



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в
некоторые законодательные акты
(запрет голосования по советским паспортам)**

(Обращение № 29а/2014)

**КИШИНЭУ,
27 мая 2014 года**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Серджиу Стратана,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 17 апреля 2014 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Артура Решетникова и Игоря Время, представленное в Конституционный суд 17 апреля 2014 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) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

2. В публичном заседании авторы обратились с запросом о расширении объекта обращения и о контроле конституционности пункта 1 Приложения №2 к Постановлению Правительства №210 от 24 марта 2014 года о предоставлении льгот при выдаче удостоверяющих личность документов, предусматривающего, что паспорта, выданные в СССР, действительны до 1 сентября 2014 года.

3. Авторы обращения считают, что положения Закона №61 от 11 апреля 2014 года, признающие утратившими силу подпункты b) и c) из ч.(3) ст.53 Кодекса о выборах и из пункта 12 Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы», утвержденной Законом №101-XVI от 15 мая 2008 года, нарушают ст.1 ч.(3), ст.4, ст.5, ст.7, ст.8, ст.15, ст.16, ст.18, ст.23, ст.31, ст.32, ст.38, ст.39, ст.53, ст.54, ст.56, ст.60 и ст.61 Конституции и некоторые положения международных актов.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

4. Определением Конституционного суда от 19 мая 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым. Вместе с тем, было отклонено ходатайство о приостановлении действия оспариваемых положений в пользу рассмотрения обращения в срочном порядке.

5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал автор, депутат Парламента Игорь Время. Со стороны Парламента присутствовал Серджиу Кирикэ, главный консультант Общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство было представлено заместителем министра юстиции – Николае Ешану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

7. 11 апреля 2014 г. Парламент принял Закон №61 о внесении изменений в некоторые законодательные акты. Данным законом вносятся поправки в Кодекс о выборах и в Концепцию Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы», утвержденную Законом №101-XVI от 15 мая 2008 года.

8. Внесенными изменениями были признаны утратившими силу подпункты b) и c), содержащиеся в ч.(3) ст.53 Налогового кодекса и в пункте 12 Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы», в результате чего запрещается голосование на основании следующих документов, удостоверяющих личность:

«b) бывшего советского паспорта образца 1974 года с отметкой о гражданстве Республики Молдова, государственным идентификационным номером физического лица (IDNP) и указанием места прописки;

c) бывшего советского паспорта образца 1974 года без государственного идентификационного номера (IDNP), с отметкой “бессрочный”, отметкой о гражданстве Республики Молдова и указанием места прописки – для лиц, отказавшихся от удостоверяющих личность документов Республики Молдова из религиозных соображений.»

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 1

Государство Республика Молдова

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

«[...]

(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 2

Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа.»

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) 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.»

Статья 72

Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы.

(2) Конституционные законы - это законы по пересмотру Конституции.

(3) Органическим законом регламентируются:

- а) избирательная система;
 - б) организация и проведение референдума;
 - с) организация и деятельность Парламента;
 - д) организация и деятельность Правительства;
 - е) организация и деятельность Конституционного суда, Высшего совета магистратуры, судебных инстанций, административного суда;
 - ф) организация местного управления, территории, а также общий режим местной автономии;
 - г) организация и деятельность политических партий;
 - h) порядок создания особой экономической зоны;
 - и) общий правовой режим собственности и наследования;
 - j) общий режим трудовых отношений, профессиональные союзы и социальная защита;
 - к) общая организация образования;
 - l) общий режим религиозных культов;
 - т) режим чрезвычайного, осадного и военного положения;
 - п) правонарушения, наказания и режим отбывания наказаний;
 - о) объявление амнистии и помилования;
 - р) другие области, по которым Конституцией предусмотрено принятие органических законов;
 - г) другие области, по которым Парламентом признано необходимым принятие органических законов.
- 4) Ординарные законы действуют во всех областях общественных отношений, за исключением областей, регулируемых конституционными и органическими законами.»

10. Применимые положения Кодекса о выборах №1381-XIII от 21 ноября 1997 года (М.О., 1997 г., №81/67):

Статья 53

Проведение голосования

«[...]

