



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**о контроле конституционности положений п. е) ч. (2) ст. 16
Избирательного кодекса**

(обращение № 211а/2023 г.)

КИШИНЭУ

3 октября 2023 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 16 Ч. (2) П. Е)
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 26 сентября 2023 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 3 октября 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 Апостоловой и Дениса Уланова, представленное в Конституционный суд 26 сентября 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.

3. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Правительства и Парламента.

4. На открытом заседании Конституционного суда присутствовали авторы обращения – депутаты Парламента Марина Таубер, Вадим Фотеску и Регина Апостолова, 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 Валерием Кучук и, соответственно, Эдуардом Сербенко.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

5. 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 тяжчайшим 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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 16 Ч. (2) П. Е)
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА

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,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 16 Ч. (2) П. Е)
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА

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».

6. Применимые положения Избирательного кодекса, утвержденного Законом № 325 от 8 декабря 2022 года:

Статья 16

Ограничения для реализации избирательных прав

«[...]

(2) **Не могут быть избранными:**

а) военнослужащие срочной службы;

б) лица, указанные в части (1);

в) лица, осужденные к лишению свободы окончательным судебным решением, а также имеющие непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений. Избирательные органы информируются о непогашенных судимостях органами Министерства внутренних дел и/или Национальным органом по неподкупности;

г) лица, лишённые права занимать ответственные должности окончательным судебным решением. Избирательные органы информируются о наличии запрета Министерством юстиции, Национальным органом по неподкупности и/или Министерством внутренних дел;

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

7. 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 законопроект был

подвергнут критике, так как он нарушает конституционное право быть избранным. Законодатель проигнорировал эту критику и 31 июля 2023 года принял проект в окончательном чтении. Авторы обращения утверждают, что после второго чтения срок запрета на участие в выборах в качестве кандидатов был увеличен без каких-либо объяснений с трех до пяти лет.

8. 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.

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

10. По мнению авторов обращения, сфера применения оспариваемой нормы очень широкая и не допускает индивидуализации со стороны независимого суда, не учитываются конкретные действия кандидатов, норма 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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 и ст. 54 Конституции.

II. Аргументы органов власти, представивших запрашиваемое у них мнение

16. В представленном мнении Парламент отмечает, что обращение № 211а/2023 г. подано повторно той же группой депутатов и имеет тот же предмет, что и обращение № 197а/2023 г., по которому было вынесено Постановление № 15 от 19 сентября 2023 года. В связи с этим, Парламент подчеркивает, что, согласно конституционным нормам и практике Конституционного суда, обращение № 211а/2023 г. оспаривает окончательное и вступившее в законную силу постановление Конституционного суда, что влечет недопустимость обращения.

17. Парламент подтверждает свою позицию, которую он высказал при рассмотрении обращения № 197а/2023: в качестве единственного законодательного органа, Парламент обязан не допустить действий и бездействия, нарушающих избирательный процесс, и обязан бороться с подкупом избирателей; нарушения финансовой дисциплины со стороны политической партии «Шор» и правил финансирования избирательных кампаний, установленные окончательными судебными решениями, привели к принятию Парламентом соответствующих положений; ограничение, предусмотренное оспариваемой нормой, является законным и вытекает из выводов Постановления Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года и из судебной практики; объявление политической партии «Шор» вне закона прямо отражается на ограничении права быть избранными лиц, которые на дату вынесения Постановления Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года являлись членами исполнительного органа партии или занимали выборные должности от партии.

18. Относительно новых обстоятельств, указанных в обращении, Парламент утверждает, что фактические обстоятельства, связанные с подачей заявления о регистрации в качестве кандидата в

избирательном округе мун. Бэлць, не относятся к компетенции Конституционного суда. Парламент отмечает, что он выполнил свои конституционные полномочия, когда ограничил право представителей партии, признанной неконституционной, быть избранными, считая эту меру необходимой, целесообразной, соразмерной и законной, будучи направлена на защиту основных демократических принципов правового государства.

