



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Постановления Парламента №140 от 3 июля 2015 года о
назначении на должность народного адвоката по правам ребенка**

(Обращение № 31a/2015)

**КИШИНЭУ,
16 июля 2015 года**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Игорь ДОЛЯ,
Аурел БЭЕШУ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Теодора Папук,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 10 июля 2015 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Анатол Шалару, представленное в Конституционный суд 10 июля 2015 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, о контроле конституционности Постановления Парламента №140 от 3 июля 2015 года о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка.

2. Автор обращения считает, что при принятии оспариваемого постановления были нарушены положения ст.1 ч.(3) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 13 июля 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнения Парламента.

5. Также, Конституционный суд запросил мнения *amicus curiae* общественных организаций: Альянса действующих неправительственных организаций в сфере социальной защиты ребенка и семьи, Молдавского центра правовых ресурсов, «Promo-LEX», «Юристы за права человека», «AVE Дети», Центра ресурсов по правам человека, Центра журналистских расследований, Национального совета неправительственных организаций Республики Молдова.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда присутствовал депутат Парламента Анатол Шалару. Парламент был представлен начальником общего юридического управления Секретариата Парламента, Ионом Крянгэ.

7. В интересах отправления конституционного правосудия Конституционный суд пригласил на заседании в качестве третьих лиц представителей неправительственных организаций в области прав человека, в том числе прав ребенка.

8. Альянс действующих неправительственных организаций в сфере социальной защиты ребенка и семьи, Молдавский центр правовых ресурсов, «Promo-LEX», «Юристы за права человека» приняли приглашение Конституционного суда, представили письменные мнения и в качестве третьих лиц участвовали в открытом заседании Конституционного суда.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

9. В соответствии с Законом №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене), Парламент назначает двух независимых друг от друга народных адвокатов, один из которых специализируется по вопросам защиты прав и свобод ребенка.

10. Статья 7 закона предусматривает, что для отбора кандидатов на должность народного адвоката создается специальная парламентская комиссия, в состав которой входят члены Комиссии по правам человека и межэтническим отношениям и Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету.

11. В соответствии с положениями закона, Постановлением Парламента №82 от 30 апреля 2015 года была создана специальная комиссия по отбору кандидатов на должность народного адвоката по правам ребенка.

12. Конкурс по отбору кандидатов на должность народного адвоката по правам ребенка был проведен в соответствии с регламентом, утвержденным на заседании специальной комиссии от 14 мая 2015 года.

13. По результатам конкурса комиссия предложила пленуму Парламента для избрания на должность народного адвоката по правам ребенка кандидатуры Еуджена Русу и Екатерины Бурлаку.

14. В докладе Комиссии отмечается, что при обсуждении кандидатур Еуджена Русу и Екатерины Бурлаку на должность народного адвоката по правам ребенка присутствовали представители гражданского общества и средств массовой информации. Что касается Екатерины Бурлаку, в докладе указывается на ее профессиональную

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

компетентность и необходимые способности для исполнения данной должности. Согласно докладу, Екатерина Бурлаку соответствует предусмотренным требованиям для назначения на должность народного адвоката по правам ребенка, имеет теоретические знания в области прав ребенка, конституционного права, знает международное и национальное законодательство, обладает опытом в области права, так как на протяжении 10 лет работала в общем юридическом управлении Секретариата Парламента.

15. На основании доклада специальной комиссии и необходимых заключений, Постановлением №140 от 3 июля 2014 года Парламент назначил Екатерину Бурлаку на должность народного адвоката по правам ребенка сроком на семь лет. Постановление вступило в силу в день принятия.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

16. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1, ст.1):

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 7

Конституция – высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

Статья 49

Защита семьи и детей-сирот

«[...]

(2) Государство покровительствует материнству, детству и молодежи и содействует развитию соответствующих учреждений.

[...]»

Статья 50

Защита матерей, детей и молодежи

«[...]

(2) Дети и молодежь пользуются особой поддержкой в осуществлении своих прав.

[...]»

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

j) избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом; [...]

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«[...]

(2) Ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

[...]

17. Применимые положения Закона №52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене) (М.О., 2014 г., №110-114, ст.278):

Статья 1

Деятельность народного адвоката (омбудсмена)

«(1) Народный адвокат (омбудсмен), именуемый далее *народный адвокат*, обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней.

(2) Народный адвокат способствует защите прав и свобод человека путем предупреждения их нарушения, а также мониторинга и представления докладов о порядке соблюдения прав и основных свобод человека на национальном уровне путем совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека, международного сотрудничества в этой области, продвижения прав и свобод человека и механизмов их защиты посредством применения процедур, регулируемых настоящим законом.

(3) Народный адвокат по защите прав ребенка осуществляет свои полномочия по обеспечению соблюдения прав и свобод ребенка и реализации на национальном уровне центральными и местными органами публичной власти, должностными лицами всех уровней положений Конвенции ООН о правах ребенка.

(4) Деятельность народного адвоката и служащих, действующих под его руководством, носит публичный характер.»

Статья 5

Полномочия народного адвоката

«(1) Парламент назначает двух независимых друг от друга народных адвокатов, один из которых специализируется по вопросам защиты прав и свобод ребенка.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

(2) Народный адвокат назначается на должность на семилетний срок, который не может быть продлен. Течение срока полномочий начинается в день принесения присяги.

