



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
статьи 28 п.а) Закона о гражданстве Республики Молдова №1024-
XIV от 2 июня 2000 года, с последующими изменениями и
дополнениями**

(Обращение № 16g/2012)

КИШИНЭУ
30 октября 2012 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

при участии Людмилы Кихай, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 28 июня 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 Высшей судебной палаты, представленное 28 июня 2012 года, на основании ст.135 ч.(1) п.g) Конституции, ст.25 ч.(1) п.d) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.d) Кодекса конституционной юрисдикции, об исключительном случае неконституционности ст.28 п.а) Закона о гражданстве Республики Молдова №1024-XIV от 2 июня 2000 года, по делу № 3-4413/11, находящегося на рассмотрении Апелляционного суда Кишинэу.

2. Автор обращения полагает, в частности, что установление факта соответствия лица, желающего получить гражданство, условиям, предусмотренным законодательством, составляет, по Конституции, предмет исключительной компетенции Президента, и поэтому оспариваемая норма противоречит положениям ст.88 п.с) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 11 июля 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

Министерства юстиции, Министерства информационных технологий и связи.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда, автор обращения был представлен заместителем председателя Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам Высшей судебной палаты – Юлией Сырку. Парламент был представлен главным консультантом Юридического управления Секретариата Парламента – Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра юстиции – Владимиром Гросу, и заместителем министра информационных технологий и связи – Михаелой Якоб. В качестве представителя Президента Республики Молдова в заседании принял участие Владислав Погиркэ.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 16 Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

Статья 17 Гражданство Республики Молдова

«(1) Гражданство Республики Молдова приобретается, сохраняется или утрачивается в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.»

Статья 20 Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.»

Статья 23 Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность.»

Статья 88
Иные полномочия

«Президент Республики Молдова осуществляет также следующие полномочия:

- a) награждает государственными наградами и присваивает почетные звания;
- b) присваивает высшие воинские звания, предусмотренные законом;
- c) решает вопросы гражданства Республики Молдова и предоставления политического убежища;**
- d) назначает на государственные должности в соответствии с законом;
- e) осуществляет помилование;
- f) может потребовать от народа изъяснения его воли по вопросам общенационального значения путем референдума;
- g) присваивает дипломатические ранги;
- h) присваивает в соответствии с законом высшие классные чины работникам прокуратуры, судебных инстанций и другим категориям служащих;
- i) приостанавливает действия актов Правительства, противоречащих законодательству, до принятия окончательного решения Конституционным судом;
- j) осуществляет иные полномочия, установленные законом.»

7. Применимые положения Гражданского процессуального кодекса (М.О. №111-115/451, 2003г.):

Статья 12¹

Разрешение исключительных случаев неконституционности

«[...] (2) Обращение судебной инстанции с запросом в Конституционный суд допускается только в случае, если нормативный акт применяется или должен применяться, по мнению судебной инстанции, в конкретном деле, которое она рассматривает. [...]»

8. Применимые положения Закона о гражданстве Республики Молдова (М.О. №98-101/709, 2000г. повторно опубликован в М.О. спец.выпуск от 09.12.2005 г. стр.18):

Статья 17
Условия натурализации

«(1) Гражданство Республики Молдова может быть предоставлено на основании заявления лица, которому исполнилось 18 лет и которое:

- a) не родилось на данной территории, но законно и постоянно проживает здесь не менее 10 последних лет, или состоит в браке с гражданином Республики Молдова не менее 3 лет и проживает здесь законно и постоянно на протяжении последних 3 лет, или законно и постоянно проживает не менее 3 лет у

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

родителей или детей (в том числе усыновителей и усыновленных), являющихся гражданами Республики Молдова; или

b) законно и постоянно проживает на территории Республики Молдова в течение 5 лет до достижения им возраста 18 лет; или

с) является лицом без гражданства или признано беженцем в соответствии с законодательством Республики Молдова, законно и постоянно проживающим на территории Республики Молдова не менее 8 лет;

а также

d) знает и выполняет положения Конституции; и

e) владеет в достаточной степени государственным языком, чтобы интегрироваться в общественную жизнь; и

f) имеет законные источники существования; и

g) утрачивает гражданство или отказывается от гражданства другого государства, если оно у него есть, за исключением случаев, когда утрата или отказ невозможны либо их нельзя обоснованно требовать.

