



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 230а/2019 г.

о контроле конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года
о внесении изменений в некоторые законодательные акты
(необходимое число голосов для избрания членов Высшего совета
магистратуры из числа преподавателей; председатель Совета;
требования, которым должен отвечать судья, чтобы стать членом
Совета)

КИШИНЭУ

24 января 2020 г.

Конституционный суд в составе:

Владимир ЦУРКАН, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Думитру Аворника,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 26 декабря 2019 г.,
рассмотрев приемлемость данного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее определение:

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 26 декабря 2019 года Президентом Республики Молдова, Игорем Додон, в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 25 п. а) Закона о Конституционном суде и статьи 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции. Президент Республики Молдова запрашивает контроль конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

2. Парламент Республики Молдова принял Закон № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты. Внесенные Парламентом изменения относятся, помимо прочего, к следующим вопросам:

(а) пять членов Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей права назначаются Парламентом большинством голосов избранных депутатов (статьей I пунктом 1 закона в статью 3 ч. (3) синтагма «большинством голосов избранных депутатов»);

(b) председатель Высшего совета магистратуры избирается тайным голосованием из числа судей–членов Совета (статьей I пунктом 2 закона в статью 5 ч. (1) синтагма «из числа судей–членов Совета»);

(c) на должность члена Высшего совета магистратуры из числа судей может быть избран кандидат, который имеет стаж в должности судьи не менее трех фактически отработанных лет (статьей I пунктом 4 закона статья 8² ч. (1) п. а)), и

(d) на должность члена Высшего совета магистратуры из числа судей может быть избран кандидат, который за последние 3 года не подвергался дисциплинарным взысканиям (статьей I пунктом 4 закона статья 8² ч. (1) п. b)).

3. После принятия закона Парламент направил его для промульгации Президенту Республики Молдова.

4. Президент Республики Молдова, до промульгации, 26 декабря 2019 года представил в Конституционный суд обращение, в котором просил проверить конституционность внесенных Парламентом поправок в Закон о Высшем совете магистратуры.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

5. Применимые положения Конституции:

Статья 72 Виды законов

«[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

e) организация и деятельность Конституционного суда, Высшего совета магистратуры, судебных инстанций, административного суда;

[...]».

Статья 122 Состав

«(1) В Высший совет магистратуры входят судьи и штатные преподаватели, избранные на четырехлетний срок.

(2) В Высший совет магистратуры входят по праву Председатель Высшей судебной палаты, министр юстиции и Генеральный прокурор».

Статья 123
Полномочия

«[...]

(2) Порядок организации и деятельности Высшего совета магистратуры устанавливается органическим законом».

6. Применимые положения Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты:

«Ст. I. – В Закон о Высшем совете магистратуры № 947/1996 (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2013 г., № 15–17, ст. 65), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

1. В статье 3:

в части (1) цифры «12» заменить цифрами «15»;

части (3) и (4) изложить в следующей редакции:

(3) Пять членов Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей права назначаются Парламентом **большинством голосов избранных депутатов** на основании предложений Комиссии Парламента по вопросам права, назначениям и иммунитету. Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету организует открытый конкурс до истечения срока полномочий назначенных членов или в течение 30 дней со дня появления вакансии. Открытый конкурс включает, по меньшей мере, рассмотрение личных дел и заслушивание кандидатов. Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету составляет аргументированные заключения по каждому отобранному кандидату и предлагает Парламенту назначить их.

(4) Семь членов из числа судей, а также семь замещающих членов избираются в Высший совет магистратуры путем тайного голосования Общим собранием судей следующим образом: четверо – из судов, двое – из апелляционных палат и один из Высшей судебной палаты. Считаются избранными членами и замещающими членами Высшего совета магистратуры судьи-кандидаты, набравшие более половины голосов присутствующих на заседании Общего собрания судей, в порядке убывания количества полученных голосов. Замещающие члены занимают вакантные должности членов Высшего совета магистратуры из числа судей согласно уровню судебных инстанций, для которых они были избраны, в порядке убывания количества полученных голосов.

[...]

2. В статье 5:

часть (1) после слов «избирается тайным голосованием» дополнить словами «из числа судей–членов Совета»;

[...]