(3) Народный адвокат исполняет ответственную государственную должность.

(4) В случае досрочного прекращения полномочий народного адвоката не позднее трехмесячного срока назначается новый народный адвокат.

(5) Народный адвокат продолжает исполнять свои обязанности до вступления в должность своего преемника, за исключением случаев досрочного прекращения исполнения им своих обязанностей либо отзыва с должности по основаниям, предусмотренным статьей 14.

(6) Объявление чрезвычайного, осадного или военного положения на всей территории страны или в отдельных местностях не приостанавливает деятельность народного адвоката и не ограничивает его обязанности.»

Статья 6

Условия назначения на должность

«(1) Должность народного адвоката может занимать лицо, которое отвечает следующим требованиям:

а) является гражданином Республики Молдова;

б) обладает полной дееспособностью;

с) имеет диплом лицензиата или равноценный документ об образовании;

д) имеет трудовой стаж не менее 10 лет и осуществляет общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека;

е) обладает безупречной репутацией;

ф) владеет государственным языком.

(2) На должность народного адвоката не может претендовать лицо:

а) имеющее судимость, в том числе погашенную, за совершение умышленного преступления или освобожденное от уголовной ответственности на основании акта амнистии или помилования;

б) уволенное или освобожденное от занимаемой должности по виновным основаниям.»

Статья 7

Отбор кандидатов на должность народного адвоката

«(1) Для отбора кандидатов на должность народного адвоката создается специальная парламентская комиссия, в состав которой входят члены Комиссии по правам человека и межэтническим отношениям и Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету. Специальная парламентская комиссия организует в соответствии с утвержденным ею положением публичный конкурс по отбору кандидатов на должность народного адвоката.

(2) Информация об организации и проведении конкурса, о требованиях к кандидатам и о документах, которые надлежит представить, размещается на официальной веб-странице Парламента и публикуется в средствах массовой информации не позднее чем за 20 дней до проведения конкурса.

(3) Процедура организации и проведения конкурса основывается на следующих принципах:

а) открытого соревнования – путем обеспечения свободного доступа любого лица, отвечающего установленным законом требованиям, к участию в конкурсе;

б) прозрачности – путем предоставления заинтересованным лицам информации о порядке проведения конкурса;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

с) равного отношения – путем недискриминирующего применения критериев отбора и условий проведения конкурса ко всем кандидатам.

(4) Резюме кандидатов размещаются на официальной веб-странице Парламента для публичного ознакомления.

(5) Конкурс считается действительным, если в нем принимают участие не менее двух кандидатов по каждой заявленной на конкурс позиции. Если не было подано необходимое количество заявок на участие в конкурсе либо если кандидаты не отвечают минимальным условиям, установленным настоящим законом, объявляется повторный конкурс, который организуется в 30-дневный срок.

(6) Конкурс по отбору кандидатов на должность народного адвоката организуется не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий действующего народного адвоката.

(7) Информация о результатах конкурса подлежит размещению на официальной веб-странице Парламента и опубликованию в средствах массовой информации.»

Статья 8

Порядок назначения на должность

«(1) Специальная парламентская комиссия отбирает по каждой позиции народного адвоката первых двух кандидатов, набравших наибольшее количество баллов при оценке, и представляет их к назначению на пленарном заседании Парламента. На каждого кандидата составляется обоснованное заключение.

(2) На должность народного адвоката назначается кандидат, набравший большинство голосов избранных депутатов. Если в первом туре голосования ни один из кандидатов не набрал требуемого количества голосов, кандидат/кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов, представляются ко второму туру голосования.

(3) В случае, если ни один из кандидатов не набрал необходимое количество голосов для назначения на должность народного адвоката, специальная парламентская комиссия в 15-дневный срок объявляет новый конкурс, который организуется и проводится в соответствии со статьей 7.»

Статья 17

Обязанности народного адвоката по защите прав ребенка

«(1) Народный адвокат по защите прав ребенка предоставляет защиту и помощь ребенку по его требованию, не запрашивая согласия родителей или законных представителей. Ребенку сообщают о результате рассмотрения жалобы в форме, соответствующей его интеллектуальной и умственной зрелости.

(2) В целях обеспечения соблюдения прав и свобод ребенка народный адвокат по защите прав ребенка вправе действовать по собственной инициативе для того, чтобы помочь ребенку, находящемуся в затруднительном положении или в ситуации риска, не запрашивая согласия родителей или законных представителей.

(3) Народный адвокат по защите прав ребенка сотрудничает с любыми лицами, некоммерческими организациями, учреждениями или органами публичной власти, осуществляющими деятельность в данной сфере.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

(4) Народный адвокат по защите прав ребенка принимает решения по жалобам о нарушении прав и свобод ребенка.

(5) В целях защиты прав и свобод ребенка народный адвокат по защите прав ребенка может подавать иски в судебные инстанции.

(6) Народному адвокату по защите прав ребенка в его деятельности помогает специализированное подразделение в составе Офиса народного адвоката.»

