



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

некоторых положений, касающихся статуса депутата Парламента

(Обращение № 7а/2012)

КИШИНЭУ
12 июля 2012 года

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Виктор ПУШКАШ, *судья-докладчик*,
Думитру ПУЛБЕРЕ,
Петру РАЙЛЯН,
Елена САФАЛЕРУ,
Валерия ШТЕРБЕЦ, *судьи*,

при участии Дины Мустьяцэ, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 27 марта 2012 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Сергея Сырбу, Артура Решетникова и Игоря Врема, представленное 27 марта 2012 года, на основании 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 некоторых положений Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (далее – Закон №26), которыми в Закон о статусе депутата Парламента и в Регламент Парламента были включены положения, предусматривающие удержание части заработной платы и других выплат депутата в случае повторяющегося отсутствия по неуважительной причине на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях постоянных комиссий, в состав которых он входит (ст.1 и ст.2 Закона №26).

2. В открытом пленарном заседании Суда представитель авторов обращения уточнил, что не требует осуществления контроля конституционности положений, которые были изменены ст.III Закона №26.

3. Авторы обращения, в частности, полагают, что ст.16 ч.(3) и ч.(4) Закона о статусе депутата Парламента и ст.129 и ст.131 Регламента Парламента, в редакции Закона №26, противоречат положениям ст.1

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

ч.(3), ст.2, ст.7, ст.16, ст.18, ст.43, ст.46, ст.47, ст.54, ст.60, ст.64, ст.66, ст.68, ст.69, ст.70 и ст.71 Конституции, а также ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

4. Определением Конституционного суда от 12 апреля 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда авторы обращения были представлены депутатом Парламента, Сергеем Сырбу. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра юстиции, Владимиром Гросу, и заместителем министра труда, социальной защиты и семьи, Серджиу Саинчук.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

7. Применимые положения Конституции (М.О. №1/1, 1994 г.):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...] (3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

Статья 2

Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

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

Статья 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 43

Право на труд и защиту труда

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы. [...]»

Статья 46

Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения. [...]»

Статья 47

Право на социальное обеспечение и защиту

«(1) Государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания.

(2) Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам.»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

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

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

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

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

Статья 60

Парламент - высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

(2) Парламент состоит из 101 депутата.»

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

Статья 64

Внутренняя организация

«(1) Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом. Источники финансирования Парламента предусматриваются в утвержденном им бюджете.»

Статья 68

Представительный мандат

«(1) При исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа.
(2) Всякий императивный мандат недействителен.»

Статья 69

Мандат депутата

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

Статья 70

Несовместимость и неприкосновенность

«(1) Положение депутата несовместимо с какой-либо другой оплачиваемой должностью, за исключением преподавательской и научной деятельности.
(2) Иные условия несовместимости устанавливаются органическим законом.
(3) Депутат не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, или привлечен к судебной ответственности без согласия Парламента, данного после заслушивания депутата.»

8. Применимые положения Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (М.О. №54-59/174, 2012г.):

«Ст.І – Статью 16 Закона о статусе депутата Парламента № 39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 59-61, ст.201), с последующими изменениями, дополнить частями (3) и (4) следующего содержания:

“(3) Любое отсутствие депутата, не связанное с осуществлением функциональных обязанностей Парламента и постоянной комиссии, в состав которой он входит, считается отсутствием без уважительной причины.

(4) Отсутствие депутата на заседании Парламента в знак протеста против включенного в повестку дня проекта, объявленного председателем фракции или неприсоединившимися депутатами, считается отсутствием по уважительной причине.”

Ст.ІІ. – В Регламент Парламента, принятый Законом № 797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2007 г., № 50, ст.237), с последующими изменениями, внести следующие изменение и дополнения:

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

1. В статье 129:

часть (2) дополнить предложением: “Отсутствие по причинам, иным чем указанные в настоящей части, считается отсутствием без уважительной причины.”;

дополнить статью частью (3) следующего содержания:

“(3) Постоянное бюро устанавливает порядок учета присутствия депутатов на заседаниях Парламента и постоянных комиссий, в состав которых они входят.”.

2. Статью 131 изложить в следующей редакции:

“Статья 131. Необоснованное отсутствие на заседании

Отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на трех заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 50 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц. Отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на четырех и более заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 75 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.”.

