



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции

(Обращение № 8b/2012)

КИШИНЭУ
19 июня 2012 года

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

при участии секретаря судебного заседания Татьяны Оборок,
принимая во внимание обращение, представленное 27 апреля 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, представленное в Конституционный суд 27 апреля 2012 года на основании ст.135 ч.(1) п.б) Конституции, ст.25 ч.(1) п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции депутатами Парламента Виктором Попа и Валерием Мунтяну:

- о толковании статьи 68 ч.(1): «При **исполнении мандата** депутаты находятся на службе у народа»;
- о толковании статьи 68 ч.(2): «**Всякий императивный мандат** недействителен»;
- о толковании статьи 69 ч.(2): «Мандат депутата прекращается в день законного созыва нового состава Парламента либо в случае отставки, **лишения мандата**, несовместимости должностей или смерти»

2. Авторы обращения просят дать толкование ст.68 ч.(1) и ч.(2) и ст.69 ч.(2) Конституции и уяснить:

- а) Составные элементы исполнения мандата** и наличие связи между положениями «находиться на службе у народа» и «быть представителем высшей законодательной власти»;
- б) Позволяет ли конституционное положение**, согласно которому «всякий императивный мандат недействителен», **лишить депутата мандата в случае уклонения его от непосредственного участия** в обязательной деятельности по осуществлению законодательной власти, которую он представляет;

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

е) Подразумевает ли синтагма «лишение мандата» и **случаи, когда депутат сознательно уклоняется** от осуществления национального суверенитета посредством законодательного органа, в состав которого он входит.

3. Определением Конституционного суда от 14 мая 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд располагал заключениями Парламента, Правительства и Аппарата Президента.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда авторы обращения участвовали лично. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено министром юстиции Олегом Ефрим.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

6. 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 тяжчайшим преступлением против народа.»

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.»

Статья 68

Представительный мандат

«(1) При исполнении мандата депутаты находятся **на службе у народа**.

(2) **Всякий императивный мандат недействителен.**»

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

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.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

7. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен в силу пункта b) части (1) статьи 135 Конституции, предполагает установление действительного и полного смысла конституционных норм, которое может быть осуществлено путем текстуального и функционального толкования, в той мере, в какой его можно вывести из текста Конституции, с учетом общего характера нормы, конкретных ситуаций, которые законодатель не мог предвидеть на момент разработки нормы, последующих положений (смежных или даже противоречивых), сложных ситуаций, в которых норма должна быть применена, и др.

8. Исходя из содержания обращения, Конституционный суд отмечает, что в нем по существу поднимается вопрос о возможности прекращения без согласия депутата его мандата в случае неучастия в пленарных заседаниях или в заседаниях специализированных комиссий Парламента.

9. 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.

10. В этом контексте, для уяснения истинного смысла положений статей 68 ч.(1), (2) и 69 ч.(2) Конституции Конституционный суд исходит, в частности, из положений ст.1, 2, 60, 68 и 69 Конституции, своей практики, а также из общепризнанных принципов международного права, и использует все методы законодательного толкования.

11. Все три вопроса взаимосвязаны. Учитывая, что ответ на второй вопрос влияет на суждения по третьему вопросу, Конституционный суд рассмотрит их вместе. Так, Конституционный суд рассмотрит: а) содержание представительного мандата, исходя из деятельности депутата, находящегося «на службе у народа»; б) недействительность императивного мандата и необратимость представительного мандата; с) случаи лишения депутатского мандата.

NOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

12. Также, при толковании конституционных норм Конституционный суд принимает во внимание роль и значение парламентской оппозиции в демократической системе, в смысле принципов демократии и политического плюрализма, закрепленных в ст.1 ч.(3) Конституции.

I. СОСТАВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ИСПОЛНЕНИЯ МАНДАТА
ДЕПУТАТАМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ «НА СЛУЖБЕ У НАРОДА»

A. Аргументы авторов обращения

13. Авторы обращения считают, что положение ст.68 ч.(1) Конституции, согласно которому *«При исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа»*, означает, что государственная власть осуществляется при непосредственном участии депутатов в пленарных заседаниях, а также в заседаниях специализированных комиссий Парламента.

