

**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
20 January 2022  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Соображения, принятые Комитетом в соответствии  
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола  
относительно сообщения № 3278/2018\* \*\* \*\*\***

<i>Сообщение представлено:</i>	Дорин Шеремет и др. (представлены адвокатами Сориной Макриничи, Вероникой Михайловой Морару и Эдуардом Дигоре)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Республика Молдова
<i>Дата сообщения:</i>	10 августа 2018 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 5 марта 2019 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	21 октября 2021 года
<i>Тема сообщения:</i>	участие в президентских выборах граждан, находящихся за рубежом
<i>Процедурные вопросы:</i>	несовместимость с положениями Пакта
<i>Вопросы существа:</i>	право голоса; право на эффективное средство правовой защиты; доступ к суду;
<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 14 и пункт b) статьи 25
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и 3

1. Авторами сообщения являются: Дорин Шеремет (1998 года рождения), Семён Дойбани (1988 года рождения), Олег Долганюк (1988 года рождения), Михаил Плугару (1987 года рождения), Наталья Плугару (1983 года рождения),

\* Приняты Комитетом на его 133-й сессии (11 октября — 5 ноября 2021 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Фуруя Сюити, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чанрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиан Зюбери.

\*\*\* К настоящим соображениям прилагается особое (несогласное) мнение члена Комитета Сюити Фуруи.



Андрей Чеботарь (1988 года рождения), Петру Максиан (1983 года рождения), Наталья Максиан (1986 года рождения), Виорика Мунтян (1987 года рождения), Вероника Ботнару (1988 года рождения), Люба Ботнару (1978 года рождения), Влада-Валерия Ботнару (1998 года рождения), Сергиу Ботнару (1969 года рождения), Алексей Ботнару (1975 года рождения), Мария Котеа (1962 года рождения) и Валериу Лупу (1976 года рождения). Все они являются гражданами Республики Молдова, проживающими либо в Италии, либо в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Они утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные пунктом 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 14 и пунктом б) статьи 25 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 23 апреля 2008 года. Авторы представлены адвокатом.

### **Факты в изложении авторов**

2.1 До недавнего времени президенты в Республике Молдова избирались парламентом. Однако после решения Конституционного суда от 4 марта 2016 года в государстве-участнике была принята система прямых выборов. Первые президентские выборы были назначены на конец 2016 года.

2.2 Кодексом о выборах регулируется голосование за рубежом. Решение о числе и географическом распределении избирательных участков за рубежом принимается правительством в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции на основании двух обстоятельств: а) предварительной онлайн-регистрации граждан, проживающих за пределами страны; и б) участия избирателей за рубежом в предыдущих парламентских выборах (2014 год). В соответствии с пунктом 3 статьи 49 Кодекса о выборах, на каждый избирательный участок, образованный за рубежом, должно было быть выдано не более 3000 бюллетеней<sup>1</sup>.

2.3 В период с 10 мая по 19 сентября 2016 года 3570 граждан Республики Молдова, проживающих за пределами страны, зарегистрировались для голосования. Правительство 26 сентября 2016 года утвердило число избирательных участков за пределами страны и места их расположения. В результате за рубежом было создано 100 избирательных участков.

2.4 Первый тур президентских выборов состоялся 30 октября 2016 года. Ни один из кандидатов не набрал более 50 % голосов, поэтому был проведен второй тур. Для первого тура Центральная избирательная комиссия распределила 270 350 бюллетеней по избирательным участкам за рубежом, где 67 205 избирателей осуществили свое право голоса.

2.5 Во время первого тура на восьми отдельных избирательных участках за рубежом<sup>2</sup> было подано около 2000 голосов. На одном избирательном участке бюллетени закончились еще до закрытия избирательных участков<sup>3</sup>. После первого тура один из двух ведущих кандидатов в президенты, Майя Санду, уведомила молдавские власти о мобилизации избирателей за рубежом и риске того, что бюллетеней будет недостаточно. Она направила 2 ноября 2016 года официальное письмо в правительство, Министерство иностранных дел и европейской интеграции и Центральную избирательную комиссию с просьбой увеличить число избирательных участков за рубежом для проведения второго тура. Сообщения о беспрецедентной мобилизации граждан Молдовы, проживающих за рубежом, для участия во втором туре были переданы в средствах массовой информации и через социальные сети. Г-жа Санду 3 ноября 2016 года опубликовала в социальных сетях открытое письмо в адрес парламента, правительства, Министерства иностранных дел и европейской интеграции и Центральной избирательной комиссии, утверждая, что они несут

<sup>1</sup> В Кодексе о выборах предусматривается, что избирательные участки создаются для обслуживания от 30 до 3000 избирателей.

<sup>2</sup> № 1/314, в Монреале, Канада (1989 голосов); № 1/317, в Москве (2044 голоса); № 1/325, в Дублине (2068 голосов); № 1/347, в Париже (1971 голос); № 1/359, в Местре, Италия (1886 голосов); № 1/365, в Падуе, Италия (1898 голосов); № 1/366, в Парме, Италия (1964 голоса); и № 1/389, в Бухаресте (2373 голоса).

<sup>3</sup> № 1/336, в лондонском Стратфорде.

ответственность за препятствование праву граждан, проживающих за рубежом, голосовать во втором туре президентских выборов. Однако власти не предприняли никаких действий в отношении числа избирательных участков за рубежом для второго тура.

2.6 Второй тур состоялся 13 ноября 2016 года. Центральная избирательная комиссия несколько увеличила число бюллетеней, предоставляемых избирательным участкам за рубежом, с 270 350 до 288 850, но не приняла никаких мер в отношении числа избирательных участков. В день второго тура голосования число молдавских избирателей за рубежом возросло до 138 720 человек — примерно вдвое по сравнению с числом проголосовавших в первом туре. Значительное число граждан не смогли проголосовать на 18 избирательных участках за рубежом<sup>4</sup>, поскольку выделенных 3000 бюллетеней оказалось недостаточно<sup>5</sup>. Авторы были среди тех, кто не смог проголосовать по этой причине в Лондоне и в Болонье, Местре и Парме, Италия.