(3) Голосование осуществляется на основании следующих документов, удостоверяющих личность:

- а) удостоверение личности гражданина Республики Молдова с вкладышем, подтверждающим постоянное место жительства или место нахождения избирателя на территории избирательного участка;
- д) временное удостоверение личности с отметкой о гражданстве Республики Молдова и указанием места жительства его владельца;
- е) паспорт для въезда в страну/ выезда из страны, матросская книжка – на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова в случае парламентских выборов или общенационального референдума;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

ф) служебное удостоверение для военнослужащих срочной службы, билет гражданской службы, выданный Центром гражданской службы лицам, проходящим гражданскую (альтернативную) службу.
[...]]»

11. Применимые положения Закона №101-XVI от 15 мая 2008 года о Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы» (М.О., 2008 г., №117-119/457):

«12. В ГАИС “Выборы” используются следующие документы, удостоверяющие личность:

а) удостоверение личности гражданина Республики Молдова с вкладышем, подтверждающим постоянное место жительства или место нахождения избирателя на территории избирательного участка;

д) временное удостоверение личности с отметкой о гражданстве Республики Молдова и указанием места жительства его владельца;

е) паспорт для въезда в страну/выезда из страны, матросская книжка – на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова в случае парламентских выборов или общенационального референдума;

ф) военный билет для военнослужащих срочной службы, билет гражданской службы, выданный Центром гражданской службы лицам, исполняющим гражданскую (альтернативную) службу.»

12. Применимые положения Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты (М.О., 2014 г., №110-114/280):

«Ст.І. – В части (3) статьи 53 Кодекса о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года (Официальный монитор Республики Молдова, 1997 г., № 81, ст.667), с последующими изменениями, пункты б) и с) признать утратившими силу.

Ст.ІІ. – В пункте 12 Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы», утвержденной Законом № 101-XVI от 15 мая 2008 года (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 117–119, ст.457), с последующими изменениями, подпункты б) и с) признать утратившими силу.

Ст.ІІІ. – Настоящий закон вступает в силу с 1 сентября 2014 года.»

13. Применимые положения Закона №85 от 29 мая 2014 года о предоставлении льгот при обмене советских паспортов (М.О., 2014 г., №167-168, ст.369):

«Ст.1. – Физические лица, обменивающие советские паспорта образца 1974 года на удостоверения личности, освобождаются от уплаты государственной пошлины, предусмотренной подпунктами d), e) и f) пункта 2) статьи 3 Закона о государственной пошлине № 1216-XII от 3 декабря 1992 года, за выдачу свидетельств в связи с изменением, дополнением, исправлением и восстановлением записей актов гражданского состояния, за выдачу повторных свидетельств о регистрации актов гражданского состояния, а также за выдачу из архива выписок о регистрации актов гражданского состояния.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

Ст.2. – Действие настоящего закона прекращается 1 сентября 2014 года.»

14. Применимые положения Постановления Правительства №210 от 24 марта 2014 года о предоставлении льгот при выдаче удостоверяющих личность документов (М.О., 2014 г., №72-77, ст.233):

«1. Удостоверяющие личность документы Национальной паспортной системы выдаются гражданам Республики Молдова бесплатно, в указанном ниже порядке:

1) Удостоверение личности гражданина Республики Молдова, при первичной выдаче, в том числе при замене паспорта советского образца (1974 года), а также в следующих случаях:

а) лицам с тяжелым, выраженным или средним ограничением возможностей, при замене удостоверения личности;

б) лицам, имеющим, согласно законодательству Республики Молдова, статус ветерана войны, при замене удостоверения личности, одновременно;

с) участникам ликвидации последствий Чернобыльской аварии, при замене удостоверения личности, одновременно;

д) жертвам торговли людьми, не имеющим удостоверения личности;

е) лицам, находящимся на государственном попечении в резиденциальном социальном учреждении, при замене удостоверения личности и при подаче заявления об его утере или краже.

[...]»

