



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах
(образование избирательных участков за рубежом)**

(Обращение № 12a/2015)

КИШИНЭУ,

16 июня 2015 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Людмилы Кихай,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 1 апреля 2015 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проводя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Аллы Долинцэ и Василе Боля, представленное в Конституционный суд 1 апреля 2015 года в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) и ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности некоторых положений ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах.

2. Авторы обращения утверждают, что положения ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах, которые обуславливают образование дополнительных зарубежных избирательных участков от предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом, противоречат ст.1, ст.4, ст.5, ст.7, ст.38, ст.41 и ст.54 Конституции Республики Молдова, а также ст.3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. Определением Конституционного суда от 2 июня 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и Центральной избирательной комиссии.

5. В открытом пленарном заседании обращение поддержал депутат Парламента Василе Боля. Парламент был представлен начальником общего юридического управления Секретариата Парламента, Ионом Крянгэ. Со стороны Правительства присутствовал заместитель

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

министра юстиции, Серджиу Гурдуза, со стороны Центральной избирательной комиссии – секретарь Андрей Волентир.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 18 июня 2010 года Парламент принял Закон №119, которым внес изменения в Кодекс о выборах, а именно дополнил его ст.29¹.

7. Статья 29¹ Кодекса о выборах предусматривает, что в случае проведения парламентских выборов и республиканского референдума при дипломатических представительствах и консульствах Республики Молдова образуются один или несколько избирательных участков для избирателей, находящихся в день выборов за рубежом.

8. Помимо созданных при дипломатических представительствах избирательных участков, с согласия компетентных властей соответствующей страны образуются избирательные участки и в других населенных пунктах. Образование этих избирательных участков устанавливается Центральной избирательной комиссией по предложению Правительства в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции и другими центральными органами публичного управления на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Положение о предварительной регистрации утверждается Центральной избирательной комиссией.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

9. 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 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)**

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

Статья 5

Демократия и политический плюрализм

«(1) Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом.

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.»

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 38

Право избирать и быть избранным

«(1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом.

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом.»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) О 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.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

10. Применимые положения Кодекса о выборах Республики Молдова №1381-XIII от 21 ноября 1997 года (М.О., 1997 г., №81, ст.667):

Статья 2

Принципы участия в выборах

«(1) Граждане Республики Молдова принимают участие в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Участие в выборах добровольно. Никто не имеет права оказывать давление на избирателей с целью заставить их участвовать или не участвовать в выборах, а также воздействовать на свободу волеизъявления избирателя.

(3) Граждане Республики Молдова, проживающие за ее пределами, пользуются всей полнотой избирательных прав в соответствии с настоящим кодексом. Дипломатические представительства и консульства обязаны создавать условия для свободной реализации гражданами своих избирательных прав.»

Статья 9

Место реализации права избирать

«(1) Право избирать реализуется избирателем в том населенном пункте, в котором он проживает постоянно, за исключением предусмотренных настоящим кодексом случаев.

(2) Если у избирателя имеются и место жительства, и место нахождения, в период действительности места нахождения он голосует по месту нахождения.»

Статья 11

Право избирать

«Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лишенных этого права в установленном законом порядке.»

Статья 29

Образование избирательных участков и участковых избирательных бюро

«(1) Для проведения голосования и подсчета голосов избирательные округа делятся на избирательные участки.

[...]

(14) Для обеспечения и реализации избирательного права Центральная избирательная комиссия вправе создавать избирательные участки и участковые избирательные бюро и в других случаях.»

Статья 29¹

Особенности образования и функционирования зарубежных избирательных участков и зарубежных участковых избирательных бюро

«(1) Все избирательные участки, образованные за рубежом, входят в состав избирательного округа муниципия Кишинэу.

(2) В случае проведения парламентских выборов и республиканского референдума при дипломатических представительствах и консульствах Республики Молдова образуются один или несколько избирательных участков для избирателей, находящихся в день выборов за рубежом.

