Конституции и закону.

43. В предыдущих заключениях Венецианская комиссия неоднократно подчеркивала необходимость публичного обсуждения и широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами избирательного процесса при осуществлении избирательной реформы¹⁴. Данное требование является актуальным и для избрания Национального учредительного собрания. Более чем когда-либо избирательные правила должны «становиться объектом открытых обсуждений на национальном уровне, поскольку они позволяют осуществить сравнение и аккумулировать опыт». Обсуждения также способны сделать процесс развития избирательного законодательства более прозрачным, открытым и доверительным¹⁵.

13 Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам, руководство II.2.a

14 Например, «Армения, второе Предварительное совместное заключение CDL-AD(2016)031 по Избирательному кодексу с поправками от 30 июня 2016 года», §22.

15 Там же.

44. В заключении можно сказать, что в соответствии с принципом верховенства права и Конституцией Венесуэлы, полномочия по определению порядка выборов принадлежат исключительно Национальному Собранию.

С. Правила избрания Национального учредительного собрания

45. Декрет № 2878 устанавливает, что 553 члена Национального учредительного собрания избираются двумя способами: 364 члена по территориальному принципу и 181 по секторальному. 9 членов избираются Общим собранием коренных народов.

46. Конституция Венесуэлы не содержит прямых положений о составе и выборах Национального учредительного собрания. Однако Конституция указывает на равенство (статья 1 и 2), равенство перед законом (статья 21), свободные, всеобщие, прямые выборы при тайном голосовании (статья 63) и выборы путем «всеобщего, прямого, непосредственного и тайного голосования» в Национальное собрание (статья 186). Общие принципы, касающиеся публичной власти, осуществления публичной власти и выборов органов, осуществляющих данную власть, должны приниматься во внимание. Они включают в себя принцип равенства, который в области избирательного законодательства характеризуется формулой «один человек – один голос», а также находит свое воплощение в правиле о равном весе индивидуальных голосов, требовании, отклонение от которого возможно только по значимым конституционным причинам, таким как гарантия политического представительства этнических меньшинств и коренного населения.

47. Объектом анализа станут следующие три главных аспекта избирательных правил, установленных Указом Президента № 2878:

- a. избрание двух третей членов в рамках избирательных округов, которые дублируют деление Венесуэлы на муниципальные округа;
- b. выборы в соответствии с корпоративным принципом оставшейся трети; и
- c. большое количество членов Учредительного собрания.

1. Избирательные округа на основе муниципального деления территории Венесуэлы

48. Из 553 членов Национального учредительного собрания 364 избираются по избирательным округам, которые соответствуют сложившемуся в Венесуэле делению территории на муниципалитеты. В Венесуэле насчитывается 335 муниципальных образований (*municipios*); 23 из которых являются столицами регионов (*municipios capitales*), и один – столицей государства (*distrito capital*). По всей вероятности, Указ № 2878 пытается учесть разницу населения данных образований, но данные усилия очевидно недостаточны. Муниципальные образования разделены на три категории: от Каракаса – столицы государства (с населением 1 943 901¹⁶, что представляет собой примерно 1/16 всего населения Венесуэлы) избирается семь членов; от 23 столиц регионов избирается по два члена; и от оставшихся 311 муниципальных образований избирается по одному члену.

49. Указанная схема не отражает распределение населения по территории Венесуэлы по двум главным причинам. Во-первых, избирательные округа, очерченные таким образом, не равны по числу голосующих. Это означает, что относительный политический вес каждого голоса будет сильно отличаться в зависимости от места жительства избирателей¹⁷. Во-

16 Этот показатель определен по результатам переписи 2011 года. В 2013 году Национальным институтом статистики указывается цифра 2 077 621. Более поздних официальных данных не имеется.

17 Можно привести в пример две крайности: распределение населения Венесуэлы между муниципалитетами Мароа и Каракас. По оценкам 2011 года, в Мароа проживает всего 2 029 человек, в то время как в Каракасе – 1 943 901. Это означает, что голос избирателя, проживающего в Мароа

вторых, в то время как в 311 муниципалитетах используется мажоритарная система, в 23 столичных муниципалитетах и в едином столичном муниципалитете используется пропорциональная система. Данный факт снова вносит неравенство голосов в зависимости от места жительства избирателя. В целом, данная система благоприятствует жителям сельской местности, в которых проживает небольшое количество избирателей, нанося ущерб голосам наиболее густонаселенных городов.