15. Применимые положения Постановления Правительства №275 от 16 апреля 2014 года о предоставлении некоторых освобождений от платы за услуги по выдаче актов гражданского состояния (М.О., 2014 г., №92-98, ст.301):

«1. Освободить от платы за услуги по выдаче актов гражданского состояния, предоставляемые Службой гражданского состояния и отделами записи актов гражданского состояния, согласно Перечню и тарифам, утвержденным Постановлением Правительства № 738 от 20 июня 2008 г., физических лиц (пенсионеры, жители левобережных районов Днестра и лица, которые отказались от государственного идентификационного номера и автоматизированного учета в Государственном регистре населения), граждан Республики Молдова, являющихся владельцами паспортов советского образца (модель 1974 года), для получения документов гражданского состояния, необходимых для обязательного представления при подаче заявления о выдаче удостоверения личности, с соблюдением требований, установленных в Законе № 100-XV от 26 апреля 2001 года об актах гражданского состояния.

2. Настоящее постановление применяется до 1 сентября 2014 года.

[...]»

16. Соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека (принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

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.»

17. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с внесенными дополнительными протоколами изменениями (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года), далее – *Европейская конвенция*:

Протокол №1

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.»

18. Применимые положения Международного пакта о гражданских и политических правах (принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и ратифицированного Республикой Молдова Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990)

Статья 2

«1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.»

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

ВОПРОСЫ ПРАВА

19. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается ограничения возможности голосования на основании бывшего советского паспорта образца 1974 года.

20. Обращение относится к ряду конституционных взаимосвязанных элементов и принципов, таких как концепция правового государства, принцип осуществления национального суверенитета и осуществление избирательного права.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

21. Конституционный суд отмечает, что авторы обращения просят осуществить предварительный конституционный контроль Закона №61 о внесении изменений в некоторые законодательные акты, принятого Парламентом в окончательном чтении 11 апреля 2014 года.

22. В Постановлении №9 от 14 февраля 2014 года Конституционный суд подчеркнул, что конституционный контроль распространяется на законы, принятые Парламентом, и осуществляется как после, так и до их опубликования в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova», по запросу Президента Республики Молдова и других субъектов с правом обращения в Конституционный суд.

23. Таким образом, Определением от 19 мая 2014 года, 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.

24. Вместе с тем, Конституционный суд обращает внимание на то, что 9 мая 2014 года оспариваемый закон был опубликован в «Monitorul Oficial» (№110-114/280). Таким образом, согласно Постановлению №9 от 14 февраля 2014 года, превентивный конституционный контроль закона переходит в последующий конституционный контроль.

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЗАПРЕТА ГОЛОСОВАНИЯ ПО СОВЕТСКИМ ПАСПОРТАМ

26. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля является Закон №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты, которым признаны утратившими силу подпункты b) и c) из ч.(3) ст.53 Кодекса о выборе и из пункта 12 Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы», утвержденной Законом №101-XVI от 15 мая 2008 года.

27. Конституционный суд отмечает, что внесенные изменения запрещают голосование по бывшим советским паспортам.

28. Конституционный суд установил, что оспариваемые положения Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты ранее не составляли объект конституционного контроля.

29. 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.

30. Конституционный суд отмечает, что в соответствии с конституционными нормами его прерогатива состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

31. В этом контексте, в связи с запросом о контроле конституционности пункта 1 Приложения №2 к Постановлению Правительства №210 от 24 марта 2014 года о предоставлении льгот при выдаче удостоверяющих личность документов, Конституционный суд отмечает, что этот пункт предусматривает, что паспорта, выданные в СССР, действительны до 1 сентября 2014 года. Таким образом, объект оспариваемой нормы Постановления Правительства не составляют документы, удостоверяющие личность, на основании которых допускается голосование.

32. Учитывая изложенное, Конституционный суд рассмотрит по существу Закон №61 от 11 апреля 2014 года.

33. Для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.38 в сочетании со ст.54 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 38 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.54
КОНСТИТУЦИИ

34. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения вступают в противоречие со ст.38 Конституции, согласно которой:

«(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.»

35. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения нарушают и нормы ст.54 Конституции, в соответствии с которыми:

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

(2) 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.»

1. Аргументы авторов обращения

36. Авторы обращения утверждают, что оспариваемый закон ущемляет одно из основных прав – избирательное право, несмотря на определение Республики Молдова как правовое государство.

37. Так, авторы обращения считают, что в результате принятия оспариваемых положений, владельцы бывшего советского паспорта не смогут участвовать и голосовать на выборах. Они отмечают, что любое ограничение избирательного права должно иметь в основу убедительные и объективные аргументы, а лица, обладающие избирательным правом, должны пользоваться полной свободой при избрании кандидатов.