2.7 Граждане Молдовы в количестве 4031, включая авторов, подали 13 ноября 2016 года жалобы на избирательных участках за рубежом, утверждая, что их право голоса было нарушено из-за недостаточного числа бюллетеней<sup>6</sup>. Избирательные бюро участков за рубежом отказались от своей компетенции и направили жалобы в Кишиневский окружной избирательный совет, который иерархически является вышестоящим избирательным органом, не проинформировав об этом заявителей. Граждане Молдовы за рубежом организовали акции протеста по всему миру, выражая свое несогласие с плохой организацией и результатами второго тура президентских выборов.

2.8 Двумя решениями от 16 и 17 ноября 2016 года Кишиневский окружной избирательный совет принял к сведению жалобы, поданные гражданами, которые не смогли проголосовать на избирательных участках за рубежом, и без каких-либо заявлений по поводу предполагаемого нарушения избирательного права направил эти жалобы в Конституционный суд для рассмотрения при утверждении результатов выборов<sup>7</sup>. Лишь 18 ноября 2016 года, когда оба решения были опубликованы на официальном сайте окружного совета, заявителям, включая авторов, стало известно об этих решениях. Однако Конституционный суд отказался признать жалобы и вернул их вновь в окружной избирательный совет, который, в свою очередь, направил их в Центральную избирательную комиссию на рассмотрение.

2.9 Центральная избирательная комиссия 18 ноября 2016 года утвердила свой отчет о результатах президентских выборов. В этом отчете Комиссия, ссылаясь на жалобы граждан, которые не смогли проголосовать на избирательных участках за рубежом, заявила, что считает, что именно Конституционный суд должен оценить эти утверждения и любое воздействие, которое они могут оказать на результаты голосования.

2.10 Представители 133 граждан Молдовы, проживающих за рубежом, включая авторов, 21 ноября 2016 года обратились в суд с требованием признать решения Кишиневского окружного избирательного совета от 16 и 17 ноября 2016 года недействительными в отношении порядка рассмотрения их жалоб. Они заявили о

<sup>4</sup> № 1/314, в Монреале, Канада; №№ 1/317 и 1/318, в Москве; № 1/325, в Дублине; No. 1/328, в Брюсселе; №№ 1/335 и 1/336, в Лондоне; № 1/346, во Франкфурте, Германия; No. 1/347, в Париже; № 1/349, в Вильнёв-Сен-Жорж, Франция; № 1/350, в Монрёй, Франция; № 1/355, в Болонье, Италия; № 1/359, в Местре, Италия; № 1/365, в Падуе, Италия; № 1/366, в Парме, Италия; № 1/375, в Вероне, Италия; и №№ 1/389 и 1/390, в Бухаресте.

<sup>5</sup> В то же время, согласно протоколам избирательных участков, опубликованным Центральной избирательной комиссией, несколько избирательных участков в стране получили больше предусмотренного в Кодексе о выборах лимита в 3000 бюллетеней. Авторы называют восемь избирательных участков, получивших от 3005 до 4045 бюллетеней.

<sup>6</sup> В общей сложности 1434 гражданина подали индивидуальные жалобы, а 2597 граждан — коллективные.

<sup>7</sup> Кодекс о выборах и Положение Центральной избирательной комиссии о жалобах уполномочивают Кишиневский окружной избирательный совет рассматривать жалобы на решения созданных за рубежом избирательных бюро.

нарушении их избирательного права и дискриминации по признаку места жительства, поскольку власти не приняли мер для обеспечения их избирательного права. В ходе слушаний заявители также подняли вопрос о конституционности пункта 3 статьи 49 Кодекса о выборах, в котором число бюллетеней, распределяемых на каждый избирательный участок за рубежом, ограничено 3000, в то время как подобное ограничение не распространяется на избирательные участки внутри страны. Частным определением от 28 ноября 2016 года суд первой инстанции, Центральный районный суд Кишинева, отклонил просьбу заявителей о трансляции всего процесса в прямом эфире. Другим частным определением от 29 ноября 2016 года суд первой инстанции отказался передать в Конституционный суд жалобу на неконституционность пункта 3 статьи 49 Кодекса о выборах, поскольку Конституционный суд уже дважды высказывал свою позицию по этому вопросу. И наконец, частным определением от 30 ноября 2016 года суд первой инстанции отклонил ходатайство заявителей о заслушивании журналиста и одного из авторов в качестве свидетелей событий в Италии.

2.11 Центральный районный суд Кишинева, суд первой инстанции, 1 декабря 2016 года отклонил жалобу. Суд не нашел каких-либо правовых оснований для отмены собственных решений от 16 и 17 ноября 2016 года. Он не принял видеозаписи, представленные в качестве доказательства длинных очередей на избирательных участках за рубежом, поскольку заявители, вопреки требованиям, не указали лицо, сделавшее запись, время записи и условия, в которых была сделана эта запись. Суд объявил, что организация избирательных участков за рубежом и распределение бюллетеней соответствовали правовым нормам. Придя к такому выводу, суд сослался на предыдущее решение Конституционного суда, в котором тот признал прерогативу государства в организации избирательных участков за рубежом на основе ряда критериев, например, предварительной регистрации избирателей за рубежом, а также на правовую практику Европейского суда по правам человека, который не возлагает на государства — участники первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) обязанность предоставлять гражданам, проживающим за рубежом, возможность осуществления права голоса<sup>8</sup>. Суд первой инстанции счел, что к гражданам Молдовы, проживающим за рубежом, относятся так же, как и к тем, кто проживает в стране, т. е. они пользуются своим правом голоса и правом подавать индивидуальные или коллективные жалобы. Кроме того, гражданам Молдовы, проживающим за рубежом, было разрешено голосовать по просроченному паспорту и на любом из 100 созданных за рубежом избирательных участков. На этих 100 участках можно было обработать 288 850 избирателей, в то время как во втором туре участие приняли лишь 139 066 избирателей. Создание большего числа избирательных участков для второго тура было бы равносильно нарушению закона, поскольку оба тура должны проходить в одинаковых условиях. Наконец, суд первой инстанции принял к сведению тот факт, что избиратели с участков, на которых закончились бюллетени, были направлены на соседние избирательные участки<sup>9</sup>.

