



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**о контроле конституционности положений п. е) ч. (2) ст. 16
Избирательного кодекса, внесенных Законом № 220 от 31 июля
2023 года**

(обращение № 197а/2023 г.)

КИШИНЭУ

19 сентября 2023 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Николае РОШКА, *председатель*,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 4 августа 2023 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 19 сентября 2023 года,
выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Республики Молдова – Марины Таубер, Вадима Фотеску, Петру Жардан, Регины Апостолова и Дениса Уланов, представленное в Конституционный суд 4 августа 2023 года, в соответствии с положениями ст.135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд проверить конституционность положений п. е) ч. (2) ст. 16 Избирательного кодекса, внесенных Законом № 220 от 31 июля 2023 года.

3. Определением от 19 сентября 2023 года пленум Конституционного суда отклонил заявление представителей авторов обращения об отводе судьи Николае Рошка.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Правительства, Парламента, Президента Республики Молдова, Ассоциации «Promo-LEX» и народного адвоката.

5. На открытом заседании Конституционного суда присутствовали авторы обращения – депутаты Марина Таубер, Денис Уланов, Вадим Фотеску и Петру Жардан, а также адвокаты Вадим Банару, Аурелиу Коленко, Денис Калайда, Кристиан Бизиан и Брэзил Шауль Дэвид в сопровождении его переводчика – Виктории Кравченко. Парламент и Правительство были представлены Клавдией Лаки и, соответственно, Эдуардом 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.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа».

Статья 5

Демократия и политический плюрализм

«(1) Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом.

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии».

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения».

Статья 22

Необратимость закона

«Никто не может быть осужден за действия или бездействие, которые в момент их совершения не составляли преступления. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в момент совершения преступления».

Статья 32

Свобода мнений и выражения

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

(2) Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды.

(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим».

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.

(2) Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом.

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом».

Статья 39

Право на управление

«(1) Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

(2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе».

Статья 41

Свобода партий и других общественно-политических организаций

«(1) Граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации, способствующие выявлению и выражению политической воли граждан и участвующие в выборах в соответствии с законом.

(2) Партии и другие общественно-политические организации равны перед законом.

(3) Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов партий и других общественно-политических организаций.

(4) Партии и другие общественно-политические организации, цели или деятельность которых направлены против политического плюрализма, принципов правового государства, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, являются неконституционными.

(5) Тайные объединения запрещены.

(6) Запрещается деятельность партий, состоящих из иностранных граждан.

(7) Государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом».

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20–24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

Статья 68

Представительный мандат

«(1) При исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа.

(2) Всякий императивный мандат недействителен».

Статья 69

Мандат депутата

«(1) Депутаты приступают к исполнению мандата при условии его признания.

(2) Мандат депутата прекращается в день законного созыва нового состава Парламента либо в случае отставки, лишения мандата, несовместимости должностей или смерти».

7. Применимые положения Закона № 220 от 31 июля 2023 года:

«Статья I. – В Избирательный кодекс № 325/2022 (Официальный монитор Республики Молдова, 2022 г., № 426–427, ст. 770), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

1. Часть (2) статьи 16 дополнить пунктом е) следующего содержания:

«е) лица, являвшиеся на момент вынесения Конституционным судом постановления о признании неконституционности политической партии членами исполнительного органа политической партии, признанной неконституционной, а также лица, занимавшие выборные должности от политической партии, признанной неконституционной, в течение пяти лет со дня вынесения постановления Конституционного суда».

[...].».

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. Аргументы авторов обращения

8. Авторы обращения отмечают, что оспариваемые положения были приняты с нарушением парламентской процедуры. Так, законопроект

был зарегистрирован 10 июля 2023 года и уже спустя четыре дня был принят в первом чтении, фактически, без обсуждения, без необходимого заключения и экспертной оценки, в нарушение принципа прозрачности законодательного процесса. Авторы обращения считают, что, несмотря на проведенные законодателем 18 и 19 июля 2023 года публичные консультации, они были формальными, поскольку в числе участников было очень мало авторитетных и заинтересованных субъектов. В ходе консультаций ряд участников подвергли законопроект критике, отметив, что он нарушает конституционное право быть избранным. Законодатель проигнорировал эту критику и 31 июля 2023 года принял проект в окончательном чтении. Авторы обращения утверждают, что в законопроекте после второго чтения срок запрета на участие в выборах в качестве кандидатов был увеличен без каких-либо объяснений с трех до пяти лет.