(3) Помимо избирательных участков, предусмотренных частью (2), с согласия компетентных властей соответствующей страны образуются избирательные

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

участки и в других населенных пунктах. Образование этих избирательных участков устанавливается Центральной избирательной комиссией по предложению Правительства в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции и другими центральными органами публичного управления на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Положение о предварительной регистрации утверждается Центральной избирательной комиссией.

(4) Зарубежное участковое избирательное бюро образуется в составе председателя, назначенного руководителем дипломатического представительства или консульства из числа его сотрудников или сотрудников других дипломатических учреждений, и шести–десяти представителей партий и других общественно–политических организаций, представленных в Парламенте, по одному от каждой партии или другой общественно–политической организации. Комплектование зарубежных участковых избирательных бюро представителями партий и других общественно–политических организаций, представленных в Парламенте, производится окружным избирательным советом Кишинэу, а в случае недостаточности таковых состав зарубежных участковых избирательных бюро восполняется Центральной избирательной комиссией из Регистра служащих избирательной сферы беспартийными лицами, имеющими безупречную репутацию, после согласования с Министерством иностранных дел и европейской интеграции.

(5) Особенности организации и функционирования зарубежных участковых избирательных бюро регулируются Центральной избирательной комиссией по согласованию с Министерством иностранных дел и европейской интеграции, а расходы по организации и функционированию этих бюро финансируются из бюджетных средств, выделенных на выборы/референдум. Расходы для зарубежных избирательных участков предварительно рассчитываются Правительством и Центральной избирательной комиссией, а если они не предусмотрены в бюджете выборов/референдума, финансовые средства выделяются из Резервного фонда Правительства.

(6) Протоколы зарубежных участковых избирательных бюро вместе со всеми жалобами на действия участковых избирательных бюро передаются электронными средствами окружному избирательному совету в течение не более 24 часов после закрытия участков. Точность сведений из этих протоколов подтверждается по телефону; доказанные несоответствия и ошибки исправляются окружным избирательным советом Кишинэу.»

Статья 38¹

Государственный регистр избирателей

«(1) Государственный регистр избирателей является единой интегрированной информационной системой учета избирателей Республики Молдова, предназначеннной для сбора, хранения, обновления и анализа информации о гражданах Республики Молдова, которые достигли 18-летнего возраста и не лишены законом права избирать. Порядок создания, ведения, корректировки и обновления Государственного регистра избирателей устанавливается постановлением Центральной избирательной комиссии.

(2) Формирование списков избирателей осуществляется Центральной избирательной комиссией на основе данных Государственного регистра населения; орган, ответственный за его ведение, бесплатно предоставляет комиссии ежегодно не позднее 31 января и регулярно впоследствии, а в случае проведения выборов – после назначения даты выборов данные и сведения,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

необходимые для составления и обновления Государственного регистра избирателей.

(3) В Государственный регистр избирателей вносятся следующие данные о каждом избирателе:

- а) фамилия и имя;
- б) число, месяц и год рождения;
- в) государственный идентификационный номер (IDNP);
- г) место жительства (страна, населенный пункт, улица, номер дома и квартиры);
- д) место нахождения (страна, населенный пункт, улица, номер дома и квартиры);
- е) серия и номер документа, удостоверяющего личность (удостоверения личности, паспорта, военного билета).

(4) По заявлению избирателей, имеющих место жительства или место нахождения за рубежом, а также находящихся там временно, в Государственный регистр избирателей в качестве сведений о них вносится последний адрес их места жительства или места нахождения.

[...]

(6) Содержащиеся в Государственном регистре избирателей данные и сведения предназначаются исключительно для избирательных процессов, будучи доступными на сайте Центральной избирательной комиссии, при этом отдельный избиратель имеет доступ лишь к информации о себе.»

Статья 39

Списки избирателей

«(1) Составленные на основе Государственного регистра избирателей списки избирателей включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые имеют место жительства или место нахождения на территории какого-либо избирательного участка. Избиратель может быть включен только в один список избирателей и только по одному избирательному участку. Избиратель, имеющий и место жительства, и место нахождения, включается в период действительности места нахождения в список избирателей избирательного участка по месту нахождения. Положение о составлении, администрировании, распределении и обновлении списков избирателей утверждается Центральной избирательной комиссией.