2.12 Авторы вместе с другими заявителями обжаловали это решение. Они утверждали, в частности, что установление ограничения в 3000 бюллетеней на каждый избирательный участок равносильно ограничению их права голоса. Апелляционная палата Кишинева 6 декабря 2016 года оставила в силе решение суда первой инстанции, посчитав, что решения Кишиневского окружного избирательного совета от 16 и 17 ноября 2016 года были законными, поскольку решение о предполагаемом нарушении избирательного права должен был принять Конституционный суд при подтверждении результатов выборов. Установление числа избирательных участков за рубежом и предоставление максимум 3000 бюллетеней на каждый из них также соответствовало действующим правовым нормам.

<sup>8</sup> См. *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, Application No. 42202/07, Judgment, 15 March 2012.

<sup>9</sup> Суд приводит пример двух избирательных участков в Италии, которые находились на расстоянии 31 км и 45 км соответственно от того участка, где граждане первоначально намеревались проголосовать.

Апелляционная палата отметила, что во время первого тура избиратели не оспаривали число избирательных участков или число бюллетеней, выделенных на каждый из этих участков. Что же касается утверждения заявителей о том, что альтернатива голосования на соседнем избирательном участке была бы равносильна дискриминации из-за транспортных расходов, то Апелляционная палата напомнила, что право голоса не является абсолютным правом и что те, кто желал осуществить это право, имели реальную возможность это сделать. Наконец, Апелляционная палата отметил, что заявители прямо не оспаривали частное определение суда первой инстанции от 30 ноября 2016 года, в котором их ходатайство о заслушивании двух свидетелей было отклонено.

2.13 Верховный суд 12 декабря 2016 года объявил неприемлемой апелляцию по вопросам права, поданную авторами и другими заявителями, поскольку их доводы были направлены на заключение Апелляционной палаты, а не на указание на неправильное применение закона.

2.14 Конституционный суд 13 декабря 2016 года подтвердил результаты президентских выборов и признал действительным мандат президента. Конституционный суд отметил, что после подачи 13 ноября 2016 года индивидуальных и коллективных жалоб на избирательных участках за рубежом в связи с предполагаемым нарушением избирательного права Центральная избирательная комиссия, вместо того чтобы принять решение о наличии нарушения, отказалась от своей юрисдикции. Конституционный суд разъяснил, что в компетенцию избирательных органов и судов общей юрисдикции входит рассмотрение жалоб, поданных в день голосования, и что им не следовало отказываться от своей компетенции. Отказавшись от изучения обстоятельств этих дел, нижестоящие судебные инстанции не позволили Конституционному суду получить правовую оценку фактов; Конституционный суд рассматривает лишь юридические вопросы, а не фактические. Поэтому Конституционный суд рекомендовал парламенту уточнить законодательство, применяемое в отношении рассмотрения жалоб на организацию и проведение выборов. Конституционный суд, в частности, рекомендовал парламенту отдельно и четко регламентировать процедуры подачи жалоб для различных видов выборов, а также отдельные процедуры в случаях голосования в два тура.

2.15 Конституционный суд постановил далее, что право голоса является относительным, а не абсолютным, следовательно, государству предоставлена значительная свобода действия по своему усмотрению, и подразумевается, что осуществление этого права может быть подвергнуто некоторым ограничениям. Он также постановил, что равенство в отношении права голоса не означает, что это право может быть реализовано в одинаковых условиях внутри страны и за ее пределами, учитывая различия юридического положения граждан, проживающих внутри страны и за рубежом. Затем он отметил, что первый Протокол к Европейской конвенции по правам человека не гарантирует гражданам государства-участника право голосовать за рубежом. Кроме того, в Кодексе добросовестной практики в вопросах проведения выборов Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) признала, что место проживания может влиять на осуществление избирательного права.

2.16 Предполагая, что подавшие жалобы 4031 гражданин не смогли осуществить свое избирательное право<sup>10</sup>, Конституционный суд не смог при этом найти никаких объективных доказательств того, что государственные органы не действовали добросовестным образом при установлении числа избирательных участков за рубежом. Принимая во внимание, например, что наибольшее число жалоб было подано гражданами Молдовы, проживающими в Италии, Суд отметил, что в этой стране было создано 25 избирательных участков. В общей сложности на эти участки

<sup>10</sup> С учетом разницы в 67 488 голосов между двумя кандидатами в президенты во втором туре Конституционный суд заявил, что, даже если бы эти 4031 голос были признаны действительными, они не смогли бы повлиять на результаты голосования, тем более что вряд ли можно предположить, что все они были бы отданы в пользу одного и того же кандидата.

было доставлено 75 000 бюллетеней, и 51 738 избирателей приняли участие в выборах во втором туре. Учитывая, однако, что большое число граждан Молдовы, проживающих за рубежом, не смогли проголосовать 13 ноября 2016 года, Конституционный суд рекомендовал Парламенту внести изменения в законодательство о механизме голосования за рубежом и предусмотреть дополнительные критерии для расчета числа и географического распределения бюллетеней, выделяемых избирательным участкам за рубежом, включая предоставление определенного числа резервных бюллетеней для этих участков.

2.17 После этого решения Конституционного суда авторы и другие заявители обратились в Верховный суд с ходатайством о пересмотре его решения от 12 декабря 2016 года, утверждая, что они не воспользовались эффективным судебным контролем в отношении решений Кишиневского окружного избирательного совета от 16 и 17 ноября 2016 года и что избирательные органы и судебные инстанции не обеспечили им справедливого судебного разбирательства в соответствии с положениями закона и принципом добросовестных действий в интересах гражданина. Верховный суд 22 марта 2017 года признал неприемлемым это ходатайство о пересмотре, поскольку в случае его удовлетворения предполагалось бы, что Конституционный суд признал неконституционным закон, который был применен судами низшей инстанции при вынесении решения по делу.

### **Жалоба**

3.1 Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их права по пункту b) статьи 25, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 1) статьи 2 и пунктом 1) статье 14 Пакта.

3.2 Авторы утверждают, что в Кодексе о выборах предусмотрено ограничение в 3000 бюллетеней на один избирательный участок. Вследствие этого они не смогли проголосовать во втором туре президентских выборов, поскольку на пяти расположенных за пределами территории государства-участника избирательных участках, куда они пришли голосовать, бюллетени закончились до закрытия. Они считают, что несоблюдение их права голоса и лишение их возможности его осуществить возникло из-за плохого планирования и организации выборов за пределами страны, когда власти устанавливали число и географическое распределение избирательных участков за рубежом. Республика Молдова пережила массовую эмиграцию, и точные и надежные данные о численности молдаван, проживающих за рубежом, отсутствуют. Согласно различным исследованиям и данным, опубликованным национальными властями, от 800 000 до 1 млн молдаван проживают за границей. Это обстоятельство оказывает сильнейшее воздействие на страну с населением в 3,6 млн человек, в том числе в вопросах выборов, и властям следовало принять его во внимание при организации голосования за рубежом и при утверждении связанных с этим законодательных и политических документов.

