



Republica Moldova

Curtea Constituțională

НОТĂРІРЕ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

*о пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28 мая 1998 года
«О толковании ст. 20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления № 39 от
09.07.2001 года*

**Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:**

Думитру РУЛБЕРЕ	- председатель
Алина ЯНУЧЕНКО	- судья
Виктор ПУШКАШ	- судья-докладчик
Петру РАЙЛЯН	- судья
Елена САФАЛЕРУ	- судья
Валерия ШТЕРБЕЦ	- судья

секретаря заседания – Дины Мустяцэ, руководствуясь положениями ст.72 Кодекса конституционной юрисдикции, по собственной инициативе рассмотрел в пленарном заседании дело о пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28.05.1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года.

Основанием для рассмотрения дела послужило Определение Конституционного суда от 16 апреля 2010 года о пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28.05.1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова»¹ в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года².

Рассмотрев материалы дела и заслушав сообщение судьи-докладчика,

Конституционный суд

у с т а н о в и л:

¹ М.О., 1998, №56-59, ст.24

² М.О., 2001, №90-91 ст.34

1. 19 марта 2010 года Конституционный суд принял к рассмотрению обращение о контроле конституционности Постановления Парламента №30–XVIII от 4 марта 2010 года «Об освобождении от должности Председателя Высшей судебной палаты»³.

В ходе предварительного рассмотрения дела было установлено, что рассмотрение обращения невозможно без пересмотра Постановления Конституционного суда №16 от 28.05.1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года (далее – Постановление №16 от 28.05.2010 года).

14 апреля 2010 года судья Виктор Пушкаш обратился в Конституционный суд с запросом об инициировании процедуры пересмотра Постановления №16 от 28.05.1998 года.

Определением от 16 апреля 2010 года, в соответствии с положениями ст.72 ч.(1) п.б) Кодекса конституционной юрисдикции, запрос был принят.

2. Рассмотрев Постановление №16 от 28.05.1998 года в соотношении с конституционными нормами и юриспруденцией Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), Конституционный суд отмечает следующее.

Необходимость пересмотра Постановления №16 от 28.05.1998 года обоснованна двумя аргументами. Первый аргумент, внутреннего характера, заключается в том, что как в законодательстве Республики Молдова, так и в юриспруденции Конституционного суда Республики Молдова существует множество неясностей в отношении доступа к правосудию государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого политического или общественного интереса. Второй аргумент, внешнего характера, состоит в возможных противоречиях между юриспруденцией Конституционного суда Республики Молдова и юриспруденцией ЕСПЧ вследствие изменений, появившихся в его практике в последние годы. Конституционному суду следует разрешить возникшую ситуацию для исключения отступлений от международной юрисдикционной практики, которая является обязательной для Республики Молдова, как государства присоединившегося к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. 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. В связи с этим в начале своей деятельности Конституционный суд рассматривал обращения, оспаривающие акты государственных официальных лиц (постановления №9 от 04.04.1996 года⁴, №616 от 14.09.1995 года⁵, №615 от 14.09.1995 года⁶, №16 от 02.04.1996 года⁷, №4 от 10.02.1997 года⁸ и др.).

³ М.О., 2010, №34, ст.70

⁴ М.О., 1996, №25, ст.16 Постановление о конституционности Указа Президента Республики Молдова № 68 от 15 марта 1996 года «О руководстве Министерства обороны»

⁵ М.О., 1995, №53-54, ст.616. Постановление о конституционности Постановления Парламента Республики Молдова № 546-ХIII от 21 июля 1995 г. о досрочном отзыве с должности ряда председателей постоянных парламентских комиссий

Таким образом, в первоначальном варианте Постановления №16 от 28.05.1998 года Конституционный суд отметил, что «установление специальных процедур или конституционной юрисдикции для государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого политического или общественного интереса, назначаемых на должность постановлениями Парламента, указами Президента Республики Молдова, постановлениями Правительства, изданными во исполнение своих полномочий, и предусмотренные непосредственно нормами Конституции или другими законами, не является ограничением доступа к правосудию. Согласно ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, рассмотрение конституционности данных нормативных актов является компетенцией Конституционного суда».

Однако, после вступления в силу Закона об административном суде №793-XIV⁹, в Постановлении №39 от 09.07.2001 года «О пересмотре постановления Конституционного суда №16 от 28 мая 1998 года о толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» Конституционный суд установил, что рассмотрение актов индивидуального характера не входит в компетенцию Конституционного суда, а установление специальных процессуальных правил при рассмотрении трудовых споров, касающихся этих лиц, не противоречит статье 20 Конституции.