(2) Знание положений Конституции и уровень владения государственным языком лицами, обратившимися с заявлением о предоставлении гражданства Республики Молдова, определяются в порядке, установленном Правительством.»

Статья 28

Полномочия Министерства информационных технологий и связи и подведомственных ему органов

«Министерство информационных технологий и связи и подведомственные ему органы:

a) принимают от лиц, законно и постоянно проживающих на территории Республики Молдова согласно настоящему закону, заявления по вопросам приобретения гражданства Республики Молдова в порядке натурализации и по вопросам восстановления в гражданстве Республики Молдова, проверяют представленные документы на предмет их соответствия требованиям настоящего закона. В случае соответствия всем требованиям действующего законодательства они составляют обоснованное заключение, которое вместе с заключениями Министерства внутренних дел и Службы информации и безопасности, а также с заявлением ходатайствующего лица представляют Президенту Республики Молдова для принятия решения;

b) рассматривают заявления по вопросам приобретения гражданства вследствие признания в соответствии с частью (2) статьи 12 и принимают решение о признании гражданства или об отказе в нем. В случае лиц, обладающих гражданством другого государства, решение принимается в соответствии с обоснованным заключением Службы информации и безопасности; [...]»

Статья 29

Полномочия Министерства иностранных дел и европейской интеграции и его учреждений

«Министерство иностранных дел и европейской интеграции, дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Молдова:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

а) принимают от лиц, законно и постоянно проживающих за рубежом, на условиях, предусмотренных настоящим законом, заявления по вопросам гражданства, собирают данные о заявителях, составляют обоснованные заключения, которые вместе с заключениями Министерства информационных технологий и связи и Службы информации и безопасности и указанными заявлениями представляют Президенту Республики Молдова для принятия решения; [...]»

Глава VII
ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
ГРАЖДАНСТВА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Статья 41

Обжалование указов Президента Республики Молдова

«Указы Президента Республики Молдова по вопросам гражданства могут быть обжалованы в Высшей судебной палате в шестимесячный срок со дня вступления их в силу.»

Статья 42

Обжалование действий должностных лиц

«Отказ в принятии заявлений по вопросам гражданства Республики Молдова, нарушение сроков, порядка рассмотрения заявлений и исполнения решений по данным вопросам, отказ в предоставлении гражданства, другие действия должностных лиц могут быть обжалованы в установленном законом порядке в судебных инстанциях.»

9. Применимые положения Европейской конвенции о гражданстве, (заключенной в Страсбурге 6 ноября 1997 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента № 621-XIV от 14 октября 1999 года – «Международные договоры», 2001 г., том 26, стр.190):

Статья 5

Недискриминация

«1. Правила государства-участника, регулирующие гражданство, не должны проводить различий, которые равносильны дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи или национального или этнического происхождения. [...]»

Глава III

Нормы, касающиеся гражданства

Статья 6

Приобретение гражданства

«[...] 3. Каждое государство-участник предусматривает в своем внутреннем законодательстве возможность приема в гражданство лиц, законно и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

постоянно проживающих на его территории. При определении условий приема в гражданство оно не должно предусматривать срока проживания, превышающего десять лет перед подачей заявления. [...]»

Глава IV
Процедуры, касающиеся гражданства
Статья 10
Рассмотрение заявлений

«Каждое государство-участник обеспечивает обработку заявлений относительно приобретения, сохранения, утраты, восстановления или легализации его гражданства, в разумные сроки.»

Статья 11
Решения

«Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы решения относительно приобретения, сохранения, утраты, восстановления или легализации его гражданства, содержали письменное изложение оснований.»

Статья 12
Право на пересмотр

«Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы решения относительно приобретения, сохранения, утраты, восстановления или легализации его гражданства, были открыты для административного или судебного пересмотра в соответствии с его внутренним законодательством.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

10. Суд отмечает, что прерогатива по разрешению исключительных случаев неконституционности, которой он наделен в силу ст.135 ч.(1) п.g) Конституции, предполагает установление соответствия между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства, и применимости оспариваемых положений при разрешении главного спора в судебных инстанциях.

В этом контексте, Суд отмечает, что Постановлением №15 от 6 мая 1997 г. о толковании ст.135 ч.(1) п.g) Конституции Республики Молдова (М.О., №33, 1997г.) установил:

«[...] Исключительный случай неконституционности **выражает органичную, логическую связь между вопросом о конституционности и существом главного спора.** [...]»

