



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 164а/2020 г.

о контроле конституционности статьи 13 ч. (3) Кодекса о выборах

КИШИНЭУ

30 марта 2021 г.

Конституционный суд в составе:
Люба ШОВА, *председательствующий*,
Николае РОШКА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Думитру Аворника,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 30 октября 2020 года,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 30 марта 2021 г.,

выносит следующее определение:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд депутатами Парламента Республики Молдова Серджиу Литвиненко и Вероникой Рошка, в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 25 п. g) Закона №317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде и статьи 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, принятого Законом № 502 от 16 июня 1995 года.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд проверить конституционность статьи 13 ч. (3) Кодекса о выборах, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года, в свете статей 38 ч. (1) и 78 ч.(1) Конституции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

3. Конституционный суд отмечает, что с момента принятия Кодекса о выборах, то есть с 21 ноября 1997 года и по настоящее время статья 13 ч. (3) Кодекса о выборах менялась несколько раз. В настоящее время оспариваемая норма предусматривает, что граждане Республики Молдова, которые в силу занимаемой должности не имеют права быть членами партий или других общественно-политических организаций, а также должностные лица, занимающие ответственное положение, порядок назначения или избрания которых регулируется Конституцией Республики Молдова и/или органическими законами, с момента их регистрации в качестве конкурентов на выборах обязаны приостановить свою деятельность в занимаемой должности. Под действие данных положений подпадают: а) первые заместители премьер-министра, министры, члены Правительства по должности; б) руководители центральных органов публичной власти; в) председатели районов и их заместители; г) примары и их заместители; е) преторы и их заместители.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

4. Применимые положения Конституции:

Статья 16 Равенство

«[...]

(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 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.

[...]

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

Статья 78 Выборы Президента

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

[...]».

Статья 89 Отстранение от должности

«(1) В случае совершения тяжкого деяния и нарушения тем самым положений Конституции Президент Республики Молдова может быть отстранен от должности Парламентом двумя третями голосов депутатов.

(2) Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям.

(3) Если предложение об отстранении от должности утверждается, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента».

Статья 90 Вакансия должности

«(1) Должность Президента Республики Молдова становится вакантной в случае истечения срока полномочий, отставки, отстранения от должности, окончательной невозможности исполнять свои обязанности или смерти.

(2) Заявление об отставке Президента Республики Молдова представляется Парламенту, который выражает свое отношение к этому.

(3) Невозможность исполнения Президентом Республики Молдова своих обязанностей в течение более чем 60 дней подтверждается Конституционным судом в 30-дневный срок после поступления обращения.

(4) В двухмесячный срок после того, как должность Президента Республики Молдова становится вакантной, в соответствии с законом проводятся выборы нового Президента».

Статья 91 Временное исполнение обязанностей Президента

«Если должность Президента Республики Молдова становится вакантной либо если Президент отстранен от должности или временно не может исполнять свои обязанности, временное исполнение его обязанностей возлагается на Председателя Парламента или Премьер-министра в указанной последовательности».

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

Статья 13 Порядок проведения общего собрания акционеров

«[...]

(3) Граждане Республики Молдова, которые в силу занимаемой должности не имеют права быть членами партий или других общественно-политических организаций, а также должностные лица, занимающие ответственное положение, порядок назначения или избрания которых регулируется Конституцией Республики Молдова и/или органическими законами, с момента их регистрации в качестве конкурентов на выборах обязаны приостановить свою деятельность в занимаемой должности. Под действие данных положений подпадают:

- а) первые заместители премьер-министра, министры, члены Правительства по должности;
- б) руководители центральных органов публичной власти;
- в) председатели районов и их заместители;
- д) примары и их заместители;
- е) преторы и их заместители».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы авторов обращения

6. Авторы обращения отмечают, что упущение в оспариваемых положениях регламентировать тот факт, что Президент Республики Молдова обязан приостановить свою деятельность в занимаемой должности на период избирательной кампании, если он участвует в этой кампании в качестве конкурента на выборах, является неконституционным. По мнению авторов обращения, в отсутствие этой обязанности оспариваемое положение нарушает понятия «свободные выборы» и «равное избирательное право», установленные в статьях 38 ч. (1) и 78 ч. (1) Конституции. Авторы отмечают, что обязанность государственных органов по обеспечению конкурентам на выборах равных шансов исходит из § 87 Постановления Конституционного суда № 34 от 13 декабря 2016 года и из подраздела 2.3. параграфа 18 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией.