Впоследствии, Законом №726-XV от 27.12.2001 года¹⁰, Парламент внес изменения в ст.4 Закона об административном суде, исключив от судебного административного контроля акты в отношении официальных лиц и должностей, которые до этого были исключены Конституционным судом от контроля конституционности. Таким образом, стали неподсудными «исключительно политические акты Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, а также административные акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством при исполнении полномочий, прямо предусмотренных конституционными или законодательными нормами, касающиеся избрания, назначения и смещения с публичных должностей официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы».

Данная норма, будучи оспорена, была признана конституционной Постановлением №46 от 21.11.2002 года¹¹. Как это постановление, так и Постановление № 39 от 09.07.2001 года о пересмотре Постановления №16 от 28.05.1998 года были приняты под влиянием решения ЕСПЧ по делу Пеллегрин

⁶ М.О., 1995, №53-54, ст.615. Постановление о конституционности Постановления Парламента Республики Молдова № 545-XIII от 21 июля 1995 г. о досрочном отзыве с должности заместителя Председателя Парламента

⁷ М.О., 1996, №25, ст.17. Постановление о проверке конституционности Указа Президента Республики Молдова № 5 от 12 января 1995 года «Об освобождении от должности председателя суда»

⁸ М.О., 1997, №13-14, ст.3. Постановление о проверке конституционности Постановления Парламента Республики Молдова № 912-XIII от 5 июля 1996 года о досрочном отзыве председателя Комиссии по контролю и петициям №4 от 10.02.97

⁹ М.О., от 03.10.2006, стр.30, повторно опубликован
М.О., 2000, №57-58, ст.375

¹⁰ М.О., 2001, №152-154, ст.1229

¹¹ М.О., 2002, №170-172, ст.30

против Франции от 08.12.1999 года¹² которым ЕСПЧ исключил из под действия ст.6 §1 Европейской конвенции «только споры служащих государственного сектора, служба которых состоит в характерной для публичной администрации деятельности, в мере того, как она действует в качестве государственного органа, ответственного за защиту общих интересов Государства или других общественных институтов».

Представлением к Постановлению №46 от 21.11.2002 года Конституционный суд предложил Парламенту закрепить законодательно, какие официальные лица, являющиеся выразителями особого политического или общественного интереса, подпадают под действие этих положений. Это представление, однако, не было исполнено.

В соответствии с национальным законодательством в настоящее время нет ясности, какие должностные лица особого политического или общественного интереса не вправе обращаться в компетентные инстанции для разрешения трудовых споров. Конституционный суд считает, что списки, включенные в приложении №2 к Закону №158-XV от 04.07.2008 года «О государственной должности и статусе государственного служащего»¹³ не применимы в этих спорах.

4. В последующий период после принятия Конституционным судом Постановления №39 от 09.07.2001 года ЕСПЧ изменил свою юриспруденцию по делу Пеллегрин против Франции. Так, 19.04.2007 года в решении по делу Вильхо Ескалайнен и др. против Финляндии¹⁴, рассмотренное непосредственно Большой палатой, ЕСПЧ отметил следующее: «Для того, чтобы государство – ответчик могло бы привести перед судом в качестве аргумента статус истца как служащего в целях не применения защиты, предоставленной ст.6, необходимо иметь в виду два условия. Во-первых, внутреннее право государства должно непосредственно исключить возможность обращения в компетентный орган с указанием должности или категории этих служащих. Во-вторых, это отступление должно основываться на объективных мотивах, связанных с интересами государства».

Таким образом, учитывая последовательное, взаимосвязанное и синхронное развитие юриспруденции Конституционного суда Республики Молдова и юриспруденции ЕСПЧ, следует признать логичным принятие настоящего постановления. Оно необходимо для того, чтобы Республика Молдова смогла пройти «тест Ескалайнен», согласно которому государство должно соответствовать вышеназванным двум условиям.

Таким образом, пересмотр Постановления №16 от 28.05.1998 года продиктовано как Конституцией, так и новой юриспруденцией ЕСПЧ, необходимостью Республики Молдова соответствовать «тесту Ескалайнен», а также тем, что Парламент, не исполнив представление Конституционного суда,

¹² Постановления Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) 1999 года, т. VIII ст.251

¹³ М.О., 2008, №230-232, ст.840

¹⁴ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Vilho%20%7C%20Eskalinen&sessionid=51691449&skin=hudoc-fr>

не принял закон, уточняющего публичные должности, обладатели которых не могут обращаться к правосудию для разрешения трудовых споров.