14. По мнению авторов обращения, другая деятельность депутата, такая как встречи с избирателями, прием избирателей, обращения в различные инстанции с петициями, запросами и др., в отношениях, связанных с осуществлением национального суверенитета, является косвенной деятельностью, которую депутаты могут брать на себя самостоятельно.

15. Они обосновывают свое обращение тем, что депутаты из фракции ПКРМ, под различными предлогами, используя парламентский бойкот продолжительное время, не участвуют в пленарных заседаниях Парламента и в заседаниях специализированных комиссий Парламента (сентябрь-декабрь 2009 – 159 прогулов; февраль-сентябрь 2010 – 951 прогул; 2011 – 623 прогула; 2012 – ни одной явки), и таким образом, по их мнению, уклоняются от осуществления национального суверенитета, право, предоставленное им народом на выборах и которое осуществляется путем принятия в пленарных заседаниях Парламента нормативных актов, стратегий и планов публичных политик государства.

16. Авторы обращения считают, что отсутствие на пленарных заседаниях и на заседаниях постоянных комиссий Парламента следует расценивать как грубое нарушение законной обязанности уважать Конституцию и действующие законы, что влечет за собой ответственность в виде лишения депутатского мандата.

В. Оценка Конституционного суда

17. Конституционный суд отмечает, что в условиях правового государства политическая власть принадлежит народу. Если первые два определяющие элементы государства – территория и население – носят материально-объективный характер, третий существенный элемент – национальный суверенитет – имеет волевой, субъективный характер и означает, что право властвования принадлежит народу.

18. Как указывается в ст.2 ч.(1) Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

19. Если на референдуме форма управления народом государства проявляется непосредственно, то при осуществлении национального суверенитета через представительные органы выявляется не прямое, или представительное управление народа, означающее, что народ передает право управления уполномоченным властям, каковыми являются законодательная, исполнительная и судебная власти.

20. Согласно ст.60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и состоит из 101 депутата.

21. Конституционный суд отмечает, что депутатский мандат определяет публичную должность, которую депутат получает от электората в результате выборов, чтобы представлять его при исполнении полномочий Парламента.

22. Содержание депутатского мандата предопределено Конституцией, законом, Регламентом Парламента или обычаями, исходит из осуществления парламентских полномочий и представляет собой совокупность прав и обязанностей депутата, которые могут быть как политического, так и имущественного характера, а также гарантии свободного исполнения мандата и независимости депутата.

23. Конституция не устанавливает деталей, ясно определяющих деятельность депутата, обрисовывая лишь общие рамки исполнения депутатского мандата – осуществление прерогатив, входящих в компетенцию Парламента. Конституционный суд отмечает, что осуществление полномочий депутата включает в себя несколько функций: *представительную, законодательную и координирования и надзора.*

NOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

24. Исходя из деятельности депутатов по исполнению мандата, очевидно, что национальный суверенитет, или государственная власть, осуществляется через *законодательную деятельность*.

25. С другой стороны, очевидно, что законодательную функцию по большому счету выполняет парламентское большинство, так как члены правящей партии или партий, как правило, обладают хотя бы простым большинством в Парламенте, и отдельные члены или группы, относящиеся к меньшинству, играют ограниченную роль в законодательном процессе.

26. Вместе с тем, сводя роль депутата только к присутствию на заседании, чтобы голосовать, значило бы упростить ее. 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.

27. Учитывая, что депутаты являются представителями народа, избранные путем выборов, то есть они представляют всех избирателей в целом, исполняя *представительную функцию*, они должны выражать общественное мнение и доводить до сведения общественности точку зрения избирателей.

28. Сталкиваясь с различными проблемами или вопросами, связанными с государственным управлением, избиратели часто обращаются к депутатам. Депутаты, как правило, получают телефонные звонки и письма от граждан, осуществляют прием граждан в своих офисах или на местах, рассматривая вопросы, касающиеся трудовой занятости, социальной защиты, сельского хозяйства, правосудия, пенсий или финансовые вопросы. Так, депутат обязан уделять значительную часть своего времени поддержке граждан и их проблемам. Оказывая «социальную помощь» на местах, депутат информирует и дает консультации относительно широкого спектра правительственных программ, эта деятельность неразрывно связана с его избранием в Парламент. В то же время, эта деятельность может служить депутату в качестве источника документирования при выполнении законодательной функции и функции надзора за правительством.

