

ОСОБОЕ МНЕНИЕ,
изложенное в соответствии с ч. (5) ст. 27 Закона о Конституционном
суде и ст. 67 Кодекса конституционной юрисдикции

Конституционный суд 22 сентября 2020 года вынес заключение по предложению Правительства о внесении поправок в Конституцию Республики Молдова (обращение № 105с/2020).

В вынесенном заключении Конституционный суд отметил, что на дату регистрации обращения (1 июля 2020 года) Постановление Правительства № 33 от 22 января 2020 года, которым был утвержден законопроект о поправках в Конституцию, не было опубликовано в Официальном Мониторе Республики Молдова, как того требует ст. 102 ч. (4) Конституции. Согласно указанной нормы Конституции, постановления Правительства публикуются в Официальном Мониторе Республики Молдова, а неопубликование постановления влечет его недействительность.

Спустя два месяца после регистрации обращения (11 сентября 2020 года), после письменного обращения Конституционного суда (10 сентября 2020 года) Постановление № 33 от 22 января 2020 года было опубликовано в Официальном Мониторе Республики Молдова № 234, но без текста законопроекта о поправках в Конституцию.

Более того, в ходе рассмотрения проекта конституционного закона Конституционный суд установил, что после принятия Постановления № 33 от 22 января 2020 года, а именно 6 февраля и 5 июня 2020 года, министр юстиции обратился с запросом в Венецианскую комиссию с тем, чтобы Комиссия высказала свою точку зрения по предмету законопроекта. Учитывая, что в совместном мнении Венецианской комиссии и Генерального директората Совета Европы по правам человека и верховенству права (DGI) № 983/2020 от 19 июня 2020 года, CDL-AD(2020)007, указывается на «пересмотренный законопроект о внесении изменений» (заглавие и § 1) и что «согласно утверждениям властей, законопроект о внесении изменений в Конституцию был пересмотрен с учетом рекомендаций, изложенных в марте в предыдущем совместном мнении» (§ 16), Конституционный суд сравнил проект конституционного закона, утвержденный Правительством на заседании от 22 января 2020 года, с проектом закона, который был представлен в Конституционный суд 1 июля 2020 года. Конституционный суд отметил, что в законопроект, утвержденный 22 января 2020 года, были внесены изменения в содержании ст. 121 ч. (1¹), были включены две части в ст. 122 и четыре части в ст. II. Конституционный суд пришел к выводу, что автор обращения требует дать заключение на проект конституционного закона, содержащий положения, внесенные после 22 января 2020 года и которые не были утверждены постановлением Правительства.

Учитывая эти обстоятельства, Конституционный суд заключил, что при внесении Правительством предложения о пересмотре Конституции не были соблюдены положения ст. 102 ч. (4) и ст. 141 ч. (1) п. с) Конституции (см. §§19-22 Заключения).

Считаю, что эти выводы Конституционного суда были достаточными для того, чтобы признать обращение Правительства неприемлемым по следующим основаниям:

1. Субъекты, обладающие правом на инициативу пересмотра Конституции, перечисленные в ст. 141 ч. (1) Конституции, могут реализовать свою прерогативу и представить проект конституционного закона. В случае Правительства необходимо утверждение проекта конституционного закона на заседании Правительства с принятием соответствующего постановления. Согласно ст. 14 ч. (1) п. b) Закона № 100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах, постановление Правительства – акт, принимаемый Правительством для утверждения проектов законов, инициированных

Правительством. Постановления принимаются на заседании Правительства большинством голосов членов Правительства (ст. 37 ч. (2) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве). В рассматриваемом случае предложение о пересмотре Конституции было представлено в Конституционный суд Правительством, вынесшим в этом смысле Постановление № 33 от 22 января 2020 года.

