



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Постановления Парламента № 172 от 15 октября 2015 года о даче
согласия на лишение парламентского иммунитета депутата
Парламента Владимира Филата**

(Обращение № 39а/2015)

КИШИНЭУ

17 ноября 2015 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Игорь ДОЛЯ, *председательствующий*,
Аурел БЭЕШУ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Максима Юрку,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 19 октября 2015 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 19 октября 2015 года группой в количестве 18 депутатов парламентской фракции Либерально-демократической партии Молдовы, в соответствии с положениями ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности Постановления Парламента № 172 от 15 октября 2015 года о даче согласия на лишение парламентского иммунитета депутата Парламента Владимира Филата.

2. Авторы обращения считают, что оспариваемый акт был принят в нарушение предусмотренной законом процедуры и презумпции невиновности, чем противоречит ст. 1 ч. (3), ст. 21 и ст. 66 п. а) и п. j) Конституции.

3. Конституционный суд 19 октября 2015 года отклонил обращение о приостановлении действия оспариваемого акта в пользу его рассмотрения в срочном порядке. Вместе с тем, Конституционный суд решил объединить рассмотрение приемлемости обращения без вынесения решения по существу, с его рассмотрением по существу.

4. Со стороны авторов обращения в открытом пленарном заседании Конституционного суда приняли участие депутаты Парламента Тудор Делиу, Ангел Агаке, Нае-Симион Плешка, Григоре Кобзак, со стороны Парламента главный консультант в отделе публичного права Общего юридического управления Секретариата Парламента, Юрие Кожокару.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

5. В заседании от 15 октября 2015 года Генеральный прокурор проинформировал Парламент о том, что 13 октября 2015 года было возбуждено уголовное дело в отношении депутата Владимира Филата на основании разумных подозрений в совершении им преступлений, предусмотренных ст. 324 ч. (3) п. а) и п. б) и ст. 326 ч. (3) п. а) Уголовного кодекса, и внес представление о лишении его парламентского иммунитета.

6. В тот же день 79 депутатов Парламента Республики Молдова проголосовали за принятие решения о даче согласия на лишение парламентского иммунитета для задержания, ареста, обыска и привлечения к уголовной ответственности депутата Владимира Филата.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 1

Государство Республика Молдова

«(1) Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

(2) Форма государственного правления – республика.

(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 7

Конституция – высший закон

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

Статья 21

Презумпция невиновности

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты».

Статья 34

Право на информацию

«(1) Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

(2) Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.

(3) Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.

(4) Средства массовой информации, как государственные, так и частные, обязаны обеспечивать достоверное информирование общественности.

(5) Средства массовой информации не подвергаются цензуре».

Статья 65

Открытость заседаний

«(1) Заседания Парламента являются открытыми.

(2) Парламент может принять решение о проведении в отдельных случаях закрытых заседаний».

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

а) принимает законы, постановления и резолюции; [...]»

Статья 70

Несовместимость и неприкосновенность

«(3) Депутат не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, или привлечен к судебной ответственности без согласия Парламента, данного после заслушивания депутата.»

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«(1) Органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях.

(2) Ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

[...]»

8. Применимые положения Закона № 39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента (переопубликован М.О., 2005 г., № 59-61, ст. 201):

«Ст.10. – (1) Депутат не может быть подвергнут задержанию, аресту или обыску, за исключением случаев, когда он застигнут на месте преступления либо привлечен к уголовной или административной ответственности, иначе как с предварительного согласия Парламента, данного после заслушивания депутата.

(2) Представление о задержании, аресте, обыске либо привлечении к уголовной или административной ответственности направляется Председателю Парламента Генеральным прокурором. Председатель Парламента информирует депутатов о представлении на открытом заседании не позднее чем в семидневный срок со дня поступления представления и незамедлительно передает его на рассмотрение Комиссии по вопросам права, назначениям и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

иммунитету, которая не позднее чем в 15-дневный срок устанавливает, имеются ли основания для удовлетворения представления. Решение комиссии принимается тайным голосованием большинством голосов ее членов.

(3) Генеральный прокурор предоставляет комиссии все необходимые ей документы; в случае отказа комиссия обращается к Парламенту.

(4) Доклад комиссии подлежит обсуждению и утверждению Парламентом безотлагательно, но не позднее чем в семидневный срок со дня представления.

(5) Решение Парламента по представлению Генерального прокурора принимается тайным голосованием большинством голосов избранных депутатов.

(6) Уголовное дело в отношении депутата может быть возбуждено только Генеральным прокурором.»

9. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом № 797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (переопубликован М.О., 2007 г., № 50, ст. 237):

Статья 94

Парламентский иммунитет

«(2) Депутат не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания его на месте преступления, или привлечен к судебной ответственности без предварительного согласия Парламента, данного после заслушивания депутата.»