50. Венецианская комиссия во многих ситуациях указывала, что государства свободны в выборе избирательной системы в собственных интересах¹⁸. Однако конституция и международные стандарты устанавливают ограничения, которые необходимо соблюдать. Равенство гарантировано в статьях 1,2 и 21 Конституции Венесуэлы. Равенство голосов является гарантией, закрепленной *inter alia* во Всеобщей декларации прав человека (§ 3 статьи 21) и Американской Конвенции о правах человека (статья 23). Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам Венецианской комиссии (§ 2) подчеркивает, что равное избирательное право устанавливает равное право голоса. Равенство при выборе в нижнюю палату подразумевает четкое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе учета лиц (населения в целом, числа проживающих, числа зарегистрированных избирателей и, возможно, числа избирателей), а не по территориальному принципу. Кодекс указывает, что географический критерий может приниматься во внимание. Однако допустимое отклонение от нормы составляет не более 10% и точно не более 15%, что может быть оправдано лишь в определенных обстоятельствах (защита интересов меньшинств, проживающих на определенной территории, или малонаселенных административных образований)¹⁹.

51. Территориальный критерий также отличается от принципа, в соответствии с которым осуществляются выборы членов Конгресса (Национального собрания), законодательных и муниципальных советов, в рамках которых делимитация избирательных округов основывается на положениях статей 10²⁰, 12²¹, 13²² и 19²³ Конституции и Органическом

будет иметь, примерно, в 136 раз больший политический вес, чем политический вес голоса избирателя из Каракаса.

18 Например, Отчет о пропорциональной избирательной системе: распределение мест в рамках (открытого или закрытого) списка, принятый на 50 встрече Совета по демократическим выборам (Венеция, 19 марта 2015 года) и Венецианской комиссией на 102-ой Пленарной сессии (Венеция, 20-21 марта 2015 года) (Заключение CDL-AD(2015)001), §9.

19 Руководство I.2.2.

20 Статья 10. База населения для избрания депутатов. В каждом штате и Столичном округе в Национальное собрание избирается на три депутата больше, чем число депутатов, которое равно результату деления численности населения штата или Столичного округа на базу, которая равняется 1,1% населения страны.

21 Статья 12. Созыв законодательных советов. Для созыва законодательных советов штатов избирается число законодателей, которое является результатом применения следующей шкалы: до 700 000 жителей – 7 законодателей; от 700 001 до 1 000 000 жителей – 9 законодателей; от 1 000 000 до 1 300 000 жителей – 11 законодателей; от 1 300 001 до 1 600 000 жителей – 13 законодателей; от 1 600 001 и более жителей – 15 законодателей.

22 Статья 13. Созыв муниципальных советов. Для созыва муниципальных советов и других коллегиальных органов, избираемых населением, избирается число членов советов, которое является результатом применения следующей шкалы: до 15 000 жителей – 5 членов советов; от 100 001 до 300 000 жителей – 9 членов советов; от 300 001 до 600 000 жителей – 11 членов советов. От 600 001 и более жителей – 13 членов советов.

23 Статья 19. Избирательные округа. Для избрания должностных лиц в совещательные органы Национальный избирательный совет устанавливает избирательные округа, границы которых определяются следующим образом: 1. Для избрания должностных лиц на государственном уровне избирательный округ может устанавливаться в границах одного или нескольких муниципальных образований, прихода или нескольких приходов или муниципалитета и прихода, которые являются сопредельными и находятся в границах одного штата, за исключением избирательных округов, установленных в местах проживания коренного населения, которые не имеют географической протяженности или границ. 2. Для избрания населением муниципальных должностных лиц и

законе об избирательном процессе в Венесуэле.

52. В итоге, избирательные правила, основанные на территориальном представительстве и установленные в Указе № 2878, нарушают демократический принцип равного избирательного права.