3.3 Авторы заявляют, что в соответствии с законодательством, действовавшим на момент этих событий, число и географическое распределение избирательных участков за рубежом должно было определяться правительством в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции на основании двух критериев: предварительной онлайн-регистрации граждан, находящихся за рубежом, и участия избирателей за рубежом в предыдущих парламентских выборах. Предварительная онлайн-регистрация представляет собой относительно новый инструмент в Республике Молдова, введенный для парламентских выборов 2014 года и использованный во второй раз на президентских выборах 2016 года. Многие граждане сообщали в социальных сетях, что в последний месяц предварительной регистрации эта онлайн-система работала ненадлежащим образом. Кроме того, власти не организовали для молдаван за рубежом массовых информационных кампаний о процедуре предварительной регистрации.

3.4 Что касается второго критерия, то авторы утверждают, что власти пренебрегли рекомендацией Ассоциации «Промо-лекс» увеличить число избирательных участков в тех местах, где в ходе парламентских выборов 2014 года на участке проголосовало более 2000 избирателей. Почти на всех этих избирательных участках бюллетени

закончились до их закрытия 13 ноября 2016 года. Авторы, таким образом, считают, что число избирательных участков за рубежом было недостаточным. Например, по имеющимся на тот момент данным, в Италии проживало 142 266 граждан Молдовы. Власти создали там 25 избирательных участков, гарантировав тем самым право голоса лишь 75 000 из них.

3.5 Авторы утверждают, что после внесения в 2017 году поправок в законодательство максимальное число бюллетеней, выделяемых на один избирательный участок, возросло с 3000 до 5000 и были добавлены дополнительные критерии для создания избирательных участков.

3.6 Авторы утверждают, что избирательные органы не рассмотрели их жалобы и не отнеслись к ним должным образом, что также отмечено в решении Конституционного суда от 13 декабря 2016 года. Механизму разрешения споров, связанных с выборами, не хватает ясности, включая систему подачи и рассмотрения жалоб, касающихся голосования за рубежом. Кроме того, миссия по наблюдению за проведением выборов, направленная Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, рекомендовала пересмотреть систему разрешения споров, связанных с выборами, чтобы устранить пробелы и несоответствия и тем самым обеспечить эффективную правовую защиту. Она подчеркнула необходимость рассмотрения вопроса об установлении четких процедур и юрисдикции в отношении обработки жалоб, касающихся голосования за пределами страны<sup>11</sup>. Парламент, однако, до сих пор не внес поправки в главу о процедуре подачи и рассмотрения жалоб Кодекса о выборах. Лишь Центральная избирательная комиссия внесла изменения в свой регламент, указав, что жалобы, касающиеся осуществления права голоса на избирательных участках за рубежом, должны подаваться в национальные суды в день выборов.

3.7 Авторы утверждают далее, что они подверглись дискриминации по сравнению с избирателями в Республике Молдова, которые не сталкивались с какими-либо проблемами в отношении числа избирательных участков или числа бюллетеней. Такое различное обращение при осуществлении их избирательного права представляет собой прямую дискриминацию по признаку места проживания. Для второго тура президентских выборов, по крайней мере, восемь избирательных участков на территории Республики Молдова получили больше предусмотренного Кодексом о выборах лимита в 3000 бюллетеней, что равносильно различному обращению с избирателями внутри страны по сравнению с избирателями за ее пределами.

3.8 Авторы заявляют далее о нарушении пункта 1) статьи 14 Пакта, утверждая об отказе в доступе к правосудию, равенству состязательных возможностей сторон и справедливому слушанию, а также о несоблюдении принципа публичности. Избирательные органы отказались от своей компетенции рассматривать жалобы в отношении избирательного права, поданные их авторами в день выборов, и направили эти жалобы в Конституционный суд на рассмотрение согласно его мандату в отношении признания выборов действительными. Национальные суды отклонили жалобы как по существу, так и по процессуальным мотивам, заявив, что эти жалобы следовало подать в избирательные органы в день выборов, а не в суды. Конституционный суд постановил, однако, что ни избирательные органы, ни национальные суды не должны были отказываться от своей компетенции и что им надлежало расследовать нарушения, о которых сообщалось в день выборов. Таким образом, авторы не имели равного доступа к правосудию в силу своего места проживания.

3.9 Центральный районный суд Кишинева, суд первой инстанции, нарушил принцип равенства состязательных возможностей сторон, когда не согласился заслушать от имени заявителей двух свидетелей с двух избирательных участков за рубежом. Суд отказался принять во внимание в качестве доказательства видеозаписи

<sup>11</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека, "Election observation mission final report, presidential election 30 October and 13 November 2016", 15 February 2017, pp. 27–28.  
URL : <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/300016?download=true>.

и фотографии, где изображались длинные очереди на избирательных участках за рубежом, несмотря на то, что адвокатами были соблюдены процессуальные правила представления такого рода доказательств. Различные суды, принимавшие участие в рассмотрении дела, также произвольно и немотивированно отклоняли жалобы авторов и других заявителей, что противоречит принципу эффективного и равного доступа к судам. Наконец, суды нарушили принцип публичности, поскольку не опубликовали решений на веб-страницах судов, несмотря на обязательство по закону делать это. Центральный районный суд Кишинева, суд первой инстанции, также отклонил ходатайство заявителей о прямой трансляции судебного процесса.

#### **Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения**

4.1 Государство-участник 3 мая 2019 года представило свои замечания по приемлемости и существу, в которых оно утверждает, что сообщение должно быть объявлено неприемлемым в связи с несовместимостью ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения, с положениями Пакта. В том случае, если Комитет признает сообщение приемлемым, государство-участник заявляет, что оно лишено оснований.