Статья 95

Заявление о лишении парламентского иммунитета

«(1) В случае совершения депутатом преступления или правонарушения Генеральный прокурор может потребовать от Парламента лишить его иммунитета для осуществления процессуальных мер задержания, обыска, ареста или привлечения к судебной ответственности.

(2) Заявление о лишении иммунитета депутата Парламента подается на имя Председателя Парламента.

(3) Председатель Парламента доводит до сведения депутатов содержание заявления на пленарном заседании Парламента, следующем после даты подачи заявления, и незамедлительно передает его на рассмотрение Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету.

(4) Если заявление Генерального прокурора, предусмотренное частью (2), поступило в Парламент в период между сессиями, оно доводится до сведения депутатов на первом пленарном заседании следующей сессии.

(5) Заявление о лишении депутата иммунитета подается по каждому преступлению или правонарушению отдельно.»

Статья 96

Процедура рассмотрения заявления Генерального прокурора

Комиссией по вопросам права, назначениям и иммунитету

«(1) Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету рассматривает заявление Генерального прокурора не позднее чем в 15-дневный срок после доведения его до сведения депутатов Парламента и констатирует наличие или отсутствие обоснованных причин для принятия или отклонения заявления.

(2) Генеральный прокурор обязан представить Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету запрошенные ею документы по делу.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

(3) Дата и место проведения заседания Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету сообщаются Генеральному прокурору и депутату, в отношении которого подано заявление о лишении иммунитета. Необоснованное отсутствие одного из них не препятствует рассмотрению заявления.

(4) После заслушивания заявления Генерального прокурора и депутата, в отношении которого подано заявление о лишении иммунитета, Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету принимает решение большинством голосов ее членов посредством тайного голосования.

(5) В результате рассмотрения заявления Генерального прокурора Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету готовит доклад, который представляется Постоянному бюро.

(6) Доклад Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету вносится в повестку дня в приоритетном порядке.»

Статья 97

Процедура лишения парламентского иммунитета

«(1) Доклад Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету рассматривается и утверждается Парламентом в срок не более семи дней после его представления Постоянному бюро.

(2) Присутствие на пленарном заседании депутата, в отношении которого подано заявление о лишении иммунитета, является обязательным. Отсутствие его по уважительной причине влечет приостановление рассмотрения заявления. Отсутствие депутата по неуважительной причине влечет рассмотрение заявления в его отсутствие.

(3) Доклад Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету по результатам рассмотрения заявления Генерального прокурора представляет председатель или другой член этой комиссии.

(4) Генеральный прокурор должен обосновать заявление о лишении депутата иммунитета и ответить на вопросы депутатов, после чего заслушивается депутат, в отношении которого подано заявление о лишении иммунитета, и он отвечает на вопросы.

(5) Перед голосованием депутаты вправе выразить свою позицию по заявлению о лишении депутата иммунитета.

(6) Парламент принимает решение по заявлению Генерального прокурора большинством голосов избранных депутатов посредством тайного голосования.

(7) При проведении тайного голосования применяются соответствующим образом положения статьи 8.

(8) Результаты тайного голосования оформляются постановлением Парламента, в котором выражается согласие на лишение депутата иммунитета или отклоняется заявление Генерального прокурора.

(9) Постановление Парламента передается Генеральному прокурору в трехдневный срок со дня его принятия.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

10. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно касается лишения депутата неприкосновенности.

11. Таким образом, обращение касается целого ряда взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как правовое государство, неприкосновенность депутата, презумпция невиновности.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

12. Конституционный суд отмечает, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращения о контроле конституционности законов и постановлений Парламента относятся к компетенции Конституционного суда.

13. Положения ст. 25 п. h) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. h) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют парламентские фракции правом обращения в Конституционный суд.

14. Конституционный суд отмечает, что подлежащее контролю постановление принято пленумом Парламента и оспаривается парламентской фракцией, которая, согласно закону, является субъектом с правом обращения в Конституционный суд.

15. Конституционный суд напоминает, что, в соответствии со своей предыдущей практикой и на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции Республики Молдова, обладает правом осуществлять контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом, независимо от их нормативного или индивидуального характера (ПКС № 10 от 16 апреля 2010 года).

16. В то же время, Конституционный суд указывает на то, что одним из условий приемлемости обращений о неконституционности парламентских постановлений является **значение их объекта с конституционной точки зрения**. В соответствии с предыдущей практикой Конституционного суда, могут быть подвергнуты контролю конституционности постановления Парламента, *которые нарушают конституционные ценности, нормы и принципы*, или, в зависимости от случая, *организацию и функционирование органов и учреждений конституционного уровня* (см. Постановления № 8 от 20 мая 2013 года, № 27 от 20 сентября 2013 года).