38. По мнению авторов обращения, оспариваемый закон вступает в противоречие не только с конституционными нормами, но и с другими действующими нормативными актами, включая Закон №273-XIII от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы и Постановление Правительства Республики Молдова №125 от 18 февраля 2013 года об утверждении

Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова.

39. Авторы обращения указывают на то, что Венецианская комиссия рекомендует государствам не вносить изменения в избирательное законодательство в течение одного года до выборов. Несмотря на это, законодатель принял оспариваемый закон, руководствуясь политическими соображениями и интересами, с намерением лишить внушительное число граждан избирательного права, так как считают, что они проголосуют за оппозиционную партию.

2. Аргументы властей

40. По мнению Парламента, обмен бывших советских паспортов – это часть политики государства по обеспечению граждан Республики Молдова удостоверяющими личность документами Национальной паспортной системы. Парламент считает неприемлемым, чтобы через 22 года после провозглашения независимости, в эпоху информационного развития общества, в Республике Молдова остались в обращении документы, выданные несуществующим государством. Более того, учитывая предоставление государством льгот при обмене этих документов, установление предельного срока их действия не может расцениваться как нарушение прав граждан.

41. Президент Республики Молдова в письменной точке зрения отмечает, что оспариваемые положения не превышают конституционные рамки, так как они обусловлены, в частности, интересами безопасности государства и тенденцией развития и утверждения Республики Молдова как независимого и суверенного государства. По его мнению, вмешательство соответствует преследуемой цели, не затрагивает существование избирательных прав, не нарушает право участия в выборах, не упраздняет свободное волеизъявление, не лишает избирательное право сущности, а только обуславливает его осуществление обменом бывших советских паспортов.

42. По мнению Правительства, государство вправе устанавливать, через законодательный орган, на основании ст.66 п.а) и ст.72 ч.(2) Конституции, правила или условия, относящиеся к статусу гражданина. Изменения, внесенные в указанные законы, не затрагивают и не ограничивают избирательное право, гарантированное Высшим законом, а лишь укрепляют правовой институт обязанностей каждого гражданина перед правовым государством. Более того, государство способствует осуществлению данного права, предоставляя льготы при оформлении документов, удостоверяющих личность.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

43. Согласно ст.1 ч.(3) Конституции, 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.

44. Развивая концепцию правового государства, ст.2 ч.(1) Высшего закона предусматривает, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

45. В Постановлении №8 от 19 июня 2012 года Конституционный суд подчеркнул:

«В условиях правового государства политическая власть принадлежит народу. Если первые два определяющие элементы государства – территория и население – носят материально-объективный характер, третий существенный элемент – национальный суверенитет – имеет волевой, субъективный характер и означает, что право властвования принадлежит народу.»

46. Конституционный суд отмечает, что, 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.

47. В этом смысле, в Постановлении №16 от 29 марта 2001 года Конституционный суд отметил следующее:

«[Н]ациональный суверенитет согласно Конституции – это абсолютная власть народа, осуществляющего ее через представительные органы государственной власти, суверенным выразителем которой он является. В этом смысле суверенитет является неотъемлемым, поскольку представительным органам передается только его осуществление. Осуществление суверенитета реализуется при непосредственном участии народа в референдумах и выборах, а также путем принятия решений им непосредственно.»

48. И Венецианская комиссия в принятом на 52-й сессии Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (Венеция, 18-19 октября 2002 года) подчеркнула:

«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.»

49. Конституционный суд вновь указывает на то, что конституционные нормы ст.1 ч.(3) и ст.2 ч.(1) необходимо соотносить с положениями 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.

50. Конституционный суд отмечает, что на практике избирательное право реализуется через выборы. В этом смысле, в Постановлении №15 от 27 мая 1998 года Конституционный суд отметил, что:

«[В]ыборы 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 направленность.»

51. Согласно ст.72 ч.(3) п.а) Конституции, органическим законом Парламент регламентирует избирательную систему. Во исполнение конституционной нормы, Законом №1381-ХІІІ от 21 ноября 1997 года законодатель принял Кодекс о выборах.

52. Конституционный суд отмечает, что хотя Парламент имеет конституционное право определить избирательную систему органическим законом, эта система не может выходить за рамки буквы и духа Конституции.