18. Применимые положения Постановления Парламента №140 от 3 июля 2015 года о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка (М.О., 2015 г., №177-184, ст.368):

«На основании статей 6 и 8 Закона о народном адвокате (омбудсмене) № 52 от 3 апреля 2014 года

Парламент принимает настоящее постановление.

Ст.1. – Назначить госпожу Екатерину БУРЛАКУ народным адвокатом по правам ребенка на семилетний срок.

Ст.2. – Настоящее постановление вступает в силу со дня принятия.»

19. Применимые положения Закона №780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах (М.О., 2002 г., №36-38, ст.210):

Статья 11

Постановления

«(1) Постановления Парламента являются законодательными актами, подчиненными закону, принимаются большинством голосов присутствующих депутатов, если Конституцией не предусмотрено иное большинство, и не подлежат промугации. Постановления, носящие индивидуальный характер, и другие постановления, не содержащие правовых норм, могут быть рассмотрены без соблюдения всех предварительных процедур в рабочих органах Парламента.

(2) Постановления Парламента принимаются:

[...]

с) для избрания и назначения на государственные должности, отзыва с них, освобождения от них, временного отстранения от исполнения обязанностей;

[...]»

20. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года (переопубликован в М.О., 2007 г., №50, ст.237):

Статья 92

Процедура избрания, назначения или представления для назначения государственных должностных лиц

«(1) Постановление об избрании, назначении или представлении для назначения государственных должностных лиц, осуществляемых Парламентом в соответствии с Конституцией и другими законами, принимается согласно части (2) статьи 74 Конституции. В таком же порядке принимаются и постановления Парламента об освобождении от должности (отзыве)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

государственных должностных лиц, которых они касаются, с исключениями, установленными законодательством.

(2) Вопрос об избрании, назначении или представлении для назначения государственных должностных лиц выносится на обсуждение Парламента после представления доклада Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету.

(3) В процессе подготовки доклада комиссия обсуждает кандидатуры, предложенные для избрания, назначения или представления для назначения государственных должностных лиц, и может вызвать соответствующих лиц для собеседования.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

21. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается соблюдения требований закона, касающихся назначения на должность народного адвоката по правам ребенка.

22. Таким образом, обращение относится к соблюдению принципа законности в правовом государстве, в частности, при назначении на ответственные государственные должности.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

23. В определении от 13 июля 2015 года (см. § 3) Конституционный суд отметил, что, на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

24. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

25. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля является Постановление Парламента №140 от 3 июля 2015 год о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка.

26. Согласно ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, Конституционный суд:

«[...] осуществляет по запросу контроль конституционности [...] постановлений Парламента [...]»

27. Что касается применения ст.135 ч.(1) п.а) Конституции в связи с принятием Постановления Парламента №140 от 3 июля 2015 года о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка, Конституционный суд отмечает, что Постановлением №10 от 16 апреля 2010 года о пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28 мая 1998 года о толковании ст.20 Конституции Республики

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

Молдова в редакции Постановления №39 от 9 июля 2001 года подчеркнул следующее:

«[...] Конституция Республики Молдова в ст.135 ч.(1) п.а) наделяет Конституционный суд полномочиями осуществить контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом, независимо от нормативного или индивидуального характера. [...]»

28. В своих постановлениях Конституционный суд установил, что административные акты индивидуального характера, принятые Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в осуществление полномочий, предусмотренных конституционными и законодательными нормами, относящиеся к избранию, назначению или отстранению от должности официальных лиц, представляющих особые общественные интересы, могут стать объектом конституционного контроля по обращению субъектов, наделенных данным правом.

29. В резолютивной части Постановления №29 от 21 декабря 2010 года Конституционный суд подчеркнул, что «акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в отношении официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы, избранных или назначенных на определенный срок полномочий, а именно: [...] парламентского адвоката (народного адвоката согласно новому закону), – могут быть объектом контроля конституционности **в отношении формы и процедуры принятия.**»

30. В этом смысле, контроль процедуры принятия оспариваемого акта предполагает как контроль соблюдения процедуры издания/принятия акта, так и контроль соблюдения требований закона, касающихся назначения или освобождения от должности официальных лиц.

31. Принимая во внимание вышесказанное, в соответствии с предыдущими постановлениями о контроле конституционности актов, принятых Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством, касающихся официальных лиц, представляющих особые общественные интересы, избранных или назначенных на определенный срок полномочий, Конституционный суд рассмотрит конституционность Постановления Парламента №140 от 3 июля 2015 года о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка.

32. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

33. Конституционный суд рассмотрит оспариваемый акт, правовые и фактические обстоятельства исходя из ст.1 ч.(3) Конституции, а также из суждений, изложенных в своей предыдущей практике.

В. КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРАКТИКА ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ

34. Конституционный суд Румынии Решением №251 от 30 апреля 2014 года высказался по вопросу о конституционности назначения неисполнительного члена совета органа по финансовому надзору. В поддержку своего обращения группа депутатов и сенаторов румынского Парламента представила резюме члена совета, ссылаясь на отсутствие у него профессионального опыта в финансовой сфере в учреждениях по кредитованию и/или финансовых небанковских учреждениях, который, как предусматривает закон, должен составлять после окончания высшего учебного заведения не менее 9 лет.