17. Конституционный суд отмечает, что конституционный законодатель счел необходимым ввести в Высший закон гарантии, которые необходимо соблюдать в случае лишения парламентского иммунитета, как условие для осуществления ограничительных процессуальных мер (*задержание, арест, обыск*) и привлечения парламентариев к уголовной или административной ответственности. Эта процедура направлена на предотвращение риска ее недобросовестного применения, совершения злоупотреблений или необоснованного преследования, как инструмент принуждения или давления на парламентариев. В этом смысле, Конституционный суд в Постановлении № 2 от 20 января 2015 года установил, что, в условиях ст.70 ч.(3) Конституции, в Республике Молдова парламентская неприкосновенность обеспечивает депутатам защиту от судебного

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

преследования за действия, которые не имеют отношения к парламентской деятельности, но могут нарушить деятельность Парламента и сказаться на парламентской работе (§§ 72-73). Таким образом, согласие Парламента направлено на предотвращение злоупотреблений.

18. Учитывая вышесказанное, Конституционный суд отмечает, что объект Постановления Парламента № 172 от 15 октября 2015 года, - **удовлетворение представления о даче согласия на задержание, арест и привлечение к судебной ответственности** депутата Владимира Филата, несомненно, относится к *конституционной сфере*, представление Генерального Прокурора будучи составлено и рассмотрено в соответствии со ст. 70 ч. (3) Конституции.

19. Конституционный суд также подчеркивает, что объект постановления непосредственно связан с правилами, установленными в ст.74 Конституции, которая предусматривает необходимое **решающее большинство** для принятия парламентских актов, что относится к *конституционным ценностям, принципам и нормам*.

20. В связи с этим, Конституционный суд установил наличие значимости объекта оспариваемого постановления с конституционной точки зрения, чем условие о приемлемости обращения выполнено.

21. Согласно ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, пределы компетенции Конституционного суда определяются Конституционным судом.

22. Ст.6 ч.(3) Кодекса конституционной юрисдикции предусматривает, что при контроле конституционности оспариваемого акта Конституционный суд может принять решение и по другим нормативным актам, конституционность которых полностью или частично зависит от конституционности оспариваемого акта.

23. В этой связи Конституционный суд отмечает, что в рассматриваемом деле конституционность оспариваемого постановления Парламента взаимосвязана с конституционностью приведенной правовой нормы.

24. Конституционный суд отмечает, что для осуществления контроля конституционности указанных правовых норм необходимо дать толкование статей 34, 65, 68 и 74 Конституции через призму возможности установления решающего большинства и тайного голосования, прямо не предусмотренного Конституцией.

25. В данных условиях Конституционный суд считает, что при рассмотрении настоящего дела контроль конституционности поглощает толкование конституционных норм.

26. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст. 60 Кодекса конституционной

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

юрисдикции. Конституционный суд отмечает, что обращение представлено в соответствии с законодательными положениями и что он обладает компетенцией решать относительно конституционности Постановления Парламента № 172 от 15 октября 2015 года. Следовательно, далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

27. Указанные два вопроса, поставленные перед Конституционным судом для разрешения, взаимосвязаны. Учитывая, что контроль конституционности установления решающего большинства и тайного голосования, не регламентированного Конституцией, влияет на вывод относительно конституционности оспариваемого акта, содержание ст.97 ч.(6) Регламента Парламента и ст.10 ч.(5) Закона о статусе депутата Парламента будут рассматриваться совместно с вопросом о форме и порядке принятия актов (I), а вопрос презумпции невиновности – отдельно (II).

28. Конституционный суд отмечает неприменимость положений ст.66 п. j) Конституции при рассмотрении данного случая, так как оспариваемое постановление не касается назначения или избрания официального лица. Более того, лишение иммунитета не влечет за собой прекращение депутатского мандата.

29. Для уяснения затронутых в обращении вопросов, Конституционный суд будет исходить из положений ст.1 ч.(3), ст.7, ст.34, ст.65, ст.68 и ст.74 Конституции, из своей предыдущей практики, а также из принципов, закрепленных в международном праве, используя при этом все методы правового толкования.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.1 Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ В ЧАСТИ, КАСАЮЩЕЙСЯ НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ

30. Авторы обращения считают, что оспариваемый акт был принят при нарушении ст. 1 ч. (3) Конституции, согласно которой:

«(3) Республика Молдова – демократическое правовое государство, [...]»

31. Также, по мнению авторов обращения, при принятии оспариваемого акта была нарушена и ст. 66 п. а) Конституции, предусматривающая полномочие Парламента принимать постановления.