19. На пленарном заседании представитель Правительства отметил, что подтверждает мнение, высказанное при рассмотрении обращения № 197a/2023. Правительство вновь отметило, что оспариваемые авторами обращения положения соответствуют конституционным нормам и практике ЕСПЧ в области выборов. Право лица на выставление своей кандидатуры на выборах не является абсолютным и может подвергаться ограничениям. Данная мера не является и не уподобляется уголовному наказанию. Она необходима для обеспечения принципов правового государства и прозрачности в осуществлении представительного мандата. Цель положений ст. 16 ч.(2) Избирательного кодекса заключается в обеспечении исполнения депутатского мандата в соответствии с Конституцией. Данный запрет носит временный характер и применяется на пять лет. Представитель Правительства изложил некоторые суждения ЕСПЧ по делу *Ždanoka против Латвии*, 16 марта 2006 года.

III. Оценка Конституционного суда

A. Приемлемость обращения

20. Определением от 28 сентября 2023 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в настоящем деле условий приемлемости обращения, установленных в своей неизменной практике.

21. 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 обладают правом обращения в Конституционный суд.

22. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль законов, в настоящем деле некоторых положений Закона № 220 от 31 июля 2023 года, входит в компетенцию Конституционного суда. Оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

23. По мнению авторов обращения, 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) и ст. 54 (ограничение осуществления некоторых прав или свобод).

24. Указывая на действие по делу положений ст. 1 ч. (3) и ст. 5 Конституции, авторы обращения приводят следующие аргументы о неконституционности в формальном аспекте: а) отсутствие парламентских дебатов по оспариваемым положениям и б) отсутствие заключения и экспертной оценки по принятому законопроекту.

25. Предварительно Конституционный суд отмечает, что он может проверить конституционность закона с точки зрения процедуры, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законодательного процесса, который прямо вытекает из Конституции или его можно вывести из конституционного принципа (см. ПКС № 14 от 27 апреля 2021 г., § 54).

26. Касательно аргументов об отсутствии дебатов, Конституционный суд отмечает, что когда были приняты оспариваемые положения в первом и во втором чтении, авторы обращения в качестве депутатов, состоящих в парламентской оппозиции, решили не явиться на пленарное заседание Парламента. В аналогичных ситуациях Конституционный суд отметил, что в случае неучастия депутатов по своей воле в парламентских заседаниях об ограничении их права задавать вопросы и выступать в ходе пленарного заседания не может быть и речи (см. ОКС № 140 от 16 сентября 2021 г., §§ 29-30). Исходя из этой практики, Конституционный суд посчитал, что принцип парламентских дебатов не подлежит применению по делу.

27. Что касается аргумента авторов обращения о том, что проект был принят без необходимого заключения и экспертной оценки, Конституционный суд отмечает, что обязанность представить заключение и экспертную оценку на законодательные поправки, которые не имеют отношения к областям, составляющим предмет ст.109 и ст.131 ч. (4) Конституции, не вытекает из конституционных норм. В принятых решениях Конституционный суд отклонил как необоснованные аналогичные аргументы касательно упущения получить заключение при составлении законопроектов, отметив, что данная обязанность вытекает из Закона о нормативных актах, а не из конституционного принципа (см. ОКС № 149 от 30 сентября 2021 г., §§13 и 47; ОКС № 43 от 31 марта 2022 г., §§ 13 и 38-39). Таким образом, этот аргумент обращения Конституционный суд отклоняет.

28. Что касается действия ст. 2 Конституции, в своей практике Конституционный суд отметил, что данная статья носит общий характер, лежит в основе любого правового регулирования и не может

являться индивидуальным и отдельным обоснованием (ПКС № 7 от 4 марта 2021 г., § 17 и приведенная в нем практика).

29. Относительно действия ст. 21 и ст. 22 Конституции, Конституционный суд отмечает, что положения данных статей применимы только в уголовных производствах (см. ОКС № 81 от 18 июля 2023 г., §§ 22-24; ОКС № 89 от 25 июля 2023 г., § 22). В своей практике ЕСПЧ отметил, что запрещение выставления лицом своей кандидатуры на выборах не равнозначно уголовному наказанию в смысле ст. 7 Конвенции (*Miniscalco против Италии*, 17 июня 2021 г., §73). На этом основании Конституционный суд считает, что указанные конституционные нормы не действуют по делу.