4. Главу II дополнить статьей 8² следующего содержания:

«Статья 8². Условия избрания члена Высшего совета магистратуры из числа судей

(1) На должность члена Высшего совета магистратуры из числа судей может быть избран кандидат, отвечающий следующим условиям:

а) имеет стаж в должности судьи не менее трех фактически отработанных лет;

б) за последние 3 года не подвергался дисциплинарным взысканиям.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

7. В обоснование обращения автор считает, что в статье I пункт 2 статья 5 ч. (1) синтагма «из числа судей-членов Совета» Закона № 193 от 20 декабря 2019 года, предусматривающая, что председатель Высшего совета магистратуры избирается тайным голосованием из числа судей-членов Совета, устанавливает несоразмерное условие.

8. Кроме того, автор обращения утверждает, что в статье I пункт 4 статья 8² ч. (1) п. б) оспариваемого закона, предусматривающая, что на должность члена Высшего совета магистратуры из числа судей может быть избран кандидат, который за последние 3 года не подвергался дисциплинарным взысканиям, является несоразмерным препятствием для кандидатов.

В. Оценка Конституционного суда

9. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

10. Автор обращения запрашивает осуществление *a priori* контроля конституционности Закона № 193 о внесении изменений в некоторые законодательные акты, принятого Парламентом в окончательном чтении 20 декабря 2019 года.

11. В Постановлении № 9 от 14 февраля 2014 года Конституционный суд отметил, что контроль конституционности законов может иметь место как *после* их принятия Парламентом, так и *до* их опубликования в Официальном Мониторе Республики Молдова, по обращению Президента Республики Молдова и других субъектов, наделенных правом обращения.

12. Кроме того, согласно статье 25 п. а) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, Президент Республики Молдова обладает правом обращения в Конституционный суд.

13. Конституционный суд отмечает, что, хотя автор и оспаривает ряд положений Закона № 193 от 20 декабря 2019 года, в обоснование обращения он приводит лишь доводы о неконституционности изменений, внесенных в Закон № 947 от 19 июля 1996 года о Высшем совете магистратуры, по следующим вопросам:

(а) председатель Высшего совета магистратуры избирается тайным голосованием из числа судей-членов Совета [то есть в статье I пункт 1 закона, статья 3 ч. (3) синтагма «большинством голосов избранных депутатов»], и

(б) на должность члена Высшего совета магистратуры из числа судей может быть избран кандидат, который за последние 3 года не подвергался дисциплинарным взысканиям [то есть в статье I пункт 4 закона, статья 8² ч. (1) п. б)].

14. Что касается остальных вопросов обращения, Конституционный суд заключает, что автор ставит перед Конституционным судом вопросы без обоснования своих утверждений о том, что оспариваемые законодательные положения являются неконституционными. В этом контексте, Конституционный суд считает необходимым отметить, что все обращения о контроле конституционности, как *a priori*, так и *a posteriori*, должны быть в достаточной мере обоснованы. В случае, когда автор запрашивает контроль конституционности нескольких законодательных положений, он должен обосновать все части обращения. Конституционный суд в своей практике отмечал, что, если приступить к рассмотрению необоснованных обращений, он заменил бы их авторов в изложении доводов о неконституционности, что приравнивается к осуществлению контроля по собственной инициативе, недопустимому в условиях статьи 24 ч. (2) Закона о Конституционном суде и статьи 39 Кодекса конституционной юрисдикции, которые гласят, что обращение должно быть обоснованным, содержать предмет и обстоятельства, на которые заявитель основывает свои требования (см. ОКС № 115 от 15 декабря 2017 года, § 19; ОКС № 116 от 15 декабря 2017 года, § 23; ПКС № 40 от 21 декабря 2017 года, § 37; ОКС № 9 от 5 января 2018 года, § 21; ОКС № 30 от 29 марта 2018 года, § 22; ОКС № 102 от 3 октября 2019 года, § 17; ОКС № 145 от 29 ноября 2018 года, § 15; ОКС № 130 от 2 декабря 2019 года, § 23). Следовательно, Конституционный суд отклоняет остальные части обращения как необоснованные.

15. Так, предметом обращения является Закон № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты

(статья I пункты 1 и 4) в части, касающейся синтагмы «из числа судей-членов Совета», дополнившей статью 5 ч. (1), и статьи 8² ч. (1) п. b), предложенной в качестве дополнения Закона о Высшем совете магистратуры.

16. Автор обращения считает, что оспариваемые нормы противоречат статьям 1 [*правовое государство*], 7 [*верховенство Конституции*], 15 [*универсальность прав и свобод*], 16 [*равенство*] и 122 [*полномочия Высшего совета магистратуры*] Конституции.

17. Конституционный суд напоминает, что статьи 1, 7 и 15 Конституции не имеют самостоятельного применения. Для их применимости автор обращения должен доказать наличие вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией. Только в ходе анализа обоснованности факта вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией, Конституционный суд может задействовать ценности и стандарты, предусматриваемые вышеуказанными статьями: главенство закона, верховенство Конституции, универсальность прав человека (см. в связи с этим ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 19; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 года, § 16; ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 18).