1. Аргументы авторов обращения

32. Авторы обращения считают, что оспариваемое постановление противоречит конституционным положениям ст.1 ч.(3), касающимся принципа законности, и ст.66 п.а), предусматривающей полномочие Парламента принимать постановления.

33. По мнению авторов обращения, оспариваемый акт, представленный Председателем Парламента для открытого голосования по заявлению Генерального Прокурора, внесенному вопреки правовым нормам, был принят в нарушение положений, предусмотренных законом, а именно ст.10 ч.(2) и (5) Закона о статусе депутата Парламента и ст.89 ч.(4), ст.95 ч.(2)-(3) и ст.97 ч.(6)-(8) Регламента Парламента.

2. Аргументы Парламента

34. В открытом заседании Конституционного суда представитель Парламента признал, что, в соответствии со ст. 74 Конституции, постановления Парламента принимаются большинством голосов присутствующих на заседании депутатов. В то же время, он отметил, что на заседании Парламента абсолютным большинством депутатов (79 голосов) было принято решение об открытом голосовании вместо тайного, предусмотренного Регламентом Парламента для процедуры о лишении иммунитета, что явилось политической волей законодательного органа, которая вписывается в конституционные нормы.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

3.1.1 Парламентская автономия

35. В соответствии с предусмотренным в ст.64 ч.(1) Конституции принципом автономии, определяемой Регламентом, Парламент имеет право решать в отношении собственной организации и порядка проведения парламентских заседаний.

36. Автономия Парламента является проявлением правового государства, демократических принципов, однако может использоваться только **в пределах, установленных Высшим законом.**

37. Таким образом, Парламент не может осуществлять свою автономию произвольно, неправомерно, в нарушение

конституционных полномочий или **императивных норм парламентской процедуры.**

38. В то же время, положения Регламента являются правовыми инструментами, позволяющими осуществлять парламентскую деятельность с целью реализации конституционных функций законодательной власти и должны толковаться и применяться беспристрастно, в духе приверженности Высшему закону (см. ПКС №9 от 21 мая 2013 года).

3.1.2. Прозрачность парламентской работы

39. Право на информацию является одним из основополагающих прав человека, гарантированное ст.34 ч.(1) Конституции: *«Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено».*

40. Данное право обязывает государственные органы обеспечить достоверное информирование граждан по вопросам общественного или личного характера. Право на информацию может быть обеспечено только при надлежащем уровне прозрачности деятельности государственных органов.

41. Для достижения указанной цели прозрачность в процессе принятия решений должна обеспечить гражданам осуществление права на управление, закрепленное в ст.39 Конституции. Так, вместе с правом занимать государственную должность, гражданам Республики Молдова гарантировано и право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

42. Учитывая весомую роль Парламента в организационной структуре государства, необходимы гарантии того, что он представляет интересы граждан в совершенно открытой и прозрачной форме.

43. В соответствии со ст.65 ч.(1) Конституции, заседания Парламента являются открытыми.

44. Важность принципа прозрачности в парламентской деятельности определяется исключительной ролью Парламента в демократическом государстве, а именно представлять интересы своих избирателей и руководствоваться в своей деятельности нуждами, интересами и устремлениями граждан.

45. Принцип прозрачности исходит из представительного мандата, закрепленного в ст.68 Конституции, предусматривающей, что при исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа. Исходя из этого, граждане наделяют депутатов представительным мандатом. На всем протяжении действия мандата депутаты постоянно находятся под наблюдением и контролем общественности. Представительный

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

мандат предполагает, что вся деятельность парламентариев находится под контролем избирателей, и реализуется в следующих формах: встречи с избирателями, интервью или пресс-конференции, участие избирателей в заседаниях Парламента и наблюдение за поведением выборных должностных лиц, открытое голосование в Парламенте, телевизионные трансляции некоторых парламентских заседаний, гласность парламентских дебатов, опубликование принятых актов.

46. Таким образом, граждане имеют право внимательно наблюдать за деятельностью избранных ими депутатов и убедиться в том, что они соблюдают строгие правила поведения и что поддерживают ровные отношения с представителями заинтересованных групп. Граждане вправе также рассчитывать на самые высокие стандарты поведения и эффективности членов Парламента. Также, гражданам должно быть обеспечено право доступа к парламентским документам в установленных законом пределах. По сути, все инструменты прозрачности направлены на обеспечение возможности граждан наблюдать за работой Парламента, в особенности, его законодательной деятельностью.

47. Принцип прозрачности является основополагающим в демократическом государстве и применяется соответствующим образом в правовых системах стран с давними демократическими традициями, где недопустима ситуация, когда мнение и голосование депутата по определенному вопросу не известны избирателю. Прозрачность должна быть главным правилом, исключения из которого должны определяться ограниченным и исчерпывающим образом, при исключительных обстоятельствах, относящихся к национальной безопасности или государственной тайне.