2. Корпоративные выборы трети членов Национального учредительного собрания

53. В соответствии с Указом № 2878, 181 член Национального учредительного собрания будет избираться посредством корпоративной системы. Указ № 2878 предусматривает семь секторов, которые будут представлены в Собрании:

- a. Предприниматели
- b. Крестьяне и рыбаки
- c. Лица с ограниченными возможностями
- d. Студенты
- e. Рабочие
- f. Коммуны и коммунальные советы
- g. Пенсионеры²⁴

54. Введение данной системы преследует две цели:

- правильность распределения населения по данным категориям может быть спорной; и
- существует риск наличия большого количества людей, которые могут быть исключены из указанного второго способа избрания.

55. Количество представителей от каждого сектора определяется в соответствии с правилами, установленными в статье 2, которая предусматривает, что должен избираться один представитель от 83 000 избирателей, включенных в избирательный реестр, который предусмотрен для каждого сектора. В соответствии со статьей 5 Указа № 2878, ни один избиратель не должен быть зарегистрирован одновременно в двух списках, чтобы избежать дублирования голосов. В статье 6 устанавливается, что кандидаты могут быть выдвинуты, если они пользуются поддержкой 3% реестра, к которому они принадлежат. Наконец, в статье 4 указано, что избирательный округ для выборов представителей коммун на региональной основе и избирательная система является мажоритарной. Как результат этого правила, избиратели могут быть поделены на категории, они голосуют в соответствии с

коллегиальных органов, учреждаются избирательные округа в рамках одного или нескольких сопредельных и смежных приходов. 3. Для избрания должностных лиц, указанных в предыдущих пунктах, в густонаселенных муниципалитетах и приходах, избирательные округа могут устанавливаться в границах коммун, принимая во внимание политическую, экономическую, социальную и культурную динамику в указанных коммунах. 4. Для формирования избирательных округов определяется индекс населения. С этой целью устанавливается общая численность населения штатов, Столичного округа, муниципалитетов и иных территориальных образований и делится на число лиц, которые должны быть избраны. Полученная в результате деления цифра представляет собой индекс населения. 5. С целью того, чтобы при избрании должностных лиц в штатах, округах или муниципалитетах происходил учет индекса населения, муниципалитеты и смежные и сопредельные приходы могут объединяться до достижения соответствующего индекса или значения, кратного индексу. В соответствии с положениями настоящего закона, Национальный избирательный совет устанавливает избирательные округа, насколько это возможно руководствуясь показателями индекса населения.

²⁴ Глава Венесуэлы по управлению избирательным процессом, Тибисей Лусена, впоследствии объявил о распределении представителей по секторам: предприниматели – 5, крестьяне и рыбаки – 8, инвалиды – 5, студенты – 24, рабочие – 79, представители коммуны и коммунальных советов – 24, пенсионеры – 28.

категориями и избираются только гражданами, зарегистрированными в данных категориях.

56. Корпоративная система устанавливается не впервые в истории. При диктатуре Франко в соответствии со статьей 2 Закона Испании о Кортесах 17 июля 1942 года²⁵ избиратели и представители были поделены на секторы, такие как официальный Синдикат, семьи и муниципалитеты. Во времена диктатуры Салазара в статье 5 Конституции Португалии 1933 года государство определялось в качестве «корпоративной и унитарной республики». В Разделах III и IV Конституции осуществлялось деление Республики на семьи и другие корпорации духовного и экономического характера, которые учреждаются государством²⁶. В Италии во времена диктатора Муссолини Закон № 129 от 19 января 1939 года²⁷ упразднил Палату депутатов и ввел фашии и корпорации, которые состояли из членов Национального совета фашистской партии и членов Национального совета корпораций. Последний орган состоял из 7 секций, таких как промышленность, сельское хозяйство и предпринимательство²⁸.

57. Такой тип представительства время от времени определялся в качестве «корпоративной демократии». Тем не менее, можно поставить под сомнение его демократический характер, поскольку он существовал при явно антидемократических режимах. Одним из столпов демократии является народный суверенитет. Со времен начала конституционализма, Нация (термин, используемый во французской традиции) или народ воспринимаются в качестве организации (entity), созданной в соответствии с общественным договором и которая управляется непосредственно или через избранных представителей.