5. Настоящее постановление об изменении юриспруденции Конституционного суда не относится ко всем административным актам, касающихся государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого политического или общественного интереса, а только к актам, касающимся определенного круга лиц, список которых Конституционный суд считает, что Парламенту необходимо уточнить.

Конституционный суд отмечает, что государственные официальные лица, являющиеся выразителями особого политического или общественного интереса, вступают в специальные трудовые отношения. Следовательно, эти лица пользуются специальными трудовыми правами и гарантиями, вытекающие как из общих положений трудового законодательства (Трудового кодекса), так и из законодательства, регулирующего статус этих лиц. В связи с этим Конституционный суд считает необходимым исключить из п.1 абз.3 резолютивной части Постановления №16 от 28.05.1998 года в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года синтагму «не являющихся трудовым спором».

По юридическому статусу своих должностей и по необходимым гарантиям исполнения должностных полномочий, государственные официальные лица, являющиеся выразителями особого политического или общественного интереса, подразделяются на две категории: 1) государственные официальные лица, являющиеся выразителями особого политического интереса, и 2) государственные официальные лица, являющиеся выразителями особого общественного интереса.

В первую категорию входят лица, занимающие политические должности и которые в осуществление своих полномочий должны проявить лояльность и последовательность в реализации политических целей. Так, Премьер-министр, министры (другие должности или лица) должны проявить последовательность, лояльность и политическую привязанность программе правления, для исполнения которой были назначены на соответствующие должности. Это утверждение применимо и к депутатам, занимающие руководящие должности в организационных структурах Парламента. Осуществляя задачи построения демократического общества, государство может ограничить возможность защиты специальных трудовых прав этих лиц в судебных инстанциях общей юрисдикции или специализированных.

Конституционный суд сохраняет свою практику, исключая от контроля конституционности административные акты индивидуального характера, принятые Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в осуществление своих полномочий, предусмотренных конституционными и законодательными нормами, относящимися к избранию, назначению и отстранению от публичных должностей государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого политического интереса.

Конституционный суд считает необходимым исключить из п.1 абз.2 резолютивной части Постановления №16 от 28.05.1998 года слово «или общественного».

Если для этой категории лиц доступ к правосудию, в зависимости от спора, может быть ограничен, вторая категория государственных официальных лиц, в частности назначенных на определенный срок полномочий, требует определенного уровня независимости. Для добросовестного исполнения должностных обязанностей и полного исполнения сроков полномочий, на которых были избраны или назначены, в случае возникновения трудовых споров, эти лица должны пользоваться гарантиями справедливого судебного разбирательства. Так, к судьям Конституционного суда, к судьям Высшей судебной палаты, к генеральному прокурору, к членам ЦИК и к другим лицам отношение должно быть иным, чем к политическим лицам. Эти лица не могут быть отстранены от должности до истечения срока полномочий в связи с отсутствием лояльности или потерей доверия политических групп, предложивших или назначивших их. Наоборот, от этих лиц требуется полная независимость и соблюдение всех требований законности и беспристрастности в осуществление своих полномочий. Срок полномочий этих лиц не может быть сокращен по вышеизложенным субъективным мотивам.

Таким образом, Конституционный суд пересматривает свою предыдущую практику в целях принятия к рассмотрению обращений, касающихся административных актов индивидуального характера, исходящих от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства в осуществление своих полномочий, предусмотренных конституционными или законодательными нормами, относящимися к избранию, назначению или отстранению от публичных должностей государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого общественного интереса. До принятия Парламентом надлежащего законодательства Конституционный суд будет решать в каждом случае отдельно по поводу государственных официальных должностей особого общественного интереса.

6. В случае рассмотрении административных актов индивидуального характера необходимо принять во внимание и другой аспект, касающийся вопросов права, которые должны быть рассмотрены Конституционным судом для соблюдения требований ст.31 Закона о Конституционном суде.

Конституционность и, соответственно, законность акта основываются на 2 компонентах:

- формального, относящегося к процедуре принятия и форме акта, и
- материального (по существу), относящегося к содержанию.