48. В этом контексте, **конституционный принцип прозрачности парламентской работы включает в себя право каждого гражданина на информацию, связанную с деятельностью всех членов Парламента.** Таким образом, необходимо демонстрировать в парламентской деятельности открытость, в том числе в отношении **голосования каждого депутата.**

49. Без открытого, прозрачного и отслеживаемого голосования граждане не имеют возможности наблюдать за деятельностью депутатов, а, соответственно, не могут правильно оценить уровень представления их в Парламенте. Депутаты должны принимать на себя ответственность за политическую позицию, выраженную, в первую очередь, **открытым голосованием.**

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

50. Что касается правовой оценки совместимости Постановления Парламента № 172 от 15 октября 2015 года с конституционными нормами с точки зрения *формы и порядка его принятия,*

Конституционный суд считает необходимым отметить *требования конституционного уровня*.

51. Конституционный суд обращает внимание, что, осуществляя свои конституционные полномочия, Парламент согласно ст.66 Конституции, предусматривающей категории *правовых актов*, принимает законы, постановления и резолюции.

52. В данном случае форма принятого акта не вызывает спора. Учитывая конституционные нормы, Конституционный суд приходит к выводу, что лишение депутатской неприкосновенности относится к области парламентских постановлений. Таким образом, оспариваемый акт отвечает формальным требованиям, предусмотренным ст. 66 п. а) Конституции.

53. Конституционный суд подчеркивает, что, в соответствии со ст.74 Конституции, Парламент принимает законы и постановления при участии большинства депутатов. Указанные конституционные положения устанавливают категории правовых актов, принимаемых Парламентом, а также кворум, необходимый для проведения заседаний и принятия актов. Так, согласно ч.(1) ст.74, органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов, а согласно ч.(2) той же статьи, ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

54. Таким образом, согласно правилу, установленному конституционными нормами, постановления Парламента принимаются минимальным решающим простым большинством, то есть половина плюс один от числа депутатов, присутствующих на заседании, исключения из данного правила прямо предусмотрены Высшим законом. Конституция предусматривает четыре случая, когда Парламент принимает постановления абсолютным большинством голосов, то есть половина плюс один от числа избранных депутатов, а именно при: избрании Председателя Парламента – ст.64 ч.(2), выражении вотума доверия Правительству – ст.98 ч.(3), принятии предложения о выражении вотума недоверия Правительству – ст.106 ч.(1) или выражении вотума недоверия при принятии Правительством ответственности перед Парламентом – ст.106/1 ч.(2). Конституция также требует наличия квалифицированного большинства, то есть двух третей от общего числа депутатов, в случае освобождения от должности Председателя Парламента – ст.64 ч.(2), и возбуждения обвинения против Президента Республики Молдова – ст.81 ч.(3). Единственный случай, когда Конституция требует наличия большинства в три пятых от числа избранных депутатов, это избрание Президента Республики Молдова – ст.78 ч.(3). Из анализа данных конституционных норм следует, что, за исключением случаев, приведенных выше, все постановления принимаются Парламентом в соответствии с правилом, установленным в ст.74 ч.(2) Конституции, то

есть **большинством голосов присутствующих депутатов**. Однако, Конституция не разделяет принятые постановления в зависимости от объекта, поэтому применяется принцип „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*” – где не определяет закон, там не следует определять и нам.

55. С другой стороны, Конституция не устанавливает особые требования в отношении характера голосования (*открытое* или *тайное*) в случае лишения депутатской неприкосновенности.

56. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии со ст.65 Конституции, заседания Парламента являются открытыми. В соотношении с положениями ст. 34 (право граждан на информацию) и ст. 68 (представительный мандат), **для обеспечения конституционного принципа прозрачности, голосование каждого депутата является открытым. Исключения из этого правила прямо и исчерпывающе предусмотрены Конституцией**. Так, Конституция предусматривает три случая, когда Парламент принимает постановления тайным голосованием, а именно в случаях, касающихся: избрания и отзыва с должности Председателя Парламента – ст.64 ч.(2), и избрания Президента Республики Молдова – ст.78 ч.(5).