30. В своей практике ЕСПЧ неоднократно отмечал, что демократия является основополагающим элементом европейского общественного строя и что субъективные права, гарантированные ст. 3 Протокола №1, которые включают право голосовать и право баллотироваться на выборах, являются решающими для установления и сохранения фундаментов последовательной и эффективной демократии, основанной на верховенстве права (*Karácsony и другие против Венгрии* [БП], 17 мая 2016 г., § 141; *Тесленко и другие против Российской Федерации*, 5 апреля 2022 г., § 117; *Kalda против Эстонии (№ 2)*, 6 декабря 2022, §§ 37-38). Несмотря на широкую свободу усмотрения, которой располагают государства-участники Конвенции в ограничении осуществления избирательных прав, ограничение не должно затрагивать сущность прав и лишать их эффективности. Кроме того, ограничение должно преследовать правомерную цель и использовать средства, которые не являются несоразмерными (см. *Selahattin Demirtaş против Турции (№ 2)* [БП], 22 декабря 2020 г., §387; *Kalda против Эстонии (№ 2)*, 6 декабря 2022 г., §§ 39-40).

31. Относительно действия ст. 38 Конституции, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения запрещают баллотироваться на выборах в течение 5 лет лицам, которые на момент вынесения постановления Конституционного суда о признании неконституционности политической партии являлись членами исполнительного органа политической партии, признанной неконституционной, а также лицам, которые занимали выборные должности от политической партии, признанной неконституционной. Данный запрет совершает вмешательство в осуществление избирательных прав лиц из числа субъектов, предусмотренных оспариваемой нормой. Таким образом, Конституционный суд считает, что по делу действуют положения ст.38 и ст. 54 Конституции.

32. Относительно действия положений ст. 16, ст. 32, ст. 39 и ст. 41 Конституции, Конституционный суд считает, что аргументы авторов обращения тесно связаны с аспектами, которые подлежат анализу в свете ст. 38 Конституции, и поэтому он рассмотрит их вместе.

33. Чтобы выяснить, были ли соблюдены требования ст. 38 и ст. 54 Конституции, Конституционный суд проведет анализ запрета с точки зрения соблюдения стандарта качества закона, достижения правомерной цели и соблюдения принципа справедливого равновесия между конкурирующими интересами.

В. Существо дела

(i) Общие принципы

34. В соответствии со ст. 38 ч. (3) Конституции, право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом.

35. В своей практике ЕСПЧ отметил, что ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции закрепляет один из основных принципов в подлинно демократическом политическом режиме и имеет фундаментальное значение в системе Конвенции. Роль государства, в качестве последнего гаранта плюрализма, подразумевает принятие мер для организации демократических выборов в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти (*Özgürlük ve Dayanışma Partisi (Ödp) против Турции*, 10 мая 2012 г., § 27; *Bakirdzi u E.C. против Венгрии*, 10 ноября 2022 г., § 42).

36. Права, гарантированные ст. 3, не носят абсолютный характер. Имеется место для «подразумеваемых ограничений», а договаривающиеся государства должны располагать широкой свободой усмотрения в этой сфере (*Labita против Италии* [БП], 6 апреля 2000 г., § 201; *Vito Sante Santoro Против Италии*, 1 июля 2004 г., § 54). Поскольку право лица выдвигать себя в качестве кандидата не является абсолютным, подразумеваемые ограничения не должны ущемлять данное право до такой степени, чтобы нарушить его сущность или лишить его эффективности. Подобные ограничения должны соответствовать правовому государству и должны сопровождаться достаточными гарантиями, чтобы исключить произвол (*Наступление молодых против Румынии*, 15 декабря 2015 г., § 52). Кроме того, ограничение должно преследовать правомерную цель и использовать средства, которые не являются несоразмерными (*Kalda против Эстонии (№ 2)*, 6 декабря 2022 г., § 40).

(ii) Качество закона

37. Как предусматривают положения ст. 54 ч. (2) Конституции, осуществление прав и свобод не может подвергаться иным ограничениям, кроме тех, которые «предусмотрены законом». Принцип законности подразумевает выполнение стандарта качества

применимых законодательных положений (см. ПКС № 9 от 11 апреля 2023, § 66 и приведенная в нем практика).

38. Согласно оспариваемым положениям, не могут быть избраны 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.

39. Из оспариваемых положений следует, что запрет баллотироваться на выборах применяется к двум категориям лиц: к членам исполнительного органа партии и к лицам, занимавшим выборные должности от политической партии.