4.2 Что касается приемлемости сообщения, то государство-участник ссылается на правовую практику Европейского суда по правам человека, который заявляет, что права, предоставляемые по статье 3 первого Протокола к Европейской конвенции по правам человека, не являются абсолютными, что подразумевает возможность для использования ограничений и что договаривающиеся государства пользуются широкой свободой действий по своему усмотрению в этой сфере<sup>12</sup>. Государство-участник утверждает, что такого же подхода придерживается и Комитет, который напомнил о своем замечании общего порядка № 25 (1996), где он указывает, что право избирать и быть избранным не является абсолютным правом и что на него могут налагаться ограничения при том условии, что они не являются дискриминационными или необоснованными<sup>13</sup>.

4.3 По мнению государства-участника, статья 25 Пакта гарантирует право голоса, но не право голосовать за границей. Последнее зависит от дискреционных полномочий государства, которое пользуется широкой свободой действий по своему усмотрению в отношении организации своей избирательной системы. В этом смысле Европейская комиссия по правам человека объявила неприемлемыми ряд дел, в которых содержались утверждения об ограничении избирательного права на основании критерия места жительства<sup>14</sup>.

4.4 Государство-участник поясняет, что Европейский суд по правам человека указал, что статья 3 первого Протокола к Европейской конвенции по правам человека не налагает на договаривающиеся государства обязательства по созданию системы, позволяющей гражданам за рубежом голосовать, находясь за пределами страны<sup>15</sup>. Европейский суд также отметил, что ни соответствующие международные и региональные договоры, например Пакт, Американская конвенция о правах человека и Африканская хартия прав человека и народов, ни их толкование компетентными международными органами не дают оснований для вывода о том, что действие избирательных прав лиц, временно или постоянно отсутствующих в государстве, гражданами которого они являются, распространяется настолько, что от

<sup>12</sup> Европейский суд по правам человека, дело *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, Application No. 74025/01, Judgment, 6 October 2005, paras. 60 and 61.

<sup>13</sup> См. также *Евдокимов и Резанов против Российской Федерации (CCPR/C/101/D/1410/2005)*, п. 7.4.

<sup>14</sup> См. например, *X. v. the United Kingdom*, Application No. 7566/76, заявление № 7566/76, решение о приемлемости, 11 декабря 1976 года; *X. v. the United Kingdom*, Application No. 7730/76, решение о приемлемости, 28 февраля 1979 года; *X. v. the United Kingdom*, Application No. 8873/80, решение о приемлемости, 13 мая 1982 года; *Polacco and Garofalo v. Italy*, Application No. 23450/94, решение о приемлемости, 15 сентября 1997 года; и *Luksch v. Germany*, Application No. 35385/97, решение о приемлемости, 21 мая 1997 года.

<sup>15</sup> *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, para. 71.



соответствующего государства требуется принятие мер для их осуществления за рубежом<sup>16</sup>.

4.5 Поэтому государство-участник считает, что право лиц, проживающих за пределами своей страны, голосовать по месту их проживания не гарантировано Пактом, а зависит от предоставляемой государствам свободы действий по своему усмотрению, а те вольны выбирать условия, с помощью которых они будут способствовать такому голосованию. Пакт не налагает на государства-участники позитивного обязательства гарантировать гражданам, проживающим за пределами национальной территории, осуществление ими избирательного права в стране их проживания. Невозможность осуществить избирательное право в стране проживания, когда это право можно осуществить в стране происхождения, не меняет сути избирательного права.

4.6 Что касается существа дела, то государство-участник напоминает, что в деле *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* Европейский суд по правам человека проанализировал законодательство членов Совета Европы в отношении голосования за пределами страны. Этот анализ показал, что в большинстве государств, разрешивших голосование за пределами страны, граждане, желающие воспользоваться этой возможностью, должны до определенной даты зарегистрироваться для включения в избирательные списки. В рассматриваемом случае в основу организации избирательных участков за рубежом была положена предварительная регистрация граждан и число тех, кто принял участие в предыдущих выборах.

4.7 Предварительная регистрация использовалась для установления числа избирателей, проживающих за рубежом, с целью определения необходимого числа избирательных участков и бюллетеней для каждого участка. В период предварительной регистрации на президентские выборы 2016 года, который длился более четырех месяцев<sup>17</sup>, зарегистрировались 3570 избирателей. На основании на этой информации и с учетом того, что в парламентских выборах 2014 года приняли участие 73 311 избирателей, правительство одобрило создание за рубежом 100 избирательных участков для проведения президентских выборов 2016 года. Всего на этих участках было распространено 270 350 бюллетеней для первого тура голосования, а по просьбам избирателей было распространено 288 850 бюллетеней для второго тура. В общей сложности 95 из 100 избирательных участков получили максимальное количество в 3000 бюллетеней, как это предусмотрено в пункте 3) статьи 49 Кодекса о выборах.

4.8 Государство-участник в связи с этим считает, что оно действовало надлежащим образом, сообразно обстоятельствам дела. Оно также отмечает, что на некоторых избирательных участках число избирателей во втором туре значительно возросло по сравнению с первым туром. Всего в первом туре приняли участие 67 205 избирателей, проживающих за пределами страны; во втором туре это число возросло вдвое до 138 720. Такую разницу между первым и вторым турами президентских выборов 2016 года не могли предвидеть власти, которые принимали свои решения на основании и с учетом участия избирателей за пределами страны во время предыдущих выборов. Результаты президентских выборов, проведенных в два тура в других странах, указывают на то, что участие в первом туре часто превышает участие во втором<sup>18</sup>.

4.9 Таким образом государство-участник считает случай авторов сообщения отдельным и беспрецедентным, который не свидетельствует о повторяющейся или системной проблеме. После выборов 2016 года был принят ряд мер по улучшению и эффективному обеспечению гарантий права голоса гражданам, проживающим за рубежом. В частности, были изменены система предварительной регистрации и

<sup>16</sup> Ibid., para. 72.

<sup>17</sup> С 10 мая 2016 года по 19 сентября 2016 года.

<sup>18</sup> Государство-участник ссылается на численность избирателей на двухтуровых президентских выборах в Болгарии (2016 год), Литве (2014 год), Словакии (2019 год), Украине (2019 год) и Франции (2017 год).

критерии для создания избирательных участков за рубежом, а также увеличено с 3000 до 5000 число бюллетеней, которые могут быть выделены на каждый избирательный участок. Государство-участник напоминает, однако, что Европейский суд по правам человека счел, что законодательство и практика государств-членов не достигли того уровня, когда можно признать общий подход или консенсус в пользу неограниченного права голоса для нерезидентов<sup>19</sup>.