(2) В списки избирателей вносятся:

- а) наименование населенного пункта и номер избирательного участка;
- б) фамилия и имя, год рождения избирателя;
- в) место жительства /место нахождения избирателя;
- г) государственный идентификационный номер (IDNP);
- е) серия и номер документа, удостоверяющего личность.

[...]

(6) Списки избирателей по избирательным участкам, образованным за пределами Республики Молдова, составляются также на основании данных, собранных руководителями дипломатических представительств и консульств, действующих на территории соответствующих государств. С началом избирательного периода дипломатические представительства и консульства обнародуют и обновляют имеющиеся у них списки избирателей. За 25 дней до дня выборов процедура обновления списков избирателей прекращается. Обновленные списки незамедлительно направляются в Центральную избирательную комиссию.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

(7) При перемене избирателем места жительства или места нахождения в период между составлением списков избирателей и днем выборов участковое избирательное бюро по прежнему месту жительства по его просьбе и по предъявлении удостоверяющего личность документа, приемлемого для участия в голосовании, выдает ему удостоверение на право голосования. Избиратель, получивший удостоверение на право голосования, расписывается в подтверждение получения в списке избирателей против своей фамилии в графе "Примечания", где указываются дата выдачи, номер удостоверения на право голосования и фамилия члена избирательного бюро, выдавшего удостоверение.

(8) Обладающие избирательным правом лица, сменившие место нахождения после последнего участия в выборах, вправе не менее чем за 30 дней до дня следующих выборов заявить о своем новом месте нахождения в орган местного публичного управления для внесения в список избирателей на избирательном участке по месту нахождения. Соответствующие органы местного публичного управления незамедлительно представляют эту информацию Центральной избирательной комиссии.

(9) Не позднее чем за 22 дня до дня выборов Центральная избирательная комиссия передает органам местного публичного управления/дипломатическим представительствам или консульствам списки избирателей в трех официальных экземплярах, имеющих на каждой странице оттиск печати и другие знаки защиты. Два экземпляра списков незамедлительно передаются участковому избирательному бюро, а один экземпляр хранится в примэрии/дипломатическом представительстве или консульстве.

(10) Изменения в списках избирателей могут запрашиваться избирателями в Центральной избирательной комиссии или в избирательном бюро не позднее дня, предшествующего дню выборов. Избирательное бюро незамедлительно сообщает о них Центральной избирательной комиссии с приложением подтверждающих документов: заявления и декларации избирателя, копии документов, удостоверяющих личность.»

11. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О., 1997г., №54-55, ст.502):

**Протокол №1 к Конвенции
Статья 3**

Право на свободные выборы

«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти.»

12. Применимые положения Всеобщей декларации прав человека (принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке, ратифицированной Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

Статья 21

«1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобъемлющем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

13. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается особенностей образования и функционирования зарубежных избирательных участков.

14. Таким образом, обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как обеспечение избирательного права граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, и порядок образования зарубежных избирательных участков.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

15. В определении от 2 июня 2015 года (см. §3) Конституционный суд отметил, 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, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

16. Положения ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

17. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются следующие положения ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах: «на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Положение о предварительной регистрации утверждается Центральной избирательной комиссией».

18. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект конституционного контроля.

19. 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 статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

20. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

21. Конституционный суд обращает внимание, что авторы ссылаются на предполагаемое нарушение ст.1, ст.4, ст.5, ст.7, ст.38, ст.41 и ст.54 Конституции.

22. Относительно ст.1, ст.4, ст.5 и ст.7 Конституции, Конституционный суд отмечает, что указанные конституционные нормы носят первичный и общеобязательный характер, лежат в основе любого правового регулирования и не могут служить в качестве отдельных и индивидуальных оснований.

23. Конституционные нормы, содержащиеся в ст.54, не имеют автономного значения и подлежат применению в сочетании с конституционными нормами, гарантирующими основное право.

