



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

положений ст. 61 и ст. 72 Конституции

(обращение № 81b/2019)

КИШИНЭУ

26 апреля 2019 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Дины Мустьяца,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 19 апреля 2019 года,
рассмотрев указанное обращение в совещательной комнате,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Республики Молдова Ион Гроза, Александр Олейник и Виорел Мелник, представленное в Конституционный суд 19 апреля 2019 года, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п.б) Конституции, ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст. 38, ст.60, ст. 61 и ст.72 Конституции Республики Молдова.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд уяснить следующие вопросы путем толкования вышеуказанных положений Конституции:

- 1) Может ли Парламент изменить избирательную систему в менее короткий промежуток времени, чем законный срок полномочий законодательного органа?
- 2) Возможно ли проведение досрочных парламентских выборов на основе иной избирательной системы, чем та, которая применялась на очередных парламентских выборах?

3. Определением Конституционного суда от 19 апреля 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда, на котором была зачитана резолютивная часть постановления, присутствовали авторы обращения, Ион Гроза и Александр Олейник. Со стороны Парламента принял участие главный консультант службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента, Раду Раду. От Правительства участвовал государственный секретарь Министерства юстиции, Эдуард Сербенко.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

6. Применимые положения Конституции:

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]

(3) Республика Молдова – демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются».

Статья 2

Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

[...]».

Статья 23

Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[...]

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

Статья 38

Право избирать и быть избранным

«(1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

[...]».

Статья 60

Парламент – высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

(2) Парламент состоит из 101 депутата».

Статья 61
Выборы Парламента

«(1) Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Порядок организации и проведения выборов устанавливается органическим законом.

(3) Выборы депутатов Парламента проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока полномочий или роспуска Парламента предыдущего состава».

Статья 72
Виды законов

«[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

а) избирательная система;

[...]».

7. Применимые положения Кодекса о выборах, утвержденного Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года:

Статья 79
Выборы Парламента

«(1) Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании на четыре года.

(2) Выборы Парламента проводятся на основе смешанной избирательной системы (пропорционально-мажоритарной) в одном общенациональном округе и в одномандатных округах.

(3) В общенациональном округе избираются 50 депутатов по правилам системы пропорционального представительства. В одномандатных округах избирается 51 депутат по правилам мажоритарной системы, по одному от каждого округа».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

8. В определении от 19 апреля 2019 года Конституционный суд указал, что, согласно ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, разрешение обращения о толковании конституционных норм входит в его компетенцию *ratione materiae*.

9. Согласно ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде, депутаты Парламента Республики Молдова обладают правом обращения в Конституционный суд.

10. В обращении запрашивалось толкование ряда статей Конституции, однако Конституционный суд признал приемлемым только требование об уяснении ст. 61 и ст. 72 Конституции,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

предусматривающих регулирование органическим законом порядка организации и проведения выборов и избирательной системы. Эти статьи имеют непосредственное отношение к вопросу изменения избирательной системы в менее короткие промежутки времени, чем законный срок полномочий законодательного органа, и к вопросу об организации и проведении досрочных парламентских выборов на основе иной избирательной системы, чем та, которая применялась на очередных парламентских выборах.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы авторов обращения

11. Авторы обращения отмечают, что в Республике Молдова не все политические силы согласны с переходом от пропорциональной избирательной системы к смешанной, которая применялась на последних парламентских выборах. Они утверждают, что в Парламенте был зарегистрирован законопроект, предусматривающий возвращение к старой избирательной системы, который может быть принят и внедрен, если дело дойдет до назначения досрочных парламентских выборов.

12. По мнению авторов обращения, Парламент не может изменить избирательную систему при любых обстоятельствах, за короткий срок, с целью ввести ее немедленно. В частности, они ссылаются на правила, содержащиеся в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Комиссией Совета Европы за демократию через право («Венецианская комиссия») на 52-ой сессии, проходившей 18 – 19 октября 2002 года в Венеции. Согласно данному Своду, основные элементы законодательства о выборах, в частности, избирательная система, образование избирательных комиссий и разграничение избирательных округов, не должны быть изменены позднее, чем за год до выборов, или должны быть закреплены на конституционном уровне либо в законе, превышающем по силе ординарный закон.

