



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 5а/2019 г.

о контроле конституционности некоторых положений
статьи 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах
(голосование за пределами страны на основании удостоверения
личности или удостоверяющих личность документов с истекшим
сроком)

КИШИНЭУ

14 января 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Думитру Аворника,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 10 января 2019 г.,
рассмотрев приемлемость данного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 14 января 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение о контроле конституционности предложения «на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова» в статье 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах, представленное в Конституционный суд 10 января 2019 года Народным адвокатом (Омбудсмен) Михаилом Которобай, в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 25 п. i) Закона о Конституционном суде и статьи 38 ч. (1) п. i) Кодекса конституционной юрисдикции.

А. Основания обращения

2. Основания обращения, изложенные автором, можно сформулировать следующим образом.

3. В статье 58 ч. (3) Кодекса о выборах перечисляются документы, удостоверяющие личность, на основании которых избиратели могут удостоверить свою личность на избирательных участках, чтобы осуществить свое конституционное право на голосование. Этот же кодекс предусматривает, что избиратели, желающие голосовать на территории Республики Молдова, могут это сделать на основании следующих документов: удостоверение личности гражданина Республики Молдова с вкладышем, подтверждающим постоянное

место жительства или место нахождения избирателя на территории избирательного участка [статья 58 ч. (3) п. а)]; временное удостоверение личности с отметкой о гражданстве Республики Молдова и указанием места жительства его владельца [статья 58 ч. (3) п. b)]; служебное удостоверение для военнослужащих срочной службы, билет гражданской службы, выданный Центром гражданской службы лицам, проходящим гражданскую (альтернативную) службу [статья 58 ч. (3) п. d)]. Кроме того, в случае парламентских, президентских выборов и республиканского референдума, кодекс устанавливает, что на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова, избиратель голосует на основании паспорта [статья 58 ч. (3) п. с)].

4. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения устанавливают необоснованное дифференцированное отношение и являются несоразмерными.

В. Применимое законодательство

5. Применимые положения Конституции:

Статья 16 Равенство

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

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

6. Применимые положения Кодекса о выборах, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года:

Статья 58 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;

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 5А/2019

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

c) паспорт для въезда в страну/ выезда из страны, матросская книжка – **на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова** в случае парламентских, президентских выборов и республиканского референдума;

d) служебное удостоверение для военнослужащих срочной службы, билет гражданской службы, выданный Центром гражданской службы лицам, проходящим гражданскую (альтернативную) службу.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

7. Автор обращения считает, что, с одной стороны, оспариваемые положения устанавливают необоснованное дифференцированное отношение к гражданам Республики Молдова, голосующим на территории страны, и тем, кто голосует за ее пределами, поскольку последние лишены возможности голосовать на основании временного удостоверения личности, а требуется представление паспорта для въезда в страну или выезда из страны.

8. С другой стороны, автор обращения отмечает, что оспариваемые положения являются несоразмерными, поскольку не позволяют избирателю голосовать на основании паспорта с истекшим сроком. В связи с этим, автор отмечает, что гражданство может быть подтверждено как на основании просроченных документов, удостоверяющих личность, так и воспользовавшись государственным регистром избирателей.

9. По мнению автора обращения, предложение «на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова» в статье 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах противоречит принципу равенства, закрепленному в статье 16 Конституции, а также нарушает право на голосование, гарантированное статьей 38 ч. (2) Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

10. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

11. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в данном случае Кодекса о выборах

Республики Молдова, принятого Законом № 1381 от 21 ноября 1997 года, относится к компетенции Конституционного суда.

12. Предметом обращения является предложение «на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова» в статье 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах, которое, по мнению автора, противоречит статьям 16 и 38 ч. (2) Конституции.

13. Учитывая вопрос, подвергнутый контролю конституционности, Конституционный суд подчеркивает, что он будет иметь в виду в том числе и значение права на голосование в рамках европейского публичного порядка в области основных прав, продиктованного Европейским судом по правам человека.

14. В то же время, Конституционный суд отмечает, что ограничение права голоса следует рассматривать в свете осуществления этого права на территории Республики Молдова или за ее пределами.