57. Согласно ст. 54 ч. (2) Конституции, осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

58. Что касается ограничения права на информацию, в Постановлении № 19 от 22.06.2015 г. о толковании ч.(3) ст.34 Конституции Конституционный суд изложил условия, в которых может быть ограничено право лица на доступ к информации:

- «- ограничение права на информацию может иметь место только в том случае, если в его основе лежит реальная и оправданная цель, направленная на охрану законного интереса для защиты граждан или национальной безопасности, при том, что общественный интерес к получению этой информации не преобладает;
- любое ограничение доступа к информации, в том числе к категориям сведений, имеющих специфический и узкий характер, не подлежащих раскрытию в силу потребности защиты граждан или национальной безопасности, должно быть предписано законом и быть необходимым в демократическом обществе для защиты законного интереса;
- оправданность законного интереса основывается на том, что раскрытие информации может нанести ему серьезный урон, в этом случае публичная

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

власть должна доказывать, что раскрытие информации несет в себе серьезную угрозу для граждан или национальной безопасности.»

59. Проанализировав указанные конституционные положения, Конституционный суд делает вывод, что **все постановления Парламента**, за исключением тех, которые касаются вышеуказанных случаев (см. § 57 *выше*), а также чрезвычайных ситуаций, касающихся защиты граждан или национальной безопасности, **принимаются открытым голосованием**.

60. С учетом изложенных суждений, Конституционный суд подчеркивает, что, исходя из положений ст. 65 в соотношении со ст.34 Конституции, а также и ст.74 ч.(2) Конституции, положения ст.97 ч.(6) Регламента Парламента, предусматривающие, что постановление о лишении депутатского мандата принимается «[...] *большинством голосов избранных депутатов посредством тайного голосования*», являются неконституционными. Из этих же соображений являются неконституционными и положения ч.(7), слово «тайного» в ч.(8) ст.97 Регламента Парламента, принятого Законом № 797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, а также ч.(5) ст.10 Закона № 39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента, устанавливающая те же неконституционные законодательные нормы.

61. Таким образом, в соответствии со ст.1 ч.(3) и ст.7 Конституции, конституционно-правовая система и законодательные предписания требуют, чтобы положения о согласии на задержание, арест, обыск или привлечение к судебной ответственности депутатов толковались и применялись с учетом принципа иерархии нормативных актов и верховенства Конституции.

62. Конституционный суд отмечает, что требования о **решающем большинстве и открытом голосовании** являются требованиями **конституционного уровня**, тогда как требования процедурного характера установлены Регламентом Парламента, на основании предусмотренного ст.64 ч.(1) и ст.72 ч.(3) п.с) Конституции принципа автономии, определяемой Регламентом, и не подлежат конституционному контролю.

63. В отношении аргументов авторов обращения, касающихся процесса принятия решений, Конституционный суд считает целесообразным напомнить, что депутатская неприкосновенность означает ответственность, но не привилегия, и что **механизм реализации парламентской ответственности относится к осуществлению парламентской автономии**.

64. Тем не менее, Парламент не может осуществлять свою автономию по личному усмотрению, с нарушением императивных норм о парламентской процедуре, приведенных выше.

65. Кроме того, Конституционный суд подчеркивает, что Парламент не может выбирать между применением закона (в данном случае

органического) и применением Конституции, принимая во внимание, что ст.7 Конституции прямо предусматривает верховенство и уважение Конституции, а ст.74 ч.(2) Конституции четко устанавливает большинство, необходимое для принятия парламентских постановлений, кроме тех, которые касаются исключений, предусмотренных Конституцией (см. §.55 *выше*).

66. Конституционный суд отмечает верховенство положений ст.74 ч.(2) Конституции по отношению к любым положениям законов и регламента, которые по юридической силе подчиняются Высшему закону. Парламент в своей деятельности должен руководствоваться этими правилами и соблюдать Конституцию и практику Конституционного суда, чтобы не допустить правовых норм, вызывающих вопросы с конституционной точки зрения, как в данном случае. В этой связи, Конституционный суд вносит в Парламент представление для устранения отдельных положений, касающихся решающего большинства и открытого голосования, которые противоречат Конституции.

67. Депутатская неприкосновенность не должна использоваться в качестве щита, создавая депутатам вне парламентской деятельности привилегированное положение перед законом и правосудием. Депутаты не могут заменить правосудие и оградить коллег-парламентариев, скрывая свою позицию под ширмой тайного голосования. Депутаты должны взять на себя ответственность за высказанную политическую позицию, при этом открытое голосование является обязательным.

68. Таким образом, **Парламент должен высказаться по представлению о лишении депутатской неприкосновенности открыто, большинством голосов депутатов, присутствующих на публичном заседании, при соблюдении положений ст.74 Конституции.** Только в условиях соблюдения конституционной процедуры Парламент может принимать решение по представлению о лишении депутатской неприкосновенности, осуществляя вынесенным в открытом заседании постановлением свое право по удовлетворению или отклонению требования прокурора.