53. Так, при принятии Кодекса о выборах и любого другого органического закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс Парламент должен руководствоваться конституционными принципами, такими как правовое государство, право избирать, равенство, свобода мнений и выражения, право на управление, право на информацию, свобода собраний и т.д. Конституционный суд обязан реагировать на каждое обращение в случае отступления законодателя от этих принципов.

54. В этом контексте, Венецианская комиссия в Руководящих принципах относительно выборов, принятых на 51-й пленарной сессии (Венеция, 5-6 июля 2002 года), подчеркнула:

«а. Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий.

б. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.»

55. Конституционный суд отмечает, что одним из основополагающих элементов правового государства, в общем, и избирательной системы, в частности, является избирательное право.

Тем не менее, избирательное право не относится к категории прав, имеющих абсолютного характера.

56. В этом смысле, Конституционный суд обращает внимание на допустимость ограничения некоторых прав или свобод в условиях, предусмотренных ст.54 ч.(2) Конституции, согласно которой 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. Также, согласно ч.(4) ст.54, ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.

57. В соответствии с положениями ст.54 ч.(3) Конституции, права, провозглашенные в ст.20-24 Высшего закона, не подлежат ограничению. Избирательное право не подпадает под действие ч.(3) ст.54 Конституции, следовательно, может быть ограничено.

58. Более того, в Постановлении *Скоппола против Италии (№3)* ЕСПЧ подчеркнул следующее:

«82. ЕСПЧ отмечает также, что права, защищаемые данной статьей (ст.3 Протокола №1), имеют существенное значение для создания и поддержания основ подлинной демократии в правовом государстве (Hirst против Соединенного королевства, №2, §58). Наряду с другими, избирательное право не является привилегией. В XXI веке, в демократическом государстве выбор должен быть в пользу предоставления данного права наибольшему количеству людей, всеобщее избирательное право является основополагающим принципом (Mathieu-Mohin и Glerfayt против Бельгии параграф 51 и Hirst против Соединенного королевства, №2, § 59) [...]».

83. Тем не менее, права, закрепленные ст.3 Протокола №1, не носят абсолютный характер: государства-участники могут устанавливать ограничения, располагая в этой области свободой усмотрения. ЕСПЧ неоднократно указал на то, что в этой области существует широкая свобода усмотрения (Mathieu-Mohin и Glerfayt, § 52; Matthews против Соединенного королевства, § 63; Labita против Италии, § 201; Падколзина против Латвии, § 33). **Существует множество эффективных средств организации и функционирования избирательных систем, в Европе есть много различий, особенно в историческом развитии, культурном многообразии и политическом мышлении, но каждое государство-участник обязано включить его в собственную демократическую концепцию.»**

3.2. *Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела*

59. Органический Закон №61 о внесении изменений в некоторые законодательные акты был принят Парламентом 11 апреля 2014 года. Этим законом были признаны утратившими силу пп.б) и пп.с) из ч.(3) ст.53 Кодекса о выборах, которые позволяли голосовать при предъявлении бывшего советского паспорта.

60. Итак, внесенные изменения запрещают голосование на основании следующих документов, удостоверяющих личность:

«b) бывшего советского паспорта образца 1974 года с отметкой о гражданстве Республики Молдова, государственным идентификационным номером физического лица (IDNP) и указанием места прописки;

с) бывшего советского паспорта образца 1974 года без государственного идентификационного номера (IDNP), с отметкой “бессрочный”, отметкой о гражданстве Республики Молдова и указанием места прописки – для лиц, отказавшихся от удостоверяющих личность документов Республики Молдова из религиозных соображений.»

61. Конституционный суд отмечает, что голосование осуществляется только на основании удостоверения личности; временного удостоверения личности; паспорта для въезда/выезда из страны; матросской книжки; служебного удостоверения для военнослужащих срочной службы или билета, выданного Центром гражданской службы лицам, проходящим гражданскую (альтернативную) службу.

62. Кроме того, Конституционный суд напоминает, что избирательное право, не являясь абсолютным, подлежит ограничению, при регулировании данного права Парламент пользуется широкой свободой усмотрения.