35. Рассмотрев обращение, Конституционный суд Румынии подчеркнул, что постановления Парламента, которые нарушают конституционные ценности, принципы и нормы, а также положения об организации и функционировании органов и учреждений конституционного уровня, подлежат конституционному контролю. Для этого, критика неконституционности должна быть подкреплена конституционными нормами, а не положениями закона или регламента. Таким образом, все постановления, принятые пленумом парламентских палат, могут подвергаться конституционному контролю, если в поддержку обращения о неконституционности приводятся нормы Конституции. Ссылка на конституционные положения должна быть обоснованной, а не формальной. В связи с постановлениями, объектом которых являются вопросы организации и функционирования органов и учреждений конституционного уровня, Конституционный суд отметил, что при осуществлении конституционного контроля можно ссылаться как на конституционные нормы, так и на нормы законов, учитывая ст.1 ч.(5) Конституции Румынии, закрепляющую принцип законности. Подобная практика Конституционного суда вытекает из значимости объекта этих постановлений – органов и учреждений конституционного уровня, поэтому конституционная защита, предоставляемая государственным органам или учреждениям, должна быть соответствующей. Отсюда следует, что **постановления пленума двух палат Парламента, которые рассматривают вопросы организации и функционирования органов и учреждений конституционного уровня, могут подвергаться конституционному контролю и в**

случае, когда предполагаемо нарушенный нормативный акт не имеет конституционную ценность.

36. Проанализировав фактические обстоятельства и приложенные к делу материалы, Конституционный суд пришел к выводу, что при назначении неисполнительного члена совета органа по финансовому надзору не было соблюдено одно из требований закона. В конечном итоге, Конституционный суд Румынии признал неконституционным Постановление Парламента Румынии о назначении председателя и неисполнительного члена совета органа по финансовому надзору в части, касающейся назначения последнего.

37. Решением №389 от 2 июля 2014 года Конституционный суд Румынии осуществил конституционный контроль Постановления Парламента Румынии о назначении первого заместителя председателя – исполнительного члена – и неисполнительного члена совета органа по финансовому надзору. Авторы обращения утверждали, что первый заместитель председателя – назначенный исполнительный член совета – не обладал необходимым опытом. Конституционный суд заключил, что профессиональный опыт первого заместителя не отвечал требованиям, установленным законом, и признал оспариваемое постановление неконституционным.

С. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 1 Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ

38. Автор обращения утверждает, что оспариваемое постановление вступает в противоречие с положениями ст.1 ч.(3) Конституции, предусматривающими:

«[...]

(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.»

1. Аргументы автора обращения

39. Автор обращения отмечает, что на народного адвоката возлагается ряд обязанностей, в том числе представлять права и интересы физических лиц или групп в государственные органы или судебные инстанции. Он выразил сомнение в том, что назначенный адвокат обладает необходимой квалификацией и компетентностью, а также общим признанием в сфере защиты и продвижения прав человека, считая, что отсутствие опыта может повлечь за собой

неэффективность деятельности института народного адвоката по правам ребенка.

40. Автор обращения приводит суждения Комитета Министров Совета Европы о правосудии в интересах ребенка, касающиеся подготовки специалистов в данной области. Комитет Министров указывает на то, что специалисты в области защиты прав ребенка должны иметь междисциплинарные знания в этой сфере и необходимый опыт общения с детьми, особенно с теми, которые находятся в затруднительном положении или ситуации, связанные со всевозможными рисками. По мнению автора обращения, Екатерина Бурлаку не обладает необходимой компетентностью для оказания юридической помощи детям, как того требуют международные акты.

2. Аргументы властей

41. В представленном мнении Парламент сообщил, что народный адвокат по правам ребенка ранее работал в общем юридическом управлении Секретариата Парламента. Это подтверждает, что адвокат имеет признанный опыт в сфере защиты и продвижения прав человека. Приняв оспариваемое постановление, Парламент подтвердил, что кандидат соответствует всем требованиям закона.

42. Общественная организация «Юристы за права человека» указала на необходимость соблюдения одного из требований закона при назначении на должность народного адвоката: *присутствие общепризнанной деятельности в области защиты и продвижения прав человека*. Данная организация отметила, что деятельность по защите и продвижению прав человека предполагает, главным образом, мониторинг, сбор материалов, информирование о нарушениях основных прав и свобод человека; подача исков в национальные и международные инстанции для защиты прав и основных свобод человека; деятельность по формированию сознания уважения прав человека и основных свобод; лоббирование и адвокатская деятельность в целях соблюдения прав человека и основных свобод.

43. Данная организация отметила, что при назначении Екатерины Бурлаку на должность народного адвоката по правам ребенка не было учтено требование об «осуществлении общепризнанной деятельности в области защиты и продвижения прав человека», считая, что она не знакома как активист в этой области. Работа в юридическом управлении Секретариата Парламента не может сравниться с «общепризнанной деятельностью» в области продвижения и защиты прав человека.

44. Альянс неправительственных организаций, действующих в сфере социальной защиты ребенка и семьи, и Молдавский центр

правовых ресурсов отметили ряд действий, причисленных к общепризнанной деятельности кандидата на должность народного адвоката по правам ребенка, в том числе: публичные выступления на национальном и международном уровне в защиту детей; общение с детьми, подростками и родителями; мониторинг применения национальных и международных нормативных актов в области прав ребенка; общепризнанный опыт по предоставлению услуг или защите и гарантированию прав детей, большой опыт по интегрированию в обществе социально-уязвимых детей и др.