9. Кроме того, оспариваемая норма была принята за несколько дней до начала избирательного периода на всеобщих местных выборах, назначенных на 5 ноября 2023 года, невзирая на то, что Свод рекомендуемых норм в сфере выборов, принятый Венецианской комиссией в 2002 году, не рекомендует внести изменения в законодательство за год до проведения выборов.

10. Авторы обращения считают, что оспариваемый запрет выходит за рамки изложенных рассуждений и установленных Конституционным судом запретов в Постановлении № 10 от 19 июля 2023 года о контроле конституционности политической партии «Шор».

11. По мнению авторов обращения, сфера применения оспариваемой нормы очень широкая и не допускает индивидуализации со стороны независимого суда, не учитываются конкретные действия кандидатов и не применяется на основе процедуры, обеспечивающей право на справедливое судебное разбирательство. В этом смысле, авторы обращения ссылаются на практику ЕСПЧ по вопросам ограничения права избрания на выборную должность, а также на применяемые в этой области стандарты, считая, что оспариваемые положения нарушают право быть избранным, гарантированное ст. 38 Конституции.

12. Авторы считают, что оспариваемая норма затрагивает не только право быть избранным, но и право на объединение, поскольку кандидаты не имеют права объединяться в другие партии, которое гарантировано ст. 41 Конституции.

13. Авторы обращения утверждают, что оспариваемый запрет является дискриминационным, сравнивая положение кандидата, не причастного к действиям, за которые партия была признана неконституционной, с положением кандидата от другой партии, не признанной неконституционной. Хотя признание

неконституционности партии не связано с кандидатами от этой партии, отношение к ним другое лишь потому, что они были ее членами. В этой связи, они считают, что оспариваемая норма противоречит ст. 16 Конституции.

14. Наряду с этим, авторы обращения отмечают, что оспариваемые положения нарушают презумпцию невиновности кандидатов, гарантированную ст. 21 Конституции, поскольку запрещает им баллотироваться на выборные должности, несмотря на то, что ни одна из судебных инстанций не установила окончательным приговором, что эти люди содействовали действиям, за которые партия была признана неконституционной.

15. Кроме того, авторы обращения отмечают, что неконституционность политической партии «Шор» была установлена до принятия оспариваемых положений. То, что законодатель сейчас вводит новые запреты для кандидатов и рассматривает ситуации, свершившиеся до вступления закона в силу, нарушает принцип необратимости закона, гарантированный ст. 22 Конституции.

16. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения затрагивают и депутатов от партии, признанной неконституционной, считая, что невыполнение требования избираемости может привести к лишению их депутатского мандата. В этом смысле, они приводят Постановление Конституционного суда № 2 от 20 января 2015 года.

17. По мнению авторов обращения, положения п. е) ч. (2) ст. 16, включенные в Избирательный кодекс Законом № 220 от 31 июля 2023 года, противоречат ст. 1 ч. (3), ст. 2, ст. 5, ст. 16, ст. 21, ст. 22, ст. 32, ст. 38, ст. 39, ст. 41, ст. 54, ст. 68 и ст. 69 Конституции.