24. Также, Конституционный суд подчеркивает, что в аргументах авторов обращения не прослеживается связь между оспариваемыми положениями и нормами ст.41 Конституции.

25. Таким образом, для прояснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из ст.38 Конституции, из своей предыдущей практики, а также из практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 38 КОНСТИТУЦИИ

26. Авторы обращения утверждают, в частности, что оспариваемые положения нарушают ст.38 ч.(2) Конституции, согласно которой:

«[...]»

(2) Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом.

[...»]

1. Аргументы авторов обращения

27. Авторы обращения полагают, что образование зарубежных избирательных участков на основании предварительной регистрации граждан не обеспечивает избирательное право всех граждан, находящихся за границей, как того требуют положения ст.38 ч.(2) Конституции.

28. Они считают также, что ч.(3) ст.29¹ содержит дискреционные для властей положения по созданию зарубежных избирательных участков.

2. Аргументы властей

29. В письменном мнении Парламента отмечается, что предварительная регистрация избирателей, находящихся за рубежом, не ограничивает избирательное право, а является для органов Республики Молдова способом организационного порядка для обеспечения осуществления избирательного права путем образования дополнительных избирательных участков в других населенных пунктах, помимо тех, где находятся дипломатические представительства и консульства Республики Молдова, с согласия компетентных органов соответствующих стран, в случае, если граждане Республики Молдова изъявляют такого желания.

30. Государство Республика Молдова путем предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом, предусмотренной ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах, стремится создавать условия для более широкого представительства и участия в выборах всех граждан Республики Молдова с правом голоса, независимо от их местонахождения, одним из требований являясь компактное проживание на определенной территории и оправданность расходов, связанных с созданием дополнительных избирательных участков в соответствующей местности.

31. Президент Республики Молдова в письменном мнении отмечает, что оспариваемые положения не обуславливают осуществление избирательного права молдавскими гражданами, которые находятся за рубежом, от предварительной регистрации, не лишают избирателей права голосовать за границей на другом избирательном участке или в Республике Молдова по дополнительным спискам. Регистрация необходима лишь для того, чтобы открыть новые избирательные участки.

32. При том, что Центральная избирательная комиссия, создавая избирательные участки за рубежом, руководствуется в принципе только предварительной регистрацией граждан, без учета других критериев, регистрация не может рассматриваться как ограничение или нарушение ст.38 Конституции.

33. Президент Республики Молдова считает, что оспариваемые положения не затрагивают сущность избирательных прав, не нарушают право лиц участвовать в выборах, не упраздняют свободное волеизъявление граждан, они просто предусматривают условие предварительной регистрации молдавских граждан, находящихся за

границей, для образования дополнительных зарубежных избирательных участков. Эти положения лишь устанавливают порядок проведения голосования за рубежом.

34. Согласно письменному мнению Правительства, условие предварительной регистрации не превышает свободу усмотрения, признанную за государствами в области выборов. Регистрацией преследуются правомерные цели: определение числа граждан, находящихся за рубежом, для упрощения осуществления избирательного права путем создания дополнительных избирательных участков, составление списков избирателей, которые будут голосовать на соответствующем избирательном участке, а также определение количества необходимых на этих участках бюллетеней.

35. Правительство отмечает, что от организации и работы избирательных участков и избирательных бюро зависит качество избирательной системы, а также соблюдение процедур, связанных с голосованием. Поэтому требование о предварительной регистрации не является произвольным ограничением избирательного права, несовместимым с положениями ст.3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст.38, ст.41 Конституции.

36. В письменном мнении Центральной избирательной комиссии отмечается, что институт предварительной регистрации – это инструмент, при помощи которого выявляются дополнительные населенные пункты, где в день парламентских выборов или республиканского референдума компактно могут находиться граждане Республики Молдова.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

37. Согласно ст.2 Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы.

38. Конституционный суд отмечает, что национальный суверенитет – это право народа безоговорочно решать интересующие его вопросы и продвигать их в формах, определенных Высшим законом. Данный конституционный принцип вытекает из ст.1 Конституции, закрепляющей суверенный характер государства.