11. В этом смысле, законодатель в ст.12¹ Гражданского процессуального кодекса уточнил, что запрос в Конституционный суд об исключительном случае неконституционности допускается только в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

случае, если нормативный акт был применен или должен применяться, по мнению судебной инстанции, в конкретном деле, которое она рассматривает.

12. Вместе с тем, следуя своей предыдущей практике (см., постановления №9 от 20 мая 2008г. – М.О., №99-1-1/17, 2008; №26 от 23 ноября 2010г. – М.О., №235-240/27, 2010г.; №30 от 23 декабря 2010г. – М.О., №1-4/2, 2011г.; №15 от 13 сентября 2011г. – М.О., №166-169/22, 2011г.; №24 от 15 ноября 2011г. – М.О., №206-215/33, 2011г.), Суд рассмотрит вопрос о конституционности оспариваемых положений закона, соотнесенных с конкретными обстоятельствами главного спора, через призму конституционных норм, на которые ссылается автор обращения, с учетом принципов, закрепленных как в Конституции и во внутреннем праве, так и в международном праве и юриспруденции Европейского суда по правам человека.

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ГЛАВНОГО СПОРА

13. АСЛИ Мохаммед Хади Михиддин, истец, прибыл в Республику Молдова 09.08.1998 г. из Сирии и 11.11.2002 г., в рамках мандата Верховного Комиссара ООН по беженцам, подал заявление о признании его беженцем. 25.03.2009г. ему была предоставлена гуманитарная защита, статусом которой он обладает по сегодняшний день.

14. 27.07.2011 г. АСЛИ Мохаммед Хади Михиддин представил государственному предприятию Государственный информационный центр ресурсов «Registru» (далее – ГП ГИЦР «Registru») заявление о предоставлении гражданства Республики Молдова. Письмом №02/3-A239 от 25.08.2011г. он был проинформирован, что гражданство Республики Молдова предоставляется, на основании заявления, лицу, достигшему 18 лет, являющемуся лицом без гражданства или признанному беженцем, в соответствии с положениями национального закона, законно и постоянно проживающему на территории Республики Молдова не менее 8-ми лет. Ему также было сообщено, что хотя он просил признать его беженцем 11.11.2002г., лишь 25.03.2009 г. он получил удостоверение, выдаваемое лицам находящимся под гуманитарной защитой, с разъяснением о том, что эта категория лиц не перечислена в ст.17 Закона о гражданстве, и что, в соответствии с п.а) ст.28 Закона о гражданстве, заявление может быть направлено Президенту Республики Молдова для разрешения только в случае соблюдения условий, предусмотренных действующим законодательством, и что его заявление может быть принято к

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

рассмотрению, когда полностью будет соответствовать условиям натурализации.

15. Предварительным заявлением об отмене административного акта от 21.09.2011г., заявитель попросил Министерство информационных технологий и связи (далее – МИТиС) признать незаконным ответ ГП ГИЦР «Registru» и направить его заявление о предоставлении гражданства Комиссии по проблемам гражданства и предоставлению политического убежища при Президенте Республики Молдова.

16. МИТиС, письмом №01/A-296/11 от 04.10.2011, подтвердил ответ ГП ГИЦР «Registru» от 25.08.2011г.

17. 31 октября 2011г. АСЛИ Мохаммед Хади Михиддин обратился в Апелляционный суд с иском к МИТиС и ГП ГИЦР «Registru» о признании незаконным решения №02/3-A239 от 25.08.2011г., и обязать ГП ГИЦР «Registru» направить его заявление о предоставлении гражданства Комиссии по проблемам гражданства и предоставлению политического убежища при Президенте Республики Молдова для разрешения по существу.

18. В обоснование иска, истец утверждал, что проживает законно и постоянно на территории Республики Молдова более 8-ми лет, начиная с 11.11.2002г., когда попросил убежища в Республике Молдова, отмечая, что норма ст.17 Закона о гражданстве не устанавливает момент, от которого начинается отсчет 8-летнего срока. Как дополнительный аргумент, истец подчеркнул, что в 2011г. Президент предоставил гражданство Республики Молдова трем лицам, которым была предоставлена гуманитарная защита.