9. Применимые положения Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента (М.О. №4/78, 1994г. Повторно опубликован в М.О. №59-61/201, 2005 г.):

«Ст.1. – (1) Статус депутата Парламента определяется Конституцией, настоящим законом и Регламентом Парламента.

(2) Отдельные вопросы, касающиеся исполнения мандата депутата, могут регулироваться иными нормативными актами.

Ст.2. – (1) Депутат является официальным лицом и представителем высшей законодательной власти.

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

(3) Всякий императивный мандат недействителен.

(4) Депутаты приступают к исполнению мандата с момента избрания при условии его последующего признания.

(5) Срок мандата депутата – четыре года. Этот срок может быть продлен в порядке, установленном Конституцией.

(6) Срок мандата депутата истекает в день первого законного созыва вновь избранного Парламента либо в случае отставки или смерти.

[...]

Ст.3. – Депутатский мандат несовместим с:

а) постом Президента Республики Молдова;

б) должностью члена Правительства;

с) должностью парламентского адвоката;

д) любой другой оплачиваемой должностью, в том числе предоставленной иностранным государством или международной организацией, за исключением преподавательской и научной деятельности, осуществляемой вне распорядка, установленного Регламентом Парламента.

[...]

Ст.14. – [...] (2) Депутат пользуется своими правами и исполняет свои обязанности в течение всей легислатуры, на которую избран.

Ст.15. – (1) Депутат должен строго соблюдать Конституцию, законы, нормы этики и морали.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

(2) Депутат обязан быть достойным доверия избирателей, собственным примером способствовать укреплению государственной дисциплины, исполнению гражданских обязанностей, обеспечению прав человека и соблюдению законодательства.

[...]

Ст.16. – (1) Депутат участвует в коллективном и свободном рассмотрении вопросов, относящихся к ведению Парламента, в обсуждении и принятии проектов, включенных в повестку дня заседания Парламента.

(2) Участие депутата в заседаниях Парламента и постоянной комиссии, в состав которой он входит, обязательно. В случае невозможности по уважительной причине присутствовать на заседании Парламента или постоянной комиссии депутат обязан уведомить о причинах своего отсутствия Постоянное бюро или секретаря соответствующей комиссии.

(3) Любое отсутствие депутата, не связанное с осуществлением функциональных обязанностей Парламента и постоянной комиссии, в состав которой он входит, считается отсутствием без уважительной причины.

(4) Отсутствие депутата на заседании Парламента в знак протеста против включенного в повестку дня проекта, объявленного председателем фракции или неприсоединившимися депутатами, считается отсутствием по уважительной причине.

[...]

Ст.26. – (1) В целях обеспечения эффективного исполнения мандата депутат Парламента имеет право:

a) на месячный оклад в порядке, на условиях и в размере, предусмотренных Законом о системе оплаты труда в бюджетной сфере № 355-XVI от 23 декабря 2005 года;

b) на командировочные и другие компенсационные выплаты в размере, установленном Постоянным бюро, которые не включаются в месячный оклад и не учитываются при установлении размера выплат социального страхования.[...]

10. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года (М.О. №81-82/765, 1996г. Повторно опубликован в М.О. №50/237, 2007 г.):

Статья 129

Отсутствие депутата на заседании

«(1) Депутат обязан присутствовать на всех заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, за исключением случаев отсутствия по уважительным причинам.

(2) Депутат, выполняющий задание Парламента, Постоянного бюро, парламентской комиссии или фракции, членом которой он является, а также Председателя Парламента, не позволяющее ему присутствовать на заседании Парламента, признается отсутствующим по уважительной причине. Отсутствие на заседании Парламента депутата, выполняющего задание парламентской комиссии или фракции, в состав которой он входит, предварительно согласуется с Председателем Парламента. **Отсутствие по причинам, иным чем указанные в настоящей части, считается отсутствием без уважительной причины.**

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

(3) Постоянное бюро устанавливает порядок учета присутствия депутатов на заседаниях Парламента и постоянных комиссий, в состав которых они входят.»

Статья 131

Необоснованное отсутствие на заседании

«Отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на трех заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 50 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц. Отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на четырех и более заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 75 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.»

11. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с изменениями, внесенными дополнительными протоколами (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-ХІІІ от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года), далее – *Европейская конвенция*:

Статья 1 дополнительного Протокола №1
Защита собственности

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

12. Законом №26 от 1 марта 2012 года Парламент внес ряд поправок в Закон о статусе депутата Парламента и в Регламент Парламента.