29. Депутаты также могут попытаться влиять на своих коллег по партии, чтобы они поддержали определенную позицию или политические направления, согласно предпочтений своего электората, или объединить усилия для огласки определенных проблем граждан.

30. Эта деятельность имеет важное значение при представлении в политической борьбе в Парламенте политических, общественных

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

дискуссий, мнений и идей различных социальных, политических, экономических или культурных категорий. Подобным образом народ, в качестве обладателя национального суверенитета, осуществляет суверенитет не только при проведении избирательного процесса, но и на протяжении всего мандата находящегося на службе у него парламентария.

31. Бесспорно, эффективность представительства избирателей зависит в значительной мере от позиции депутатов в Парламенте. Депутаты – члены парламентского большинства находятся в более выгодном положении, обеспечив себе, что интересы своих избирателей будут учитываться при разработке правительственной политики. Поэтому в парламентской практике рекомендуется, чтобы как большинство, так и парламентские группы, относящиеся к меньшинству, осуществляли добросовестно свои конституционные права и обязанности, а также воспитывали культуру политического диалога, который не исключал бы *a priori* консенсуса, даже при наличии различных мотивов, когда целью являются высшие интересы народа.

32. В рамках *осуществления функции координирования и надзора*, свобода действий исполнительного органа, безусловно, ограничена ответственностью перед законодателем. Обязанность отчитаться перед Парламентом объясняется, в частности, традиционным принципом министерской ответственности, как индивидуальной, так и коллективной. Чтобы защищать граждан от произвольных действий правительства и гарантировать рациональное использование государственных фондов, депутаты должны осуществлять надзор за деятельностью правительства, эту обязанность, как правило, берут на себя оппозиционные партии.

33. Таким образом, политическое как парламентское, так и внепарламентское содержание мандата осуществляется через политические права депутатов, а именно: через парламентскую инициативу, в виде права на законодательную инициативу, законодательные предложения или поправки, резолюции или проекты, постановления или заявления, право на участие в коллективных инициативах, каковым является предложение о выражении недоверия Правительству, обращение в Конституционный суд по вопросам неконституционности нормативных актов, требование о созыве чрезвычайной сессии Парламента и др.; свободу выражения посредством слова и голосования характерная для парламентариев; права, связанные с деятельностью координирования и надзора за исполнительным органом, посредством вопросов и запросов к Правительству или его членам, участие в инициативах о подаче

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

простой резолюции или резолюции о выражении недоверия, расследования, обращения о предоставлении информации; права, связанные с организацией и деятельностью Парламента, касающиеся права избирать и быть избранными в его органы, в группах по дружественным связям с другими странами или в парламентских делегациях.

34. По мнению Конституционного суда, депутатский мандат выражает отношения депутата со всем народом, которому он служит, а не только с избирателями, проголосовавшими за него, хотя последние пользуются своим правом быть представленными депутатом в силу его обязанности поддерживать связь с избирателями. Так, синтагма «находятся на службе у народа» из ст.68 ч.(1) Конституции означает, что с момента избрания и до момента прекращения мандата каждый депутат является представителем всего народа, и его обязанность состоит в служении общим интересам, интересам народа, а не только интересам своей партии. 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. В соответствии со ст.2 ч.(2) Конституции, 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. В этом смысле, основополагающие принципы правового государства следует строго соблюдать, чтобы предотвратить попытки одной партии или нескольких партий, составляющих парламентское большинство, превратить своих «избранников» в «активистов партии» либо структуры центрального или местного публичного управления в центральные или местные «партийные органы».

36. В заключение, Конституционный суд подчеркивает, что 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.

37. Конституционный суд считает, что по смыслу положений «при исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа», «всякий императивный мандат недействителен» из ч.(1), (2) ст.68 Конституции:

NOTĂRIRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

- представительный мандат определяет право, делегированное народом Республики Молдова, как обладателя национального суверенитета, депутатам Парламента для исполнения законодательной власти, как составной части государственной власти, на основании и в соответствии с конституционными и законодательными нормами;
- депутаты Парламента исполняют свой мандат непосредственно, свободно и действительно, согласно собственным убеждениям, в интересах всего народа.

II. НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ ИМПЕРАТИВНОГО МАНДАТА И НЕОБРАТИМОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО МАНДАТА

A. Аргументы авторов обращения

38. По мнению авторов обращения, положение «всякий императивный мандат недействителен» из ч.(2) ст.68 Конституции применимо только в той ситуации, когда депутат непосредственно участвует в пленарных заседаниях Парламента, а также в заседаниях специализированных комиссий, а в случае неучастия депутата в этих заседаниях, его мандат должен утратить силу.

B. Оценка Конституционного суда

39. Сущность депутатского мандата, института с чертами глубоко укоренившимися в истории и традициях более или менее демократических государств, вызвала на протяжении времени горячие споры. По сути, можно выделить два больших течения, диаметрально противоположных, в зависимости от отнесения к теории народного либо национального суверенитета.

40. Согласно теории народного суверенитета, каждый гражданин лично обладает частью суверенитета, народный суверенитет являясь суммой различных частей суверенитета, которыми обладает каждый человек в отдельности. Эта теория тесно взаимосвязана с процедурами прямой демократии, и главная ее идея состоит в том, что мандат выборного лица является индивидуальным и императивным: индивидуальным – так как выражает волю группы граждан (избирателей избирательного участка) и императивным – так как ограничен обязательным наказом электората. Эти отношения неминуемо приводят к полной зависимости парламентария от партии или от своих избирателей.

41. Напротив, теория национального суверенитета устанавливает, что суверенная власть исходит от нации (народа) как отвлеченная, индивидуально неразделимая и отстоящая от физических лиц сущность. Основная идея этой теории состоит в том, что мандат выборного лица является общим и представительным: общим – так как парламентарии представляют нацию в целом, а не отдельную группу избирателей, и представительным – так как выборные лица свободны в выполнении наказов избирателей, располагая с юридической точки зрения полной независимостью по отношению к избирателям. Этот путь избрали бывшие социалистические страны Восточной Европы в процессе демократизации общества, закрепляя в основном законе запрет императивного мандата. Так, на международном уровне, представительный мандат стал правилом, а императивный мандат – исключением (см. Доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2009)27 об императивном мандате и других аналогичных практиках).

42. Следуя практике большинства стран мира, Конституция Республики Молдова в ст.68 ч.(2) отвергает какую-либо форму императивного мандата, устанавливая положения, закрепляющие представительный характер депутатского мандата.

43. Таким образом, не являясь представителями лишь части населения, депутаты не могут быть защитниками интересов только отдельных групп, они обладают полной свободой исполнения мандата и не обязаны выполнять взятые до выборов на себя обязательства, или возможные требования избирателей, выдвигаемые на протяжении мандата. 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.

44. Исходя из вышесказанного, Конституционный суд отмечает, что согласно логике свободного представительства мандат депутата обладает свойством быть необратимым: избиратели не вправе требовать его преждевременного прекращения и практика отставки по предварительному уговору запрещена. Избиратели, таким образом, не могут выразить свое недовольство по поводу способа выполнения выборным лицом своих обязанностей, кроме как отказом голосовать за его переизбрание.

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

45. Однако, представительный характер депутатского мандата не означает, что после выборов любая связь между депутатом и избирателями прерывается. Депутат подвергается постоянному воздействию со стороны общественности, на которую он, также, влияет. Независимость мандата не означает, что депутаты могут быть безучастны к всеобщим стремлениям народа, напротив, в этом случае принцип представительства стал бы просто фикцией. Так, в действительности Парламент осуществляет свою деятельность под контролем, так как на последующих выборах электорат может изменить свое волеизъявление.

46. Конституционный суд отмечает, что гражданский мандат, на который ссылается автор обращения, относится к частному праву, содержание которого (мандата) вытекает из волевого договора четко прописанного или предполагаемого между договаривающимися сторонами и имеющего императивный характер только по отношению к доверителю. В отличие от гражданского мандата, депутатский мандат относится к публичному праву и является результатом парламентских выборов (избирательная основа) с предопределенным содержанием и представительным характером электората в целом (народа).