40. Относительно первой категории, Конституционный суд отмечает, что, согласно национальному законодательству, каждая политическая партия обязана иметь руководящие органы (общее собрание членов или собрание их делегатов) и исполнительные органы. Они действуют как на центральном уровне управления партией, так и на уровне ее территориальных организаций. Устав политической партии должен содержать в обязательном порядке исполнительные органы, процедуру их избрания, порядок осуществления ими деятельности и их полномочия (см. ст. 13 ч. (1) п. h) и ст. 14 ч. (2) Закона о политических партиях № 294 от 21 декабря 2007 г.). Учитывая указанные положения, Конституционный суд не считает, что могут возникнуть трудности в понимании словосочетания «члены исполнительного органа партии». Исходя из общего характера данной нормы, а также из правила толкования, в соответствии с которым «где не определяет закон, там нечего определять и нам», Конституционный суд приходит к выводу, что законодатель имел в виду как членов центральных исполнительных органов, так и членов местных исполнительных органов партий, признанных неконституционными.

41. Относительно второй категории лиц, для того, чтобы понять словосочетание «лица, занимавшие выборные должности от политической партии», является достаточным его обычный смысл, а именно имеются в виду должности, для исполнения которых необходимо пройти через выборы: депутаты Парламента, Президент Республики Молдова, примары и советники органов местного публичного управления (см. ЗКС № 2 от 27 июля 2023 г., § 20).

42. Является ясным и срок действия запрета. Так, член исполнительного органа партии или лицо, занимавшее выборную должность от политической партии, не может выставлять свою кандидатуру на выборах в течение пяти лет со дня вынесения

постановления Конституционного суда о признании партии неконституционной. Следовательно, оспариваемые положения соответствуют требованиям качества закона.

(iii) Наличие правомерной цели и разумной связи между преследуемой целью и оспариваемой нормой

43. В информационной справке к законопроекту¹ законодатель отметил, что данный запрет представляет собой предупредительный механизм, целью которого является не допустить к выборам кандидатов, занимавших определенные должности в партии, признанной неконституционной. Законодатель также отметил, что оспариваемые положения были приняты для приведения национального законодательства в соответствие с выводами Постановления Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года о контроле конституционности политической партии «Шор».

44. Согласно ст. 41 ч. (4) Конституции, 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. Несмотря на то, что ничто в Постановлении Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года не указывает на обязанность Парламента устанавливать ограничительные меры в отношении избирательных прав членов партии, признанной неконституционной, Конституционный суд допускает, что оспариваемые положения преследуют ряд правомерных целей, предусмотренных в ст. 54 ч. (2) Конституции (*e.g.* защита национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, прав, свобод и достоинства других лиц) и что между названными целями и оспариваемыми положениями существует разумная связь.

(iv) Наличие справедливого равновесия между конкурирующими принципами

45. В рассматриваемом случае авторы обращения отмечают, что запрет баллотироваться на выборах носит общий характер и не допускает индивидуального подхода в применении. Конституционный суд отмечает, что в принятом 8 апреля 2022 года консультативном заключении для высшего административного суда Литвы ЕСПЧ отметил, что при оценке соразмерности общей меры, которая

¹ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8a14fbea-b109-411b-ae4c-d6b29c12ba71>

ограничивает осуществление права лица выставлять свою кандидатуру на выборную должность, необходимо изучить следующие аспекты: лимитировано ли во времени действие ограничения и существует ли возможность требовать пересмотра ограничения; применяется ли ограничение на основе объективных критериев; сопровождается ли процедура применения ограничения достаточными гарантиями, способными обеспечить защиту от произвола (см. §§ 90-96 заключения).

а) Лимитировано ли во времени действие ограничения и существует ли возможность требовать пересмотра ограничения

46. Конституционный суд отмечает, что законодатель располагает широкой свободой усмотрения в регулировании права баллотироваться на выборах. Он вправе определять статус депутатов в зависимости от исторических и политических факторов, свойственных государству. Тем не менее, хотя некоторые законные требования могут оправдать ограничение права баллотироваться на выборах, подобные ограничения могут быть несовместимыми с правом быть избранным, если они применяются продолжительное время после того, как угроза в адрес демократии, оправдавшая их применение, перестала существовать, учитывая сложившуюся в государстве стабильность в результате, например, полного интегрирования в европейское сообщество. Следовательно, с течением времени становится все труднее оправдывать общие ограничения избирательных прав, вызывая необходимость индивидуализации ограничительных мер (см. *Ždanoka против Латвии* [БП], 16 марта 2006 г., § 135; *Adamsons против Латвии*, 24 июня 2008 г., § 125).