19. По ходатайству адвоката истца, заключением от 21 февраля 2012г., коллегия по административным делам Апелляционного суда Кишинэу, приняла решение представить запрос об исключительном случае неконституционности некоторых положений ст.1 Закона №112 от 09.06.2011г. о внесении изменений и дополнений в Закон о гражданстве Республики Молдова и материалы дела в Высшую судебную палату для обращения в Конституционный суд. Как из ходатайства представителя истца, так и из заключения Апелляционного суда следует, что запрашивался контроль конституционности положений пунктов а), b) и d) ст.28 Закона о гражданстве, применяемых при рассмотрении конкретного дела.

20. Постановлением от 28 мая 2012г. Пленум Высшей судебной палаты утвердил обращение по осуществлению контроля конституционности только некоторых положений ст.28 п.а) Закона о гражданстве №1024-XIV от 2 июня 2000 г. в редакции Закона №112 от 9 июня 2011 г. о внесении изменений и дополнений в Закон о

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

гражданстве Республики Молдова и постановил направить его для разрешения Конституционному суду Республики Молдова. Конституционный суд считает, что в этом случае Высшая судебная палата сузила объект исключительного случая неконституционности, проигнорировав, таким образом, заключения, содержащиеся в Постановлении Конституционного суда №15 от 06.05.1997 года о толковании ст.135 ч.(1) п.г) Конституции, в связи с чем Суд выскажется в представлении по настоящему делу.

II. ОБЪЕКТ ОБРАЩЕНИЯ

21. По мнению Высшей судебной палаты, для разрешения главного спора должна быть применена ст.28 п.а) Закона о гражданстве №1024-XIV от 2 июня 2000 г., в редакции Закона №112 от 9 июня 2011 г. о внесении изменений и дополнений в Закон о гражданстве Республики Молдова, которая составляет объект обращения.

22. Высшая судебная палата пришла к выводу, что правовые нормы, которые должны применяться при разрешении спора, вступают в противоречие с положениями ст.88 п.с) Конституции, согласно которым Президент Республики Молдова решает вопросы гражданства Республики Молдова и предоставления политического убежища.

23. Конституционный суд подчеркивает, что АСЛИ Мохаммед Хади Михиддин в иске, предъявленном к МИТиС, просит, в частности, обязать компетентные публичные органы выполнить процедуры по предоставлению гражданства таким образом, чтобы ответ на его заявление исходил от Президента Республики Молдова, а не от министерства или другого учреждения. Суд отметил, что на претензии заявителя, государственное учреждение МИТиС и судебные инстанции, при рассмотрении правового вопроса, были вынуждены сосредоточиться на формальной стороне спора, а не на материальной. Между тем, суть правового вопроса, или существо спора, рассматриваемого в административном суде, заключается в соответствии или несоответствии истца условиям натурализации, предусмотренными в ст.17 Закона о гражданстве, в частности, может ли истец быть признан лицом без гражданства или беженцем, и проживает ли он законно и постоянно последние 8 лет на территории Республики Молдова.

24. На основании изложенного, Суд подчеркивает, что по настоящему делу выскажется только в части соответствия процедуры рассмотрения заявления о предоставлении гражданства Республики Молдова статье 88 п.с) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

25. Конституционный суд отмечает, что из обращения следует предполагаемое несоответствие положений ст.28 п.а) Закона о гражданстве статье 16 ч.(2) Конституции, так как, по мнению Высшей судебной палаты, в части, касающейся подачи заявления о предоставлении гражданства, эти положения закона допускают дискриминацию и ставят в невыгодное положение заявителей, проживающих на территории Республики Молдова, по отношению к тем, кто проживают за ее пределами и к которым применяются положения ст.29 п.а) закона.

26. Суд отмечает, что принцип равенства лиц перед властями, закрепленный в ч.(2) ст.16 Конституции, согласно многократной практике Конституционного суда, не означает единообразия, он предполагает равный правовой подход в равных ситуациях, при различных ситуациях правовой подход может быть только дифференцированным. Заявители, желающие получить гражданство Республики Молдова, проживающие за рубежом, имеют другой статус по сравнению с теми, кто проживают на территории страны. В этом контексте, Суд подчеркивает, что поскольку положения ст.29 п.а) Закона о гражданстве неприменимы к основному спору, находящемуся на рассмотрении суда общей юрисдикции, положения ч.(2) ст.16 Конституции не относятся к рассматриваемому делу.

