



Republica Moldova Curtea Constituțională

Н О Т Ă Р Î Р Е

Перевод

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

о контроле конституционности Закона №95 от 21 мая 2010 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»¹

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Думитру ПУЛБЕРЕ	- председатель, судья-докладчик
Виктор ПУШКАШ	- судья
Петру РАЙЛЯН	- судья
Елена САФАЛЕРУ	- судья
Валерия ШТЕРБЕЦ	- судья

секретарь заседания - Дина Мустяца, при участии представителя автора обращения, Сергея Сырбу, постоянного представителя Парламента в Конституционном суде, Иона Крянгэ, постоянного представителя Правительства в Конституционном суде, Георге Сусаренко, руководствуясь положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде, ст.4 ч.(1) п.а) и ст.16 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции, рассмотрел в открытом пленарном заседании дело о контроле конституционности Закона №95 от 21 мая 2010 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты».

Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Марии Постойко, Марка Ткачука, Игоря Время, Алены Бабюк, Татьяны Ботнарюк, Юрие Мунтяна, Эдуарда Мушука, представленное в соответствии со ст.24 и ст.25 Закона о Конституционном суде и ст.38, ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции.

Определением Конституционного суда от 20 июля 2010 года обращение было принято к рассмотрению по существу и включено в повестку дня.

В ходе предварительного рассмотрения обращения Конституционный суд запросил точки зрения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Генерального прокурора, Председателя Высшей судебной палаты, Института истории, государства и права Академии наук, Центра по правам человека, Национального агентства по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий, Национального центра по защите персональных данных, Национального агентства по регулированию в энергетике, Национального агентства по защите конкуренции, Таможенной службы, Службы информации и безопасности, Национального банка Молдовы, Центральной избирательной комиссии, Национальной комиссии по финансовому рынку,

¹ М.О., 2010, №98-99, ст.295

Координационного совета по телевидению и радио, Высшего совета магистратуры, Счетной палаты, Главной государственной налоговой инспекции.

Рассмотрев материалы дела, заслушав сообщение судьи-докладчика и разъяснения участников процесса,

Конституционный суд

у с т а н о в и л:

1. 21 мая 2010 года Парламент Республики Молдова принял Закон №95 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» (далее – Закон №95 от 21 мая 2010 года).

Ст.І и ст.ІІ Закона №95 от 21 мая 2010 года были внесены следующие дополнения в Закон о Конституционном суде №317-ХІІІ от 13 декабря 1994 года и Кодекс конституционной юрисдикции №502-ХІІІ от 16 июня 1995 года:

Ст.31 Закона №317-ХІІІ от 13.12.1994 года:

“(4) Не являются предметом рассмотрения в Конституционном суде постановления Парламента, указы Президента Республики Молдова и постановления Правительства индивидуального характера.”.

Ст.4 Закона №502-ХІІІ от 16.06.1995 года:

“(4) Не подлежат контролю конституционности постановления Парламента, указы Президента Республики Молдова и постановления Правительства индивидуального характера.”.

Ст.ІІІ. Закона №95 от 21.05.2010 г. был изложен в следующей редакции п.а) ст.4 Закона об административном суде №793-ХІV от 10 февраля 2000 года:

“а) 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 государственных должностей, связанных с защитой общих интересов государства или государственных институтов, официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы, согласно перечню, представленному в приложении, являющемся неотъемлемой частью настоящего закона;”.

Закон был дополнен приложением следующего содержания:

ПЕРЕЧЕНЬ

официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы, не подпадающих под обращение в административный суд

1. Президент Республики Молдова
2. Председатель Парламента, заместитель Председателя Парламента
3. Председатель, заместитель председателя, секретарь постоянной комиссии Парламента