39. Конституционный суд подчеркивает, что в соответствии с конституционной нормой национальный суверенитет осуществляется народом Республики Молдова непосредственно путем участия в парламентских и местных выборах, а также в референдумах.

40. В Постановлении №15 от 27 мая 2014 года Конституционный суд подчеркнул:

«46. [...] по смыслу ст.2 Конституции, **только народ может устанавливать подлинную демократию, путем осуществления национального суверенитета непосредственно или через своих представителей, избранных в результате демократических выборов.**»

41. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), гласит:

«Наряду с правами человека и верховенством права демократия является одним из трех столпов европейского конституционного наследия, а также деятельности Совета Европы. Демократия немыслима без выборов, проводящихся в соответствии с определенными принципами, которые и придают им демократический статус.»

42. Конституционный суд напоминает, что конституционные нормы ст.1 ч.(3) и ст.2 ч.(1) необходимо рассматривать в соотношении с нормами ст.38 Высшего закона, согласно которым воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

43. Конституционный суд отмечает, что право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста. Это право закреплено ст.38 ч.(2) Конституции и является одним из основных избирательных прав.

44. Конституционный суд отмечает, что граждане реализуют на практике свое избирательное право путем участия в выборах Парламента, органов местного публичного управления, а также в референдумах.

45. В этом смысле, в Постановлении №15 от 27 мая 1998 года Конституционный суд подчеркнул, что выборы являются не только средством осуществления политических прав граждан, закрепленных в Конституции, но и средством, обеспечивающим наделение учреждений демократического государства способностью четкого самовыражения с тем, чтобы сделать возможным создание политических центров, способных принимать эффективные решения и способных придавать государственной деятельности общую ориентацию.

46. Свойственные для правового государства, **выборы и референдум являются преимущественно формами прямой демократии**, которыми избиратели выражают свою волю.

47. В качестве основополагающего права, избирательное право, в соответствии со ст.4 Конституции, толкуется и применяется в том

числе в соотношении с гарантиями, установленными Всеобщей декларацией прав человека, Европейской конвенцией и Международным пактом о гражданских и политических правах, согласно которым воля народа составляет основу государственной власти.

48. Являясь одним из существенных элементов правового государства, в общем, и избирательной системы, в частности, тем не менее, **избирательное право не относится к категории прав, которые носят абсолютный характер.**

49. В своей юриспруденции ЕСПЧ отметил, что право участвовать в свободных выборах, закрепленное ст.3 Протокола №1 к Европейской конвенции, не имеет абсолютного характера, что допускаются ограничения, для чего государства-участники пользуются свободой усмотрения в этой области.

50. ЕСПЧ подчеркнул, что в Европе существуют многочисленные формы организации и функционирования избирательных систем и множество различий, которые касаются исторического развития, культурного многообразия и политического мышления, но каждое государство-участник имеет обязанность включить это право в собственную концепцию о демократии.

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

51. Конституционный суд подчеркивает, что являясь высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и обладая по Конституции исключительными полномочиями, Парламент регламентирует избирательную систему органическим законом. В осуществление законодательных полномочий, предусмотренных положениями ст.72 Конституции, Парламент вправе принимать, изменять и отменять положения, касающиеся избирательной системы.

52. Конституционный суд отмечает, что несмотря на то, что Парламент обладает конституционным правом по регулированию избирательной системы органическим законом, это право не может выходить за пределы, обозначенные буквой и духом Конституции.

53. Конституционный суд отмечает, что порядок проведения парламентских выборов, выборов в местные органы публичного управления, а также референдумов, определяется Кодексом о выборах.

54. В целях обеспечения осуществления избирательного права всеми гражданами, ст.2 ч.(3) Кодекса о выборах предусматривает, что граждане Республики Молдова, проживающие за ее пределами, пользуются всей полнотой избирательных прав. Дипломатические

представительства и консульства обязаны создавать условия для свободной реализации гражданами своих избирательных прав.

55. Конституционный суд отмечает, что согласно указанным положениям избирательным правом обладают все граждане Республики Молдова, как те, которые проживают в стране, так и те, которые проживают за рубежом.