II. Аргументы органов власти и учреждений, представивших запрашиваемое у них мнение

18. В мнении Парламента отмечается, что оспариваемая норма была принята с целью приведения нормативных актов в соответствие с выводами Постановления Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года о контроле конституционности политической партии «Шор». По мнению Парламента, право лица выдвигаться на выборах не носит абсолютный характер и может быть подвергнуто подразумеваемым ограничениям, так как государственные органы располагают широкой свободой усмотрения в этой сфере. Избирательные права граждан могут быть ограничены в случае совершения, например, серьезных злоупотреблений в ходе пребывания на государственной службе либо их поведение может подорвать основы правового государства. Парламент считает введенное ограничение законным, поскольку оно нацелено на создание механизма по предупреждению ситуаций, указанных в Постановлении Конституционного суда № 10 от 19 июня

2023 года. Со ссылкой на национальные и международные акты по предупреждению коррупции, Парламент считает данную запретительную меру соразмерной.

19. В мнении Президента Республики Молдова также отмечается, что избирательные права могут быть ограничены, если лица совершили серьезные злоупотребления в исполнении государственной должности либо их поведение может навредить правовому государству. Требования избираемости варьируют в зависимости от исторических и политических особенностей каждого государства. Тем не менее, при избрании законодателей государство обязано соблюдать основной принцип, заключающийся в свободном волеизъявлении народа. Президент Республики отмечает, что категории лиц, на которые распространяется запрет, были четко и точно определены, и этот факт обеспечивает, насколько это возможно, высокий уровень индивидуализации и гарантии от произвола. Таким образом, присутствует прозрачная связь между оспариваемым запретом и поведением этих лиц. Тот факт, что запрет на участие в выборах в качестве кандидатов не основывается на судебном решении, которое бы оценило личные обстоятельства кандидата, не влияет на конституционность данной нормы, принимая во внимание, что неконституционность партии была установлена Конституционным судом. Требование об индивидуализации меры не является предпосылкой для ее совместимости с Конституцией. В этом смысле, Президент Республики приводит дело *Ždanoka против Латвии*, 16 марта 2006 г., § 114.

20. На взгляд Президента Республики Молдова, данная мера не носит карательный характер, а является предупредительной. За действия партии отвечают ее члены, в частности те, которые являются важными фигурами в партии, за исключением случаев, когда члены партии дистанцируются от ее действий. Установленный запрет направлен на защиту демократического процесса, отстраняя от участия в работе демократических органов лиц, которые играли активную и руководящую роль в партии, причастной к действиям, призывающих к насилию, или продвигающей политику, не соблюдающую демократические ценности или направленную на разрушение демократии и нарушение прав человека. Этот запрет носит временный характер, будучи установлен на пять лет.

21. Те же аргументы, что и Парламент, и Президент Республики Молдова, изложило в своем мнении Правительство.

22. Ассоциация «Promo-LEX» в представленном мнении отмечает, что Свод рекомендуемых норм в области выборов, принятый Венецианской комиссией в 2002 году, и ст. 11 ч. (1) Избирательного кодекса закрепляют принцип стабильности в избирательной сфере, в соответствии с которым избирательная система и порядок образования

избирательных округов или избирательных органов не могут быть изменены по крайней мере за один год до общенациональных выборов. Ассоциация считает, что несмотря на отсутствие четкой нормы в этом смысле, условия участия в выборах в качестве кандидатов составляют основной элемент выборов, поэтому нельзя менять эти условия чаще, чем за год до выборов. Кроме того, Ассоциация не уверена в том, что оспариваемый запрет соответствует условиям ограничения права баллотироваться на выборах, предусмотренным Сводом рекомендуемых норм. Более того, оспариваемая норма охватывает большой сегмент людей и, кажется, не учитывает их личную ответственность. Ассоциация допускает, что применение данной меры к членам исполнительного органа партии, признанной неконституционной, может быть оправданным, учитывая значение решений, принятых ими в рамках партии. Однако, Ассоциация не считает обоснованным применение данной меры к лицам, занимающим выборные должности на местном уровне, за исключением наличия доказательств их виновности.