4. Премьер-министр, первый заместитель премьер-министра, заместитель премьер-министра, министр, заместитель министра
5. Председатель, заместитель председателя, судья судебной инстанции
6. Судья Конституционного суда
7. Председатель, член Высшего совета магистратуры
8. Председатель, член Счетной палаты
9. Генеральный прокурор, первый заместитель, заместитель Генерального прокурора
10. Директор, заместитель директора Службы информации и безопасности
11. Президент, первый вице-президент, вице-президент Национального банка Молдовы
12. Председатель, член Координационного совета по телевидению и радио
13. Председатель, заместитель председателя, секретарь, член Центральной избирательной комиссии
14. Начальник Главной государственной налоговой инспекции и его заместитель
15. Генеральный директор Таможенной службы
16. Директор, заместитель директора Агентства земельных отношений и кадастра, Агентства “Moldsilva”, Агентства материальных резервов, Агентства туризма
17. Директор, заместитель директора Национального бюро статистики, Бюро межэтнических отношений
18. Директор, заместитель директора Пограничной службы
19. Директор, заместитель директора Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией
20. Чрезвычайный и полномочный посол, постоянный представитель и посланник – глава дипломатического представительства, генеральный консул
21. Генеральный директор, директор, заместитель генерального директора, заместитель директора Национального агентства по регулированию в энергетике, Национального агентства по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий, Национального агентства по защите конкуренции, а также Национального центра по защите персональных данных
22. Председатель, заместитель председателя, член Национальной комиссии по финансовому рынку
23. Директор Центра по правам человека, парламентский адвокат
24. Советник Президента Республики Молдова, Председателя Парламента, премьер-министра.

2. Авторы обращения считают, что положения об исключении от контроля конституционности постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова и постановлений Правительства индивидуального характера противоречат ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, в которой не делается различие между актами нормативного характера и актами индивидуального характера. Они ссылаются и на п.3 Постановления № 10 от 16 апреля 2010 года «О пересмотре Постановления Конституционного суда № 16 от 28 мая 1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 09.07.2010 года»², в соответствии с которым Конституционный суд осуществляет контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом.

² М.О., 2010, №58-60,ст.9

Критика неконституционности касается и приложения к Закону об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 года³, содержащего перечень официальных государственных лиц не подпадающих под обращение в административный суд, и в качестве ссылки приводится п.5 вышеназванного постановления Конституционного суда, согласно которому официальные государственные лица, представляющие особые общественные интересы, в частности лица назначенные на определенный срок полномочий, требуют определенного уровня независимости и должны пользоваться гарантиями справедливого судебного разбирательства.

Исключение постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова и постановлений Правительства индивидуального характера от контроля конституционности, а также от контроля в административном суде, по мнению авторов обращения, нарушает конституционные принципы законности из ст.1 ч.(3) и разделения властей в государстве из ст.6, доступ к правосудию и право на защиту, гарантированных ст.20 и ст.26 Конституции, принципу независимости, беспристрастности и несменяемости судей из ст.116 Конституции, ст.6 §1 и ст.13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющих доступ к правосудию и право на использование эффективных средств правовой защиты. В контексте ст.6 §1 Конвенции приводится юриспруденция ЕСПЧ по делу Вильхо Ескелайнен и др. против Финляндии. В обращении утверждается, что законодатель проигнорировал второе условие «теста Ескелайнен», поскольку в основу новых положений поставлены не интересы государства, а скорее всего политические интересы действующего правления.

3. Рассматривая оспариваемые положения ст.31 ч.(4) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(4) Кодекса конституционной юрисдикции в соотношении с конституционными нормами и положениями национального законодательства, Конституционный суд отмечает следующее.

В целях защиты прав и основных свобод граждан, законодатель наделил Конституционный суд исключительным полномочием гарантировать верховенство Конституции, обеспечивать реализацию принципа разделения государственной власти и ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством (ст.134).

Утверждаясь в качестве основного средства по защите демократических принципов, Конституционный суд строит свою юриспруденцию таким образом, чтобы она оставалась динамичной и эволютивной, усовершенствуя тем самым гарантируемые Конституцией механизмы обеспечения основных прав и свобод граждан.

Конституционный суд отмечает, что после принятия Высшего закона Республика Молдова приступила к реформе судебной системы, с тем, чтобы вновь образованные судебные инстанции рассматривали все дела, касающиеся юридических отношений гражданского, административного и уголовного порядка.

Несмотря на то, что Конституция предусматривает, что лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба (ст.53 ч.(1)), административный суд, как институт права, пресекающий злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, был создан только 10.02.2000 года Законом об административном суде №793-XIV (далее – Закон №793-XIV).