58. Разница между учреждающей властью и учредительной также является принципом, отраженным в Главе III Раздела IV Конституции Венесуэлы. Обе указанные категории впервые определены в работе Э. Сийес (E. Sieyès) «Что такое третье сословие?» (*Qu'est-ce que le Tiers-État ?*) в начале Французской революции. Согласно автору только Нация имеет право на создание конституции и «никакая делегированная власть не может нарушать условия делегирования»²⁹. Однако Нация не может быть разделена, поскольку «политическое общество не может быть ничем, кроме единого организма в целях сотрудничества»³⁰. Э. Сийес прямо указывает, что Нация – это «людовой организм, который объединяется вместе, чтобы жить по общим законам и представлено общим законодательным собранием»³¹.

59. С того времени демократическое представительство основывается на идее того, что народ един и выражает свою волю главным образом посредством выборов в палаты парламента. Каждый представитель представляет не только граждан, которые голосовали за него, но всех граждан страны, то есть весь народ³². Ряд требований демократического голосования, перечисленных в Кодексе добросовестной практики по избирательным вопросам, базируются на идеях, имеющих глубокие корни, как и в случае с принципом равенства.

60. Статья 1 Декрета № 2878 предусматривает, что выборы в Национальное учредительное

25 <http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/leycortes.pdf>

26 <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>

27 <http://storia.camera.it/img-repo/ods/2013/06/25/CD1710000017.pdf>

28 http://www.zaoerv.de/02_1931/2_1931_2_b_628_2_635_1.pdf

29 Emmanuel-Joseph Sieyès, "What is the Third Estate?" 1789, <http://pages.uoregon.edu/dluebke/301ModernEurope/Sieyes3dEstate.pdf> pg. 11.

30 Там же, стр. 13.

31 Там же, стр. 3.

32 Эти идеи были ясно изложены в 1774 г. Э. Берком в его главной речи перед избирателями в Бристоле: «Парламент не является конгрессом представителей различных враждебных интересов», но «Парламент является совещательным органом одной нации с одним интересом; здесь нет места для местных целей и предубеждений, лишь общее благо является руководящим принципом и причиной всего происходящего в нем» <http://presspubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>.

собрание проводятся посредством «всеобщего, прямого избирательного права при тайном голосовании». Однако обращает на себя внимание пробел, что в указанной статье не устанавливается равенство в качестве требования к голосованию.

61. Современные демократии основываются на идее, что все граждане являются частью народа и, по этому причине, имеют равный юридический статус. Это означает, что в рамках избирательной системы они наделены равным правом голоса. Деление граждан на различные сектора по признаку профессии и существование специализированных реестров создает между ними недопустимые различия. Данная система предполагает, что участники профессиональных и/или заинтересованных групп не могут достичь всеобщего понимания общего блага. Действительно, деление избирателей на секторы не только дробит избирательный корпус, но и нарушает принцип равенства граждан перед законом.

62. Деление на семь секторов, определенных в Указе № 2878, основано на разных критериях. Бесспорно, бизнесмены, рабочие, пенсионеры и студенты могут рассматриваться в качестве отдельных социальных групп. Однако категории людей с ограниченными возможностями, коммуны, коммунальные советы, крестьяне и рыбаки не вписываются в данную логику. Таким образом, перечень, установленный Указом № 2878, появляется произвольным.

63. Указанная система может привести к негативным последствиям, которые, без сомнения, будут нарушать международные стандарты избирательного права и права человека. Одним из самых серьезных недостатков Указа является предусмотренный им порядок подготовки реестра избирателей. Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам поясняет, что «надлежащее поддержание избирательных реестров является жизненно важной гарантией всеобщности избирательного права»³³. Однако в статье 5 Указа № 2878 установлено, что реестр создается Национальным избирательным советом на основе данных, полученных от различных учреждений, гильдий и ассоциаций. Таким образом, нет гарантий полноты и точности передаваемых сведений, которые к тому же могут стать объектом манипуляций со стороны органов и организаций, которые их предоставляют. Поскольку количество представителей, которые избираются от каждого сектора, с точностью не определены в Указе, Национальный избирательный совет имеет возможность произвольно формировать указанные секторы на основе некоей общности. Избрание представителей от рабочих представляет собой существенный риск для общего состояния демократии, поскольку открывает двери для переговоров о составе представителей в обмен на конкретные налоговые льготы, разрешения, выдаваемые государственными органами и другие выгоды.