47. В силу этих особенностей, депутат наделен специальным режимом защиты от давления избирателей и партии, при поддержке которой он вошел в Парламент. Так, после избрания, депутат становится представителем всего народа, а содержание его мандата определяется интересами народа, который он представляет, а не интересами лиц, проголосовавших за него, и депутат свободен принимать решения, которые, согласно его убеждению, служат общему благу, необратимость мандата являясь средством защиты свободы и независимости депутата.

48. Необратимость депутатского мандата является основным общепризнанным принципом в европейских демократических странах. В этом контексте, в Резолюции №1303(2002) о деятельности демократических институтов в Молдове, Парламентская Ассамблея Совета Европы указала молдавским властям на необходимость *«четко гарантировать в законодательстве принцип необратимости депутатского мандата»*.

49. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что недействительность императивного мандата и представительный характер депутатского мандата, закрепленные в ст.68 Конституции, означает, что избиратели (или партия) не могут отозвать у депутата мандат, который доверили ему, чтобы представлять в Парламенте,

даже если депутат уклоняется, под различными предлогами, от осуществления законодательной власти.

III. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТА В РЕЗУЛЬТАТЕ «ЛИШЕНИЯ МАНДАТА»

A. Аргументы авторов обращения

50. По мнению авторов обращения, «лишение мандата» применимо в случае уклонения депутата от участия в пленарных заседаниях Парламента, а также в заседаниях парламентских комиссий.

B. Оценка Конституционного суда

51. Согласно ст.69 Конституции, полномочия депутата прекращаются досрочно в четырех случаях: отставки, лишения мандата, несовместимости должностей или смерти.

52. Лишение мандата является **вынужденным**, вопреки воле депутата прекращением его полномочий. До настоящего времени данная конституционная норма не нашла развитие в законодательных положениях, которые устанавливали бы механизмы применения.

53. Конституционный суд отмечает, что как следует из конституционной нормы, регулирование вынужденного прекращения депутатского мандата является прерогативой Парламента, включая регулирование лишения мандата в случае уклонения депутата от исполнения своих должностных обязанностей, исходя из принципов и духа Конституции, демократических норм и принципов, а также из практики других стран в этой области.

54. В этом контексте, относительно исполнения депутатского мандата, Конституционный суд подчеркивает, что в большинстве парламентов существует формальная обязанность депутатов присутствовать как на пленарных заседаниях, так и на заседаниях комиссий.

55. Только несколько законодательных органов (Сенат Бельгии и Парламентская Ассамблея Совета Европы) не предусматривают обязательное участие депутатов и не наказывают за повторяющиеся неявки на заседания. В большинстве парламентов, которые сталкиваются с обязанностью депутатов присутствовать на заседаниях, неявка может быть мотивированна.

56. Во многих странах Парламент не вправе окончательно исключить депутата (Кипр, Франция, Габон, Лесото, Норвегия,

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

Европейский Парламент, Румыния и т.д.). Однако, нередко в качестве дисциплинарной меры применяется временное приостановление полномочий.

57. В странах, где окончательное исключение депутата возможно, основания согласно которым это допустимо сильно различаются. В целом, эти основания можно сгруппировать следующим образом: дисциплинарное взыскание, утрата избирательных возможностей, а также осуществление деятельности, несовместимой с депутатским мандатом. Существуют и другие основания, по которым депутат может быть исключен из Парламента, например, неудовлетворительное знание официального языка, что не позволяет исполнять депутатский мандат в случае Латвии.

58. В практике государств встречаются три случая вынужденного лишения депутата мандата:

1) В некоторых странах депутат, который не подает добровольно в отставку, может быть исключен из Парламента, если он более *не соответствует требованиям выборности* или согласился на *исполнение несовместимой с мандатом должности*.

2) В определенных случаях (как правило, в англо-саксонских странах) исключение из Парламента может применяться как *окончательное дисциплинарное взыскание*.

Основания для исключения – необоснованное отсутствие на заседаниях, разглашение конфиденциальной информации третьим лицам, нарушение правопорядка или ущемление достоинства Парламента – четко установлены в Законе о статусе депутата или в Регламенте Парламента. Неисполнение обязанностей, в общем, и отсутствие на заседаниях Парламента, в частности, являются самыми распространенными основаниями для исключения депутата из Парламента.