47. ЕСПЧ считает, что значение, которое необходимо придавать наличию предельного срока и возможности требовать пересмотра запрета, не подразумевает, что эти два элемента следует обязательно совмещать (см. § 92 Консультативного заключения от 8 апреля 2022 г.).

48. По данному делу Конституционный суд отмечает, что запрет баллотироваться на выборах ограничен во времени. Лица, подпадающие под данный запрет, не имеют права баллотироваться на выборные должности в течение пяти лет со дня вынесения постановления Конституционного суда о признании неконституционности партии, членами которой они являлись.

49. Относительно аргумента авторов обращения о том, что законодатель не обосновал увеличение срока применения запрета с трех до пяти лет, Конституционный суд отмечает, что полномочие Парламента устанавливать срок запрета не является неограниченным. Поскольку данная мера предполагает существенные ограничения

конституционного права баллотироваться на выборах, Парламент должен представить убедительные доводы, когда устанавливает срок запрета, а также, когда решает увеличить этот срок. Парламент должен объяснить, как продолжительность введенного запрета способна достигнуть преследуемые законные цели.

50. Данная обязанность Парламента вытекает из общей конституционной обязанности государственных органов подтвердить фактами собственные решения, которую можно вывести из ст. 54 Конституции и из стандартов европейского конституционализма, базирующихся на культуре обоснования каждой меры, принимаемой властями (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 15 от 28 апреля 2021 г., § 42).

51. В решении по делу *Adamsons против Латвии*, 24 июня 2008 г., §131, ЕСПЧ констатировал нарушение права баллотироваться на выборах, гарантированного ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции, поскольку латвийский парламент безосновательно продлил срок запрета баллотироваться на выборные должности с 10 до 20 лет в отношении лиц, сотрудничавших, как выяснили власти, с Комитетом государственной безопасности Советского Союза (КГБ). По этому делу ЕСПЧ заключил, что продление срока применения запрета без каких-либо объяснений было явно необоснованным.

52. По данному делу Конституционный суд отмечает, что в первоначальном варианте законопроект, представленный 10 июля 2023 года² и включающий оспариваемую норму, предусматривал применение запрета в течение трех лет со дня вынесения постановления Конституционного суда. Этот срок был одобрен в первом чтении 14 июля 2023 года. Однако, 31 июля 2023 года два депутата зарегистрировали поправки, которыми предлагалось увеличить срок запрета с трех до пяти лет. Эти поправки не сопровождалась пояснительной запиской. Тем же числом Комиссия по правовым вопросам, назначениям и иммунитету одобрила поправку³, составила отчет по законопроекту и представила его пленуму Парламента. Тем же числом проект закона, предусматривающий увеличение срока, был принят во втором чтении.

53. Таким образом, законодатель увеличил срок применения запрета без объективного обоснования.

b) Применяется ли запрет на основе объективных критериев

² <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8a14fbea-b109-411b-ae4c-d6b29c12ba71>

³ См. вторую страницу обобщения поправок, предложений и возражений: <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=42cc67c4-08d7-48b3-bc9c-e8a65eb73c6c>

54. ЕСПЧ в своей практике отметил, что ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции не исключает ситуацию определения законодателем в деталях сферы и условий применения ограничительной меры, оставляя за судебными инстанциями общей юрисдикции задачу выяснить, если конкретное лицо принадлежит к категории или группе лиц, установленных законом (*Ždanoka против Латвии*, § 125).

55. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что необходимо провести четкое различие между политической партией, признанной неконституционной, и правами членов этой партии. Запрет партии не может непосредственно нарушить основные права всех этих граждан. Ограничения должны основываться на объективных критериях, учитывающих роль каждого кандидата в действиях, за которые политическая партия, членом которой он являлся, была признана неконституционной.

