



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

некоторых положений Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне, Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского и Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года
(отказ в предоставлении допуска к государственной тайне)

(Обращение № 98g/2017)

КИШИНЭУ

14 декабря 2017 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Тудор ПАНЦЫРУ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктория ИФТОДИ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Думитру Аворника,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 7 июля 2017 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности:

- ст. 25 ч. (1) п. с), ст. 26 ч. (4) и ст. 27 ч.(5) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне;

- ст. 47 ч.(1) п.с) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского [*признанная утратившей силу Законом № 94 от 2 июня 2017 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты*];

- п. 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года,

представленное по запросу адвоката Игоря Хлопецкого, в рамках дела № 3-485/17, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Центру.

2. Обращение представил в Конституционный суд 7 июля 2017 года судья суда Кишинэу, сектор Центру, Валентин Ластавецкий, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

3. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 4, ст. 6, ст. 8, ст. 15, ст. 16, ст. 20, ст. 21, ст. 23, ст. 26, ст. 28, ст. 34, ст. 39 ч. (2), ст. 43 и ст. 54 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 6 сентября 2017 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Высшей судебной палаты и Службы информации и безопасности.

6. В открытом пленарном заседании обращение поддержал адвокат Игорь Хлопецкий. Со стороны Парламента присутствовал Валериу Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. От Правительства принял участие Серджиу Цуркану, начальник юридического управления Генерального инспектората полиции Министерства внутренних дел.

А. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

7. В результате проверки Служба информации и безопасности, на основании ст. 25 ч. (1) п. с) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне, представила 17 марта 2017 года Генеральному инспекторату полиции заключение о невозможности оформления допуска к государственной тайне И. Хлопецкому, заместителю начальника Инспектората полиции Буюкань Управления полиции мун.Кишинэу.

8. В письме, датированном 22 марта 2017 года, Генеральный инспекторат полиции известил И.Хлопецкого о том, что ему отказано в оформлении допуска к государственной тайне. В связи с этим, в соответствии со ст. 27 ч. (5) Закона о государственной тайне, 28 марта 2017 года Генеральный инспекторат полиции предложил И.Хлопецкому перевод на другую должность, не требующую допуска к секретным материалам.

9. На основании ст. 27 ч. (5) Закона о государственной тайне и ст. 47 ч. (1) п. с) Закона № 320 от 7 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского, 3 апреля 2017 года И.Хлопецкий был уволен приказом начальника Генерального инспектората полиции.

10. И.Хлопецкий 10 апреля 2017 года обратился в суд Кишинэу, сектор Центру, с исковым заявлением против Генерального инспектората полиции и Службы информации и безопасности, требуя отменить заключение Службы информации и безопасности об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне и восстановить его в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

должности заместителя начальника Инспектората полиции Буюкань Управления полиции мун.Кишинэу.

11. В ходе судебного заседания от 30 июня 2017 года адвокат Игорь Хлопецкий представил запрос об исключительном случае неконституционности положений, указанных в § 1 настоящего постановления.

12. Определением от того же числа судебная инстанция приостановила судебный процесс и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

13. Автор дополнил обращение новыми аргументами 31 июля 2017 года.

В. ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

14. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016г., № 78, ст. 140):

Статья 23

Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) 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».

Статья 43

Право на труд и защиту труда

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

[...]».

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».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

15. Применимые положения Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне (М.О., 2009, № 45-46, ст. 123):

Статья 1

Понятия

«Для целей настоящего закона используются следующие понятия:

[...]

допуск к государственной тайне – право физического лица на доступ к государственной тайне, а также право юридического лица на проведение работ с использованием сведений, отнесенных к государственной тайне, оформленное в установленном порядке;

[...]

государственная тайна – защищаемые государством сведения в сфере национальной обороны, экономики, науки и техники, внешних сношений, государственной безопасности, обеспечения правопорядка и деятельности органов публичной власти, несанкционированное разглашение или утрата которых может затронуть интересы и/или безопасность Республики Молдова».

Статья 4

Национальная система защиты государственной тайны

«(1) Национальная система защиты государственной тайны включает совокупность органов защиты государственной тайны, методов и средств, используемых для защиты сведений, отнесенных к государственной тайне, и их материальных носителей, а также принятых в указанной сфере мер.

(2) Национальная система защиты государственной тайны предусматривает:

[...]