13. Статья 16 Закона о статусе депутата Парламента была дополнена двумя новыми частями (3) и (4).

14. Согласно новой части (3) ст.16 Закона о статусе депутата Парламента, любое отсутствие депутата, не связанное с осуществлением функциональных обязанностей Парламента и постоянной комиссии, в состав которой он входит, считается отсутствием без уважительной причины.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

15. В соответствии с новой ч.(4) ст.16 Закона о статусе депутата Парламента, отсутствие депутата на заседании Парламента в знак протеста против включенного в повестку дня проекта, объявленного председателем фракции или неприсоединившимися депутатами, считается отсутствием по уважительной причине.

16. Статья 129 Регламента Парламента, предусматривающая случаи обоснованного отсутствия депутата на пленарных заседаниях Парламента и на заседаниях специализированных парламентских комиссий, в конце была дополнена предложением, согласно которому отсутствие по причинам, иным, чем указанные в этой части, считается отсутствием без уважительной причины.

17. Та же статья была дополнена новой частью (3), в соответствии с которой постоянное бюро устанавливает порядок учета присутствия депутатов на заседаниях Парламента и постоянных комиссий, в состав которых они входят.

18. Статья 131 Регламента Парламента была изложена в новой редакции, согласно которой отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на трех заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 50 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц. Отсутствие депутата без уважительной причины в течение одного месяца на четырех и более заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, наказывается лишением 75 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.

19. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения являются неконституционными, так как затрагивают статус депутата Парламента, главным образом, в силу запрета императивного мандата в любой форме, неоправданно ограничивают права депутатов и ущемляют неприкосновенность депутатского мандата и независимость депутата, как представителя народа, нарушая, тем самым, ст.1 ч.(3), ст.2, ст.7, ст.16, ст.18, ст.43, ст.46, ст.47, ст.54, ст.60, ст.64, ст.66, ст.68, ст.69, ст.70 и ст.71 Конституции, а также ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

20. Исходя из содержания обращения, Конституционный суд отмечает, что обращение, по сути, относится к возможности лишения депутата части заработной платы, в случае отсутствия по неуважительной причине на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях специализированных парламентских комиссий.

21. В открытом пленарном заседании Суда представитель авторов обращения сослался и на неконституционность ст.16 ч.(4) Закона о статусе депутата Парламента с точки зрения ограничения парламентского протеста.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

22. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что обращение затрагивает комплекс взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, как-то: представительный характер мандата депутата, недействительность императивного мандата, принципы демократии и политического плюрализма.

23. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен в силу ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

24. Конституционный суд отмечает, что Регламент Парламента Республики Молдова, принятый органическим законом, носит характер органического закона и подлежит конституционному контролю.

25. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что принятие законов и урегулирование регламентом структуры, организации и деятельности Парламента являются полномочиями Парламента, закрепленными на конституционном уровне в статьях 64, 66 и 72 ч.(3) п.с), следовательно, аргументы авторов обращения, что оспариваемыми положениями Парламент превысил свои полномочия, являются необоснованными.

26. Конституционный суд считает также, что при рассмотрении данного дела статья 69 Конституции не может быть применена ввиду того, что предусматривает прекращение депутатского мандата, а не частичное лишение прав, связанных с оплатой труда.

27. Конституционный суд отмечает, что ст.16 Конституции, закрепляющая принцип равенства граждан, и ст.18 Конституции, гарантирующая защиту граждан, как в стране, так и за рубежом, не применимы к данному делу.

28. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что ст.54 Конституции не имеет автономного значения и подлежит применению в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией.

29. Конституционный суд еще раз отмечает, что принципы правового государства и верховенства Конституции, закрепленные в ст.1 и ст.7 Конституции, являющиеся квинтэссенцией любых процедур о контроле конституционности нормативных актов, не имеют автономного значения.

30. Также, Конституционный суд принял во внимание тот факт, что представитель авторов обращения в открытом пленарном заседании оспорил конституционность рассматриваемых положений только с точки зрения соблюдения прав, связанных с оплатой труда, и поэтому ст.47 Конституции не подлежит применению.