56. Согласно делу *Ždanoka против Латвии* [БП], латвийская коммунистическая партия, в которой заявительница занимала руководящую должность, была признана неконституционной из-за участия в организации государственного переворота после провозглашения независимости Латвии. Через четыре года после запрещения партии был принят закон, который запрещал лицам баллотироваться на выборах, если органы окончательным судебным решением устанавливали, что они приняли активное участие в организации государственного переворота. Заявительница подала заявление о регистрации в качестве кандидата на парламентских выборах, однако ей отказали, поскольку ранее в отдельном завершенном судебном производстве было установлено, что она приняла активное участие в государственном перевороте, организованном латвийской коммунистической партией. В этом деле ЕСПЧ не выявил нарушения права баллотироваться на выборах, поскольку ограничение распространялось только на лиц, «активно участвующих» в действиях партии на тот момент. ЕСПЧ отметил, что этот факт подтверждает, что законодатель провел четкую грань между различными формами участия бывших членов в деятельности партии. Кроме того, закон позволял этим лицам обжаловать в суде включение их в категорию лиц, установленную законодателем. ЕСПЧ посчитал, что закон ясно и точно определяет категорию лиц, подпадающих под его действие, и что он является достаточно гибким, позволяя судебным инстанциям общей юрисдикции выяснить, относится ли кандидат к данной категории лиц или нет. ЕСПЧ пришел к выводу, что закон обладал достаточной степенью индивидуализации, как того требует ст. 3 Протокола № 1 (см. §§ 126-128).

57. По делу *Etxeberria и другие против Испании*, 30 июня 2009 г., заявления лиц об участии в выборах были аннулированы окончательными судебными решениями, поскольку власти

установили, что заявители продолжили действия политических партий, признанных незаконными. ЕСПЧ не выявил нарушения права баллотироваться на выборах, поскольку закон, допускающий аннулирование регистрации, подлежал применению только к кандидатам, у которых были тесные и доказанные связи с политическими партиями, признанными незаконными. ЕСПЧ отметил, что власти приняли решения об исключении кандидатов в индивидуальном порядке, внутренние судебные инстанции неопровержимо доказали их связь с политическими партиями, признанными незаконными, в ходе заслушивания группы лиц смогли высказать свои возражения (см. §§ 52-56).

58. С другой стороны, при рассмотрении дела *Sadak и другие против Турции (№ 2)*, 11 июня 2002 г., ЕСПЧ установил нарушение права исполнения депутатского мандата, поскольку национальное законодательство предусматривало автоматическое аннулирование депутатского мандата в случае признания партии неконституционной, отметив, что этот механизм не учитывал политические действия, совершенные лично заявителями. ЕСПЧ признал данную меру чрезмерной, так как она не давала возможности заявителям участвовать в политической деятельности и продолжить мандат. ЕСПЧ заключил, что прекращение мандата заявителей не было соразмерным с законной целью, на которую сослались власти, и не было совместимым с правом быть избранными и с правом исполнять мандат на основании ст. 3 Протокола №1, и нарушило суверенное право электората, избравшего их в качестве членов Парламента (см. §§ 36-40). К аналогичным выводам ЕСПЧ пришел и при рассмотрении дел *Silay против Турции*, 5 апреля 2007 г., §§ 30-34; *Ilıcak против Турции*, 5 апреля 2007 г., §§ 33-37; *Kavakçı против Турции*, 5 апреля 2007 г., §§ 44-47; *Sobacı против Турции*, 29 ноября 2007 г., §§ 29-33; *Партия за демократическое общество (DTP) и другие против Турции*, 12 января 2016 г., §§ 122-127.

59. В рассматриваемом случае применение запрета баллотироваться на выборах зависит от должности, которую кандидаты занимали в неконституционной партии, то есть на момент признания партии неконституционной они являлись либо членами исполнительного органа партии, либо исполняли выборную должность от партии. Конституционный суд не считает этот критерий, используемый законодателем для введения запрета, объективным.

60. Конституционный суд допускает, что в случае признания партии неконституционной могут появиться определенные презумпции, связанные с ответственностью лиц, занимавших определенные должности в партии, особенно тех, которые находились на руководящих должностях. В этой связи возникает вопрос, являются ли достаточными общие презумпции для запрещения лицам,

подпадающим под их действие, баллотироваться на выборах, учитывая их политическую карьеру. Конституционный суд отмечает, что законодатель ограничил сферу действия данной презумпции, распространяя его только на тех, которые занимали определенные должности в партии на момент признания ее неконституционности. Этот факт свидетельствует о намерении законодателя автоматически увязать действия партии, за которые она была признана неконституционной, с этими лицами.