е) защиту персонала – совокупность проверок и мер в отношении граждан, которым оформляется допуск к государственной тайне или которые имеют к ней доступ, предпринимаемых для предупреждения и устранения риска в целях обеспечения безопасности и защиты государственной тайны.

(3) Национальная система защиты государственной тайны предназначена для:

а) предупреждения несанкционированного доступа к государственной тайне, ее разглашения и утечки;

б) установления обстоятельств, а также лиц, которые своими действиями или бездействием могут поставить под угрозу безопасность государственной тайны;

[...].»

Статья 5

Функции органов публичной власти в сфере защиты государственной тайны

«[...]

(4) Органы центрального и местного публичного управления в сотрудничестве со Службой информации и безопасности:

[...]

с) утверждают ведомственные перечни сведений, подлежащих засекречиванию, и перечни должностей сотрудников, которым необходимо оформить допуск к государственной тайне;

[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

е) обеспечивают в пределах своих полномочий осуществление проверочных мероприятий в отношении граждан, которым необходимо оформить допуск к государственной тайне, обращаются в Службу информации и безопасности с запросом относительно осуществления проверочных мероприятий, входящих в ее компетенцию;

[...]

(5) Служба информации и безопасности:

[...]

е) осуществляет по запросу руководителей органов публичной власти и других юридических лиц проверочные мероприятия в отношении граждан, которым необходимо оформить допуск к государственной тайне;

[...]».

Статья 24

Оформление и переоформление допуска к государственной тайне

„(1) Оформление допуска к государственной тайне граждан Республики Молдова осуществляется добровольно в порядке, установленном Положением об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, и предусматривает:

а) установление необходимости работы со сведениями, отнесенными к государственной тайне;

б) письменное согласие гражданина на проведение в отношении него компетентными органами проверочных мероприятий;

с) проверку гражданина в связи с оформлением (переоформлением) допуска к государственной тайне;

д) принятие гражданином письменного обязательства по сохранению государственной тайны, которая будет ему доверена;

е) письменное согласие гражданина на предусмотренное настоящим законом ограничение его прав в связи с доступом к государственной тайне;

ф) ознакомление гражданина, под роспись, с нормами, предусматривающими ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне;

г) определение типов, размеров и порядка предоставления компенсаций в связи с выполнением работ, предусматривающих доступ к государственной тайне;

h) принятие решения руководителем органа публичной власти или другого юридического лица о предоставлении допуска к государственной тайне.

[...]

(3) Срок действия допуска к государственной тайне, не может превышать срок полномочий, послуживших основанием для предоставления права допуска.

(4) Допуск к государственной тайне предоставляется гражданам Республики Молдова, обладающим полной дееспособностью, в возрасте не менее 18 лет, ходатайствующим о предоставлении этого права в связи со служебной, производственной или научно-исследовательской деятельностью либо обучением, посредством приказа либо письменного распоряжения руководителя органа публичной власти или другого юридического лица, где работает, состоит на службе или обучается данный гражданин.

[...]

(7) Решение о допуске гражданина к государственной тайне принимается в пятидневный срок со дня получения органом публичной власти или другим юридическим лицом заключения по материалам его проверки в связи с оформлением допуска к государственной тайне.

[...].».

Статья 25

Отказ в предоставлении допуска к государственной тайне

«(1) Допуск к государственной тайне не предоставляется в случае:

- а) отсутствия у гражданина обоснованной необходимости в работе со сведениями, отнесенными к государственной тайне;
- б) оказания содействия гражданином деятельности иностранного государства, иностранной организации либо их представителей, а также отдельных иностранных лиц или лиц без гражданства, которые причиняют ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова, или участия в работе партий или общественных объединений, деятельность которых приостановлена, ограничена либо запрещена в порядке, установленном законом;
- в) установления в результате проверочных мероприятий иных действий гражданина, представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова;
- г) отказа гражданина дать письменное согласие на проведение в отношении него компетентными органами проверочных мероприятий, на предусмотренное настоящим законом ограничение его прав в связи с доступом к государственной тайне или отказа взять на себя письменное обязательство по сохранению государственной тайны, которая будет ему доверена;
- е) наличия у гражданина судимости за умышленное преступление, нахождения его под уголовным преследованием или ограничения судебной инстанцией его дееспособности;
- ф) подачи гражданином заявления в компетентный публичный орган об отказе от гражданства Республики Молдова;