64. Более того, Указ предусматривает, что крестьяне, рыбаки, предприниматели, студенты и рабочие должны быть членами профессионального объединения, чтобы иметь возможность проголосовать. Необходимо отметить, что они должны, в первую очередь, быть зарегистрированы в «официальной организации, гильдии или юридически признанном объединении» для того, чтобы получить право голоса в качестве представителя сектора, что нарушает другое основное право – свободу объединения. Так, в статье 20 Всеобщей декларации прав человека предусматривается, что «никто не может быть принужден вступить в какую-либо ассоциацию».

65. В дополнение данная избирательная система предполагает, что все общество Венесуэлы поделено на профессиональные сообщества и группы по интересам, члены которых надлежащим образом выполнили свою обязанность по регистрации перед государством. Однако данное допущение не подтверждается фактами. В соответствии с исследованием Международной организации труда (МОТ) от 2012 года 47,5% рабочей силы в Венесуэле (без учета сельскохозяйственного сектора) задействованы в теневой экономике. Эта значительная часть рабочей силы в Венесуэле не зарегистрирована ни в одном из «официальных институтов, гильдий и признанных законом объединений». Та же

33 Руководство I. 1.2.

логика применима и к бизнесменам, часть из которых осуществляет свою деятельность в рамках теневой экономики. Таким образом, корпоративная избирательная система третьей части Национального учредительного собрания исключает значительную долю жителей Венесуэлы, которые должны принять участие в выборах. Кроме того, последствиями применения подобной системы станет то, что граждане, которые не принадлежат ни к одному из секторов, обозначенных в Указе, будут иметь возможность голосовать только за представителей от муниципалитетов, в то время как граждане, которые принадлежат к одному из секторов, будут голосовать как за представителей муниципалитетов, так и из секторов. Это является вопиющим нарушением принципа равенства голосов.

66. В заключение, избирательная система, которая основывается на секторальном представительстве и предусмотренная Указом № 2878 нарушает эгалитарный принцип «один гражданин – один голос», установленный в статьях 1,2, 21 и 63 Конституции Венесуэлы, а также демократический принцип равного избирательного права.

3. Большое количество членов Учредительного собрания

67. Национальное учредительное собрание состоит из очень большого числа членов – 553, что представляет собой значительный контраст с другими Учредительными Собраниями, которые в недавнем прошлом созывались в Латинской Америке³⁴. Двумя наиболее схожими с Венесуэлой по территории и населению государствами в Латинской Америке являются Колумбия и Перу. Оба указанных государства как и Венесуэла приняли новые Конституции в 1990-х годах. Даже в Венесуэле в 1999 году Национальное учредительное собрание состояло из 131 члена, что приблизительно равняется 130 членам, принявшим Конституцию Эквадора в 2008 году.

68. Как правильно замечает один из авторов³⁵ «формирование многочисленных собраний ... может негативно сказаться на их работе». Это может затруднить не только обеспечение консенсуса среди большого числа членов, но и сказаться на проведении дебатов и завершении работы в разумный срок. Пример Национального собрания Кении, которое состояло из 629 членов, достаточно хорошо это демонстрирует. В действительности, наличие большого числа членов, даже если это продиктовано заслуживающими одобрения усилиями по обеспечению широкого политического участия наибольшего числа социальных и политических групп, может стать контрпродуктивным и фактически парализовать работу Учредительного собрания. Для эффективной работы Национальное собрание должно быть не только репрезентативным, но и достаточно немногочисленным, чтобы оно было способно на конструктивный диалог.

68. В заключение отметим, что предусмотренное число членов Национального Учредительного собрания является чрезмерно большим, чтобы позволить Учредительному собранию провести содержательные дискуссии, достичь консенсуса и завершить работу в разумные сроки.