III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.88 П.С)
КОНСТИТУЦИИ

27. Автор обращения утверждает, что п.а) ст.28 Закона о гражданстве в части, предусматривающей, что МИТиС передает на разрешение Президенту Республики Молдова заявления о предоставлении гражданства путем натурализации только в случае соответствия всем условиям, предусмотренным действующим законодательством, нарушает ст.88 п.с) Конституции, согласно которой:

«Президент Республики Молдова осуществляет также следующие полномочия:

[...] с) решает вопросы гражданства Республики Молдова и предоставления политического убежища; [...]»

A. Аргументы автора обращения

28. Пленум Высшей судебной палаты, в качестве автора обращения, считает, что норма ст.28 п.а) Закона о гражданстве, по содержанию, противоречит положениям п.с) ст.88 Конституции

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

Республики Молдова. Пленум отметил, что разрешение вопросов гражданства Республики Молдова и предоставления политического убежища, согласно Конституции, входит в исключительную компетенцию Президента Республики Молдова. Проверка документов и установление факта соответствия лица условиям, предусмотренным законодательством, по его мнению, относится к сфере разрешения заявления о предоставлении гражданства.

В. Аргументы властей

29. Председатель Парламента, в представленной точке зрения, поддержал конституционность оспариваемой нормы закона, отметив, что МИТиС проводит необходимую работу по координированию и организации процесса предоставления гражданства. Его деятельность ограничивается анализом и констатацией фактов, в целях выявления возможных недочетов и их ликвидации, и обеспечения полного соблюдения требований, установленных в ст.33 и ст.36 Закона о гражданстве. По его мнению, эти действия предшествуют началу процесса по разрешению вопроса гражданства, которые, сами по себе, не имеют юридических последствий, однако, способствуют законности указа Президента, единственного акта с правовыми последствиями. В открытом заседании Суда, представитель Парламента поддержал это мнение, добавив, что указом о промульгации Закона №112 от 9 июня 2011г., которым были изменены положения ст.28 п.а) Закона о гражданстве, оспариваемые в обращении, Президент Республики Молдова одобрил принятие этих положений и, таким образом, согласился уступить некоторые обязанности, которые предполагают полномочие, установленное в ст.88 п.с) Конституции.

30. В поддержку оспариваемой конституционной нормы, аппарат Президента Республики Молдова подчеркнул, что проверка документов на предмет соответствия требованиям, установленным Законом о гражданстве, не равносильна разрешению по существу заявления о предоставлении гражданства. Более того, в случае отказа, лицо имеет право повторно подать заявление, при условии, что будут соблюдены требования, предусмотренные законом, представив отсутствующие, при первой подаче, документы, выписки, копии.

31. Дополнительно, аппарат Президента Республики Молдова сообщил Конституционному суду, что документом, удостоверяющим проживание иностранца на территории страны, является разрешение на законное пребывание в стране, выданное МИТиС, на основании решения Бюро по миграции и убежищу Министерства внутренних дел, что дата принятия решения является датой, от которой начинается

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

отсчет срока законного и постоянного проживания на территории Республики Молдова. Согласно информации, представленной этим учреждением, после внесения оспариваемых изменений – 8 июля 2011г., Президент утвердил все 687 заявлений об отказе от гражданства и 16 заявлений о повторном предоставлении гражданства, и отклонил 2 заявления, из 11-ти, о предоставлении гражданства.

32. Правительство, Министерство юстиции и МИТиС, в своих точках зрения, не согласны с мнением автора обращения о том, что МИТиС и МИДиЕИ должны только принимать документы, необходимые для предоставления гражданства. Проверка заявления и необходимых документов носит подготовительный характер, предшествуя изданию указа по вопросу гражданства. Власти подчеркивают, что только указ Президента имеет юридические последствия, а не действия МИТиС. Конституционность оспариваемой нормы, по мнению властей, подтверждается и тем, что необоснованный отказ отправить документы Президенту Республики Молдова для рассмотрения и разрешения, может быть обжалован в административный суд.