15. В европейском правопорядке в области защиты прав человека стандарт защиты права голоса не стоит так остро, как защита права на соблюдение частной и семейной жизни, свободы мысли, совести и вероисповедания, свободы выражения и свободы собраний и объединений (см. *Ždanoka против Латвии* [БП], 16 марта 2006 года, §115). Это право может быть ограничено для достижения цели, совместимой с принципом верховенства права и конституционными задачами. Ограничительные меры не должны затрагивать сущность этого права и лишать его эффективности. Они должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель и быть соразмерными (см. *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Бельгии*, 2 марта 1987 года, § 52; *Rıza и другие против Болгарии*, 13 октября 2015 года, § 142). Учитывая абстрактную поддержку, которую Европейский суд оказывает праву голоса, в вопросе ограничения его осуществления внутренние органы обладают более широкой свободой усмотрения, чем в случае других прав.

16. По мнению Европейского суда по правам человека, ограничения, налагаемые на осуществление права голоса экспатрированными – по критерию проживания – гражданами, могут быть обоснованы несколькими факторами:

- предположение, что граждане-нерезиденты непосредственно или постоянно менее озабочены текущими проблемами страны и меньше о них знают;
- меньшее влияние граждан-нерезидентов на отбор кандидатов или на составление их предвыборных программ;
- тесная связь между правом голоса на парламентских выборах и непосредственным влиянием актов, принятых избранными подобным образом политическими органами;

- законная забота законодателя по ограничению влияния на выборы граждан, проживающих за границей, по основным вопросам, которые, в сущности, затрагивают тех, кто проживает в стране (см. *Sitaropoulos u Giakoumopoulos против Греции* [БП], 15 марта 2012 года, § 69).

17. Европейский суд также отметил, что требование проживания в стране или проживание за пределами страны, которое не превышает определенного срока, по сути, не является произвольным ограничением осуществления избирательного права (*Doyle против Соединенного Королевства* (dec.), 6 февраля 2007 года).

18. В отношении заявлений о предполагаемом нарушении избирательного права Европейский суд в каждом случае рассматривал, если нарушается сущность этого права. Сущность избирательного права состоит в «свободе выражения мнения народа в выборе законодательного органа». По делу *Matthews против Соединенного Королевства*, 18 февраля 1999 года, Европейский суд столкнулся с ситуацией, в которой все население Гибралтара не смогло участвовать в выборах в Европейский Парламент по причине общего запрета, применяемого к гражданам данной территории. Европейский суд, установив право голосования на выборах в Европейский Парламент, отметил нарушение сущности избирательного права заявительницы. К такому же выводу пришел Европейский суд в деле *Aziz против Кипра*, 22 июня 2004 года, в котором кипriotский законодательный орган не определил нормы, позволяющие заявителю и другим членам сообщества кипriotских турков, проживающих на контролируемой кипriotским государством территории, голосовать на парламентских выборах. Европейский суд отметил, что заявитель «был полностью лишен какой-либо возможности выразить свое мнение на выборах членов Палаты представителей страны, гражданином которой он являлся и на территории которой он все время проживал» (§ 29). Это было приравнено к нарушению сущности избирательного права и к дискриминации, в смысле статьи 14 Европейской конвенции о правах человека. Выводы Европейского суда о сущности избирательного права будут учитываться Конституционным судом при рассмотрении данного дела.

19. Конституционный суд отмечает, что законодатель Республики Молдова гарантирует право голоса гражданам, находящимся за пределами страны, в отличие от более скромного стандарта, обеспечиваемого Европейской конвенцией по правам человека. Более того, данный выбор законодателя не следует из конституционного обязательства. Статья 38 ч. (1) Конституции не может толковаться, как устанавливающая для государственных органов обязательство по

организации выборов за пределами страны. То есть эта статья позволяет, но не обязывает проводить выборы за пределами страны. Однако проведение таких выборов не противоречит статье 38 Конституции и может быть рассмотрено в свете данной статьи. Так, требование голосования на избирательных участках за пределами страны только на основании паспорта может быть расценено как ограничение избирательного права.