56. В этом контексте, согласно Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, принятому Венецианской комиссией в 2002 г., местонахождение может стать условием для осуществления избирательного права. В то же время, Свод предусматривает, что право избирать и быть избранным **может быть предоставлено** гражданам, проживающим за рубежом.

57. Конституционный суд отмечает, что особенности образования избирательных участков за рубежом предусмотрены в ст.29¹ Кодекса о выборах.

58. Так, согласно ст.29¹ ч.(2) Кодекса о выборах, в случае проведения парламентских выборов и республиканского референдума при дипломатических представительствах и консульствах Республики Молдова образуются один или несколько избирательных участков для избирателей, находящихся в день выборов за рубежом.

59. Часть (3) этой же статьи предусматривает, что помимо указанных избирательных участков, с согласия компетентных властей соответствующей страны образуются избирательные участки и в других населенных пунктах. Образование этих избирательных участков устанавливается Центральной избирательной комиссией по предложению Правительства в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции и другими центральными органами публичного управления на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Положение о предварительной регистрации утверждается Центральной избирательной комиссией.

60. Конституционный суд отмечает, что образование зарубежных дополнительных избирательных участков, кроме работающих при дипломатических представительствах, на которые распространяется юрисдикция Республики Молдова, реализуется *на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом, и с согласия компетентных органов соответствующей страны*.

61. Конституционный суд отмечает, что порядок создания за рубежом дополнительных избирательных участков, помимо тех, которые работают при дипломатических представительствах, является исключительной компетенцией государства. Так, государство может выработать определяющие критерии, на основании которых может открывать избирательные участки. Эти критерии необходимы органам,

ответственным за проведение избирательного процесса, по техническим соображениям.

62. Конституционный суд подчеркивает, что требованием о предварительной регистрации граждан Республики Молдова, которые обладают избирательным правом, государство преследует следующие законные цели: определить число избирателей, которые находятся за рубежом, для образования за границей дополнительных избирательных участков; составить списки избирателей, которые будут голосовать на соответствующем избирательном участке, а также определить количество бюллетеней для распределения на соответствующие избирательные участки.

63. Конституционный суд обращает внимание, что **предварительная регистрация не является обязательной**. Граждане, которые по различным причинам не могут регистрироваться предварительно, могут прийти в день голосования на любом зарубежном избирательном участке и **реализовать свое избирательное право** в условиях Положения о голосовании граждан Республики Молдова, находящихся за пределами страны, утвержденного Постановлением Центральной избирательной комиссии №3375 от 27 июля 2010 года. Эти граждане будут включены в дополнительные списки избирателей.

64. Таким образом, **отсутствие предварительной регистрации не ограничивает избирательное право. Регистрация является определяющим критерием для компетентных органов, ответственных за проведение избирательного процесса, а не для избирателей.**

65. Конституционный суд подчеркивает, что оспариваемыми положениями, которые предусматривают образование дополнительных к действующим при дипломатических представительствах избирательных участков, законодатель создал дополнительные условия для реализации избирательного права гражданами Республики Молдова, которые находятся за рубежом.

66. На основании изложенного, Конституционный суд заключает, что требование, установленное Кодексом, не затрагивает сущность избирательных прав, не нарушает избирательное право, не ущемляет свободное волеизъявление народа на парламентских выборах или референдумах. Оспариваемые положения лишь предусматривают порядок образования дополнительных избирательных участков.

67. Исходя из изложенного, Конституционный суд заключает, что ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах не затрагивает положения ст.38 ч.(2) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ СТ.29¹
Ч.(3) КОДЕКСА О ВЫБОРАХ (ОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЗА РУБЕЖОМ)

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ:

1. Считать *необоснованным* обращение депутатов Парламента Аллы Долинцэ и Василе Боля.
2. Признать *конституционным* текст «на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Положение о предварительной регистрации утверждается Центральной избирательной комиссией.» из ст.29¹ ч.(3) Кодекса о выборах.
3. 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 № 15 от 16 июня 2015 года
Дело № 12a/2015*