45. Данные организации отметили, что эти вопросы не обсуждались на заседаниях специальной комиссии по отбору кандидатов на должность народного адвоката по правам ребенка и пленума Парламента.

46. По мнению данных организаций, профессионализм и общее признание народного адвоката по правам ребенка имеют большое значение для будущего детей нашей страны. Опыт и общее признание придают особый авторитет народному адвокату по правам ребенка, способствуют тому, что государственные органы и учреждения считаются с его мнением, так как он представляет интересы детей.

47. По мнению общественной организации «Promo-LEX», институт народного адвоката призван обеспечить уважение прав и свобод человека в обществе. Высокий уровень независимости и полномочия, которыми наделен народный адвокат, играют важную роль в сфере продвижения прав человека. Чтобы использовать эти рычаги, народный адвокат должен соответствовать требованиям и обладать профессиональным опытом по защите прав человека, иметь безупречную репутацию и быть известным в обществе как правозащитник.

48. «Promo-LEX» считает, что на эту должность должен быть назначен сведущий человек в этой области, а не тот, который только набирается опыта. В случае назначения народного адвоката недопустим принцип политической целесообразности и дискреционности.

49. По мнению организации «Promo-LEX», назначение на должность народного адвоката несоответствующего требованиям закона лица подрывает принципы демократии и правового государства. Выдвижение на эту важную для соблюдения прав человека должность лица, не отвечающего по опыту и общественному признанию требованиям закона, затрагивает принципы законности, равенства, беспристрастности, прозрачности, социальной справедливости и демократии, на основе которых народный адвокат осуществляет свою деятельность. Это дискредитирует институт

народного адвоката *per se*, что является неприемлемым в демократическом обществе.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

- Принцип законности

50. Конституционный суд обращает внимание на особое значение принципа правового государства в демократическом обществе. Согласно данному принципу, государственные органы обязаны соблюдать действующие законы и подчиняться основополагающим принципам Конституции.

51. Конституционный суд отмечает, что в основе правового государства, закрепленного ст.1 ч.(3) Конституции, лежит **принцип законности**. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы (ст.7 Конституции), а уважение законов, которые явно не противоречат Конституции, является обязательным.

52. Итак, **особое значение принципа законности предполагает уважение законов. Это требование относится не только к физическим и юридическим лицам, но и к государственным органам и учреждениям.** Если речь идет о законности принятых публичными органами актов, является важным, чтобы эти органы действовали в пределах предоставленных полномочий (*Доклад о верховенстве права, принятый Венецианской комиссией на 86-ой пленарной сессии, 2011 г., §42*).

53. Конституционный суд отмечает, что принцип верховенства закона, присущий правовому государству, предполагает **прежде всего уважение закона субъектами, издающими закон**. Конституционный суд приводит, в этом смысле, Постановление №23 от 9 ноября 2011 года, в котором, при толковании ст.116 ч.(4) Конституции, в части, касающейся обязанности Парламента назначать судей Высшей судебной палаты, подчеркнул:

«53. [...] законодатель установил законом срок в 30 дней для назначения судей, председателя и заместителей председателя Высшей судебной палаты.
[...]

55. **Учитывая конституционный принцип законности в правовом государстве, Парламент имеет конституционную обязанность соблюдать установленный законом срок, и проявлять оперативность при рассмотрении представлений Высшего совета магистратуры, так как от этого зависит функциональность судебной власти.»**

54. В качестве гаранта Конституции, Конституционный суд будет следить за действиями Парламента, посягающими на конституционные ценности, в частности, в том, что касается уважения законов, которые развивают конституционные нормы и определяют важные институты, обеспечивающие соблюдение прав и основных свобод.

- Роль народного адвоката (омбудсмена) в защите и продвижении прав человека

55. Конституционный суд напоминает, что институт омбудсмена (народного адвоката) играет важную роль в укреплении демократии, правового государства и прав человека.

56. Институт омбудсмена является гарантом демократического развития и посредником во взаимоотношениях общества и государства, обеспечивая диалог и уважение всеобщих ценностей прав и свобод человека.

57. Институт омбудсмена может действовать как механизм демократической ответственности, способствуя прогрессу государства в защите прав человека. В демократическом режиме он рассматривается как институт с горизонтальной ответственностью.

58. Роль омбудсмена заключается в повышении административной ответственности властей при помощи беспристрастного и объективного анализа поведения органов публичной власти, рекомендаций *lex ferenda* и подачи исков в судебные инстанции.

59. Своей активностью омбудсмен должен бороться в демократическом обществе за укрепление механизмов, направленных на повышение ответственности всех субъектов, вовлеченных в процесс защиты основных прав, способствуя, таким образом, установлению надлежащего правления в правовом государстве.

60. Исходя из роли данного института, Конституционный суд отмечает, что для выполнения возложенной на омбудсмена миссии, эту должность должна занимать известная и энергичная во взаимоотношениях общества и государственных органов личность.