[Пкт.г) исключен Законом № 127-XVIII от 23.12.2009, в силу 31.12.2009]

- h) наличия у гражданина медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, отнесенных к государственной тайне, в соответствии с перечнем, утвержденным Министерством здравоохранения;
- и) сообщения гражданином при оформлении допуска к государственной тайне неполных или недостоверных сведений;
- j) постоянного проживания гражданина за границей или оформления им документов на выезд для постоянного проживания за границей;
- к) неисполнения гражданином обязанностей по сохранению государственной тайны, которая была ему доверена.

(2) Решение об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне принимается руководителем органа публичной власти или другого юридического лица с учетом результатов проверки по каждому гражданину в отдельности, сообщается гражданину письменно и может быть обжаловано в вышестоящий орган или в судебную инстанцию».

Статья 26

Проверка граждан в связи с оформлением (переоформлением) допуска к государственной тайне

«(1) Проверка граждан в связи с оформлением (переоформлением) допуска к государственной тайне осуществляется Службой информации и безопасности в месячный срок в порядке, установленном настоящим законом и Законом об

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

оперативно-розыскной деятельности. Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет иметь доступ лицо.

(2) В ходе проверки Службой информации и безопасности выясняется наличие либо отсутствие обстоятельств, предусмотренных пунктами b), c), f), g), i), j) и k) части (1) статьи 25.

(3) Наличие либо отсутствие обстоятельств, предусмотренных пунктами a), d), e) и h) части (1) статьи 25, выясняется органом публичной власти или другим юридическим лицом, оформляющим допуск гражданина к государственной тайне.

(4) Заключение Службы информации и безопасности о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне является обязательным для выполнения должностными лицами, уполномоченными принимать решение о предоставлении такого допуска, но не исключает повторного запроса по этому поводу в случае устранения обстоятельств, делающих невозможным предоставление допуска к государственной тайне.

(5) Назначение (зачисление) гражданина на должность, предусматривающую работу со сведениями, отнесенными к государственной тайне, либо предполагающую доступ к государственной тайне, до представления заключения по материалам проверки гражданина не допускается».

Статья 27

Приостановление и прекращение допуска к государственной тайне

«[...]

(3) Допуск к государственной тайне прекращается в случае:

a) возникновения или выявления обстоятельств, предусмотренных статьей 25;

[...]

(4) Решение о приостановлении или прекращении допуска к государственной тайне принимается должностным лицом, уполномоченным принимать решение о его предоставлении, и может быть обжаловано в вышестоящий орган или в административный суд.

(5) Если допуск гражданина к государственной тайне был прекращен, а выполнение им функциональных обязанностей требует наличия такого допуска, то в предусмотренном трудовым законодательством порядке гражданин должен быть переведен на другое место работы (другую должность), не связанное со сведениями, отнесенными к государственной тайне, а при невозможности перевода должен быть уволен (освобожден от должности) в соответствии с действующим законодательством.

(6) Приостановление или прекращение допуска к государственной тайне не освобождает гражданина от соблюдения обязательств по неразглашению государственной тайны.

(7) Порядок оформления, переоформления и прекращения допуска к государственной тайне устанавливается Положением об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц».

16. Применимые положения Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского (М.О., 2013 г., № 42-47, ст. 145):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

Статья 47

Прекращение службы в полиции

«(1) Прекращение службы в полиции, а также индивидуального трудового договора полицейского может иметь место:

[...]

s) по иным предусмотренным законодательством основаниям.

[...]».

[Ст.47 утратила силу согласно Закону N 94 от 02.06.2017, в силу 07.07.2017]

17. Применимые положения Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел (опубликован в М.О., 2017 г., № 40-49, ст. 85):

Статья 38

Прекращение служебных отношений

«(1) Прекращение служебных отношений государственного служащего с особым статусом может иметь место в следующих случаях:

[...]

v) при отзыве допуска к государственной тайне – в случае, если служащий не может быть зачисленным или отказывается от перевода на другую государственную должность с особым статусом, совместимую с его областью деятельности и не предусматривающую доступа к государственной тайне;

[...]

(3) Прекращение служебных отношений государственного служащего с особым статусом в случаях, предусмотренных пунктами b)–e), i), m)–s), v) и w) части (1), имеет место по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон».