69. В этом случае **открытое голосование не нарушает Конституцию, наоборот, тайное голосование, не являясь прямо предусмотренным Конституцией требованием для лишения иммунитета, противоречит Конституции.**

70. В соответствии со стенограммой Парламента, представление о даче согласия на задержание, арест, обыск и привлечение к судебной ответственности депутата Владимира Филата было одобрено 79 депутатами. Так, при принятии постановления о согласии на задержание, арест, обыск и привлечение к судебной ответственности было соблюдено требование, предусмотренное ст.74 ч.(2)

Конституции, за данное постановление Парламента проголосовало большинство голосов присутствующих депутатов.

71. Учитывая вышеизложенные выводы, Конституционный суд отмечает, что при принятии оспариваемого постановления были соблюдены требования Конституции, связанные с принятием постановлений Парламента. Что касается совместимости оспариваемого постановления с положениями Регламента Парламента, Конституционный суд не обладает компетенцией высказываться по этому вопросу.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 21 КОНСТИТУЦИИ В ЧАСТИ, КАСАЮЩЕЙСЯ ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ

72. По мнению авторов обращения, оспариваемое постановление было принято с нарушением ст. 21 Конституции, согласно которой:

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты.»

1. Аргументы авторов обращений

73. Авторы обращения считают, что текстом «[...] и привлечения к уголовной ответственности» оспариваемое постановление нарушает презумпцию невиновности.

2. Аргументы Парламента

74. В открытом заседании Конституционного суда представитель Парламента заявил, что депутат Владимир Филат явился на пленарное заседание Парламента, где дал объяснения по поводу выдвинутых против него обвинений. Однако, он не явился на заседание Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, куда был приглашен. Итак, депутат Владимир Филат не был лишен права быть заслушанным, осуществление данного права зависело от него самого.

3. Оценка Конституционного суда

75. В части предполагаемого нарушения ст.21 Конституции, Конституционный суд отмечает, что презумпция невиновности **не распространяется на процедуру лишения иммунитета**, потому как это понятие относится к возможности применения процессуальных мер и действий компетентным органом, а не к виновности или невиновности депутата.

76. Кроме того, согласие Парламента никоим образом **не обязывает** компетентный орган применять указанную процессуальную меру или действие. Решение о задержании, аресте, обыске или привлечении к судебной ответственности принимается компетентным органом, а не Парламентом.

77. Парламентская комиссия, уполномоченная подготовить информацию и заключение, как и пленум Парламента, не являются судебными органами и не обладают компетенцией рассматривать справедливость или законность юридической квалификации поступков, или устанавливать виновность или невиновность лица, эти действия относятся к исключительной компетенции судебной власти.

78. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что согласие Парламента не представляет собой уголовно-процессуальный акт. Решения, принятые в этой связи парламентскими структурами, являющимися, по сути, политическими органами, носят политический характер, а не судебный, **что не обязывает их удовлетворять те же требования, что и процессуальные акты судебных органов** (решение *Kart против Турции* от 3 декабря 2009 года, Большая палата ЕСПЧ, § 101).

79. Конституционный суд подчеркивает, что чрезмерное и бездумное применение парламентского иммунитета к вопросам, не имеющим ничего общего с публичной должностью, наносит урон доверию общественности в саму систему парламентской демократии. **Чем меньше эта привилегия охватывает задачи публичной должности, тем серьезнее должны быть основания для ее применения и, как результат, становится необходимым обоснование отказа на запрос о лишении парламентского иммунитета. Когда иммунитет используется для защиты лица от уголовного преследования, необходимы четкие и убедительные основания для отказа в лишении иммунитета** (ПКС № 2 от 20 января 2015 года, § 75).

80. Венецианская комиссия в своем *Докладе о сфере применения и лишения парламентского иммунитета (CDL-AD(2014)011) от 14 мая 2014 года* установила:

«38. Основной аргумент, который приводится против парламентского иммунитета, - принцип равенства перед законом, один из принципов правового государства. Любая форма парламентского иммунитета по определению предполагает предоставление особой правовой защиты депутатам парламента по отношению к другим гражданам, которые не пользуются такой защитой. Для обеспечения функционирования демократии особенно важно, чтобы члены законодательной власти сами строго соблюдали законы, которые они принимают для других, и несли ответственность за свои действия, как с юридической, так и с политической точки зрения. Положения о парламентском иммунитете являются в этом смысле препятствием, так как они могут быть применены

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

несоответствующим образом и препятствовать правосудию. Само существование этих положений вызывает недоверие общественности в законодательную власть и отвращение к политикам и демократической системе.

39. Исходя из этого, основная нормативная позиция Венецианской комиссии заключается в том, чтобы национальные законодательные положения о парламентском иммунитете рассматривались как правомерные только в той мере, в какой они оправданы высокими требованиями общества. Они не должны превышать пределы пропорциональности и необходимости в любом демократическом обществе. [...]»