7. Кроме того, авторы обращения отмечают, что Президент Республики имеет доступ к административным ресурсам и обладает преимуществом по отношению к другим конкурентам на выборах в том, что имеет доступ к средствам массовой информации, может встречаться с иностранными официальными лицами и организовывать рабочие визиты на территории страны, в рамках которых проводить предвыборную агитацию. Учитывая эти преимущества, оспариваемые положения нарушают принцип равенства шансов для конкурентов на выборах. Авторы обращения отмечают, что оспариваемая норма является отпечатком того периода, когда Президент Республики избирался Парламентом. В настоящее время Президент Республики избирается народом и, следовательно, необходимо, чтобы он приостанавливал свою деятельность в занимаемой должности на период избирательной кампании, если он участвует в этой кампании в качестве конкурента на выборах.

В. Оценка Конституционного суда

8. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд установил следующее.

9. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в данном случае некоторых положений Кодекса о выборах, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года, относится к компетенции Конституционного суда.

10. Кроме того, согласно статье 25 п. г) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты наделены правом обращения в Конституционный суд.

11. Предметом обращения является ч. (3) статьи 13 Кодекса о выборах, предусматривающая перечень лиц, которые обязаны приостановить свою

деятельность в занимаемой должности, если они зарегистрированы в качестве конкурентов на выборах.

12. Оспариваемое положение ранее не составляло предмет контроля конституционности.

13. Авторы обращения считают, что оспариваемое положение противоречит статьям 38 ч. (1) [*право избирать и право быть избранным*] и 78 ч. (1) [*выборы Президента Республики Молдова*] Конституции. В обоснование обращения авторы отмечают, что оспариваемая норма наделяет Президента Республики преимуществом по отношению к остальным конкурентам на выборах, в нарушение принципа равенства шансов. Конституционный суд считает, что этими доводами авторы обращения имели в виду действие статей 16 и 38 ч. (3) Конституции, которые устанавливают принцип равенства шансов конкурентов на выборах и право быть избранным. Следовательно, Конституционный суд рассмотрит действие статей 16, 38 ч. (3) и 78 ч.(1) Конституции.

14. Конституционный суд отмечает, что статья 16 Конституции, которая соответствует статье 14 Европейской конвенции о правах человека, не имеет самостоятельного применения, а только в сочетании с одним из основных прав. Принцип недискриминации не относится к вопросам конституционности, если не затрагиваются основные права. Эта статья дополняет другие конституционные положения (см. ПКС №24 от 8 октября 2020 года, § 21; ПКС № 2 от 12 января 2021 года, §22). Кроме того, Конституционный суд напоминает, что равенство перед законом и властями подразумевает отсутствие любой дискриминации, прямой или косвенной. Дискриминация имеет место тогда, когда отношение к лицам, находящимся в аналогичных ситуациях, является различным (прямая дискриминация) либо, когда отношение к лицам, находящимся в различных ситуациях, является одинаковым (косвенная дискриминация), за исключением случаев, когда подобное отношение имеет под собой объективное и разумное обоснование (см. ПКС № 24 от 8 октября 2020 года, § 23 и приведенная в нем практика). Таким образом, основным условием для дифференцированного подхода является сопоставимость ситуаций, в данном случае различный подход к лицам, указанным в оспариваемой норме, в сравнении с положением Президента Республики.

15. По мнению авторов обращения, Президент Республики находится в ситуации, сопоставимой с ситуацией лиц, указанных в оспариваемой норме, однако лишь последние обязаны приостановить свою деятельность на период избирательной кампании, если они участвуют в качестве конкурентов на выборах. Более того, не обязывая Президента Республики приостановить свою деятельность, оспаривая норма предоставляет ему привилегированный статус, поскольку он может использовать административные ресурсы для целей избирательной кампании.