31. Следовательно, чтобы уяснить, соответствуют ли оспариваемые положения конституционным нормам, Конституционный суд будет

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

исходить, в частности, из положений ст.68, ст.43 и ст.46 Конституции, своей практики (главным образом, из Постановления №8 от 19 июня 2012 года о толковании ст.68 ч.(1), (2) и ст.69 ч.(2) Конституции), а также из общепризнанных принципов международного права, и будет использовать все методы законодательного толкования.

**ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.68, СТ.43 И СТ.46
КОНСТИТУЦИИ**

32. Авторы обращения считают, что оспариваемые законодательные положения нарушают запрет императивного мандата в любой форме, закрепленный в ст.68 Конституции, согласно которой:

«Всякий императивный мандат недействителен.»

33. Они полагают, что так как затронут статус депутата Парламента, оспариваемые законодательные положения нарушают и ст.60 Конституции:

«(1). Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.»

34. Авторы обращения считают, следовательно, что оспариваемые положения нарушают и ст.2 ч.(1) Конституции, согласно которой народ является единственным носителем национального суверенитета, который он осуществляет непосредственно и через свои представительные органы.

35. По их мнению, это также ограничивает независимость депутатов при выражении своих взглядов, оспариваемые положения вступая в противоречие с соответствующей гарантией, закрепленной в ст.71 Конституции.

36. Авторы обращения полагают, поскольку оспариваемые положения не соблюдают конституционные нормы, они не имеют юридической силы, согласно ст.7 Конституции, предусматривающей:

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

37. Они считают, что, таким образом, оспариваемые положения не соответствуют принципу правового государства, закрепленному в ст.1 ч.(3) Конституции.

A. Аргументы авторов обращения

38. Авторы обращения считают, что при лишении депутата части заработной платы, происходит существенное материальное ограничение исполнения депутатского мандата, так как для депутата заработная плата является единственным источником дохода, в силу несовместимости положения депутата с какой-либо другой оплачиваемой должностью, за исключением преподавательской и научной деятельности, согласно ст.70 Конституции.

39. По их мнению, материальное ограничение, целью которого является заставить депутатов отказаться от парламентского протеста в виде отсутствия на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях специализированных парламентских комиссий, равноценно императивному мандату, поскольку принуждает депутата к определенным действиям, вопреки своей воле, и нарушает запрет, установленный ст.68 ч.(1) Конституции.

40. В видении авторов обращения, парламентский протест – это выражение взглядов, следовательно, лишение депутата заработной платы из-за отсутствия на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях специализированных парламентских комиссий равносильно юридической ответственности за взгляды, выраженные депутатом при исполнении мандата, вопреки запрету, установленному в этом смысле в ст.71 Конституции.

41. По мнению авторов обращения, ограничение избранных народа в Парламент означает ограничение народа участвовать через своих представителей в принятии политических решений, чем нарушается ст.2 ч.(1) Конституции.

B. Аргументы властей

42. По мнению властей, недействительность императивного мандата не означает, что парламентарии не имеют никаких обязательств.

43. Власти считают, что Законом №26 законодатель только дополнил действующее законодательство положениями, устанавливающими взыскание за неисполнение депутатом обязанности присутствовать на пленарных заседаниях Парламента и на заседаниях специализированных парламентских комиссий, предусмотренной в ст.16 ч.(2) Закона о статусе депутата Парламента.

44. По мнению властей, депутаты осуществляют свою деятельность, главным образом, в Парламенте, целью этой деятельности является

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

законотворчество. За осуществленную деятельность парламентарий получает зарплату. По сути, эти юридические отношения не относятся к политическому статусу депутата, а к трудовому праву.

45. В видении властей, Парламент обладает полной независимостью в установлении правовых норм, касающихся своей организации и деятельности. В этом смысле, Регламент Парламента представляет собой совокупность правовых норм, направленных на организацию и дисциплинированность парламентской деятельности, в частности, касающихся законотворчества, назначения или инвеституры самых важных институтов или органов государственной власти. В то же время, положения Регламента являются правовыми инструментами, которые позволяют и обеспечивают осуществление парламентской деятельности с целью исполнения конституционных полномочий Парламента, представительного органа, посредством которого народ осуществляет национальный суверенитет, в соответствии с положениями ст.2 ч.(1) Конституции.

С. Оценка Конституционного суда

46. Согласно ст.1 ч.(3) Конституции, Республика Молдова является правовым демократическим государством, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.