Конституционный суд, обладая исключительным правом, закрепленным в ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, осуществить контроль конституционности всех постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова и постановлений Правительства, создал собственную юриспруденцию относительно актов индивидуального характера, которую

³ Повторно опубликован, М.О., спец. издание от 03.10.2006 года, стр.30

впоследствии пересмотрел, исходя из социально-политической, экономической ситуации, из законодательства и обязательной для государств-участников юриспруденции ЕСПЧ.

Постановлением №10 от 16.04.2010 года 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 (далее – Постановление №10), был изменен п.1 резолютивной части Постановления №16 от 28.05.1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова».

Конституционный суд установил, что положения ст.20 ч.(1) 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.

Что касается административных актов индивидуального характера, изданных Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в отношении официальных государственных лиц, являющихся выразителями особого общественного интереса, избранные или назначенные на определенный срок полномочий, Конституционный суд установил, что они *могут быть объектом контроля конституционности на предмет формы и процедуры принятия*.

Таким образом, Постановлением о толковании ст.20 Конституции, Конституционный суд создал собственную юриспруденцию о контроле актов индивидуального характера. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что юридическая сила акта Конституционного суда вытекает как из постановляющей части, так и из его описательной части.

Следовательно, Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, соответственно публичные органы и институты, должны соблюдать как постановляющую, так и описательную часть акта Конституционного суда.

Дополняя вышеназванные законы оспариваемыми авторами обращения положениями, законодатель проигнорировал обязательную юриспруденцию Конституционного суда в данной области.

Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что положения, внесенные в ст.31 Закона о Конституционном суде и ст.4 Кодекса конституционной юрисдикции, представляют собой изменение компетенции Конституционного суда в данной области, предусмотренную ст.135 ч.(1) Конституции, которая, занимая высшую ступень в иерархии законов и других нормативных актов, обладает высшей юридической силой по отношению к ним.

Кодекс конституционной юрисдикции и Закон о Конституционном суде перенимают положения Конституции, касающиеся полномочий Конституционного суда, более того, ч.(2) ст.4 Закона о Конституционном суде четко устанавливает: «Компетенция Конституционного суда определена Конституцией и не может быть оспорена ни одним органом публичной власти.».

Руководствуясь положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, согласно которым Конституционный суд осуществляет по запросу контроль конституционности постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордеров Правительства, Конституционный суд установил в п.3 Постановления №10, что ст.135 ч.(1) п.а) Конституции наделяет Конституционный суд полномочиями осуществить контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом, независимо от нормативного или индивидуального характера.

Исходя из вышесказанного, Конституционный суд заключает, что положения ст.31 ч.(4) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(4) Кодекса конституционной юрисдикции в редакции Закона №95 от 21 мая 2010 года «О внесении некоторых изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» нарушают положения ст.135 ч.(1) п.а) Конституции и не соответствуют обязательной юриспруденции Конституционного суда.

4. Что касается ст.4 п.а) Закона №793-XIV и приложения к этому закону, Конституционный суд отмечает следующее.

Согласно ст.60 Конституции, Парламент является единственной законодательной властью государства, принятие законов и обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории страны являются одним из основных его полномочий (ст.66 п.а)).

В представлениях, приложенных к Постановлению №46 от 21.11.2001 года и Постановлению №10 от 16.04.2010 года, Конституционный суд обратил внимание Парламента на то, что положения ст.4 Закона №793-XIV «требуют дополнительного толкования в смысле прямого определения официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы».

В Постановлении №10 от 16.04.2010 года, в п.5, Конституционный суд, основываясь на юриспруденции Европейского суда по правам человека, четко разграничил правовой статус официальных государственных лиц, являющихся выразителями *особого политического интереса*, от официальных государственных лиц, являющихся выразителями *особого общественного интереса*.

Конституционный суд установил, что лица, занимающие политические должности, являются в высшей степени политическими лицами, которые в осуществление своих полномочий должны проявить лояльность и последовательность в реализации политических целей. По отношению к ним законом могут быть установлены специальные правила осуществления процессуальных прав, что не противоречит принципу свободного доступа к правосудию, закрепленному в ст.20 Конституции, поскольку данные правила вытекают из необходимости осуществления исключительно политических действий.

Конституционный суд подчеркнул, что акты индивидуального характера, касающиеся избрания, назначения и отстранения от политических должностей, *не могут быть предметом контроля конституционности*.