18. Применимые предписания Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства №1176 от 22 декабря 2010 года (М.О., 2011 г., № 139-145, ст. 686):

«[...]

109. Заключение о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне должно содержать соответствующее основание, предусмотренное в части (1) статьи 25 Закона, которое послужило причиной его вынесения. Данное заключение является обязательным для выполнения должностными лицами, уполномоченными принимать решение о предоставлении такого допуска, но не исключает повторного запроса по этому поводу в случае устранения обстоятельств, делающих невозможным предоставление допуска к государственной тайне.

[...]».

A. ВОПРОСЫ ПРАВА

19. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается ограничения права доступа на должность в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

связи с непредоставлением Службой информации и безопасности допуска к государственной тайне.

20. Обращение касается ряда взаимосвязанных конституционных принципов и элементов, таких как право на труд, обеспечение охраны национальной безопасности, предсказуемость закона, соразмерность ограничения права на труд.

В. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

21. Определением от 6 сентября 2017 года Конституционный суд проверил соблюдение следующих требований приемлемости:

(1) Предмет исключительного случая неконституционности относится к категории актов, перечисленных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции

22. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов и постановлений Правительства, в частности Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне, Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского и Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, относится к компетенции Конституционного суда.

(2) Обращение об исключительном случае неконституционности может быть представлено одной из сторон или ее представителем, либо судебной инстанцией по собственной инициативе

23. Обращение об исключительном случае неконституционности представлено уполномоченным субъектом, по запросу адвоката Игоря Хлопецкого, в рамках дела №3-485/17, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Центру, в соответствии со ст. 135 ч.(1) п.а) и п.г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

(3) Оспариваемые положения подлежат применению при разрешении рассматриваемого дела

24. Конституционный суд подчеркивает, что прерогатива разрешения исключительных случаев неконституционности, которой

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

он наделен статьей 135 ч. (1) п. g) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и положениями Конституции, с учетом принципа ее верховенства и применимости оспариваемых положений при рассмотрении судом основного спора.

25. Конституционный суд отмечает, что предмет обращения составляют ст. 25 ч. (1) п. с), ст. 26 ч. (4) и ст. 27 ч.(5) Закона № 245-ХVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне, ст. 47 ч.(1) п. s) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского [*признанная утратившей силу Законом №94 от 2 июня 2017 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты*] и п. 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства №1176 от 22 декабря 2010 года.

26. Конституционный суд отмечает, что положения ст. 47 ч.(1) п. s) Закона о деятельности полиции и статусе полицейского, признанные утратившими силу Законом № 94 от 2 июня 2017 года, могут составлять предмет обращения об исключительном случае неконституционности ввиду их применения при рассмотрении судом основного спора.

27. В связи с этим, Конституционный суд напоминает, что в Постановлении № 2 от 9 февраля 2016 года он установил, что:

«73. [...] исключительный случай неконституционности, исходя из его сущности, относится как к действующим актам, перечисленным в ст. 135 ч.(1) п. а) Конституции, так и к актам, утратившим силу, если в течение их действия возникли правовые отношения, которые продолжают производить юридические последствия, а норма применяется в спорных правовых отношениях, имея определяющее значение для разрешения дела».

28. Конституционный суд принимает аргументы автора обращения о том, что оспариваемые положения подлежат применению при разрешении дела, так как они являются определяющими для разрешения вопроса об отмене административного акта об увольнении из органов полиции.

(4) По предмету обращения не существует ранее принятого постановления Конституционного суда

29. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

30. Конституционный суд считает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для

прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

31. Следуя своей предыдущей практике, Конституционный суд рассмотрит вопрос о конституционности оспариваемых положений применительно к конкретным обстоятельствам основного спора в свете конституционных норм, приведенных автором обращения, принимая во внимание как принципы, закрепленные в Конституции и внутреннем праве, так и принципы, установленные в практике Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ).

32. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 4 *«Права и свободы человека»*, ст. 6 *«Разделение и взаимодействие властей»*, ст. 8 *«Соблюдение международного права и международных договоров»*, ст. 15 *«Универсальность»*, ст. 16 *«Равенство»*, ст. 20 *«Свободный доступ к правосудию»*, ст. 21 *«Презумпция невиновности»*, ст. 23 *«Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей»*, ст. 26 *«Право на защиту»*, ст. 28 *«Интимная, семейная и частная жизнь»*, ст. 34 *«Право на информацию»*, ст. 39 ч.(2) *«Право на управление»*, ст.43 *«Право на труд и защиту труда»* и ст. 54 *«Ограничение осуществления прав и свобод»* Конституции.

33. В отношении предполагаемого нарушения ст. 4, ст. 6, ст. 8 и ст.15 Конституции, Конституционный суд отмечает, что указанные конституционные нормы носят первичный и общеобязательный характер, лежат в основе любого правового регулирования и не могут служить в качестве отдельных и индивидуальных оснований.

34. Конституционная норма ст. 16 не имеет самостоятельного значения и подлежит применению в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией.

35. Что касается ссылки на конституционные положения ст. 20, ст.21, ст. 26, ст. 28, ст. 34 и ст. 39 ч.(2), Конституционный суд отмечает, что они не имеют отношения к данному делу.

36. Таким образом, для уяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить из ст. 43 в сочетании со ст. 23 и ст. 54 Конституции, из суждений, изложенных в предыдущих решениях, а также из практики ЕСПЧ.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 43 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 23 И СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

37. Автор обращения считает, что оспариваемые положения нарушают ст. 43 Конституции, согласно которой:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.
[...].».

38. Кроме того, автор обращения полагает, что оспариваемые положения нарушают и ст. 23 Конституции, которая предусматривает, что:

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.
(2) 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».

39. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 54 Конституции, согласно которой:

«(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».

А. Аргументы автора обращения

40. В обоснование обращения автор отмечает, что положения ст. 47 ч. (1) п. s) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года, действовавшие до 7 июля 2017 года, ст. 25 ч.(1) п. с), ст. 26 ч.(4) и ст. 27 ч.(5) Закона №245-XVI от 27 ноября 2008 года, п.109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства №1176 от 22 декабря 2010 года, не устанавливают условия, способы и четкие критерии, являясь непредсказуемыми, они позволяют работодателю прекратить служебные отношения в случае отказа в предоставлении допуска к государственной тайне.

41. Автор обращения считает, что синтагма «представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова» в п. с) ч. (1) ст. 25 Закона о государственной тайне имеет расплывчатую формулировку и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

не позволяет определить, какие поступки подпадают под действие данной нормы.

42. Автор обращения отмечает, что оспариваемые положения нарушают положения ст. 23, ст. 43 и ст. 54 Конституции.

В. Аргументы властей

43. В открытом пленарном заседании Конституционного суда представитель Парламента заявил, что положения ст. 25 ч. (1) п. с) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года соответствуют требованиям качества закона. Он отметил, что обстоятельства, представляющие угрозу для безопасности государства, не подлежат исчерпывающему определению, а устанавливаются в каждом конкретном случае. Предсказуемость оспариваемых положений закона обеспечивается в том числе возможностью обжалования в суде решения о непредоставлении допуска к государственной тайне.

44. Вместе с тем, представитель Парламента подчеркнул, что право на труд, гарантированное ст. 43 Конституции, не носит абсолютный характер, являясь относительным правом. Следовательно, законодатель вправе устанавливать определенные требования для зачисления на государственные должности. Таким образом, оспариваемые положения соответствуют существующим конституционным требованиям.

45. В письменном мнении Правительства отмечается, что с точки зрения качества закона положения ст. 25 ч.(1) п. с) Закона №245-XVI от 27 ноября 2008 года не имеют недостатков. Синтагма *«представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова»* содержится во многих законодательных актах и определяется в ст. 1 Закона о государственной безопасности № 618-XIII от 31 октября 1995 года. Поскольку государство обеспечивает свою безопасность, устанавливая и применяя ряд мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и своевременное устранение угроз в адрес безопасности, законодатель ввел требование о проверке Службой информации и безопасности кандидатов на государственные должности, для исполнения которых требуется оформление допуска к секретным документам. Право выявлять обстоятельства, препятствующие предоставлению допуска к государственной тайне, принадлежит Службе информации и безопасности, в качестве специализированного органа в области обеспечения безопасности государства.