### **Комментарии авторов сообщения к замечаниям государства-участника**

5.1 Авторы сообщения представили 5 августа 2019 года комментарии к замечаниям государства-участника, отметив, что, в отличие от ситуации в некоторых других государствах — членах Совета Европы (см. пункт 4.6 выше), государство-участник признало право граждан Молдовы, находящихся за пределами страны, голосовать за рубежом и предусмотрело в этом смысле подробные процедуры в Кодексе о выборах. Более того, в пункте 3 своего замечания общего порядка № 25 (1996) Комитет заявляет, что в отличие от других прав и свобод, признаваемых Пактом, статья 25 защищает права «каждого гражданина», и не допускает никаких различий между гражданами в пользовании этими правами.

5.2 Авторы отмечают, что предварительная онлайн-регистрация избирателей в государстве-участнике не является предварительным условием для осуществления права голоса, однако была введена в Кодекс о выборах в качестве критерия для создания избирательных участков за рубежом. Однако власти не организовали для молдаван за рубежом информационные кампании о процедуре предварительной регистрации, а электронная система не работала должным образом.

5.3 Авторы также отмечают, что государство-участник не представило замечаний по предполагаемому нарушению пункта 1) статьи 14 Пакта, и настаивают на своих утверждениях о нарушении этой статьи.

### **Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете**

#### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

6.1 Прежде чем рассматривать любое содержащееся в сообщении утверждение, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

6.2 Согласно требованиям подпункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола, Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

6.3 Комитет отмечает, что государство-участник оспаривает приемлемость сообщения по статье 3 Факультативного протокола на том основании, что статья 25 Пакта не гарантирует право на голосование за пределами страны. Он также отмечает ответ авторов о том, что согласно замечанию общего порядка № 25 (1996) статья 25 Пакта защищает права каждого гражданина и что государство-участник признает право своих граждан, проживающих за пределами страны, голосовать за рубежом.

6.4 Комитет отмечает, что текст пункта b) статьи 25 Пакта гарантирует право голоса каждому гражданину без каких-либо различий, упомянутых в статье 2 Пакта. Комитет отмечает, что в своем собственном законодательстве государство-участник признает избирательное право своих граждан, проживающих за рубежом. В той мере, в какой внутреннее законодательство предоставляет право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом, государство-участник обязано гарантировать это право в соответствии со статьей 25. Исходя из этого, Комитет считает, что данная жалоба не является несовместимой ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения,

<sup>19</sup> Европейский суд по правам человека, дело *Shindler v. the United Kingdom*, Application No. 19840/09, Judgment, 7 May 2013, para. 115.

со статьей 25 Пакта и поэтому объявляет ее приемлемой по статье 3 Факультативного протокола.

6.5 Комитет отмечает утверждение авторов по пункту b) статьи 25 Пакта, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1) статьи 2, о том, что их неспособность проголосовать на президентских выборах 2016 года равносильна дискриминации по признаку их проживания за границей. Государство-участник заявило, что Пакт не налагает на государства-участники позитивного обязательства гарантировать гражданам, проживающим за пределами национальной территории, осуществление ими избирательного права в стране их проживания. Вместе с тем Комитет считает, что для целей приемлемости авторы надлежащим образом объяснили причины, по которым они заявляют о дискриминационном обращении по признаку проживания. Поэтому Комитет считает данную жалобу приемлемой.

6.6 Комитет принимает к сведению заявления авторов в соответствии со вторым предложением пункта 1 статьи 14 Пакта о том, что Центральный районный суд Кишинева, суд первой инстанции, не согласился заслушать двух свидетелей от их имени, что он отказался принять во внимание в качестве доказательства видеозаписи и фотографии, сделанные в день выборов, и отклонил ходатайство о прямой трансляции судебного процесса и что решения судов не были опубликованы на их веб-страницах. Комитет отмечает, что заявление в отношении публичности является необоснованным. Он также отмечает, что другие претензии касаются применения внутреннего законодательства судами государства-участника. Комитет напоминает, что по общему правилу именно судам государств-участников надлежит осуществлять рассмотрение фактов и доказательств или применение внутреннего законодательства в конкретном деле, если только не будет доказано, что такая оценка или применение носили явно произвольный характер или были равносильны очевидной ошибке или отказу в правосудии<sup>20</sup>. Соответственно, Комитет объявляет эту часть сообщения неприемлемой по статье 2 Факультативного протокола.

6.7 Комитет, таким образом, считает, что жалобы авторов на основании пункта b) статьи 25, рассматриваемой отдельно и в совокупности с пунктом 1) статьи 2 Пакта, касающиеся нарушения их права голосовать наравне с другими гражданами, а также их жалобы на основании первого предложения пункта 1) статьи 14, касающиеся отсутствия у них доступа к суду для разрешения их жалоб, были в достаточной мере обоснованы для целей приемлемости, и поэтому переходит к их рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

7.1 В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

7.2 Комитет отмечает заявления авторов по пункту b) статьи 25, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 1) статьи 2 Пакта, в том смысле, что государство-участник нарушило их право голосовать в качестве граждан, проживающих за пределами страны, и подвергло их дискриминации по признаку места их проживания. Они оспаривают способ, которым государство-участник установило число избирательных участков за рубежом, и положение закона, которое ограничивает 3000 число бюллетеней, которые могут быть выделены на каждый из этих участков. Комитет также принимает к сведению заявление государства-участника о том, что число избирательных участков за рубежом и бюллетеней было установлено на основании предварительной регистрации граждан и численности избирателей за рубежом, принявших участие в предыдущих парламентских выборах, что государство-участник не могло ожидать того, что численность избирателей за рубежом во втором туре выборов 2016 года возрастет более чем вдвое и что оно действовало надлежащим

<sup>20</sup> *Ридл-Риденштайн и др. против Германии (CCPR/C/82/D/1188/2003)*, п. 7.3; *Щедко против Беларуси (CCPR/C/77/D/886/1999)*, п. 9.3; и *Аренц и др. против Германии (CCPR/C/80/D/1138/2002)*, п. 8.6.

образом, сообразно обстоятельствам дела, с тем чтобы позволить своим гражданам, проживающим за пределами страны, осуществить свое право голоса из-за рубежа.