61. В этом контексте, в Рекомендации парламентской ассамблеи Совета Европы о роли института омбудсмена подчеркивается, что для эффективности данного института **является жизненно важным, чтобы омбудсмен был известной и уважаемой личностью.**

62. Конституционный суд отмечает, что 3 апреля 2014 года Парламент Республики Молдова принял новый Закон о народном адвокате (омбудсмене). Согласно ст.1 ч.(1) данного закона, народный адвокат обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы,

некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней.

63. Согласно закону, в Республике Молдова предусмотрены два народных адвоката, один из которых специализируется по вопросам защиты прав и свобод ребенка.

64. Народный адвокат по правам ребенка осуществляет свои полномочия по обеспечению соблюдения прав и свобод ребенка и реализации на национальном уровне центральными и местными органами публичной власти, должностными лицами всех уровней положений Конвенции ООН о правах ребенка.

- Приоритетный характер прав ребенка

65. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.49 Конституции государство покровительствует материнству, детству и молодежи и содействует развитию соответствующих учреждений.

66. Права детей защищаются в равной мере и на международном и региональном уровне.

67. Положения и общие принципы, вытекающие из принятой в Нью-Йорке в 1989 году *Международной конвенции о правах ребенка*, составляют нормативную основу для защиты прав детей, отражая показатели, которые позволяют оценить системы права на национальном уровне.

68. Конвенция от 1989 года была задумана как акт, продвигающий и распространяющий новую концепцию, которая рассматривает ребенка как носителя прав, а государство – как носителя обязанностей в области защиты прав ребенка. Государство принимает процедуры и обеспечивает осуществление гарантий, касающихся детей, посредством определенных механизмов, в частности, профессионалов. С этого момента признание прав стало распространяться и получило подтверждение в других международных актах и национальных правовых системах, в том числе в конституциях (*Доклад о защите прав ребенка: международные нормы и национальные конституции, принятый Венецианской комиссией на 98-ой пленарной сессии, 21-22 марта 2014 года*).

69. Согласно *Замечанию №14 (2013) Комитета ООН по правам ребенка*, государства должны удостовериться в том, что интересы ребенка гарантированы, и принимать конкретные меры для обеспечения данного права, в том числе посредством квалифицированных специалистов, работающих в этой области.

70. На региональном уровне Советом Европы были разработаны положения в области защиты прав ребенка, в том числе ряд конвенций, к которым присоединилась и Республика Молдова (Европейская

конвенция по правам человека, пересмотренная Социальная хартия, Конвенция о правовом статусе внебрачных детей, Конвенция о признании и исполнении решений по надзору и восстановлению надзора за детьми, Конвенция о защите детей против эксплуатации и сексуального насилия).

71. Система права, призванная защищать интересы ребенка, должна предусматривать поддержку детей при помощи компетентных специалистов. В соответствии с Рекомендациями Комитета Министров Совета Европы по правосудию, дружественному к ребенку, принятыми 17 ноября 2010 года, государства должны быть уверены в том, что «все специалисты, работающие с детьми в рамках судебных систем, пользуются поддержкой и имеют соответствующую квалификацию, а также практические навыки для обеспечения и реализации на практике прав ребенка, в частности, когда оценивают интересы детей во всех видах процедур, прямо или косвенно касающихся их». Совет Европы в своей политике воспринимает защиту прав ребенка как ценность, в этом смысле, Совет Европы принял стратегию по правам ребенка (2012-2015) и план действий по внедрению этой стратегии.

72. Продвижение и защита прав ребенка фигурирует среди задач Европейского Союза. Приоритетность этой задачи подтверждается *Договором об Европейском Союзе*, который в ч.(3) ст.3 (в прежней редакции ст.2) предусматривает: «Союз [...] продвигает [...] защиту прав человека». Права ребенка включены и в *Хартию основных прав Совета Европы*, которая в ч.(2) ст.24 предусматривает следующее: «Во всех действиях, касающихся детей, вне зависимости от того, реализуются они государственными органами или частными субъектами, интересы ребенка имеют первостепенное значение». Итак, интересы ребенка становятся приоритетными для государственных органов и частных субъектов.

73. Кроме общих норм о защите прав ребенка, международные и европейские стандарты предусматривают установление механизмов, обеспечивающих защиту прав ребенка путем назначения на эти должности **квалифицированных специалистов. Требования, касающиеся профессиональной компетентности, знаний, проверки и ответственности специалистов, предполагают непрерывающуюся профессиональную подготовку и осведомленность в области прав ребенка.**

74. Эти требования предусмотрены международными и европейскими документами, среди которых *Замечание общего порядка №2 Комитета ООН по правам ребенка, о роли независимых национальных правозащитных институтов в области защиты и продвижения прав ребенка от 2002 года*, согласно которому: «[...] каждое государство должно создавать национальный орган для защиты

прав человека, наделенный полномочиями в сфере продвижения и защиты прав ребенка. [...] Этот орган, независимо от организационной формы, должен быть способным осуществлять в условиях независимости и эффективности контроль, продвижение и защиту прав ребенка». *Рекомендации Европейского Союза о продвижении и защите прав ребенка от 2007 года* обязывают государства усовершенствовать процесс и наблюдательные структуры путем «создания наблюдательных механизмов, в том числе независимых национальных органов в области прав ребенка, каким является омбудсмен». *Программа Европейского Союза в области прав ребенка от 2011 года* предусматривает «деятельность опытных и компетентных специалистов [...] в области защиты детей». В соответствии с *Парижскими принципами о статусе и функционировании национальных органов по защите и продвижению прав человека*, необходимо укреплять деятельность органов, которые наделены полномочиями в области защиты и продвижения прав человека, в частности, омбудсмена.