47. По смыслу ст.2 Конституции, подлинная демократия может быть установлена народом путем осуществления национального суверенитета непосредственно или через своих представителей, избранных при демократических выборах.

48. Статья 60 Конституции предусматривает, что Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и состоит из 101 депутата, избранных, согласно ст.63 ч.(1) Конституции, на 4-летний срок.

49. Для реализации этой цели, в соответствии с положениями ст.64 ч.(1) Конституции, на основе принципа самоуправления, органическим Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года Парламент принял собственные правила организации своей деятельности.

50. Конституционный суд отмечает, что положения ст.64, ст.66 и ст.72 ч.(3) п.с) Конституции, которые наделяют Парламент правом регламентировать организацию и деятельность Парламента, включают и его право устанавливать размер оплаты труда депутата в

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

зависимости от ряда критериев, в частности, от участия в законотворческой деятельности, в составе делегаций, комиссий и т.д.

51. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии со ст.26 Закона о статусе депутата Парламента, депутат имеет право на месячный оклад в порядке, на условиях и в размере, предусмотренных Законом о системе оплаты труда в бюджетной сфере №355-XVI от 23 декабря 2005 года, для обеспечения эффективного исполнения мандата.

52. В соответствии со ст.128 Трудового кодекса и ст.2 Закона об оплате труда №847-XV от 14 февраля 2002 года, заработная плата - любое вознаграждение или заработок, исчисляемые в денежном выражении, выплачиваемые работнику за выполненный труд или за труд, который должен быть выполнен.

53. В этом контексте, Конституционный суд приводит суждения, изложенные в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года:

«26. [...] Деятельность депутата в законодательном процессе не поддается измерению. Недостаточно было бы сосчитать, сколько раз депутаты отсутствовали при голосовании, сколько вопросов они задали или сколько законопроектов внесли.

36. [...] Исполнение депутатского мандата охватывает всю политическую деятельность депутата, как парламентскую, так и внепарламентскую, включая принятие законов на пленарных заседаниях Парламента, участие в заседаниях специализированных комиссий Парламента, другую деятельность, непосредственно связанную с законотворчеством или надзором за правительством, участие в парламентских делегациях или встречах с избирателями.»

54. Участие депутата в пленарных заседаниях Парламента и в заседаниях постоянной комиссии, в состав которой он входит, является обязательным, согласно ст.16 ч.(2) Закона о статусе депутата Парламента. Впрочем, это положение закона авторами обращения не оспаривается.

55. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что Конституция не содержит ни одной нормы, которая запрещала бы удержание из заработной платы депутата в случае отсутствия по неуважительной причине на заседаниях Парламента или на заседаниях специализированных парламентских комиссий.

56. Конституционный суд отмечает, что взыскание в виде лишения депутата части заработной платы, в случае отсутствия без уважительной причины на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях специализированных комиссий, не связано с исполнением депутатского мандата в политическом аспекте, а только в аспекте трудовых отношений.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

57. Вместе с тем, Конституционный суд считает целесообразным повторно указать на необходимость сделать различие между отсутствием без уважительной причины и парламентским протестом.

58. Так, в указанном выше Постановлении №8 от 19 июня 2012 года Конституционный суд подчеркнул, что:

61. [...] в отличие от неявки по неуважительной причине, парламентский протест представляет собой главным образом отсутствие *мотивированное* политически [...].»

59. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что отсутствие, мотивированное политически, не должно позволять большинству лишать депутата мандата, однако это не означает, что отсутствие не может повлечь дифференцированную оплату труда депутатов в зависимости от действительно проработанного времени в целях законотворчества. В эту логику вписываются и оспариваемые положения ст.129 ч.(3) Регламента Парламента, согласно которым постоянное бюро устанавливает порядок учета присутствия депутатов на заседаниях Парламента и постоянных комиссий, в состав которых они входят.

60. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что Парламент располагает широкой свободой усмотрения при принятии законодательных решений об оплате труда депутатов, и считает, что оспариваемые положения ст.131 Регламента Парламента относятся к вопросам целесообразности. Конституционный суд не наделен правом высказываться по вопросам целесообразности, следовательно, в этой части обращения судопроизводство прекращается.

61. Учитывая, что положения ст.131 Регламента Парламента относятся к вопросам целесообразности, Конституционный суд не будет рассматривать оспариваемые положения дополнительно с точки зрения нарушения права на труд и права собственности, гарантированных ст.43 и ст.46 Конституции.

62. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.16 ч.(4) Закона о статусе депутата Парламента, чтобы считать обоснованным отсутствие депутата на заседании Парламента в знак протеста против включенного в повестку дня проекта, оно должно быть объявлено только председателем фракции или неприсоединившимися депутатами.

63. Следовательно, по смыслу данной нормы, депутат парламентской фракции, решивший протестовать, чтобы придать своему протесту законный характер, должен получить согласие председателя фракции, в противном случае, его отсутствие будет признано отсутствием по неуважительной причине.

64. Конституционный суд считает, что эти положения вступают в противоречие с закрепленными в ст.68 Конституции принципами

представительного мандата и недействительности императивного мандата.

65. По смыслу конституционной нормы ст.68, несмотря на то, что депутаты избираются по партийным спискам, согласно пропорциональной системе, каждый депутат обладает индивидуальным мандатом, который обязывает его служить народу и за который он несет личную ответственность.

66. В этом смысле, в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании ст.68 ч.(1), (2) и ст.69 ч.(2) Конституции Конституционный суд подчеркнул:

«34. [...] Во исполнение мандата депутат подчиняется только Конституции, законам и обязан принимать те решения, которые, согласно его убеждению, служат общему благу. [...]

35. [...] При определении этих интересов, выбор депутата является свободным, даже в том случае, когда он состоит в партии, которую представляет в Парламенте. [...]

43. [...] Выборные лица вправе не поддерживать партию или решения их группы в Парламенте. Более того, в случае, если депутат своим поведением наносит ей вред, он может быть исключен из партии или группы, в которой он состоит, но это не приводит к утрате депутатского мандата. Однако, это не означает, что после избрания депутат не должен выполнять взятые на себя обязательства и не подчиняться дисциплине голосования парламентской группы, в которой он состоит.»

67. Следовательно, обязанность депутата получить согласие председателя фракции, чтобы протестовать, противоречит принципам представительного мандата и недействительности императивного мандата, закрепленных в ст.68 Конституции, а также выводам Конституционного суда, изложенным в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании ст.68 ч.(1), (2) и ст.69 ч.(2) Конституции.

68. Также, ограничение парламентского протеста только проектами, включенными в повестку дня, противоречит толкованию, данному Конституционным судом в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года, согласно которому действия в виде парламентского протеста можно проводить и в политической деятельности депутата, не связанной непосредственно с процессом законотворчества (§62).

«61. [...] парламентский протест [...] является методом политической борьбы, которым депутат или группа депутатов, оппозиция дают отпор определенным действиям большинства, без применения насилия выражают свою позицию против незаконных или противоречащих, по их мнению, общим интересам действий или решений, с целью добиться определенных уступок.»

69. В этом смысле Конституционный суд считает неоправданной дифференциацию депутатов внутри парламентских фракций и неприсоединившихся депутатов по форме объявления парламентского протеста.

70. На основании изложенного, Конституционный суд считает конституционными ч.(3) и ч.(4) ст.16 Закона о статусе депутата

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI REFERITOARE LA STATUTUL DEPUTATULUI ÎN PARLAMENT

Парламента, за исключением синтагмы «председателем фракции или неприсоединившимися» из ч.(4).

71. Конституционный суд считает также, что последнее предложение из части (2) и часть (3) статьи 129 Регламента Парламента не нарушают конституционные положения.

72. Вместе с тем, учитывая вышеизложенное, Конституционный суд считает необходимым направить представление в Парламент для приведения законодательных положений, касающихся парламентского протеста, в соответствие с Постановлением №8 от 19 июня 2012 года.

Исходя из изложенного, на основании 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 неконституционной* синтагму «председателем фракции или неприсоединившимися» из части (4) ст.16 Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента, в редакции Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

2. *Признать конституционными:*

- части (3) и (4) статьи 16 Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента, в редакции Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, за исключением синтагмы «председателем фракции или неприсоединившимися» из части (4);

- последнее предложение из части (2) и часть (3) статьи 129 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, в редакции Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

3. *Прекратить производство* по делу о контроле конституционности ст.131 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, в редакции Закона №26 от 1 марта 2012 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

4. 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, 12 июня 2012 года
ПКС №10
Дело № 7а/2012*