Что касается официальных государственных лиц, являющихся выразителями *особого общественного интереса*, Конституционный суд подчеркнул, что в целях добросовестного исполнения должностных обязанностей и полного исполнения сроков полномочий, на которых были избраны или назначены, эти лица, в случае возникновения трудовых споров, должны пользоваться гарантиями справедливого судебного разбирательства. Споры между этими лицами и публичными органами носят гражданский характер, и лицам, обладающим гражданскими правами, гарантирован свободный доступ к правосудию для разрешения трудовых споров.

Конституционный суд подчеркивает, что доступ к правосудию относится к категории основных прав, гарантированных Конституцией. Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов (ст.20).

Согласно ст.13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждый, чьи права и свободы, признанные Конвенцией, нарушены, располагает эффективными средствами правовой защиты перед национальными органами, если такое нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Вместе с тем, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод допускает установление ограничений права доступа к правосудию внутренним законодательством государств-участников при условии, что они не нарушают право в своей сути, преследуют законную цель, соблюдается отношение соразмерности между предпринятыми мерами и преследуемой целью.

В процессе рассмотрения дела Пелегрин против Франции (Решение от 08.12.1999 года) ЕСПЧ принял функциональный критерий, основанный на характере должностных

обязанностей государственного служащего, который позволил бы устранить любую неопределенность при применении ст.6 §1 Конвенции в рассмотрении споров, касающихся государственных служащих.

В результате ЕСПЧ постановил исключить из сферы действия ст.6 §1 Европейской Конвенции споры служащих государственного сектора, обязанности которых являются типичными для специфической деятельности на государственной службе, в той мере, в какой они выступают в качестве представителей государства, ответственных за защиту общих интересов государства или других публичных органов, обладающих частицей государственного суверенитета, в связи с чем у государства есть законный интерес требовать от них особого доверия и лояльности.

В рассмотренном непосредственно Большой Палатой деле Ескелайнен против Финляндии (постановление от 19.04.2007 года) ЕСПЧ изменил свою юриспруденцию, приходя к выводу, что функциональный критерий, сформулированный 1999 года в деле Пелегрин против Франции, требует усовершенствования. Суд отметил, что нельзя без убедительных оснований лишить какую-либо категорию служащих от защиты, которую предоставляет им ст.6 §1 Конвенции. Европейский Суд высказался за расширение сферы применения ст.6 §1 Конвенции при разрешении споров между государством и государственными служащими и за широкое применение эффективного принципа судебного контроля.

ЕСПЧ отметил, что государство-ответчик может сослаться на статус государственного служащего в целях не применения защиты, предоставленной ст.6 §1 Конвенции, при соблюдении двух условий:

1) внутреннее право государства должно непосредственно лишить доступа к правосудию служащих, с указанием должности или категории этих служащих;

2) лишение доступа к правосудию должно быть оправданно объективными соображениями государственного интереса. Чтобы оправдать лишение доступа к правосудию, государству недостаточно доказать, что государственный служащий участвует в осуществлении государственной власти и что между государством и государственным служащим существует «особая связь доверия и лояльности». Государство должно доказать, что исключение является оправданным.

По делу Олуик против Хорватии (решение от 5 февраля 2009 года), рассматривая жалобу на возбужденное в отношении председателя Высшей судебной палаты, судьи Олуика дисциплинарное производство, в результате которого он был освобожден от должности, ЕСПЧ отметил, что государство-ответчик лишил судей доступа к правосудию в судах общей юрисдикции по вопросам дисциплинарных процедур, но обеспечил заявителю доступ к правосудию в рамках конституционного контроля, что соответствует условиям «теста Ескелайнен».

С учетом вышесказанного, Конституционный суд отмечает, что лица, перечисленные в приложении, были исключены от обращения в административный суд, поскольку они занимают государственные должности, предполагающие задачи защиты общих интересов государства или государственных институтов, и являются выразителями особого политического или общественного интереса, и по этим основаниям может быть ограничен их доступ в административный суд.

Вместе с тем Конституционный суд отмечает, что в качестве официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы, лица, указанные в п.5-9, п.11-13, п.21-23 Приложения, назначаются на должность на срок полномочий, который, как правило, превышает срок полномочий в 4 года органов, назначивших их. Должностные обязанности этих лиц не подразумевают прямое участие в политическую деятельность государства, они руководствуются только законом, порядок их назначения и освобождения от должности четко предусмотрен специальными законами.