Конституционный суд отмечает, что административные акты индивидуального характера, исходящие от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, в осуществление полномочий, предусмотренных конституционными или законодательными нормами, относящимися к избранию, назначению и отстранению от публичных должностей государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого общественного интереса,

могут быть предметом контроля конституционности по запросу субъектов, обладающих этим правом, но эти акты необходимо рассматривать в формальном аспекте, путем установления компетенции органа центральной публичной власти издавать их и соблюдения процедуры принятия, не рассматривая фактические обстоятельства дела.

Таким образом, Конституционный суд дополняет п.1 резолютивной части Постановления №16 от 28.05.1998 года следующим абзацем: «Акты, исходящие от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, относящиеся к государственным официальным лицам, являющихся выразителями особого общественного интереса, избранными или назначенными на определенный срок полномочий, могут быть объектом контроля конституционности на предмет формы и процедуры принятия. До утверждения Парламентом надлежащего законодательства Конституционный суд будет решать в каждом случае отдельно по поводу государственных официальных должностей особого общественного интереса».

7. Проанализировав свое право о пересмотре Постановления №16 от 28.05.1998 года, Конституционный суд заключает следующее.

Согласно ст.72 Кодекса конституционной юрисдикции пересмотр постановления и заключения осуществляется только по инициативе Конституционного суда путем принятия решения большинством голосов судей Конституционного суда в случае «внесения изменений в положения Конституции, законов и других нормативных актов, послужившие основанием к принятию постановления и даче заключения».

В Постановлении №55 от 14.10.1999 года «О толковании некоторых положений ст.4 Конституции Республики Молдова»¹⁵ Конституционный суд установил, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, ратифицированные Республикой Молдова, и договоры к которым она присоединилась, являются составной частью правовой системы Республики Молдова и становятся нормами внутреннего права.

В смысле данного толкования в Республике Молдова внутреннее и международное право составляют одно целое, единую структуру. Таким образом, в категорию нормативных актов включаются и международные нормы, к которым присоединилась Республика Молдова. Учитывая, что толкованием положений Европейской конвенции юриспруденция ЕСПЧ составляет вспомогательную часть международного договора (*soft law*), она становится частью внутреннего права. Так, изменение юриспруденции ЕСПЧ равнозначно изменению нормативных актов, что позволяет Конституционному суду, на основании ст.72 Кодекса конституционной юрисдикции, пересмотреть собственную юриспруденцию.

Юриспруденция ЕСПЧ по делу Пеллегрин против Франции от 1999 года была принята во внимание при пересмотре Постановления №16 от 28.05.1998 года Постановлением №39 от 09.07.2001 года. Последующее изменение этой юриспруденции решением ЕСПЧ по делу Вильхо Ескалайнен и др. против

¹⁵ М.О., 1999, №118-119, ст.64

Финляндии от 19.04.2007 года является основанием для пересмотра юриспруденции Конституционного суда.

Таким образом, на основании ст.78 ч.(1) п.б) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд пересматривает Постановление №16 от 28.05.1998 года в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года.

Исходя из изложенного, руководствуясь ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.62 и ст.72 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Пересмотреть Постановление Конституционного суда № 16 от 28 мая 1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года.

2. Пункт 1 резолютивной части Постановления Конституционного суда № 16 от 28 мая 1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» изложить в следующей редакции: «Положения ст.20 ч.(2) Конституции Республики Молдова гарантируют всем лицам свободный доступ к правосудию при разрешении трудовых споров гражданского характера. Данное право не может быть ограничено ни одним законом.

Административные акты индивидуального характера, исходящие от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, в осуществление своих полномочий, предусмотренных конституционными или законодательными нормами, относящимися к избранию, назначению и отстранению от публичных должностей государственных официальных лиц, являющихся выразителями особого политического интереса, не могут быть предметом контроля конституционности по запросу субъектов, обладающих этим правом.

Акты, исходящие от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, относящиеся к государственным официальным лицам, являющимся выразителями особого общественного интереса, избранными или назначенными на определенный срок полномочий, могут быть объектом контроля конституционности на предмет формы и процедуры принятия. До утверждения Парламентом надлежащего законодательства Конституционный суд будет решать в каждом случае отдельно по поводу государственных официальных должностей особого общественного интереса.

Установление законом специальных процессуальных правил и способов осуществления процессуальных прав при рассмотрении споров определенной категории государственных официальных лиц не противоречит принципу свободного доступа к правосудию, закрепленному в ст.20 Конституции, поскольку данные правила вытекают из необходимости осуществления исключительно политических действий, не являющихся трудовым спором».

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

Председатель

Кишинэу,
16 апреля 2010 года, №10
Дело №1b/1998

Думитру ПУЛБЕРЕ