13. На взгляд авторов обращения, вероятность проведения двух избирательных процессов за короткий промежуток времени, на основе разных избирательных систем, без надлежащего информирования и в отсутствие достаточного времени для пересмотра соответствующего законодательства противоречит конституционным принципам.

2. Оценка Конституционного суда

14. Законом № 154 от 20 июля 2017 года Парламент Республики Молдова внес изменения в нормы Кодекса о выборах об

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

избирательной системе, применяемой на парламентских выборах, заменив пропорциональную систему на смешанную.

15. Как следует из ст. 61 ч. (2) и ст. 72 ч. (3) п. а) Конституции, законодатель регулирует избирательную систему, организацию и проведение выборов принятием органического закона. В этой области по Конституции Парламент располагает широкой свободой усмотрения. Эта свобода усмотрения аналогична свободе усмотрения, которую ЕСПЧ предоставляет государствам-участникам Европейской конвенции о правах человека в отношении определения и внедрения избирательных систем.

16. На европейском уровне отсутствует обязанность ввести определенную систему для того, чтобы избрать законодательный орган, к примеру, пропорциональную или мажоритарную в один или два тура (см. Решение ЕСПЧ по делу *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Бельгии*, 2 марта 1987 г., § 54).

17. Избирательные системы стремятся отвечать целям, иногда не совместимым между собой: с одной стороны, отражать приблизительно верное мнение народа, с другой стороны, направлять по нужному руслу общественное мнение, чтобы способствовать образованию политической воли с достаточной последовательностью и ясностью. Из этого не следует, что все бюллетени должны иметь равный вес в отношении результата, а любой кандидат имеет равные шансы его превзойти. ЕСПЧ неизменно напоминал, что ни одна избирательная система не может избежать феномена «потерянных голосов» (см., например, *Voitard против Франции* (dec.), 4 апреля 2006 г.). В целях ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, любую избирательную систему необходимо анализировать, исходя из политического развития государства; неприемлемые в контексте одной системы особенности могут оказаться оправданными в контексте другой системы, во всяком случае столько времени, сколько избирательная система обеспечивает условия для свободного выражения воли народа в избрании законодательного органа (см. *Подколзина против Латвии*, 9 апреля 2002 г., § 33). В Европе существует много способов организации и смоделирования избирательных систем и множество различий, в частности, связанных с историческим развитием, культурным разнообразием и политическим мышлением. Каждое государство формирует избирательную систему в соответствии со своим демократическим видением (см. *Hirst против Соединенного Королевства* (№ 2) [МС], 6 октября 2005 г., § 61).

18. Тем не менее, Конституционный суд отмечает, что свобода усмотрения, которую Конституция предоставляет законодателю, принимающему органический закон в области регулирования избирательной системы и организации и проведения выборов, может

быть ограничена в случае, если новые законодательные меры не стали предметом парламентских дебатов.

19. Статьи Конституции, регламентирующие вопросы, затронутые в обращении, не были задуманы, как кодекс норм в области выборов, способных раскрыть все аспекты избирательного процесса. Конституционный суд, исходя из ст. 4 ч. (1) Конституции, должен толковать эти статьи через призму международных договоров в области прав человека, поскольку ст. 61 и ст. 72 Конституции закрепляют основополагающие права человека: право избирать и право быть избранным. Наряду с международными договорами и судебной практикой, развивающей эти договоры, Конституционный суд должен принять во внимание и рекомендации международных организаций, которые указывают, как правило, на наличие консенсуса по определенному вопросу в области прав человека.