7.3 Комитет напоминает о своем замечании общего порядка № 25 (1996), в котором он указывает, что право голоса не является абсолютным правом и что на него могут налагаться ограничения при том условии, что они не являются дискриминационными или необоснованными<sup>21</sup>. В данном деле Комитет отмечает, что внутреннее законодательство государства-участника признает право голоса за своими гражданами, проживающими за рубежом. Комитет отмечает, однако, что, несмотря на это признание, авторы не смогли проголосовать из-за границы, поскольку на избирательных участках в их городах было собрано максимальное число бюллетеней, выделенных им и разрешенных в соответствии с Кодексом о выборах.

7.4 Комитет должен оценить, были ли необоснованными ограничения, с которыми столкнулись авторы, будучи избирателями за рубежом на президентских выборах 2016 года. Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что в международном праве не существует соглашения о том, что избирательные права лиц, временно или постоянно отсутствующих в государстве, гражданами которого они являются, распространяются настолько, что от соответствующего государства требуется принятие мер по их осуществлению за рубежом. Государство-участник также утверждает, что анализ законодательства государств — членов Совета Европы, касающегося голосования за пределами страны, показывает, что в большинстве тех государств, которые разрешают голосование за пределами страны, граждане, желающие воспользоваться этой возможностью, должны зарегистрироваться для включения в избирательные списки до определенной даты.

7.5 Тем не менее Комитет отмечает, что государство-участник относится к той категории государств, которые решили защищать избирательное право своих граждан за рубежом. С практической точки зрения, чтобы принять решение о численности и местоположении избирательных участков, необходимых для осуществления права голоса своих граждан за рубежом, государство-участник должно оценить число граждан, которые, вероятно, захотят осуществить свое право голоса. В основу этого расчета в действительности положено число граждан, заинтересованных в осуществлении своего избирательного права, будь то в виде интереса, уже проявленного в прошлом и воплощенного в статистике предыдущих выборов, либо проявления конкретного интереса к конкретным будущим выборам в виде предварительной регистрации. Комитет не считает, что этот метод, используемый для прогнозирования числа потенциальных избирателей, является необоснованным.

7.6 Комитет отмечает, что в действительности на избирательные участки за пределами страны было выделено 288 850 бюллетеней, при этом около 139 000 избирателей за пределами страны приняли участие во втором туре. Он отмечает далее, что 73 311 избирателей приняли участие в парламентских выборах, состоявшихся двумя годами ранее, в 2014 году, что 67 205 избирателей приняли участие в первом туре президентских выборов 2016 года без каких-либо проблем, о которых сообщалось бы, и что лишь 3570 избирателей предварительно зарегистрировались для участия в выборах 2016 года. В свете всего вышеизложенного Комитет не считает, что общее число бюллетеней, которое государство-участник, согласно оценке, определило для граждан, желающих проголосовать за рубежом на президентских выборах 2016 года, было необоснованным. Комитет отмечает, что, несмотря на эту общую оценку, авторы не смогли проголосовать из-за того, что на их избирательных участках закончились бюллетени. Комитет отмечает, однако, что авторам не удалось доказать, что на территории, относящейся к этим избирательным участкам, государству-участнику следовало бы по данным оценки указать более 3000 избирателей либо на основании их предварительной регистрации, либо на основании показателей участия в предыдущих выборах. Авторы также не доказали, что направление их на соседние избирательные участки, расположенные на расстоянии от 30 до 45 километров, где еще имелись бюллетени, создало бы для них чрезмерную нагрузку. Комитет также принимает к сведению принятые в

<sup>21</sup> См. также *Евдокимов и Резанов против Российской Федерации*, п. 7.4.

государстве-участнике в 2017 году законодательные поправки, касающиеся предварительной регистрации и критериев создания избирательных участков за рубежом, которые позволяют увеличить с 3000 до 5000 число бюллетеней, которые могут быть выделены на каждый избирательный участок.

7.7 В свете всего вышесказанного, а также учитывая, что выборы 2016 года были первыми прямыми президентскими выборами с 1996 года, что общая оценка голосов за рубежом была в целом достаточной с учетом предыдущего числа избирателей и предварительной регистрации и что инциденты с нехваткой бюллетеней произошли, по-видимому, на меньшей части избирательных участков, где избирателям был предложен вариант голосования на близлежащих участках, Комитет считает, что ситуация, описанная авторами, не свидетельствует о нарушении их права голоса по пункту b) статьи 25 Пакта.

7.8 Что же касается утверждения авторов о том, что лишение их возможности проголосовать на президентских выборах 2016 года равносильно дискриминации по признаку места жительства, то Комитет отмечает, что Кодексом о выборах предусматривается, что на избирательные участки придут от 30 до 3000 избирателей. В этой статье говорится об избирательных участках вообще, без какого-либо различия в отношении того, находятся ли они на территории страны или за ее пределами. С учетом обстоятельств дела 95 из 100 избирательных участков, созданных за рубежом, получили максимальное количество в 3000 бюллетеней, предусмотренное в пункте 3 статьи 49 Кодекса о выборах. Поэтому Комитет считает, что данное ограничение в 3000 бюллетеней на каждый избирательный участок применяется без различия в отношении того, создан ли избирательный участок внутри страны или за ее пределами. Поэтому Комитет отмечает, что ограниченное число бюллетеней, имеющихся в городе автора, было обусловлено недостатком местной оценки избирателей, а не юридическим различием по признаку места жительства. Сделав вывод о том, что в свете имеющейся у государства-участника статистической и регистрационной информации общая оценка числа бюллетеней и избирательных участков на выборах 2016 года не была необоснованной, даже несмотря на то, что в ряде конкретных случаев их могло оказаться недостаточно, и при отсутствии какой-либо дополнительной информации со стороны авторов Комитет приходит к выводу о том, что представленные ему факты не свидетельствуют о дискриминационном обращении с авторами на основании их проживания за рубежом согласно пункту b) статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 2 Пакта.

7.9 Учитывая вышеизложенное, Комитет не может сделать вывод о том, что представленная ему информация свидетельствует о нарушении прав авторов по пункту b) статьи 25, рассматриваемой отдельно и в совокупности с пунктом 1 статьи 2 Пакта.