18. Конституционный суд отмечает, что статья 16 Конституции, которая запрещает дискриминацию по заранее установленным критериям, может рассматриваться только в сочетании с другим конституционным правом. Автор обращения не ссылается на одно из прав, гарантированных Конституцией, дающих возможность Конституционному суду рассмотреть обращение на предмет обоснованности дифференцированного отношения. Следовательно, Конституционный суд отметил, что обращение следует рассматривать в свете статьи 122 Конституции, касающейся состава Высшего совета магистратуры.

19. Относительно оспаривания Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты в части, касающейся дополнения статьи 5 ч. (1) Закона о Высшем совете магистратуры текстом «из числа судей-членов Совета», Конституционный суд отмечает следующее.

20. Статья 122 Конституции определяет состав Высшего совета магистратуры. Конституционная норма предусматривает, что Совет состоит из судей и штатных преподавателей, которые избираются сроком на четыре года. В него также входят по праву Председатель Высшей судебной палаты, министр юстиции и Генеральный прокурор. Конституционный суд отмечает, что Конституция не регулирует порядок избрания председателя Совета. Она не предусматривает, должен ли он избираться из числа судей либо из числа штатных преподавателей. Конституция также не устанавливает число членов

Совета и порядок их избрания. Более того, Конституция не предусматривает пропорцию членов из числа судей и из числа штатных преподавателей.

21. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что положения п. е) ч. (3) статьи 72 и ч. (2) статьи 123 Конституции устанавливают, что порядок организации и деятельности Высшего совета магистратуры регулируется органическим законом. Так, Конституция оставляет на усмотрение Парламента определение квоты членов из числа судей и из числа преподавателей, а также принадлежность председателя Совета к одной из этих двух профессий. Конституционный суд отмечает, что голос председателя Совета не имеет большего веса, чем голоса других членов. На основании изложенного, Конституционный суд заключает, что эта часть обращения не относится к вопросам конституционности. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что Парламент может учитывать рекомендации Венецианской комиссии в данной области.

22. В этом контексте, в Докладе Венецианской комиссии о назначении судей, принятом на 70-й пленарной сессии от 16-17 марта 2007 года, CDL-AD(2007)028, в пункте 35 отмечается необходимость обеспечения осуществления председательства в судебном совете беспристрастным лицом, далеким от партийной политики. Председатель совета может быть избран из числа членов, не являющихся судьями. Такое решение может создать баланс между условием обеспечения независимости председателя и устранения возможных корпоративных тенденций в совете.

23. Кроме того, Парламент может принять во внимание и Заключение по законопроекту о Судебном совете Северной Македонии, принятое на 118-й пленарной сессии от 15-16 марта 2019 года, CDL-AD(2019)008-е. В этом Заключении Венецианская комиссия рассмотрела состав Судебного совета, который имел квоту представительства из девяти членов-судей (восемь судей и Председатель Верховного суда) и шести членов, не являющихся судьями, и пришла к выводу, что регламентирование состава Совета является удовлетворительным, порекомендовав, чтобы председатель Совета был избран из числа членов, не являющихся судьями (см. § 12 Заключения).

24. В предварительном заключении по проекту о внесении конституционных изменений в судебную систему Албании, принятом на 105-й пленарной сессии от 18-19 декабря 2015 года, CDL-AD(2015)045, Венецианская комиссия проанализировала состав Судебного совета, который состоял из шести членов-судей и пяти членов, не являющихся судьями, и председатель Совета был избран из рядов членов, не являющихся судьями. В данном случае Венецианская

комиссия отметила, что регламентирование состава Совета приемлемо и избрание председателя Совета со стороны членов, которые не являются судьями, способствовало созданию равновесия между членами Совета (см. § 54 заключения).

25. И наконец, в качестве альтернативы Парламент может учесть и заключение по проекту Судебного кодекса Армении, принятое на 112-й пленарной сессии от 6-7 октября 2017 года, CDL-AD(2017)019. Венецианская комиссия в этом заключении проанализировала состав Высшего судебного совета, который имел квоту участия из пяти членов-судей и пяти членов, не являющихся судьями. Председатель Совета избирался по методу ротации сроком на два года и шесть месяцев из рядов членов обеих профессий (судей и видных юристов). Венецианская комиссия отметила, что этот метод избрания председателя наделяет Совет демократической легитимностью перед обществом (см. § 90 заключения).