20. Вопрос, который должен рассмотреть Конституционный суд в настоящем деле, состоит в возможном превышении Парламентом своей дискреционной власти, предоставленной ему Конституцией в области ограничения осуществления избирательного права лицами, находящимися за пределами страны, на основании других документов, кроме действительного паспорта. Конституционный суд должен проверить, если Парламент, приняв оспариваемую меру, не затронул сущность избирательного права. Он проанализирует этот вопрос на соответствие указанным двум статьям: 16 и 38 ч. (2) Конституции. Он проверит, если ограничение предусмотрено законом, если преследует одну или несколько законных целей и если оно является соразмерным.

21. Конституционный суд отмечает, что ограничение предусмотрено статьей 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах. Поскольку автор обращения не привел доводов относительно качества этих положений, Конституционный суд будет считать, что ограничение предусмотрено законом.

22. Далее Конституционный суд установит, содержит ли эта ограничительная мера одну или несколько законных целей.

23. Первая законная цель, разумно исходящая из условия голосования на основании действительного паспорта, которую поддерживает и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в пункте 32 доклада об избирателях, фактически проживающих за пределами страны, принятого на 105-й пленарной сессии (Венеция, 18-19 декабря 2015 года), заключается в предотвращении фальсификации голосования, путем простого опознания избирателя по удостоверяющим личность документам с более коротким сроком действия, благодаря содержащейся в них более свежей фотографии владельца. Так, ч. (11) статьи 2 Закона №273 от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы предусматривает, что паспорт гражданина Республики Молдова выдается лицам в возрасте свыше 16 лет сроком на 10 лет, в категорию этих лиц входят и граждане с правом голоса. В отличие от десятилетнего срока действия паспорта, удостоверения личности выдаются лицам,

входящим в категорию избирателей, со следующими сроками действия:

- а) с 16 до 25 лет;
- б) с 25 до 45 лет;
- с) с 45 лет – пожизненно [см. статью 3 ч. (10) Закона об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы].

24. Сложнее сфальсифицировать результаты голосования за пределами страны, когда требуется голосовать на основании документов, содержащих дополнительные элементы для предотвращения их фальсификации, как в случае биометрического паспорта. В отличие от удостоверения личности, биометрические паспорта обычно содержат такие данные, как цифровое изображение лица и отпечатки пальцев [см. статью 2 ч. (7) п. г), в сравнение со статьей 3 ч. (5) п. s) Закона об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы]. Это замечание содержится в пункте 32 отчета Венецианской комиссии об избирателях, фактически проживающих за пределами страны. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что требование действительности паспорта является гарантией в случаях, когда идентификация лица по государственной автоматизированной информационной системе «Alegeri» и государственному регистру избирателей невозможна по причине технических сбоев. Такие сбои были зарегистрированы на парламентских выборах 2014 года (см. ПКС № 29 от 9 декабря 2014 года, § 50 и §77).

25. Другая законная цель, вытекающая из толкования законодательных оспариваемых положений, выявляется в укреплении связей между государством Республика Молдова и ее гражданами, побуждая их обращаться для получения паспорта своего государства, путешествовать и при его помощи удостоверить свою личность за границей, а также в необходимости не поощрять граждан в использовании документов с истекшим сроком. Получение и использование этого документа со стороны граждан представляют собой одну из форм выражения преданности стране, в смысле статьи 56 Конституции. Государство решило развивать эти связи путем введения требования об осуществлении за пределами страны избирательного права при предъявлении действительного паспорта. Эти отношения не следует рассматривать только в свете формальных связей. Паспорт является документом, по которому граждане Республики Молдова могут путешествовать и удостоверить свою личность за границей, либо благодаря которому они освобождены от обязательства получать визу для путешествия по странам Европейского Союза (при условии наличия биометрического

паспорта, согласно Положению ЕС № 259/2014 Европейского Парламента и Совета Европы от 3 апреля 2014 года), в отличие от удостоверения личности, которое, как правило, не может выполнять эти функции, кроме как в случае международных соглашений [см. положения статьи 3 ч. (1) Закона № 273 от 9 ноября 1994 года об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы]. Более того, если бы само государство поощряло граждан не получать или не продлевать свои паспорта, поскольку они могут путешествовать или удостоверить свою личность на основании паспорта другого государства, гражданством которого они обладают, компрометируется сама идея государственности на международном уровне. Кроме того, согласно статье 24 ч. (4) Закона № 1024 от 2 июня 2000 года о гражданстве, гражданин Республики Молдова, обладающий гражданством другого государства, в отношениях с Республикой Молдова выступает только как ее гражданин.