63. В решении по делу *Hirst (№2) против Соединенного королевства* ЕСПЧ отметил, что исключение любой группы лиц или категории населения должно быть совместимым с принципами, которые лежат в основе ст.3 Протокола №1.

64. Конституционный суд отмечает, что при конституционном контроле любого вмешательства в осуществление избирательного права необходимо установить, если ограничение не затрагивает сущность права и не лишает его эффективности.

65. Конституционному суду надлежит также установить следующее: а) предусмотрено ли вмешательство законом; б) является ли оно мерой, необходимой в демократическом обществе, и преследует ли правомерную цель; с) является ли оно соразмерным с преследуемой целью.

66. Ниже, учитывая указанные требования, Конституционный суд рассмотрит совместимость вмешательства с положениями ст.38 Конституции.

а) Предусмотрено ли вмешательство законом

67. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.23 ч.(2) Конституции, 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.

68. В этом смысле, Конституционный суд подчеркивает, что положения Закона №61 от 11 апреля 2014 года четко сформулированы, не вызывают неоднозначного толкования, являются доступными, так как были опубликованы в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» и каждое заинтересованное лицо может ознакомиться с их содержанием. Также, они являются предсказуемыми, поскольку позволяют гражданам Республики Молдова – обладателям бывшего советского паспорта с достаточной точностью определить свое поведение и подчинить его правилам, существующим в обществе, с тем, чтобы исключить ограничения своих прав.

б) Является ли вмешательство необходимым в демократическом обществе и преследует ли оно правомерную цель

69. Конституционный суд отмечает, что 27 августа 1991 года, основываясь на вековом стремлении народа жить в суверенной стране, Республика Молдова провозгласила свою независимость.

70. 29 июля 1994 года Парламент Республики Молдова, учитывая непрерывную государственность молдавского народа в историческом и этническом пространстве его национального становления, признавая правовое государство, гражданский мир, демократию, достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм высшими ценностями, принял Конституцию Республики Молдова, провозглашая ее Высшим законом общества и государства, в соответствии с которой Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

71. Конституционный суд отмечает, что государственный суверенитет предполагает верховенство и независимость государственной власти во внутренних и внешних отношениях.

72. Во внутренних отношениях, суверенитет означает исключительное право государства осуществлять на своей территории высшую политическую власть (законодательную, судебную и исполнительную).

73. Согласно ст.2 ч.(1) Высшего закона, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его

непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

74. Конституционный суд отмечает, что конституционной нормой законодатель установил, что народ является единственным носителем национального суверенитета.

75. В качестве суверенного государства, Республика Молдова определила свой социально-политический режим и свою социально-экономическую и законодательную систему.

76. Конституционный суд отмечает, что, в силу своего суверенитета, Республика Молдова обладает исключительным правом выдавать на своей суверенной территории документы, удостоверяющие личность, приняв для этого 9 ноября 1994 года Закон №273-ХІІІ об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы.

77. Конституционный суд обращает внимание на то, что Закон №273-ХІІІ, с последующими изменениями, предусматривает типы документов, удостоверяющих личность, их применение, описание, сроки действия и порядок выдачи и изъятия.

78. Согласно закону, удостоверяющими личность документами национальной паспортной системы являются все типы паспортов, удостоверений личности, виды на жительство и проездные документы (ст.1 ч.(1)). (2) Эти документы являются собственностью государства (ст.1 ч.(2)).

79. Во исполнение Закона №273-ХІІІ от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы, Правительство, Постановлением №776 от 4 октября 2013 года, утвердил План действий по обмену паспортов советского образца. Одним из мероприятий этого плана является принятие оспариваемых положений.

80. Конституционный суд считает недопустимым, чтобы в суверенном и независимом государстве, каким является Республика Молдова, его граждане пользовались документами, удостоверяющими личность, выданными несуществующим государством.

81. Несмотря на то, что после распада СССР для обмена советских паспортов был необходим определенный переходный период, этот срок не может быть безграничным.

82. Кроме того, что выдача документов, удостоверяющих личность, является исключительным правом суверенного государства, обмен советских паспортов необходим и по техническим соображениям. Как отмечалось выше, любой документ, удостоверяющий личность, действителен в течение определенного времени, по истечении которого выдается другой документ, с соблюдением строго установленной процедуры.