81. В указанном Докладе Венецианская комиссия установила следующие критерии, связанные с лишением парламентской неприкосновенности:

189. Критерии лишения неприкосновенности:

- запрос о лишении неприкосновенности подтверждается открытыми, весомыми и справедливыми основаниями;
- депутат был застигнут на месте преступления;
- вменяемое преступление относится к особо тяжким;
- запрос относится к уголовно-наказуемому поступку, не связанному непосредственно с исполнением депутатских обязанностей, а имеет отношение к личной или профессиональной деятельности;
- необходимо создать условия для продолжения процедуры, чтобы не препятствовать правосудию;
- необходимо создать условия для продолжения процедуры с целью поддержания авторитета и легитимности Парламента;
- депутат сам просит лишить его неприкосновенности.

190. В каждом из указанных случаев выдвигаемым основаниям должна быть дана соответствующая оценка. Если в запросе имеются открытые, весомые и справедливые основания и нет причин подозревать, что дело сфабриковано (*fumus persecutionis*), в этом случае должна существовать большая вероятность в пользу лишения неприкосновенности. Основная оценка должна сводиться к тому, что неприкосновенность может быть сохранена в связи с определенными обстоятельствами, является пропорциональной и необходимой для обеспечения демократического и эффективного функционирования Парламента или прав группы депутатов.

82. Следуя данной логике, в решении Парламента по указанному представлению оценивается лишь, если оно подано без злого умысла, в духе институциональной приверженности и если содержит неоспоримые факты, способные оправдать урон, наносимый статусу парламентария. В противном случае, нарушаются исключительные полномочия судебной власти и принцип разделения властей в государстве.

83. В этом же контексте, Конституционный суд отмечает, что Конституция не делит принятые постановления в зависимости от

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

одобренного действия или меры: задержание, арест, обыск или привлечение к судебной ответственности. Парламент может давать свое согласие на эти процессуальные действия или меры, приняв один акт. При этом, **привлечение к судебной ответственности и признание лица в качестве подсудимого не означает признание виновности лица**, что относится к исключительной компетенции суда. Привлечение к судебной ответственности означает направление уголовного дела в компетентную судебную инстанцию, которая, на основании представленных доказательств, может осудить или оправдать лицо.

84. С этой точки зрения, в рассматриваемом случае представление в Парламент содержит **необходимый минимум для информирования депутатов и не приводит к присвоению Парламентом полномочий судебной власти**, в связи с чем в настоящем деле не усматривается нарушение презумпции невиновности.

Выводы

85. Учитывая вышеизложенные аргументы, Конституционный суд отмечает, что оспариваемое постановление отвечает требованиям Конституции в отношении принятия постановлений Парламента с точки зрения необходимого большинства и способа голосования. Что касается других правил, установленных Регламентом Парламента, Конституционный суд не имеет полномочий высказываться. Таким образом, Конституционный суд не установил никаких нарушений конституционных норм в отношении разрешения на задержание, арест, обыск и привлечение к судебной ответственности депутатов Парламента.

На основании изложенного, руководствуясь положениями ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу ст.70 Конституции в сочетании со ст.1 ч.(3) и ст.7 Конституции, Парламент не может устанавливать другие числа решающего большинства, кроме тех, которые установлены Конституцией.

2. По смыслу ст.68 Конституции в сочетании со ст.2, ст.34, ст.39 и ст.65 Конституции, для обеспечения конституционного принципа прозрачности и ответственности, голосование осуществляется

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
О ЛИШЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА

депутатом открыто, за исключением случаев, прямо и исчерпывающе предусмотренных Конституцией, или чрезвычайных ситуаций, связанных с обеспечением защиты граждан или национальной безопасности.

3. Признать неконституционными ч.(6) и ч.(7), а также слово «тайного» в ч.(8) ст.97 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, и ч.(5) ст.10 Закона № 39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента.

4. До пересмотра Парламентом законодательных норм, которые устанавливают другие числа решающего большинства и тайное голосование, не предусмотренные Конституцией, прямо применяются конституционные нормы.

5. Считать необоснованным обращение группы депутатов парламентской фракции Либерально-демократической партии Молдовы о контроле конституционности Постановления Парламента №172 от 15 октября 2015 года о даче согласия на лишение парламентского иммунитета депутата Парламента Владимира Филата.

6. Признать конституционным Постановление Парламента № 172 от 15 октября 2015 года о даче согласия на лишение парламентского иммунитета депутата Парламента Владимира Филата.

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

Председательствующий

Игорь ДОЛЯ

Кишинэу, 17 ноября 2015 года
ПКС № 27
Дело № 39а/2015