Статья 102 ч. (4) Конституции четко устанавливает, что постановления Правительства публикуются в Официальном Мониторе Республики Молдова. Нарушение этого требования влечет недействительность постановления. По данному делу Конституционный суд установил, что до регистрации обращения (1 июля 2020 года) Постановление Правительства № 33 от 22 января 2020 года не было опубликовано в Официальном Мониторе Республики Молдова, как требует конституционная норма (см. § 19 Заключения). Следовательно, с точки зрения Конституции, обращение № 105с/2020, представленное в Конституционный суд 1 июля 2020 года, имеет в основу недействительное постановление Правительства. Последующее опубликование (11 сентября 2020 года) Постановления Правительства №33 от 22 января 2020 года, то есть на второй день после письменного обращения Конституционного суда для уяснения вопроса, касающегося издания указанного постановления, не устраняет недостаток несоблюдения конституционной процедуры при внесении предложения о пересмотре Конституции.

2. Чтобы провести анализ проекта конституционного закона, Конституционный суд должен быть уверенным в том, что этот проект отвечает установленным требованиям для реализации права на инициативу пересмотра Конституции. Конституционный суд выявил отличия в варианте законопроекта о внесении изменений в Конституцию, утвержденного на заседании Правительства от 22 января 2020 года, и законопроекта, представленного в Конституционный суд для дачи заключения письмом № 31-06-5577 от 1 июля 2020 года. Выявленные отличия заключаются во внесенных в ст. 121 ч. (1¹) изменениях содержательного характера, в дополнении ст. 122 двумя частями и ст. II четырьмя частями. Конституционный суд заключил, что проект конституционного закона, представленный для дачи заключения, содержит положения, включенные после 22 января 2020 года, которые не были утверждены постановлением Правительства (см. §21 Заключения).

Законопроект о внесении изменений в Конституцию был утвержден постановлением Правительства, следовательно, такой же путь следовало совершить и в отношении изменений, внесенных в этот законопроект. Любое изменение в первоначальный текст законопроекта, утвержденного Постановлением Правительства № 33 от 22 января 2020 года, следовало также утвердить постановлением Правительства. С конституционной точки зрения, изменения, внесенные в проект конституционного закона, утвержденный Постановлением Правительства № 33 от 22 января 2020 года, являются недействительными и поэтому Конституционный суд не был вправе их рассмотреть. Тот факт, что проект конституционного закона с последующими изменениями был представлен в Конституционный суд письмом за подписью Премьер-министра не устраняет этот его недостаток, выражаемый в несоблюдении конституционной процедуры. Правительство является коллегиальным органом, поэтому утверждение внесенных изменений на заседании Правительства большинством голосов членов Правительства вынесением постановления было обязательным. В своей практике Конституционный суд отметил, что коллегиальный характер Правительства заключается в соучастии всех его членов в процессе принятия решений, которые принимаются большинством голосов (ПКС № 2 от 28 января 2014 г., § 68; ПКС № 6 от 13 февраля 2014 г., § 71; ПКС № 7 от 13 февраля 2014 г., § 76; ПКС №8 от 14 февраля 2014 г., § 67; ОКС № 2 от 21 октября 2010 г.).

Таким образом, невозможно расценивать предложение Правительства о пересмотре Конституции как соответствующее положениям ст. 141 ч. (1) п. с) Конституции.

Проведение Конституционным судом конституционного анализа законопроекта о внесении изменений и дополнений в Конституцию с точки зрения соблюдения временных и материальных требований пересмотра Высшего закона было бы оправданным только в случае утверждения этого проекта Правительством и опубликования его в Официальном Мониторе Республики Молдова, в соответствии с императивными нормами ст. 102 ч. (4) и ст. 141 ч. (1) п. с) Конституции.

Учитывая, что оба акта – Постановление Правительства № 33 от 22 января 2020 года (на день подачи обращения) и проект конституционного закона (до настоящего времени) – не были опубликованы в Официальном Мониторе Республики Молдова, а также тот факт, что Правительство представило законопроект, содержащий неутвержденные постановлением Правительства положения, считаю, что Конституционный суд не мог вынести данное заключение.

Исходя из вышеизложенного, считаю, что обращение Правительства о даче заключения на проект закона о внесении изменений в Конституцию следовало признать неприемлемым и не принимать к рассмотрению.

Сергей ЦУРКАН
Судья Конституционного суда

22 сентября 2020 года