83. Конституционный суд отмечает, что запретом голосования по советским паспортам преследуются законные цели: укрепление гражданского духа, уважение правового государства, надлежащее функционирование и поддержание демократии.

84. Конституционный суд отмечает, что целью Закона №61 от 11 апреля 2014 года является создание единообразной правовой основы для обеспечения всех граждан Республики Молдова удостоверениями личности.

85. В заключение, Конституционный суд отмечает, что вмешательство является необходимым в демократическом обществе и преследует правомерную цель.

с) Является ли вмешательство соразмерным с преследуемой целью

86. Конституционный суд отмечает, что 29 мая 2014 года Парламент принял Закон №85 о предоставлении льгот при обмене советских паспортов.

87. Согласно данному закону, физические лица, обменивающие до 1 сентября 2014 года советские паспорта образца 1974 года на удостоверения личности, освобождаются от уплаты государственной пошлины, предусмотренной подпунктами d), e) и f) пункта 2) статьи 3 Закона о государственной пошлине № 1216-XII от 3 декабря 1992 года, за выдачу свидетельств в связи с изменением, дополнением, исправлением и восстановлением записей актов гражданского состояния, за выдачу повторных свидетельств о регистрации актов гражданского состояния, а также за выдачу из архива выписок о регистрации актов гражданского состояния.

88. Также, Конституционный суд обращает внимание на то, что Постановление Правительства №210 от 24 марта 2014 года предусматривает, что граждане Республики Молдова получают бесплатно удостоверение личности при первичной выдаче, в том числе при обмене, утере или краже паспорта советского образца (1974 года).

89. Вместе с тем, Постановлением Правительства №275 от 16 апреля 2014 года освобождаются от оплаты услуг по выдаче актов гражданского состояния, предоставляемых Службой гражданского состояния и отделами записи актов гражданского состояния, согласно Перечню и тарифам, утвержденным Постановлением Правительства № 738 от 20 июня 2008 г., физические лица (пенсионеры, жители левобережных районов Днестра и лица, которые отказались от государственного идентификационного номера и автоматизированного учета в государственном регистре населения), граждане Республики Молдова – владельцы советских паспортов (образца 1974 года), для получения документов гражданского состояния, необходимых для

обязательного представления при подаче заявления о выдаче удостоверения личности.

90. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что как Закон №85 от 29 мая 2014 года, так и Постановление №210 от 24 марта 2014 года и №275 от 16 апреля 2014 года предоставляют лицам льготы при обмене советских паспортов.

91. На основании выше изложенного, Конституционный суд заключает, что вмешательство является соразмерным с преследуемой целью, не затрагивает сущность избирательных прав, не нарушает избирательное право, не упраздняет свободное волеизъявление народа для избрания законодательного органа. Оспариваемые положения лишь предусматривают, на основании каких документов, удостоверяющих личность, осуществляется избирательное право.

92. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что, наряду с предпринятыми мерами, Правительству надлежит обеспечить оперативно, в упрощенном порядке и в предписанные сроки все условия для обмена советских паспортов и оформления удостоверений личности.

93. Конституционный суд не может согласиться с авторами обращения, которые утверждают, что законом игнорируются рекомендации Венецианской комиссии не внести изменения в избирательное законодательство в год, когда проводятся выборы.

94. Конституционный суд отмечает, что Венецианская комиссия, приняв на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года) Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, отметила, что «в течение не менее одного года до выборов не могут вноситься изменения, касающиеся **основных элементов избирательного права, в частности, избирательной системы, состава избирательных комиссий и создания избирательных округов.**»

95. Законом №61 от 11 апреля 2014 года Парламент не изменил избирательную систему и другие ее основополагающие элементы, а определил процедуру осуществления избирательного права.

96. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что положения Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты не нарушают положения ст.38 и ст.54 Конституции.

На основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

1. *Считать необоснованным* обращение депутатов Парламента Артура Решетникова и Игоря Время о контроле конституционности Закона №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и пункта 1 Приложения №2 к Постановлению Правительства №210 от 24 марта 2014 года о предоставлении льгот при выдаче удостоверяющих личность документов.

2. *Признать конституционным* Закон №61 от 11 апреля 2014 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

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, 27 мая 2014 года

ПКС № 15

Дело № 29а/2014