7.10 Комитет отмечает далее утверждения авторов по пункту 1) статьи 14 Пакта о том, что их жалобы в связи с нарушением их права голоса, поданные в день выборов, не были рассмотрены избирательными органами или судами. В связи с этим Комитет принимает к сведению решение Конституционного суда от 13 декабря 2016 года, в котором Суд разъяснил, что рассмотрение жалоб, поданных в день голосования, относится к компетенции избирательных органов и судов общей юрисдикции и что им не следовало отказываться от своей компетенции. Однако, хотя Конституционный суд указал на некоторые несоответствия в процессе рассмотрения жалоб, поданных авторами, Комитет отмечает, что национальные суды все же высказались по этим жалобам до того, как Конституционный суд подтвердил результаты президентских выборов и утвердил мандат Президента Республики Молдова 13 декабря 2016 года. Хотя Комитет отмечает, что в самой законодательной базе не содержится четкого указания на компетентные органы, которые должны рассматривать жалобы, связанные с осуществлением права голоса в день выборов, он также отмечает, что авторы имели возможность обратиться со своими жалобами в суды государства-участника и добиться рассмотрения их дела, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 14 Пакта. В связи с этим Комитет не может сделать вывод о том, что государство-участник

не выполнило свою обязанность обеспечить авторам доступ к суду, как это предусмотрено пунктом 1 статьи 14 Пакта.

8. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты не свидетельствуют о нарушении государством-участником пункта 1 статьи 14 или пункта б) статьи 25, рассматриваемых отдельно и в совокупности с пунктом 1 статьи 2 Пакта.

## Приложение

### Особое (несогласное) мнение члена Комитета Сюити Фуруи

1. Я не могу согласиться со сделанным в соображениях выводом о том, что утверждение авторов о лишении их возможности проголосовать из-за того, что закончились бюллетени, не является нарушением их права голоса по пункту b) статьи 25 Пакта.

2. Согласно пункту b) статьи 25, государства-участники должны принять эффективные меры по обеспечению того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли осуществить это право<sup>1</sup>. Это означает, что государства-участники обязаны не только воздерживаться от препятствования осуществлению права голоса, но и принимать позитивные меры, с тем чтобы гарантировать свободное волеизъявление избирателей. Статья 25 не налагает на государства-участники обязательства гарантировать гражданам, проживающим за пределами территории, осуществление их права голоса в стране проживания. Тем не менее государство-участник обязано гарантировать это право в соответствии со статьей 25 в той мере, в какой его внутреннее законодательство предоставляет право голоса своим гражданам, проживающим за рубежом. Хотя право голоса не подразумевает, что это право должно осуществляться в одинаковых условиях внутри страны и за ее пределами, учитывая различное положение граждан, проживающих внутри страны и за ее пределами, государство-участник обязано выполнить обязательство по статье 25, насколько это позволяет данная ситуация.

3. В данном деле государство-участник признало право граждан Молдовы, проживающих за рубежом, голосовать и предусмотрело подробные процедуры голосования экспатриантов в Кодексе о выборах. Вопрос, таким образом, заключается в том, приняло ли государство-участник все надлежащие меры, чтобы гарантировать осуществление избирательного права гражданами, проживающими за пределами государства-участника, в соответствии со статьей 25.

4. В соответствии с законодательством государства-участника, число и географическое распределение избирательных участков за рубежом было определено на основе двух критериев: предварительной онлайн-регистрации граждан, находящихся за рубежом, и участия избирателей за рубежом в предыдущих парламентских выборах. Однако государство-участник утверждает, что, хотя оно действовало надлежащим образом, сообразно обстоятельствам дела, разницу в численности избирателей между первым и вторым турами президентских выборов 2016 года не могли предвидеть власти, которые принимали свои решения на основании данных об участии избирателей за пределами страны в предыдущих выборах.

5. Однако, по моему мнению, сомнительно, что государство-участник действовало надлежащим образом, сообразно обстоятельствам дела. Я могу указать на четыре факта. Во-первых, ненадежность предварительной регистрации. В данном деле предварительная онлайн-регистрация избирателей не являлась предварительным условием для осуществления права голоса, однако использовалась в качестве критерия для создания избирательных участков за рубежом. Согласно статистическим данным, представленным государством-участником, предварительную регистрацию прошли 3570 человек, а в первом туре приняли участие 67 205 избирателей за пределами страны (пп. 4.7 и 4.8). Это означает, что фактическое число избирателей в первом туре было примерно в 19 раз больше, чем число лиц, прошедших предварительную регистрацию, что ясно доказывает, что предварительная регистрация не работала должным образом в качестве критерия для расчета ожидаемого числа избирателей во втором туре. Государству-участнику следовало бы уделить больше внимания этому факту перед вторым туром. Во-вторых, даже в первом туре бюллетени закончились до

<sup>1</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), п. 11.

закрытия на одном избирательном участке: № 1/336 в лондонском Стратфорде (п. 2.5, сноска 3). В то время государство-участник знало или должно было знать о возможности того, что и на других избирательных участках во втором туре бюллетени могут закончиться до закрытия. В-третьих, кандидат в президенты Майя Санду официально обратила на это внимание Министерства иностранных дел и европейской интеграции и Центральной избирательной комиссии. Кроме того, сообщения о беспрецедентной мобилизации граждан Молдовы, проживающих за рубежом, для участия во втором туре были переданы в средствах массовой информации и через социальные сети (п. 2.5). Однако государство-участник не предприняло никаких действий, кроме увеличения числа бюллетеней, предоставленных избирательным участкам за рубежом, с 270 350 до 288 850, т. е. всего лишь на 6,8 %. В-четвертых, несмотря на предусмотренное законом выделение максимального числа в 3000 бюллетеней на каждый избирательный участок, Центральная избирательная комиссия предоставила более 3000 бюллетеней восьми избирательным участкам для второго тура (п. 2.6, сноска 5). Это предполагает, что государство-участник могло бы увеличить число бюллетеней, выделенных избирательным участкам, сверх установленного предела, если бы оно более серьезно отнеслось к возможности увеличения числа избирателей во втором туре.

6. В свете этих фактов я не могу считать, что государство-участник действовало надлежащим образом и приняло все возможные меры для того, чтобы граждане Молдовы, проживающие за рубежом, включая авторов, смогли осуществить свое право голоса во втором туре. Соответственно, я должен заключить, что факты, представленные Комитету, свидетельствуют о нарушении статьи 25 Пакта.

---