16. Анализируя сопоставимость ситуаций, Конституционный суд считает, что обязанность приостановить свою деятельность в занимаемой должности в случае регистрации в качестве конкурента на выборах накладывается на первых заместителей премьер-министра, министров, членов Правительства по должности, руководителей центральных

органов публичной власти, председателей районов и их заместителей, примаров и их заместителей, преторов и их заместителей.

17. Конституционный суд заключает, что внутреннее законодательство регулирует порядок временного исполнения обязанностей в случае приостановления деятельности в вышеуказанных должностях, в отличие от Президента Республики, когда Конституция ясно предусматривает, что временное исполнение обязанностей наступает в случае вакансии должности (то есть истечения срока полномочий, отставки, окончательной невозможности исполнять свои обязанности или смерти), отстранения Президента страны от должности или временной невозможности исполнять свои обязанности [статья 91 Конституции]. В своей практике Конституционный суд установил, что должность Президента Республики, в силу своего характера, не допускает прерывания, а временное исполнение обязанностей Президента Республики направлено на обеспечение непрерывности осуществления функции главы государства в случае, если Президент не может осуществлять свои обязанности по причине отставки, отстранения его от должности, временной или окончательной невозможности исполнять им свои обязанности или смерти (см. ПКС № 43 от 14 декабря 2000 года; ПКС №19 от 7 июля 2020 года, § 35; ОКС № 8 от 16 марта 2016 года, § 19, §21). Кроме того, Конституционный суд отмечает, что по мнению Венецианской комиссии, решение о временном исполнении обязанностей Президента Республики Молдова в случае временной невозможности их исполнения подразумевает ситуации, в которых невозможность исполнения является следствием очевидных фактических обстоятельств, в частности, в случае болезни. Временное отстранение от должности Президента Республики осуществляется только если Конституция прямо позволяет и регулирует это (см. Заключение № 954/2019 от 24 июня 2019 года о сложившейся конституционной ситуации и условиях роспуска Парламента, CDL-AD(2019)012, § 47, § 55).

18. Учитывая тот факт, что регистрация в избирательной кампании не подпадает под понятие «временная невозможность исполнения своих обязанностей», установленное в статье 91 Конституции, Конституционный суд отмечает, что лица, указанные в оспариваемой норме, не находятся в сопоставимой ситуации с Президентом Республики, поскольку Конституция не позволяет последнему приостанавливать свою деятельность в случае регистрации в качестве конкурента на выборах. Следовательно, статья 16 Конституции не применима по делу.

19. Что касается риска использования конкурентами на выборах административных ресурсов в ходе избирательной кампании, Конституционный суд отмечает, что внутреннее законодательство предусматривает гарантии в данной области. Так, статья 52 ч. (7) Кодекса о выборах устанавливает, что кандидаты не вправе использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на

договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах. Кроме того, в случае использования конкурентами на выборах административных ресурсов законодательство предусматривает санкции за правонарушение или уголовное наказание [см. статью 48¹ ч. (5) Кодекса о правонарушениях или статью 181² ч. (2) Уголовного кодекса].

20. По заключению Венецианской комиссии, борьба с использованием административных ресурсов должностными лицами в ходе избирательной кампании будет более эффективной путем установления строгих правил в этой области, чем приостановлением исполнения государственными служащими обязанностей занимаемой должности (см. совместное заключение № 357/2005 от 20 марта 2006 года Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ о Кодексе о выборах Молдовы, в связи с внесением в него изменений от 22 июля, 4 и 17 ноября 2005 года, CDL-AD(2006)001, § 112).

21. Так, Конституционный суд приходит к выводу, что авторы обращения не доказали действие приведенных конституционных норм.

22. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со статьями 135 ч. (1) п. а) и 140 ч. (2) Конституции, статьей 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, статьями 61 ч. (3) и 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение о контроле конституционности статьи 13 ч. (3) Кодекса о выборах, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года, представленное депутатами Парламента Республики Молдова Серджиу Литвиненко и Вероникой Рошка.

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

Председательствующий

Люба ШОВА

Кишинэу, 30 марта 2021 г.

ОКС № 34

Дело № 164а/2020 г.