20. Что касается вопросов, затронутых в обращении, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Европейской комиссией за демократию через право («Венецианская комиссия») на 52-ой пленарной сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), содержит несколько правил, которые необходимо соблюдать, если принимается решение об изменении законодательства о выборах. Одно из этих правил состоит в том, что основные элементы законодательства о выборах, в частности, избирательная система, образование избирательных комиссий и создание избирательных округов, не могут быть изменены позднее, чем за год до выборов, или должны быть закреплены в Конституции либо в акте, юридическая сила которого превышает силу ординарного закона.

21. Венецианская комиссия подчеркивает, что выбор избирательной системы – решение, относящееся к суверенному праву государства, однако это решение обусловлено необходимостью соблюдать принципы и правила демократического общества, в том числе правило, которое не допускает изменение избирательной системы позднее, чем за год до выборов. Частое изменение избирательной системы также противоречит рекомендуемым нормам в сфере выборов (п. 65 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов).

22. Конституционный суд отмечает, что, по мнению Венецианской комиссии, одним из способов избежать манипуляций является регулирование в Конституции или нормативном акте, по силе превышающем обычный закон, наиболее чувствительных аспектов в области выборов (сама избирательная система, формирование избирательных комиссий, избирательные округа или правила по образованию избирательных округов). Иное, более гибкое решение состоит в том, чтобы закрепить в Конституции условие, что при внесении изменений в избирательный закон следующие выборы будут проведены на основе старой системы – по крайней мере, в том случае,

если они должны состояться в следующем году – и что новая система будет применяться только на последующих выборах (п. 66 Свода).

23. В принятом совместном заключении по законопроектам о внесении изменений и дополнений в законодательные акты относительно избирательной системы в Республике Молдова Совет по демократическим выборам (Венеция, 15 июня 2017 года, 59 заседание) и Венецианская комиссия (Венеция, 16-17 июня 2017 года, 111 пленарная сессия) отметили, что в основе успешной реформы избирательной системы лежат как минимум три фактора:

(i) ясный и всеобъемлющий характер законодательства, которое должно соответствовать международным стандартам и соблюдать предыдущие международные рекомендации;

(ii) широкий консенсус относительно принятия законодательства после проведения масштабных публичных консультаций со всеми заинтересованными сторонами;

(iii) принятие политического обязательства о добросовестном применении законодательства о выборах в целом.

24. Венецианская комиссия и Совет по демократическим выборам в п. 11 Заключения напоминают, что любое существенное изменение законодательства о выборах требует проведения дебатов и публичных консультаций не только между политическими партиями, представленными в Парламент, но и между внепарламентскими субъектами и гражданским обществом, что должно привести к достижению широкого консенсуса. Реформы в этой области, особенно те, которые носят фундаментальный характер, в частности, изменение избирательной системы, должны быть нацелены на реализацию чаяний избирателей и предотвратить любое восприятие о создании каких-либо преимуществ для определенной политической партии. Если каким-либо образом меняются основные элементы законодательства о выборах, включая избирательную систему, это должно происходить задолго до очередных выборов, в любом случае не позднее, чем за год до выборов.

25. Что касается временного условия, которое необходимо соблюдать при изменении основных элементов законодательства о выборах, на 65-ой пленарной сессии (15-17 декабря 2005 г.) Венецианская комиссия приняла Пояснительную декларацию по вопросу стабильности законодательства о выборах. По мнению Венецианской комиссии, текст «основные элементы законодательства о выборах, в частности, те, которые касаются адекватной избирательной системы, образования избирательных комиссий и разграничения избирательных округов, не должны подвергаться изменениям позднее, чем за год до выборов, или должны быть закреплены в Конституции либо в законе, превышающем по юридической силе ординарные законы». Свод рекомендуемых норм

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

при проведении выборов необходимо понимать в том смысле, что «принцип, согласно которому основные элементы законодательства о выборах не должны подвергаться изменениям позднее, чем за год до выборов, не должен иметь приоритет по отношению к другим принципам Свода рекомендуемых норм при проведении выборов». Данный принцип касается только основных элементов законодательства о выборах, если они предусмотрены в ординарных законах. Основными элементами считаются:

- избирательная система, то есть положения, которые превращают голоса в места в Парламенте;
- положения о статусе члена избирательной комиссии или другого органа по организации избирательного процесса;
- разграничение избирательных округов и положения о распределении мест между округами.