С. Оценка Конституционного суда

33. Суд отмечает, что исключительный случай неконституционности предполагает конкретный контроль, в рамках которого Конституционный суд осуществляет контроль конституционности нормы, подлежащей применению в основном споре, находящемся на рассмотрении суда общей юрисдикции, принимая во внимание обстоятельства дела. В этом смысле, Суд подчеркивает позицию, изложенную в Постановлении №15 от 06.05.1997г. о толковании п.г) ч.(1) ст.135 Конституции, которым постановил, что этот контроль применяется к актам, «влияющим на рассмотрение дела судом общей юрисдикции», а в качестве важного элемента исключительного случая неконституционности привел:

«[...] наличие трехстороннего соотношения между стороной, участвующей в процессе, права и интересы которой были ущемлены какой-либо неконституционной нормой, судебной инстанцией, к которой обращаются по поводу неконституционности, и Конституционным судом, призванным разрешать исключительные случаи неконституционности;

34. Принимая во внимание изложенное в §§ 23, 33 и необходимость контроля, запрошенного общими судами в представленном обращении, Суд рассмотрит правовой вопрос о процедуре приобретения гражданства Республики Молдова только в формальном аспекте, а именно, дает ли право п.с) ст.88 Конституции отказать в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

приеме заявления о предоставлении гражданства исключительно Президенту страны, или этим правом обладают и органы, принимающие документы, в частности, в случаях, когда лицо не отвечает всем требованиям, предусмотренным законом для предоставления гражданства Республики Молдова в порядке натурализации.

35. Суд подчеркивает, что статус гражданина позволяет лицу стать обладателем всех прав, свобод и основных обязанностей, закрепленных в Конституции и в действующем законодательстве. Положения п.с) ст.88 Конституции наделяют Президента Республики Молдова одним из главных полномочий в осуществлении государственной власти, которое относится к правовому положению лица – предоставлению гражданства. Так, согласно конституционной норме, Президент «решает вопросы гражданства Республики Молдова и предоставления политического убежища».

36. Суд подчеркивает, что из строгого анализа этой конституционной нормы следует, что полномочие Президента Республики Молдова по разрешению вопросов гражданства содержит не только материальные элементы, но и процессуальные, которые Президент должен соблюдать.

37. Это заключение следует из анализа положений ст.88 Конституции, предусматривающей полномочия главы государства. Так, в отношении других полномочий, конституционный законодатель использовал термины «награждает», «предоставляет» (политическое убежище), «присваивает» (воинские звания, дипломатические ранги и др.) и только в этом случае использовал термин «решает», который имеет другое значение.

38. Суд подчеркивает, что по смыслу ст.88 п.с) Конституции, термин «решает» имеет более широкое значение, включающее целый комплекс процедур, предусмотренных законом для предоставления гражданства.

39. На основании этой казуальной интерпретации, Суд заключает, что полномочие Президента Республики Молдова, установленное п.с) ст.88 Конституции, предполагает рассмотрение всех вопросов, связанных с гражданством, начиная с подачи заявления и заканчивая вынесением решения, которое может быть как положительным, так и отрицательным. Суд подчеркивает, что Президент Республики Молдова, согласно положений п.с) ст.88 Конституции, является единственной властью, которая может принять окончательное решение на каждом этапе процедуры по разрешению вопросов гражданства.

40. Суд считает, что по данному делу другая интерпретация конституционной нормы законом по процедуре, установленной п.а)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

ст.28 Закона о гражданстве, равносильна ограничению полномочия Президента, закрепленного в п.с) ст.88 Конституции.

41. Суд подчеркивает, что это правило вытекает не только из конституционных положений, но и из разумной необходимости, чтобы вопросы гражданства решались компетентным и специализированным учреждением. Согласно действующим положениям, единственной специализированной структурой в этой области является Комиссия по проблемам гражданства и предоставления политического убежища при Президенте Республики Молдова, которая, согласно Указа №694-II от 28.07.1998г. «создается для осуществления конституционных полномочий Президентом Республики Молдова по вопросам гражданства и предоставления политического убежища.»

42. В этом смысле, Суд подчеркивает, что согласно действующим положениям, только Комиссия, образованная, в соответствии со ст.31 Закона о гражданстве, «для предварительного рассмотрения вопросов гражданства», вправе проверять документы заявителя, предусмотренные законом, и представлять соответствующие предложения Президенту, которому принадлежит право вынесения окончательного решения. Любой административный механизм, который на практике может препятствовать Президенту Республики Молдова принимать решения по заявлениям о предоставлении гражданства, в смысле ст.88 п.с) Конституции, будет означать недопустимое ограничение его полномочий.