26. Избранная законодателем мера в оспариваемых положениях является одним из способов достижения этих законных целей. Данные законные цели совместимы с верховенством права и конституционными задачами справедливых выборов и преданности государству. Конституционный суд подчеркивает, что, с точки зрения контроля соразмерности, этот аспект является достаточным для перехода к следующему этапу, установленному Европейским судом по правам человека при анализе ограничения этого права: соразмерность *stricto sensu*.

27. Автор обращения указывает на несоразмерный характер принятой меры, поскольку она не позволяет гражданам Республики Молдова голосовать (а) на основании просроченного паспорта или удостоверения личности, или (б) действительного удостоверения личности на избирательных участках, открытых за пределами страны. Чтобы оценить соразмерность ограничительных мер, применяемых к данному праву, Конституционный суд должен проверить, затрагивают ли эти ограничения его сущность и не лишают ли эффективности осуществление этого права.

28. Конституционный суд отмечает, что действительность паспорта является единственным требованием, установленным законодателем для граждан Республики Молдова, желающим голосовать на избирательных участках за пределами страны. Требование голосовать за пределами страны на основании действительного паспорта обоснованно государственной политикой о предупреждении фальсификации голосования, поддержкой связи между государством и гражданами и поощрением факта наличия действительных документов, удостоверяющих личность.

29. Взвесив эти политики с правом на голосование, в аспекте возможности граждан Республики Молдова голосовать за пределами страны на основании удостоверения личности или удостоверяющих личность документов с истекшим сроком, Конституционный суд отмечает следующее. Срок действия паспортов для лиц, достигших возраста, позволяющего осуществлять избирательное право, составляет 10 лет [статья 2 ч. (11) Закона № 273 от 9 ноября 1994 года]. Парламентские или президентские выборы проводятся, как правило, один раз в четыре года. В этом смысле, они являются предсказуемыми. Период между выборами является достаточно большим, чтобы дать возможность гражданам, желающим голосовать, получить действительный паспорт. Они могут заранее решить свои вопросы, связанные с действительностью паспорта, без необходимости приехать в страну [см. пункт 74 Постановления Правительства № 368 от 28 марта 2002 года об утверждении Консульского устава, согласно которому консульский служащий выдает в рамках закона гражданам Республики Молдова, находящимся за рубежом, удостоверения личности и паспорта]. С этой точки зрения не нарушается сущность избирательного права граждан, находящихся за пределами страны.

30. Вывод об отсутствии какого-либо вмешательства в сущность права на голосование предполагает также возможность приезда в Республику Молдова граждан, находящихся за пределами страны, которые не имеют действительных паспортов и не могут своевременно их получить в консульствах Республики Молдова, для осуществления своего права участвовать в голосовании на основании действительных удостоверений личности. По делу *Sitaropoulos и Giakoumopoulos против Греции* [БП], 15 марта 2012 года, § 80, Европейский суд отметил, что прерывание семейной, профессиональной или деловой жизни заявителей, которое может иметь место из-за необходимости приезда в страну происхождения (Греция) для осуществления своего избирательного права на парламентских выборах, не является несоразмерным в той мере, чтобы затрагивать саму сущность избирательного права или лишать его эффективности.

31. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд считает, что оспариваемая мера не устанавливает несоразмерное дифференцированное отношение, не затрагивает сущность избирательного права, законодатель действовал в пределах свободы усмотрения, допускаемой Конституцией. Таким образом, обращение является необоснованным.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 5А/2019

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение Народного адвоката (Омбудсмена) Михаила Которобай о контроле конституционности предложения «на избирательных участках, образованных за пределами Республики Молдова» в статье 58 ч. (3) п. с) Кодекса о выборах.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 14 января 2019 г.

ОКС № 5

Дело № 5а/2019 г.