В Австралии, например, депутат, который без разрешения отсутствовал на всех заседаниях Парламента в течение двух месяцев подряд, лишается мандата. Это правило характерно и для Республики Острова Зеленого Мыса (если число прогулов превышает максимальное число, допущенное регламентом Парламента), Латвии (если прогуливается более пятидесяти процентов пленарных заседаний Парламента в течение триместра) и Сенегала (отсутствие на заседаниях двух очередных сессий). Неоправданное отсутствие на всех заседаниях одной сессии из двух является также основанием для исключения из Парламента в Нигере, однако, для этого необходимо решение Парламента, принятое 2/3 голосов, и решение Высшего суда. Решение об исключении может быть также принято и по другим основаниям (дисциплинарного порядка или нет) по требованию постоянного бюро Парламента.

В Индии, если депутат без разрешения Парламента не присутствует на парламентских заседаниях 60 дней или больше, его мандат может быть признан вакантным. В Австралии Конституция предусматривает, что депутат исключается из Парламента, если отсутствовал на 21 пленарном заседании подряд, а если отсутствовал два месяца подряд без разрешения Парламента, депутатский мандат автоматически освобождается. В Шри-Ланке этот срок – три месяца. В Республике Сейшельские Острова эта мера применяется в случае отсутствия члена Парламента без письменного разрешения председателя более 90 дней или в случае выезда из

NOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

страны на срок более 30 дней, за исключением, когда депутат получил разрешение на выезд от председателя Парламентского собрания.

Депутаты лишаются мандата в случае повторяющихся прогулов также в Армении, Австрии, Японии, Тайланде и Турции. В Турции, например, члены Парламента, которые отсутствовали без допустимой на то причины на 5 заседаниях в течение одного месяца, могут быть исключены решением Парламентского собрания.

Хотя исключение из Парламента применяется, как правило, при повторяющихся прогулах на пленарных заседаниях, в некоторых странах неоднократное отсутствие на заседаниях комиссий также может повлечь ответственность (Берег Слоновой Кости, Французский Сенат и Португалия). В Португалии член Парламента, который без видимой причины не явился на четыре пленарные заседания, лишается мандата, а если отсутствовал на более чем четырех заседаниях комиссии, лишается должности в соответствующей комиссии. Во Франции сенатор, допустивший подряд три неявки на заседаниях комиссии, признан в отставке *de jure* и в течение одного года его место не может занимать никто.

Исключение из Парламента предусмотрено также в ряде стран (например, в Индии) в случае, если поведение члена Парламента признано законодательным органом неадекватным, или за другие недостойные для депутата поступки. Конституция Боливии предусматривает, что каждая палата 2/3 голосов имеет право исключить (временно или окончательно) любого члена Парламента, который допустил грубые нарушения при исполнении своих обязанностей.

В Объединенном Королевстве Великобритании член Палаты Общин также может быть исключен резолюцией Палаты именно за нарушение свода правил поведения или дисциплинарных положений. Однако, исключение возможно только после проведения расследования и по рекомендации Комитета по стандартам и привилегиям (“Select Committee on Standards and Privileges”).

3) Также в некоторых странах депутат может лишиться мандата по *решению суда*.

Утрата депутатского мандата вследствие судебного решения – общее название «потеря прав» – применяется почти во всех странах, за исключением США и Сирийской Арабской Республики, конституции которых предусматривают, что только Палата представителей и Сенат вправе рассматривать случаи, касающиеся избрания и ответственности их членов.

Следовательно, необходимо делать различие не между странами, где мандат прекращается или нет по решению суда, а между странами, где решение суда имеет юридические последствия „*ipso jure*” (в силу закона), и тех, где необходимо также решение Парламента.

59. Процедуры исключения депутата Парламента также отличаются очень сильно. Нередко решение об исключении из Парламента принимается простым большинством или большим числом голосов (2/3 в США, Израиле, Аргентине, Йордании; 3/4 в Тайланде; 5/6 в Финляндии). Чаще всего исходным пунктом в процедуре для исключения служит рекомендация специальной комиссии, уполномоченной рассматривать подобные случаи, и отчитавшейся перед Парламентом.

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

60. Практика других стран свидетельствует о том, что только *неоднократное* отсутствие на пленарных заседаниях Парламента или на заседаниях комиссий влечет ответственность. Бесспорно, очень важно, чтобы лишение мандата применялось как *исключительная, крайняя мера наказания*, в строго предусмотренных законом случаях. В противном случае, она может стать опасным оружием в руках парламентского большинства против оппозиции или группы, относящейся к меньшинству.

61. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что в отличие от неявки по неуважительной причине, **парламентский протест представляет собой главным образом отсутствие *мотивированное политически*** и 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.

62. Таким образом, Конституционный суд считает, что синтагма «лишение мандата» не применима к действиям в виде парламентского протеста в политической деятельности депутата, которая не связана непосредственно с процессом законотворчества, если только эти действия не выражаются в физическом или психическом насилии.

63. Вместе с тем, необходимо исчерпывающе урегулировать на законодательном уровне методы парламентского протеста, условия и основания объявления парламентского протеста, с тем, чтобы не было никаких разночтений либо неясностей относительно протеста или неявки по неуважительной причине на заседания Парламента. Таким образом, парламентский протест должен быть публично заявлен депутатом или председателем парламентской фракции, с извещением причины его побудившего и требований для его прекращения.

64. В этом контексте, учитывая принципы демократии и политического плюрализма, закрепленные в ст.1 ч.(3) Конституции, Конституционный суд считает противоречащим духу Конституции установление возможности лишения депутата мандата за использование форм парламентского протеста, которые являются инструментом политической борьбы и относятся к сущности парламентаризма, поскольку таким образом выражается разнообразие мнений, даже если эти права используются в обструкционистских целях, чтобы остановить или перенести на другой срок принятие решения.

HOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

65. Конституционный суд отмечает, что парламентский протест применяется в частности парламентскими группами, относящимися к меньшинству. При возможности лишения мандата появляется риск обструкции политической свободы оппозиции парламентским большинством, вопреки принципам демократии и политического плюрализма, предполагающих защиту оппозиции против давления большинства (см. Рекомендация ПАСЕ 1601(2008) «Процедурные направления о правах и обязанностях оппозиции в демократическом парламенте» и доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2010)025 о роли оппозиции в демократическом парламенте).

66. В любом случае, *коллективное* лишение группы депутатов мандата недопустимо, так как противоречит сущности представительного мандата, поэтому в отношении каждого депутата в отдельности должно приниматься индивидуальное решение.

67. В отсутствие законодательных норм, регулирующих лишение депутата мандата, этот механизм может применяться только после принятия соответствующего закона, принимая во внимание суждения Конституционного суда, изложенные в настоящем постановлении, Конституционный суд сохраняя за собой право высказаться по дополнительным аспектам данной проблемы в рамках возможного контроля конституционности.

68. В свете изложенного, по смыслу ч.(2) ст.69 Конституции, прекращение депутатских полномочий путем «лишения мандата» возможно на условиях, специально предусмотренных Конституцией, законами об организации и деятельности Парламента и о статусе депутата.

В силу изложенного, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.б) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу ч.(1) ст.68 Конституции, исполнение мандата охватывает всю парламентскую и внепарламентскую политическую деятельность депутата, включая принятие законов на пленарных заседаниях Парламента, участие в заседаниях специализированных комиссий Парламента, другую деятельность, непосредственно связанную с процессом законотворчества или надзором за правительством, участие в парламентских делегациях и встречах с избирателями.

NOTĂRÎRE PRIVIND INTERPRETAREA ARTICOLELOR 68 ALIN.(1), (2)
ȘI 69 ALIN.(2) DIN CONSTITUȚIE

2. По смыслу положений «при исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа», «всякий императивный мандат недействителен» из ч.(1) и (2) ст.68 Конституции:

- представительный мандат определяет право, делегированное народом Республики Молдова, как обладателя национального суверенитета, депутатам Парламента для исполнения законодательной власти, как составной части государственной власти, на основании и в соответствии с конституционными и законодательными положениями;

- депутаты Парламента исполняют мандат непосредственно, свободно и действительно, согласно собственным убеждениям, в интересах всего народа.

3. По смыслу ч.(2) ст.69 Конституции, прекращение полномочий депутата путем «лишения мандата» может иметь место на условиях, специально предусмотренных Конституцией, законами об организации и деятельности Парламента и о статусе депутата.

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,
19 июня 2012 года, ПКС №8
Дело № 8b/2012*