

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

изложенное на основании ст.27 ч.(5) Закона о Конституционном суде и ст.67 Кодекса конституционной юрисдикции

1. Постановлением от 30 октября 2012 г. по обращению Высшей судебной палаты об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд признал неконституционной синтагму «В случае соответствия всем требованиям действующего законодательства они составляют обоснованное заключение» из ст.28 п.а) Закона о гражданстве Республики Молдова №1024-XIV от 2 июня 2000 г., с последующими изменениями и дополнениями.

2. По моему мнению, постановление Суда является необоснованным, а положения ст.28 п.а) Закона о гражданстве не противоречащими положениям ст.88 п.с) Конституции.

3. Является бесспорным факт, что регламентирование гражданства – это исключительный вопрос государства. Это вытекает с особой четкостью из конституционных и законодательных положений, согласно которым установление прав и обязанностей граждан, регулирование порядка получения и лишения гражданства являются **исключительным атрибутом государства**. Европейская Конвенция о гражданстве признает, что регламентирование гражданства является суверенным правом и исключительной компетенцией любого государства.

4. Конституция Республики Молдова гарантирует правовой режим гражданства в статьях 17, 18 и 19 и наделяет Президента Республики Молдова полномочием решать вопросы гражданства Республики Молдова (ст.88 п.с) Конституции).

Гражданство Республики Молдова может быть приобретено, сохранено или утрачено только в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом (ст.17 ч.(1) Высшего закона).

5. Закон о гражданстве Республики Молдова, в главе V (ст.27-31), устанавливает обязанности **публичных органов** по вопросам гражданства.

6. Согласно ст.27 закона, Президент Республики Молдова **решает вопросы гражданства** в соответствии с Конституцией и Законом о гражданстве Республики Молдова; издает указы в случаях предоставления, восстановления, лишения гражданства и выхода из гражданства Республики Молдова, а в случае **отказа в предоставлении гражданства**, направляет заявителю аргументированный ответ.

Поскольку, в осуществление государственной власти, государственные органы работают как единый организм, государство может предусмотреть определенные административные фильтры для предварительного рассмотрения заявлений о предоставлении гражданства.

Статьи 28-31 Закона о гражданстве устанавливают обязанности, касающиеся вопросов гражданства, Министерства информационных технологий и связи и его подведомственных органов; Министерства иностранных дел и европейской интеграции и его учреждений; Министерства внутренних дел; Службы информации и безопасности.

7. В соответствии с Положением об организации и функционировании Министерства информационных технологий и связи, утвержденным Постановлением Правительства №389 от 17 мая 2010 г., министерство является центральным отраслевым органом государства, имеющим обязанности по организации регистрации и учета населения Республики Молдова, а также обязанности по организации приема, рассмотрения и обработки заявлений граждан о въезде в страну и выезде из страны, и **оформлению материалов по заявлениям лиц о гражданстве**.

8. Согласно ст.28 п.а) Закона о гражданстве, Министерство информационных технологий и связи **проверяет документы** на предмет их соответствия требованиям законодательства и если устанавливает, что они соответствуют всем требованиям, предусмотренным Законом о гражданстве, составляет обоснованное заключение и направляет их Президенту Республики Молдова для принятия решения. Эти действия носят подготовительный характер, предшествуя изданию Президентом Республики Молдова указа о предоставлении гражданства либо отказа в его предоставлении. Именно Президент Республики Молдова, а не Министерство информационных технологий и связи, решает предоставить гражданство Республики Молдова или отказать в его предоставлении.

Термин «проверяет» предполагает рассмотрение документов необходимых для предоставления или восстановления гражданства, чтобы установить, в какой мере они соответствуют требованиям ст.36 Закона о гражданстве, а также требованиям п.5 Положения о порядке приобретения и утраты гражданства Республики Молдова, утвержденному Постановлением Правительства №197 от 12 марта 2001г.

Между тем, ст.28 п.а) Закона о гражданстве четко предусматривает, что Министерство информационных технологий и связи, только после всех действий по «приему заявлений», «проверке представленных документов», «сбора данных», «составления заключения», направляет материалы и обоснованное заключение Президенту Республики Молдова для принятия решения по вопросу гражданства.

Их изложенного следует, что Министерство информационных технологий и связи в случае несоответствия поданного заявления требованиям закона, может вернуть его лицу, с тем, чтобы привести его в соответствие с требованиями законодательства.

9. Под действием «проверка представленных документов на предмет их соответствия требованиям Закона о гражданстве» понимается не что иное, как контроль документов, требуемых от лица, представившего заявление о гражданстве, и никоим образом принятие решения о предоставлении гражданства Республики Молдова, или об отказе в нем. Таким образом, действия по проверке соответствия заявления о предоставлении гражданства Республики Молдова требованиям закона, отведенные в обязанность Министерства информационных технологий и связи, не **равносильны** разрешению по существу заявления о предоставлении гражданства, являющимся **прямым полномочием главы государства**.

10. Правовые последствия в вопросах предоставления и восстановления гражданства наступают вследствие принятых Президентом Республики Молдова решений (указ о предоставлении гражданства или обоснованный отказ), а не решения Министерства информационных технологий и связи об отказе в принятии заявления по вопросам гражданства.