46. На взгляд Правительства, ст. 26 ч.(4) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года и п.109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других

юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства №1176 от 22 декабря 2010 года, которые императивно устанавливают, что заключение Службы информации и безопасности о невозможности предоставления лицу допуска к государственной тайне носит обязательный характер, не затрагивают конституционные нормы. Тем более, что лицо имеет возможность подавать повторный запрос в случае устранения обстоятельств, препятствующих предоставлению допуска к государственной тайне. Более того, законодатель предусмотрел и право лица обжаловать решение об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне. Правительство подчеркнуло при этом, что право допуска к государственной тайне не является основным правом, гарантированным Конституцией.

47. По мнению Правительства, не противоречат ст. 43 и ст. 54 Конституции и положения ст. 47 ч. (1) п. с) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года, отмененные Законом № 94 от 2 июня 2017 года, и ст. 27 ч. (5) Закона №245-ХVI от 27 ноября 2008 года. До того, как применить положения закона, предусматривающие прекращение служебных отношений в случае отзыва допуска к государственной тайне, работодатель обязан предложить лицу, которому было отказано в допуске, другую должность, не связанную с секретными материалами, и только после отказа от перевода на другую должность руководитель органа публичной власти вправе принимать решение об увольнении лица.

48. Высшая судебная палата считает, что обращение об исключительном случае неконституционности является необоснованным.

49. В письменном мнении Службы информации и безопасности отмечается, что положения ст. 25 ч.(1) п.с) Закона № 245-ХVI от 27 ноября 2008 года являются ясными и предсказуемыми. Закон о государственной безопасности № 618-ХIII от 31 октября 1995 года определяет как понятие «безопасность государства», так и ситуации, «представляющие угрозу для безопасности государства».

50. По мнению Службы информации и безопасности, допуск к государственной тайне относится к вопросам целесообразности, являясь обязательным требованием, установленным в контексте административных отношений для ограниченного количества публичных должностей, предполагающих использование засекреченных сведений. Данное право предоставляется только лицам, отвечающим особым требованиям безопасности, установленным Законом № 245-ХVI от 27 ноября 2008 года и Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года «Об утверждении Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА *(ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)*

51. Президент Республики Молдова не представил свою точку зрения по данному вопросу.

С. Оценка Конституционного суда

1. Общие принципы

52. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 43 Конституции каждый человек имеет право на труд и свободный выбор работы.

53. Право на труд охраняется также ст. 23 Всеобщей декларации прав человека и ст. 6 ч. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, не являясь абсолютным и неограниченным правом.

54. Учитывая специфику права на труд, а также положение субъектов трудовых отношений, как национальные, так и международные нормы устанавливают минимальные гарантии, призванные обеспечивать баланс между работниками и работодателями и адекватную защиту достоинства, безопасности и стабильности работников.

55. Конституционный суд подчеркивает, что право на труд, выбор профессии, рода занятий или деятельности, а также места работы относятся к возможности каждого человека осуществлять желаемую профессию или род занятий **в определенных условиях, установленных законодателем** (*Постановление № 5 от 23 апреля 2013 года*).

56. С одной стороны, право на труд и свободный выбор работы предполагает обеспечение равных возможностей на рынке труда, а с другой стороны, что государство устанавливает только те ограничительные меры, которые продиктованы необходимостью учитывать способности и квалификацию лица, без которых не могут быть выполнены должностные обязанности.

57. В целях обеспечения стабильности трудовых отношений, Трудовой кодекс предусматривает определенные гарантии, которые призваны препятствовать злоупотреблениям со стороны работодателей. Одной из таких гарантий, очень важных, является строгое регулирование условий прекращения и приостановления индивидуального трудового договора.

58. Конституционный суд отмечает, что трудовое законодательство обуславливает зачисление на работу определенными требованиями, а также устанавливает, в каких случаях могут быть приостановлены или прекращены трудовые отношения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

59. В Постановлении № 8 от 11 мая 2015 года Конституционный суд отметил:

«72. Условия осуществления основного права на труд могут измениться в зависимости от общественных потребностей, и устанавливаются законодательством с учетом требований единообразия. Право на труд реализуется в условиях закона, несоблюдение предписаний закона влечет за собой невозможность осуществлять определенный вид деятельности или исполнять определенную должность».

60. Конституционный суд обращает внимание, что трудовое законодательство допускает ограничение прав работников, но с условием, что установленные ограничения являются оправданными, необходимыми и отвечают общим интересам.