61. Конституционный суд отмечает, что общие презумпции, основанные лишь на занимаемой в партии должности, не учитывают личное участие кандидата в действиях, за которые партия была признана неконституционной. Что касается членов центрального исполнительного органа партии, объявленной неконституционной, Конституционный суд признает, что данная категория лиц привлечена к процессу принятия партийных решений, и в случае признания партии неконституционной у законодателя может возникнуть законный интерес в применении к ним определенных запретов, включая запрет баллотироваться на выборах. Тем не менее, законодатель должен был принять во внимание тот факт, что могут возникнуть ситуации, когда некоторые члены центрального исполнительного органа партии отмежевываются от действий партии до ее объявления неконституционной, или что некоторые члены исполнительного органа партии не участвовали в принятии отдельных решений, поставленных впоследствии в вину неконституционной партии. Оспариваемая норма не проводит дифференциацию между членами исполнительного органа партии, принявшими активное участие в действиях, за которые партия была признана неконституционной, и теми, которые играли нейтральную или незначительную роль, или вообще не играли никакой роли, и теми, которые отмежевались от действий партии. Такая же ситуация наблюдается и в отношении лиц, занимавших выборные должности от партии. Таким образом, оспариваемая норма не допускает индивидуализированного принятия решений, считая целую группу лиц коллективно ответственной за нарушения, которые привели к признанию партии неконституционной.

62. В своей практике ЕСПЧ подверг критике запреты, сформулированные в общей и абсолютной форме, не допускающие исключений, которые применялись автоматически. ЕСПЧ подчеркнул необходимость «индивидуализации» ограничения избирательных прав, учитывая скорее действительное поведение лиц, а не ощущаемую угрозу, исходящую от группы лиц (см. *Кара-Мурза против Российской Федерации*, 4 октября 2022 г., §§ 48-50).

63. Более того, Конституционный суд отмечает, что в отношении обеих категорий лиц срок запрета не варьирует и не учитывает степень участия каждого лица в действиях, за которые партия была признана

неконституционной. Так, в отношении лиц, участие которых в действиях, за которые партия была признана неконституционной, незначительно, срок запрета одинаковый, что и в отношении лиц, активно способствовавших или роль которых в действиях, вменяемых в вину партии, была решающей. Конституционный суд отмечает, что этот подход может повлечь за собой применение запрета несоразмерно с поведением кандидата.

64. Конституционный суд заключает, что оспариваемый запрет не имеет в основу объективных критериев, носит общий характер и не является чувствительным к частным обстоятельствам.

с) Сопровождается ли процедура применения ограничения достаточными гарантиями, способными обеспечить защиту от произвола

65. Конституционный суд отмечает, что процедура, которая приводит к применению запрета в индивидуальном случае, должна сопровождаться достаточными гарантиями, способными обеспечить соблюдение правового государства и защиту от произвола. Процедура должна осуществляться независимым органом, который, заслушав кандидата, должен принять мотивированное решение (см. § 96 Консультативного заключения ЕСПЧ от 8 апреля 2022 г.).

66. Предварительно Конституционный суд отмечает, что, согласно п. 1.1 пп. d) Свода рекомендуемых норм в области выборов, лишение избирательных прав производится при совокупном соблюдении следующих условий: лишение должно быть предусмотрено законом; должен соблюдаться принцип соразмерности; приостановление избирательных прав должно быть основано на признании умственной недееспособности лица или на осуждении окончательным судебным решением к лишению свободы за совершение некоторых тяжких преступлений; приостановление политических прав или установление умственной недееспособности принимаются только по решению судебной инстанции.