В отношении контроля конституционности административных актов индивидуального характера, изданных Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством, Конституционный суд подчеркнул в Постановлении №10 от 16.04.2010 года, что официальные государственные лица, представляющие особые общественные интересы, назначенные на определенный срок полномочий, не могут быть отстранены от должности до истечения срока полномочий в связи с отсутствием лояльности или потерей доверия политических органов, назначивших их. Конституционный суд отметил, что к судьям Конституционного суда, к судьям Высшей судебной палаты, к генеральному прокурору, к членам Центральной избирательной комиссии и к другим официальным государственным лицам, представляющим особые общественные интересы, назначенных на определенный срок полномочий, отношение должно быть иным, чем к политическим лицам. Они должны пользоваться определенными гарантиями со стороны государства в целях эффективного исполнения предоставленного мандата.

Исходя из юриспруденции Конституционного суда, установленной Постановлением №10 от 16.04.2010 года о толковании ст.20 Конституции, Конституционный суд заключает, что акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством, касающиеся лиц, указанных в п.5-9, п.11-13, п.21-23 Приложения, могут быть предметом контроля конституционности *в отношении формы и процедуры принятия*.

5. Из содержания ст.4 п.а) Закона об административном суде №793-XIV вытекает, что исключены от контроля в административном суде административные акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в соответствии с конституционными и законодательными нормами.

Вопреки этим положениям, от обращения в административный суд были исключены и лица, назначаемые или освобождаемые от должности ведомственными актами.

Так, согласно п.14 и п.15 Приложения, лишены права обращения в административный суд начальник Главной государственной налоговой инспекции и его заместитель, и генеральный директор Таможенной службы.

Согласно ст.16 Закона о службе в таможенных органах⁴ и п.5 Положения о порядке функционирования органов Государственной налоговой службы, утвержденного Постановлением Правительства №1736 от 31.12.2002 года⁵, генеральный директор Таможенной службы и, соответственно, начальник Главной государственной налоговой инспекции и его заместитель назначаются и освобождаются от должности министром финансов.

Согласно ст.3 ч.(1) Закона №793-XIV, административные акты индивидуального характера, изданные министерствами, являются предметом рассмотрения в административном судопроизводстве.

Конституционный суд отмечает, что исключение лиц, указанных в п.14 и п.15 Приложения, от обращения в административный суд нарушает право, гарантированное ст.20 Конституции.

Руководствуясь положениями ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.62 п.а) Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать неконституционными положения ст.31 ч.(4) Закона о Конституционном суде №317-XIII от 13 декабря 1994 года и ст.4 ч.(4) Кодекса конституционной юрисдикции №502-XIII от 16 июня 1995 года.

⁴ М.О., 2000, №106-108, ст.765

⁵ М.О., 2002, №190-199, ст.1887

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: председателя, заместителя председателя, судьи судебной инстанции, судьи Конституционного суда, председателя, члена Высшего совета магистратуры, председателя, члена Счетной палаты, генерального прокурора, первого заместителя, заместителя Генерального прокурора, президента, первого вице-президента, вице-президента Национального банка Молдовы, председателя, члена Координационного совета по телевидению и радио, председателя, заместителя председателя, секретаря, члена Центральной избирательной комиссии, генерального директора, директора, заместителя генерального директора, заместителя директора Национального агентства по регулированию в энергетике, Национального агентства по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий, Национального агентства по защите конкуренции, а также Национального центра по защите персональных данных, председателя, заместителя председателя, члена Национальной комиссии по финансовому рынку, директора Центра по правам человека, парламентского адвоката, – могут быть объектом контроля конституционности в отношении формы и процедуры принятия.

2. Признать неконституционными следующие синтагмы из Приложения к Закону об административном суде №793-XIV от 10.02.2000 года: «начальник Главной государственной налоговой инспекции и его заместитель» (п.14), «генеральный директор Таможенной службы» (п.15).

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

Председатель

Думитру ПУЛБЕРЕ

*Кишинэу,
21 декабря 2010 года, №29
Дело № 21а/2010*