26. Конституционный суд отмечает, что в срочном совместном заключении Венецианской комиссии и Директората по правам человека Главного директората по правам человека и верховенству права Совета Европы по проекту Закона о внесении изменений в Закон № 947/1996 о Высшем совете магистратуры Республики Молдова, вынесенное в соответствии со статьей 14а Процессуальных правил Венецианской комиссии (CDL-PI(2020)001), делается ссылка на Армянскую модель, которая предусматривает избрание председателя Совета по типу ротации. В этом заключении Венецианская комиссия отмечает, что Конституция Республики Молдова не предусматривает способ избрания председателя Совета. Запрет избрания председателя из числа членов, не являющихся судьями, может рассматриваться как шаг назад, достойный сожаления (см. § 29 заключения).

27. В то же время, Конституционный суд оставляет за собой право высказаться по вопросу о конституционности законодательных положений, которые могут повлиять на независимость Высшего совета магистратуры, как публичного органа судебного самоуправления и гаранта независимости судебной власти. Так, Конституционный суд в своей практике установил, что положения, согласно которым председателем Высшего совета магистратуры является по праву министр юстиции, а в отсутствие министра юстиции обязанности председателя Совета осуществляются председателем Высшей судебной палаты, ставят деятельность Совета в прямое подчинение к экспоненту исполнительной власти – министру юстиции – и противоречат принципу разделения властей в государстве, установленному статьей 6 Конституции (см. в связи с этим ПКС № 10 от 4 марта 1997 года).

28. Относительно оспаривания Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты в части, касающейся введения статьи 8² ч. (1) п. b) в Закон № 947 от 19 июля 1996 года о Высшем совете магистратуры, Конституционный суд отмечает следующее.

29. Статья 122 Конституции не регламентирует условия, которым должны соответствовать судьи, чтобы стать членами Совета. Поскольку Конституция не определяет, на первый взгляд она допускает, чтобы судья, в отношении которого были применены дисциплинарные взыскания за последние три года, стал членом Совета. Однако, буквальное толкование может привести к негативным последствиям для престижа правосудия. В этом смысле, пользующееся престижем правосудие менее подвержено критике со стороны наблюдателей.

30. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что престиж правосудия не относится к вопросам конституционности. Наилучшее решение этой проблемы относится к пределам усмотрения Парламента, в соответствии с положениями п. е) ч. (3) статьи 72 и ч.(2) статьи 123 Конституции, которые устанавливают, что порядок организации и деятельности Высшего совета магистратуры регулируется органическим законом.

31. В связи с этим, Парламент может принять во внимание, *mutatis mutandis*, заключение Европейской комиссии за демократию через право о поправках в Закон о статусе судей и прокуроров, Закон о судоустройстве и Закон о Высшем совете магистратуры Румынии, принятое на 116-й пленарной сессии от 19-20 октября 2018 года, CDL-AD(2018)017. В пункте 140 в сочетании с пунктом 142 данного заключения Венецианская комиссия пришла к выводу, что сложно отозвать члена Совета, в отношении которого было применено одно из дисциплинарных взысканий, предусмотренных законом для судей и прокуроров, даже если это незначительное взыскание.

32. В заключении по законопроектам о судебных инстанциях и о правах и обязанностях судей и Судебного совета Черногории, принятом на 101-й пленарной сессии от 12-12 декабря 2014 года, CDL-AD(2014)038, Венецианская комиссия в пункте 47 отметила, что отставка членов Совета в случае применения дисциплинарного взыскания за относительно незначительные проступки является несоразмерной мерой.

33. Более того, Конституционный суд не может рассматривать положение судей, выдвигающихся на должность члена Совета, с точки зрения основных прав человека. Конституционный суд не выявил, какое именно гарантированное Конституцией право кандидатов нарушается путем установления требования об отсутствии

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 230А/2019

дисциплинарных взысканий за последние три года. По этой причине Конституционный суд считает обращение в этой части недопустимым.

34. Учитывая изложенное, Конституционный суд заключает, что обращение о контроле конституционности некоторых положений Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение о контроле конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты в части, касающейся:

- статьи I пункта 1, в статье 3 ч. (3) синтагмы «большинством голосов избранных депутатов»;

- статьи I пункта 2, в статье 5 ч. (1) синтагмы «из числа судей-членов Совета»;

- статьи I пункта 4, статьи 8² ч. (1) пунктов а) и б).

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

Председатель

Владимир ЦУРКАН

Кишинэу, 24 января 2020 г.

ОКС № 7

Дело № 230а/2019 г.