I. Заключение

69. В Венецианскую комиссию был направлен запрос Организацией американских государств (ОАГ) с целью подготовки заключения по правовым вопросам, которые возникают в связи с созывом Президентом Венесуэлы выборов в Национальное учредительное собрание.

70. Президент Мадуро издал Декреты № 2830 от 1 мая 2017 года, Декрет № 2878 от 23 мая

34 В качестве примера с другого континента можно привести Учредительное собрание Туниса, сформированного в 2011 г. из 217 членов.

35 Yashi Ghai, The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making, International IDEA – 2012, <http://www.constitutionnet.org/vl/item/role-constituent-assemblies-constitution-making-yashi-ghaiinternational-idea-2012>

2017 года и Декрет № 2878 от 4 июня 2017 года, в силу которых осуществляется созыв Национального учредительного собрания. Декреты устанавливают правила таких выборов и содержат призыв к Собранию представить проект Конституции на референдум.

71. Декрет № 2878 устанавливает, что 553 члена Национального учредительного собрания избираются тремя разными способами: 364 члена на основе территориального принципа и 181 на основе секторального. 8 членов избираются Общим собранием коренных народов. Что касается территориального принципа, то в 311 обычном муниципальном округе используется мажоритарная система, в 23 региональных столичных округах и едином столичном округе используется пропорциональная система. В рамках секторальной системы в Собрании будут представлены семь секторов (предприниматели, жители села и рыбаки, люди с ограниченными возможностями, студенты, рабочие, коммуны и советы коммун, а также пенсионеры).

72. Рассматриваемые декреты вызывают ряд вопросов, которые стали предметом настоящего заключения.

73. Что касается полномочий по созыву Национального учредительного собрания: в свете положений действующей конституции и предшествующего конституционного опыта Венесуэлы и в отсутствие вразумительных контраргументов, Венецианская комиссия считает, что вопрос о том, принимается ли решение о созыве Национального учредительного собрания только народом Венесуэлы на всенародном референдуме, не может считаться окончательно разрешенным.

74. В отношении полномочий по установлению правил выборов в Национальное учредительное собрание: Венецианская комиссия считает, что в соответствии с принципом верховенства права и Конституцией Венесуэлы, полномочия по определению правил избрания в Национальное учредительное собрание принадлежат исключительно Национальному собранию, которое должно принять по данному вопросу специальный законодательный акт.

77. В отношении правил выборов в Национальное учредительное собрание, установленных в Декрете № 2878: Венецианская комиссия считает, что правила, основанные на территориальном представительстве, нарушают демократические принципы равенства голосов и правило, базирующееся на секторальном подходе, представляет собой вопиющее нарушение демократического принципа равного избирательного права. В дополнение, количество членов Национального учредительного собрания кажется слишком большим для того, чтобы провести содержательные дебаты, достигнуть консенсуса и завершить работу в разумный срок.

78. Венецианская комиссия хочет отметить, что в случае избрания нового Национального учредительного собрания, необходимость достижения консенсуса представляет собой особую важность. Как ранее утверждала Венецианская комиссия, данная процедура представляет собой наиболее чувствительный аспект любой конституции. Данный вопрос также сильно политизирован и может быть решен только в свете истории страны, ее политической и правовой культуры. По этой причине принятие новой и полноценной Конституции должно основываться на самом широком общественном консенсусе и широких и продолжительных дебатах, которые включают различные политические силы, неправительственные организации и объединения граждан с привлечением академических кругов, СМИ, что является важным предварительным условием принятия стабильного текста Конституции, приемлемого для всего общества и соответствующего демократическим стандартам. Для того чтобы это произошло, позитивные обязательства государства по обеспечению беспрепятственного осуществления права на свободу мирных собраний, свободу выражения мнений, а также справедливого, адекватного и обширного выдвижения аргументов в средствах массовой информации, являются актуальными.

CDL-PI(2017)004

79. Недостатки процедурного характера и правила избрания в Национальное учредительное собрание Венесуэлы подрывают доверие к попыткам принять новую Конституцию.

80. Венецианская комиссия остается в распоряжении властей Венесуэлы и Организации американских государств для любой дальнейшей помощи в вопросах, которые они могут запросить.