75. Исходя из вышеизложенного, *Рекомендации Комитета ООН по правам ребенка от 2009 года*, сформулированные в адрес Республики Молдова, предусматривают следующее: «14. [...] государство-участник должно пересмотреть статус и эффективность института народного адвоката в сфере продвижения и защиты прав ребенка, с учетом требований, предусмотренных парижскими принципами. [...] Комитет рекомендует государству-участнику продолжить, в соответствии с указанными рекомендациями, усилия по созданию независимого института адвоката по правам ребенка».

76. И *Рекомендации, сформулированные в адрес Республики Молдова* на 19-й сессии Совета ООН по правам человека (14-16 марта 2012 года), обращают внимание на необходимость соблюдения прав детей, без какой-либо дискриминации, и предоставления прерогатив омбудсмену, работающему в этой сфере.

77. Итак, институт народного адвоката по правам ребенка не должен носить формальный характер, ради того, чтобы выполнить международное условие, а должен быть эффективным и отвечать требованиям защиты прав ребенка.

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

78. Конституционный суд подчеркивает, что смыслом существования Конституционного суда является эффективное гарантирование прав человека. Поэтому все действия Конституционного суда неизменно направлены на осуществление данного требования.

79. Конституционный суд обращает внимание на важную роль, которую играет народный адвокат в эффективной защите прав человека, и на необходимость исполнения этой должности личностью, компетентной в области защиты прав человека.

80. Согласно ст.1 ч.(2) закона, народный адвокат способствует защите прав и свобод человека путем предупреждения их нарушения, а также мониторинга и представления докладов о порядке соблюдения прав и основных свобод человека на национальном уровне путем совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека, международного сотрудничества в этой области, продвижения прав и свобод человека и механизмов их защиты посредством применения процедур, регулируемых настоящим законом.

81. Применяя вышеуказанные принципы, Конституционный суд рассмотрит соблюдение требований закона при назначении на должность народного адвоката по правам ребенка.

82. Конституционный суд отмечает, что ст.6 Закона №52 от 3 апреля 2014 года предусматривает условия избрания народного адвоката. Так, должность народного адвоката может занимать лицо, которое отвечает следующим требованиям: а) является гражданином Республики Молдова; б) обладает полной дееспособностью; с) имеет диплом лицензиата или равноценный документ об образовании; d) имеет трудовой стаж не менее 10 лет и **осуществляет общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека**; е) обладает безупречной репутацией; f) владеет государственным языком.

83. Что касается требований пунктов а), b), c), е), Конституционный суд отмечает, что они носят объективный характер и должны подтверждаться соответствующими документами.

84. Из требований, установленных в пункте d) «имеет трудовой стаж не менее 10 лет и осуществляет общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека», Конституционный суд отмечает, что только первое требование является объективным. Десятилетний трудовой стаж кандидат на должность народного адвоката может доказать, предъявляя трудовую книжку и/или гражданские договора о выполнении работ/ услуг. Что касается второго требования – **«осуществляет общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека»**, - Конституционный суд обращает внимание, что это требование не имеет установленной объективности. Соблюдение данного требования Конституционный суд рассмотрит исходя из резюме кандидата, которое было представлено специальной парламентской комиссией по отбору кандидатов на должность народного адвоката по правам

ребенка. Конституционный суд надеется на то, что эти сведения являются подлинными.

85. Для установления соблюдения требования *общего признания деятельности* кандидата в области защиты и продвижения прав человека, применив текстуальное правовое толкование, Конституционный суд приводит значение слова «**общепризнанный**». Согласно толковому словарю румынского языка (второе издание, издательство «Univers enciclopedic», Бухарест, 1998г., стр.700), слово «общепризнанный» имеет следующие значения: «известный, знакомый многим, всем; выдающийся, знаменитый, (хорошо) известный». Согласно «Black's Law Dictionary» (8 издание, 2004г., rev. de Bryan A. Garner, стр. 3377), слово «общепризнанный» обозначает «что-либо/кто-либо известный, о чем/о ком вообще говорят [...]».

86. Конституционный суд отмечает, что общее признание в области защиты и продвижения прав человека – это одно из необходимых кандидату на должность народного адвоката качеств. Это качество предполагает, что **много людей знают кандидата как деятеля в области прав человека, как правозащитника.**

87. Общепризнанная деятельность в области защиты и продвижения прав человека может быть доказана и путем **защиты** прав человека в национальном и международном суде, в случае их нарушения; **публичных выступлений**, когда для органов соблюдение прав человека не является приоритетом или когда права человека игнорируются полностью; **публичных манифестаций**, проводимых в соответствии с законом, для предотвращения нарушения прав человека; **конференций**, семинаров, круглых столов и др. по вопросам соблюдения прав человека; **разработки** законодательных предложений для эффективного гарантирования прав человека; **личного** общественного политического и морального примера в области продвижения прав человека; **научной деятельности** в области конституционного права и прав человека; **признания** деятельности со стороны международных организаций, борющихся за права человека, и др.