67. По данному делу запрет баллотироваться на выборах действует по праву, без вынесения судебного решения по этому вопросу. *Per a contrario*, в деле *Ždanoka против Латвии* [БП], §§ 37-49, 127, закон запрещал кандидатам баллотироваться на выборах, если окончательным судебным решением было установлено, что они приняли активное участие в организации государственного переворота. Заявительнице отказали в регистрации в качестве кандидата на парламентских выборах, поскольку ранее органы установили в отдельном завершенном судебном производстве, что она приняла активное участие в государственном перевороте, организованном латвийской коммунистической партией. Рассмотрев

дело *Miniscalco против Италии*, 17 июня 2021 г., § 97, ЕСПЧ выяснил, что запрет баллотироваться на региональных выборах, примененный в отношении заявителя, сопровождался гарантиями. Прежде всего, для введения запрета существовало предварительное условие, а именно наличие окончательного уголовного приговора, предусмотренного для определенного количества тяжких преступлений, строго установленных законом. Мера применялась не ко всем осужденным и не только за один приговор, а к предопределенной категории лиц и в зависимости от характера совершенных преступлений.

68. Дополнительно Конституционный суд отмечает, что процедура регистрации конкурентов на всех видах выборов описана в ст. 68 Избирательного кодекса. Данная процедура включает два этапа: 1) представление документов кандидатами и 2) вынесение решения избирательным органом.

69. На первом этапе кандидат должен представить, среди прочих, декларацию под собственную ответственность, подтверждающую, что он не был членом исполнительного органа партии, признанной неконституционной, и что не занимал выборные должности от этой партии (ст. 68 ч. (1) п. f) Кодекса).

70. На втором этапе, в течение семи дней со дня поступления необходимых документов избирательный орган выносит решение о регистрации или об отказе в регистрации кандидата (ст. 68 ч. (5) Кодекса).

71. Конституционный суд отмечает, что процедура регистрации кандидатов осуществляется на основании документов, представленных кандидатами. В зависимости от соблюдения требований, установленных законом, избирательный орган регистрирует кандидата либо отказывает ему в регистрации. Данная процедура не отвечает требованию состязательности, предполагающему внесение государственным органом в избирательный орган ходатайства об отказе кандидату в регистрации в связи с его участием в совершении действий, за которые партия, в которой он состоял, была признана неконституционной, и возможность кандидата требовать отклонения данного ходатайства. Этот недостаток позволяет избирательным органам автоматически отказать в регистрации кандидатам, подпадающим под действие запретительной нормы, без проведения оценки роли каждого кандидата в совершении действий, за которые партия, членом которой он являлся, была признана неконституционной. Кроме того, до вынесения решения избирательным органом закон не гарантирует кандидату право быть заслушанным, представлять доказательства и быть представленным адвокатом.

72. Согласно ЕСПЧ, не является нарушением Европейской конвенции, если структурные или процедурные недостатки,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 16 Ч. (2) П. Е)
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА

выявленные в ходе административного производства, устранены в рамках последующего контроля, проведенного судебным органом полной юрисдикции (см., *mutatis mutandis*, *Āivinskaitē pretim Lumbi*, 15 сентября 2020 г., § 114).

73. Конституционный суд отмечает, что в случае обжалования в судебной инстанции отказа избирательного органа в регистрации кандидата оспариваемые положения обязывают судей к проведению формального анализа, предполагающего лишь факт проверки принадлежности лица к двум категориям должностей, указанным в законе. Судьи лишены возможности исследовать роль и степень участия кандидатов в действиях, за которые партия была признана неконституционной. Таким образом, если кандидаты и предъявляют доказательства, демонстрирующие их непричастность к этим действиям, или они отмежевались от действий партии, все равно судьи не могут принять их во внимание, если они устанавливают, что эти лица подпадают под категории, указанные в законе.

74. Конституционный суд приходит к выводу, что оспариваемые положения не обеспечивают эффективное средство защиты в случае вынесения избирательными органами решений об отказе в регистрации кандидатов на выборах на этом основании и не сопровождаются достаточными гарантиями, способными обеспечить защиту от произвола.

75. Конституционный суд заключает, что оспариваемые положения устанавливают несоразмерную с преследуемой правомерной целью меру и тем самым нарушают положения ст. 38 и ст. 54 Конституции.

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

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать обоснованным обращение депутатов Парламента Республики Молдова – Марины Таубер, Вадима Фотеску, Петру Жардан, Регины Апостоловой и Дениса Уланова.

2. Признать неконституционными положения п. е) ч. (2) ст. 16 Избирательного кодекса

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

Председатель

Кишинэу, 3 октября 2023 года
ПКС № 16
Дело № 211а/2023 г.

Николае РОШКА