26. В Пояснительной декларации Венецианской комиссии отмечается, что, в целом, любая реформа законодательства о выборах должна быть принята заблаговременно, чтобы иметь возможность внедрить ее в ходе избирательного процесса.

27. В этом контексте, ЕСПЧ отметил, что несмотря на то, что Венецианская комиссия ограничилась тремя избирательными элементами, которые не могут быть изменены за год до выборов, условия участия потенциальных кандидатов в выборах также являются основным избирательным правилом, которое не может быть изменено незадолго до выборов. Практика введения незадолго до выборов новых требований о регистрации кандидатов в избирательную кампанию является несовместимой с демократическим процессом. В ситуации, когда законодательные положения о регистрации кандидатов в избирательную кампанию были изменены за несколько месяцев до выборов, ЕСПЧ установил нарушение ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции (см. дело *Экогласность против Болгарии*, 6 ноября 2012 г., § 69 *et. seq.*).

28. До этого момента Конституционный суд коснулся основных актов международных организаций и европейской практики. Они указывают на наличие европейского консенсуса, который может послужить ответом на поставленные авторами обращения вопросы. Конституционный суд, исходя из ст. 4 Конституции, должен учитывать их, поскольку у государства Республика Молдова есть общее обязательство повышать свою политическую легитимность и способствовать укреплению европейского консенсуса.

29. Таким образом, подвергая толкованию ст. 61 и ст. 72 Конституции в свете поставленных авторами обращения вопросов, Конституционный суд отмечает, что Парламент может изменить избирательную систему в более короткий период времени, чем срок полномочий одного созыва, однако эта система не может быть

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

внедрена на досрочных парламентских выборах. Досрочные выборы предполагают ясность и предсказуемость, особенно для граждан с правом голоса. Изменение и введение избирательной системы в период, предвещающий досрочные парламентские выборы, сопряжены с риском вмешательства в свободное осуществление избирательных прав, включая законные ожидания избирателей и легитимная надежда кандидатов баллотироваться на парламентских выборах в определенных условиях и следуя определенному порядку.

30. Внедрение новой избирательной системы возможно на очередных парламентских выборах, при условии, что она была принята не позднее, чем за год до выборов. В любом случае, изменение избирательной системы требует наличия четкого и всеобъемлющего законодательства, соблюдающего международные стандарты и рекомендации международных организаций, наличия на национальном уровне широкого консенсуса по этому вопросу, проведения широких публичных консультаций со всеми участниками и принятия политического обязательства о добросовестном применении законодательства о выборах.

31. В заключение, Конституционный суд подчеркивает, что значение принципа стабильности законодательства о выборах может варьировать в зависимости от конкретных обстоятельств политической ситуации, частое или позднее изменение положений об избирательном процессе может быть неблагоприятным для избирателей, конкурентов на выборах и партий, и сопряжено с риском нарушения права избирать и права быть избранным.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. б) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. б) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Парламент может изменить избирательную систему в более короткие промежутки времени, чем срок полномочий одного созыва. Введение новой системы невозможно на досрочных парламентских выборах, а лишь на очередных парламентских выборах, при условии, что изменение внесено не позднее, чем за год до выборов.

2. Частое или позднее изменение положений об избирательном процессе может быть неблагоприятным для избирателей, конкурентов

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЕЙ ИЗ КОНСТИТУЦИИ

на выборах и партий, и сопряжено с риском нарушения права избирать и права быть избранным.

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 26 апреля 2019 года
ПКС № 11
Дело № 81b/2019