11. Более того, согласно ст.42 Закона о гражданстве, озаглавленной «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.

12. Несмотря на то, что в § 33 постановления Конституционный суд указал о намерении осуществить контроль конституционности положений ст.28 п.а) Закона о гражданстве, в § 34 Суд распорядился осуществить проверку, «дает ли право п.с) ст.88 Конституции отказать в 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».

Вследствие толкования конституционных положений, Суд пришел к выводу, что «Президент Республики Молдова, согласно положениям п.с) ст.88 Конституции, является единственной властью, которая может принять окончательное **решение на каждом этапе процедуры по вопросам гражданства**» (§39). «по данному делу другая интерпретация конституционной нормы законом по процедуре, установленной в п.а) ст.28 Закона о гражданстве, равносильна ограничению полномочия Президента, закрепленного в п.с) ст.88 Конституции» (§40).

Таким образом, Конституционный суд наделил главу государства полномочиями, предоставленными законом Министерству информационных технологий и связи и другим публичным органам (ст.28, 31 Закона). Вместе с тем, в § 42, Суд заключил, что только Комиссия по проблемам гражданства и предоставления политического убежища при Президенте Республики Молдова (созданная в целях **обеспечения** осуществления Президентом Республики Молдова конституционных полномочий по вопросам гражданства) «вправе **проверять** документы заявителя, предусмотренные законом, и представлять соответствующие предложения Президенту, которому принадлежит право вынесения 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».

13. По моему мнению, заключения Суда, изложенные в §§ 39, 40 и 42 постановления являются неубедительными и противоречивыми.

14. Категорически не согласна с казуальным толкованием термина «решает» из ст.88 п.с) Конституции. Согласно данному толкованию Судом, «по смыслу ст.88 п.с) Конституции, слово «решает» имеет более широкое значение, включающее **целый комплекс процедур, предусмотренных** законом для предоставления гражданства.».

15. Конституционное положение «решает вопросы гражданства» имеет другой смысл, чем тот, который изложил Суд. Полномочие Президента Республики Молдова по разрешению вопросов о гражданстве состоит в рассмотрении заявлений о предоставлении и восстановлении в гражданстве; в отказе в предоставлении гражданства, в разрешении выхода из гражданства Республики Молдова, а также в рассмотрении предложений и заключений по лишению гражданства.

Эти полномочия осуществляются Президентом Республики Молдова на основании документов, проверенных публичными органами, вовлеченными в рассмотрение вопросов гражданства.

Подчеркиваю, что решение о предоставлении гражданства, которым в действительности осуществляются полномочия по разрешению вопросов гражданства, принадлежит исключительно Президенту Республики Молдова и материализуются изданием соответствующего указа.

16. Отказ в предоставлении гражданства, также, является **исключительной** компетенцией Президента Республики Молдова, который, согласно ст.27 Закона о гражданстве, направляет заявителю аргументированный ответ.

Отказ в предоставлении гражданства Республики Молдова, относительно основных мотивов, должен быть предсказуемым, соразмерным и предусмотренным законом.

Ст.20 Закона о гражданстве предусматривает **исчерпывающий** перечень оснований для отказа в предоставлении гражданства.

Процедурные гарантии по вопросам гражданства основываются на предписаниях ст.11 и 12 Европейской Конвенции о гражданстве, согласно которым решения относительно приобретения гражданства должны содержать письменное изложение оснований, и быть открыты для административного или судебного обжалования, в соответствии с его внутренним законодательством. Ст.41 и изложенная выше ст.42 Закона о гражданстве устанавливают пути обжалования решений по вопросам гражданства.

17. Не приведя никаких аргументов, Суд отметил, что оспариваемое положение не отвечает принципам ясности и предсказуемости, указав на нарушение положений ст.23 Конституции. Суд подчеркнул, что *«рассмотренная в соотношении со ст.33 Закона о гражданстве, обязывающие заявителя подавать заявление на имя Президента, ст.28 п.а) является неясной в отношении поведения заявителя перед публичными властями.»*

18. Данное толкование является ошибочным, поскольку положения ст.28 п.а) не касаются «поведения заявителя перед публичными властями», а регламентирует полномочия Министерства информационных технологий и связи и его органов в вопросах гражданства.

19. Ст.33 Закона о гражданстве, озаглавленная «Порядок подачи заявления», четко предусматривает, что заявление по вопросам приобретения или восстановления в гражданстве Республики Молдова **адресуется** Президенту Республики Молдова и подается лично или через поверенного... **в территориальный орган Министерства информационных технологий и связи**, по месту жительства заявителя, а лицом, законно и постоянно проживающим за рубежом, в дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Молдова, либо в Министерство иностранных дел и европейской интеграции Республики Молдова.

В силу изложенного, считаю, что оспариваемая норма закона является конституционной и никоим образом не затрагивает полномочия Президента Республики Молдова, установленного ст.88 п.с) Конституции, по решению вопросов гражданства.

Судья

Елена САФАЛЕРУ