88. Конституционный суд подчеркивает, что необходимость общего признания определяется тем, что институт народного адвоката, в общем, и народного адвоката по правам ребенка, в частности, является гарантом демократического развития, посредником во взаимоотношениях общества и государства с целью установления диалога и соблюдения общепризнанных ценностей – прав и свобод человека.

89. Принимая во внимание, какое значение имеет в демократическом обществе должность народного адвоката, общее

признание должно быть подкреплено и знаниями в области прав человека.

90. Конституционный суд подчеркивает, что **профессионализм и общее признание являются два ключевых элемента, которые способствуют тому, что государственные органы и учреждения прислушиваются к мнению народного адвоката.**

91. Соотнося эти требования с положениями ст.1 ч.(3) Конституции о безусловном уважении законов, Конституционный суд указывает на недопустимость формальной проверки общепризнанной деятельности, без существенного анализа.

92. При рассмотрении данного дела Конституционный суд обращает внимание на расплывчатую связь между областью специализации народного адвоката по правам ребенка, назначенного Постановлением Парламента №140 от 3 июля 2015 года, и областью прав человека. Конституционный суд отмечает, что простое участие в семинаре по углублению знаний в области Европейской конвенции по правам человека, практическом семинаре о роли национальных парламентов в интеграционном европейском процессе, круглом столе о вреде коррупции, нескольких конференциях по вопросам публичного менеджмента и т.д. не свидетельствует об общепризнанной деятельности в области защиты и продвижения прав человека. **По смыслу Закона №52 от 3 апреля 2014 года, участие в этих мероприятиях не означает осуществлять общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека, в том числе прав ребенка.**

93. Не отрицая профессиональных качеств Екатерины Бурлаку, Конституционный суд не может сравнить деятельность в юридическом управлении Секретариата Парламента, даже при том, что является продолжительной (10 лет), с общепризнанной деятельностью в области продвижения и защиты прав человека.

94. Конституционный суд отмечает, что под словами «общепризнанная деятельность» не имеется в виду продолжительная деятельность лица, а его профессиональная оценка.

95. Из анализа обстоятельств данного дела, **Конституционный суд не может заключить, что выполнено условие о наличии общепризнанной деятельности в области защиты и продвижения прав человека, в общем, и прав ребенка, в частности.**

96. Конституционный суд отмечает, что назначение на должность народного адвоката лица, не соответствующего требованиям закона, подрывает принципы демократического и правового государства. Назначение на эту важную для гарантирования прав человека должность лица, не отвечающего по опыту и общему признанию требованиям закона, способно нарушить принципы законности,

равенства, беспристрастности и демократии, на основе которых народный адвокат осуществляет свою деятельность. Это обстоятельство может привести к неэффективности института народного адвоката.

97. Конституционный суд отмечает, что это мнение единогласно разделяют и неправительственные организации.

98. Конституционный суд обращает внимание на ситуацию с правами ребенка в Республике Молдова, и считает необходимым выделить особую роль народного адвоката по правам ребенка для эффективного гарантирования прав детей, а также акцентировать внимание на необходимость соблюдения требований закона лицом, назначенным на эту важную должность для защиты прав и основных свобод.

99. Главным инструментом омбудсмана является его авторитет, который поддерживается аргументами и критикой, отзывчивостью и содействием со стороны всех государственных органов и гражданского общества. В связи с этим, **Конституционный суд считает, что общепризнанная деятельность омбудсмана с тем большим основанием должна стать частью его авторитета. Наличие авторитета (власти) не означает пользоваться авторитетом. Формальное осуществление авторитета (власти) не предполагает естественным образом быть авторитетной личностью.**

100. Конституционный суд отмечает, что принцип законности предполагает обязательное исполнение законов, в том числе со стороны высшего законодательного органа государства. Попытка придавать легитимность органу, обеспечивающему защиту прав человека, путем игнорирования закона свидетельствует о нарушении закона.

101. На основании изложенного, Конституционный суд пришел к выводу, что при назначении народного адвоката по правам ребенка Парламент проигнорировал требования закона, чем нарушил принцип правового государства, установленный в ст.1 ч.(3) Конституции.

102. Конституционный суд призывает Парламент и парламентские органы **быть более внимательными, когда рассматривают кандидатуры на должность народного адвоката.** Суд считает неприемлемым назначение на должность, которая призвана гарантировать права и основные свободы и уважение справедливых законов, с нарушением установленных в этой области требований закона.

На основании изложенного и руководствуясь положениями ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА
№140 ОТ 3 ИЮЛЯ 2015 ГОДА О НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ НАРОДНОГО АДВОКАТА ПО
ПРАВАМ РЕБЕНКА

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение депутата Парламента Анатола Шалару.
2. *Признать неконституционным* Постановление Парламента №140 от 3 июля 2015 года о назначении на должность народного адвоката по правам ребенка.
3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

*Кишинэу, 16 июля 2015 года
ПКС № 22
Дело № 31а/2015*