43. Более того, как следует из материалов дела, решение проблем гражданства было передано в компетенцию экономического агента ГП ГИЦР «Registru», который, в действительности, уполномочен выносить решения, хотя заявление о предоставлении гражданства адресовано Президенту страны, а не руководителю этого учреждения.

44. Суд подчеркивает, что согласно принципу единства конституционной материи, нормы Конституции должны применяться и казуально интерпретироваться в соотношении с другими конституционными нормами, устанавливающими аналогичные институты и принципы, с учетом функциональных аспектов института, регламентированного конституционными нормами, на которые делается ссылка.

45. Учитывая изложенное, Суд отмечает относительно применения положений п.с) ст.88 Конституции, что положения ч.(1) ст.17 Конституции наделяют Парламент правом устанавливать органическим законом процедуру приобретения гражданства в пределах положений п.с) ст.88 Конституции.

46. На основании этих конституционных предписаний и заключений Суда, изложенных в §§ 41, 42 настоящего постановления, МИТиС мог

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

быть наделен органическим законом только техническими функциями. По этим мотивам, закон не мог наделить это учреждение правом вынесения решений, например, правом задерживать заявление о предоставлении гражданства без передачи его Президенту для разрешения.

47. На основании изложенного, Суд пришел к выводу, что синтагма «В случае соответствия всем требованиям действующего законодательства они составляют обоснованное заключение» из ст.28 п.а) Закона о гражданстве Республики Молдова противоречит положениям п.с) ст.88 Конституции.

48. Проанализировав оспариваемое положение, Суд отмечает, что оно не отвечает принципам ясности и предсказуемости. Так, в Постановлении №26 от 26.11.2010г. Суд отметил:

«Для того, чтобы соответствовать трем критериям качества – доступности, предсказуемости и ясности, правовая норма должна быть сформулирована с достаточной точностью, чтобы лицо имело возможность принять решение относительно своего поведения и предусмотреть, в зависимости от создавшихся обстоятельств, последствия этого поведения.

В противном случае, лицо может заявить, что не знает свои права и обязанности, вопреки тому, что закон содержит правовую норму, которая предписывает как должно себя вести лицо в данной ситуации. В данном толковании, норма, которая не соответствует критерию ясности, противоречит ст.23 Конституции, закрепляющей обязательство государства обеспечивать право каждого лица на знание своих прав.»

49. Суд отмечает, что, положение ст.28 п.а), рассмотренное в соотношении со ст.33 Закона о гражданстве, обязывающей подавать заявление на имя Президента, является неясной в отношении поведения заявителя перед органами власти.

50. В этом контексте, Суд отмечает, что расхождения, возникшие в процессе спорной процедуры по предоставлению гражданства, являются результатом пробелов и неточностей в нормативных актах в данной области, принятых Парламентом и Правительством, на которых Суд указал в §§ 20, 43 и 49 настоящего постановления, в связи с чем Суд выносит представление по данному делу.

51. Суд отклоняет аргументы публичных властей о существовании в сравнительном праве государств аналогичных процедур приобретения гражданства. В результате проведенного исследования, Суд отмечает, что процедура приобретения гражданства отличается от государства к государству и что компетенция по разрешению вопросов гражданства осуществляется разными публичными учреждениями.

52. Обобщая, Конституционный суд подчеркивает, что положение ст.28 п.а) Закона о гражданстве Республики Молдова «В случае соответствия всем требованиям действующего законодательства они

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 28 П.А) ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №1024-XIV ОТ 2
ИЮНЯ 2000 ГОДА, С ПОСЛЕДУЮЩИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ

составляют обоснованное заключение» противоречит положениям п.с)
ст.88, а также ст.23 Конституции.

В силу изложенного, на основании ст.135 ч.(1) п.g) и ст.140
Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62
п.с) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным обращение Высшей судебной палаты об
исключительном случае неконституционности и признать
неконституционной синтагму «В случае соответствия всем
требованиям действующего законодательства они составляют
обоснованное заключение» из статьи 28 п.а) Закона о гражданстве
Республики Молдова №1024-XIV от 2 июня 2000 года, с
последующими изменениями и дополнениями.*

2. 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,
ПКС №11, 30 октября 2012 года
Дело № 16g/2012*