23. В представленном мнении народный адвокат приводит условия ограничения права участия в выборах в качестве кандидатов, установленные Сводом рекомендуемых норм, и отмечает, что ему не известно о существовании какого-либо решения или приговора, вынесенного в отношении лиц, подпадающих под действие оспариваемой нормы, которые констатировали бы виновность этих лиц в предполагаемых незаконных действиях партии, признанной неконституционной. Хотя в результате роспуска партии правомерная цель была достигнута, должна существовать индивидуализация ответственности каждого лица в отдельности. Каждый должен лично отвечать за свои поступки, а не коллективно. Оспариваемый запрет не соблюдает требования ст. 54 Конституции, поскольку не допускает индивидуального подхода.

III. Оценка Конституционного суда

A. Приемлемость обращения

24. Определением от 10 августа 2023 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в настоящем деле условий приемлемости обращения, установленных в своей неизменной практике.

25. Конституционный суд отметил, что в соответствии со ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты Парламента имеют право обращения в Конституционный суд.

26. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль законов, в настоящем деле некоторых

положений Избирательного кодекса в редакции Закона № 220 от 31 июля 2023 года, входит в компетенцию Конституционного суда. Оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

27. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения вступают в противоречие с конституционными нормами ст. 1 ч. (3) (*главенство права*), ст. 2 (*суверенитет и государственная власть*), ст. 5 (*демократия и политический плюрализм*), ст. 16 (*равенство*), ст. 21 (*презумпция невиновности*), ст. 22 (*необратимость закона*), ст. 32 (*свобода мнений и выражения*), ст. 38 (*право избирать и быть избранным*), ст. 39 (*право на управление*), ст. 41 (*свобода партий и других общественно-политических организаций*), ст. 54 (*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*), ст. 68 (*представительный мандат*) и ст. 69 (*мандат депутата*).

28. В своей практике ЕСПЧ неизменно отмечал, что демократия является основополагающим элементом европейского общественного строя и что право на свободные выборы, включающее право голосовать («активный» аспект) и право баллотироваться («пассивный» аспект), имеет решающее значение в установлении и сохранении фундаментов последовательной и реальной демократии, основанной на верховенстве права (*Karácsony и другие против Венгрии* [БП], 17 мая 2016 г., § 141). Несмотря на то, что государства-участники Конвенции располагают широкой свободой усмотрения в ограничении избирательных прав, ограничения не должны нарушать сущность прав или лишать их эффективности. Кроме того, ограничения должны быть направлены на достижение правомерной цели и использовать средства, которые не являются несоразмерными (см. *Selahattin Demirtaş против Турции* (№ 2) [БП], 22 декабря 2020 г., § 387).

29. Конституционный суд отмечает действие ст. 38 Конституции в отношении оспариваемых положений, поскольку они запрещают баллотироваться на выборах в течение 5 лет со дня вынесения постановления Конституционного суда лицам, которые на момент вынесения постановления Конституционного суда о неконституционности политической партии являлись членами исполнительного органа политической партии, признанной неконституционной, а также лицам, которые занимали выборные должности от политической партии, признанной неконституционной.

30. Конституционный суд установил, что данный запрет совершает вмешательство в осуществление избирательных прав лиц, относящихся к категориям субъектов, предусмотренных оспариваемой нормой. Таким образом, по делу действуют ст. 38 и ст. 54 Конституции.

В. Существо дела

31. При вынесении постановления по рассмотренному Конституционным судом обращению было установлено равенство голосов. Таким образом, в соответствии с положениями ст. 60 п. f) и ст. 66 ч. (5) Кодекса конституционной юрисдикции, контроль конституционности положений п. е) ч. (2) ст. 16 Избирательного кодекса, внесенных Законом № 220 от 31 июля 2023 года, прекращается.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и ст. 140 Конституции, ст. 27 ч. (2) Закона о Конституционном суде, ст. 60 п. f) и ст. 66 ч. (5) Кодекса конституционной юрисдикции,
Конституционный суд

ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

1. *Прекратить производство* по делу о контроле конституционности положений п. е) ч. (2) ст. 16 Избирательного кодекса, внесенных Законом № 220 от 31 июля 2023 года.

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

Председатель

Николае РОШКА

Кишинэу, 19 сентября 2023 года
ПКС № 15
Дело № 197а/2023