61. В соответствии со ст. 4 Конвенции Международной организации труда о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя, трудовые отношения с работником не прекращаются, если только *не имеется законных оснований для такого прекращения, связанного со способностями или поведением работника или вызванного производственной необходимостью предприятия, учреждения или службы.*

- Практика других государств

62. Конституционный суд отмечает, что и трудовое законодательство других государств предусматривает ограничение трудовых прав работников после проверки в связи с оформлением допуска к государственной тайне. Так, в некоторых государствах административные решения об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне, принятые в целях защиты безопасности государства, содержат как фактические, так и правовые основания (*Франция, Германия, Италия, Португалия, Словения и Испания*).

63. В других государствах, несмотря на то, что административные решения содержат фактические и правовые основания, все-таки допускается их полное или частичное засекречивание. Допускается также обоснование этих решений не разглашенными государственным органом доказательствами. Ознакомление заинтересованных лиц с полным текстом этих решений ограничено (например, в *Чехии, Латвии, Литве, Швейцарии*).

64. Существуют государства, где в принятых решениях не указываются фактические и правовые основания, однако это не исключает полную доступность доказательств для заинтересованных лиц в рамках судебного контроля этих решений. Например, в *Бельгии*, как для суда, так и для сторон, включая защитников, обеспечена одинаковая доступность доказательств.

65. В других государствах возможны оба вида ограничений. Допуск к засекреченным доказательствам может быть ограничен или отказан. В целях охраны безопасности государства органы могут частично или полностью воздерживаться от дачи объяснений в связи с принятым решением (*Эстония, Греция, Нидерланды, Польша, Сербия*).

66. На *Кипре* административный орган может не раскрывать детали принятого решения, касающегося безопасности государства. Административный акт, принятый в интересах национальной безопасности и подвергнутый судебному контролю, отличается от любого другого акта тем, что степень его обоснования в определенной мере может быть иной.

67. В *Нидерландах*, хотя орган, принявший решение по вопросам, связанным с охраной безопасности государства, должен предоставить судье все сведения по делу, он может отказать, если для этого имеются «убедительные основания», и только судья, у которого есть допуск к государственной тайне, вправе оценивать, если является оправданным засекречивание доказательств. Таким образом, решение, вынесенное в интересах государственной безопасности, может не содержать полные сведения, а доказательства, которые лежат в его основе, не всегда подлежат разглашению, даже судье, рассматривающему дело. Все-таки случаи, когда сведения и доказательства являются полностью засекреченными для сторон и судьи, встречаются редко.

68. В *Норвегии* органы власти должны излагать в принятых решениях фактические и правовые основания, однако в интересах национальной безопасности или отношений с другими государствами они могут не раскрываться. Отдельные части подобных решений засекречиваются и становятся доступными только судье или адвокату, имеющему допуск к секретным материалам.

69. В *Соединенном Королевстве Великобритании* только отдельные адвокаты имеют допуск к засекреченным доказательствам, а дела, связанные с секретными материалами, рассматриваются специализированным судом.

2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

70. Конституционный суд отмечает, что в соответствии со ст. 26 ч.(5) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне, не допускается назначение (зачисление) гражданина на должность, предусматривающую работу со сведениями, отнесенными к государственной тайне, либо предполагающую доступ к государственной тайне, до представления заключения Службы информации и безопасности, единственного органа в области обеспечения государственной безопасности.

71. Конституционный суд отмечает, что допуск к государственной тайне предоставляется лицу **в связи со служебной деятельностью** посредством приказа либо письменного распоряжения руководителя органа публичной власти, где лицо работает, или состоит на службе [ст. 24 ч.(4) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года].

72. Согласно ст. 24 ч.(1) закона, оформление допуска к государственной тайне состоит из следующих этапов: *а) установление необходимости работы со сведениями, отнесенными к государственной тайне; б) письменное согласие гражданина на проведение в отношении него компетентными органами проверочных мероприятий; в) проверку гражданина в связи с оформлением (переоформлением) допуска к государственной тайне; г) принятие гражданином письменного обязательства по сохранению государственной тайны, которая будет ему доверена; д) письменное согласие гражданина на предусмотренное настоящим законом ограничение его прав в связи с доступом к государственной тайне; е) ознакомление гражданина, под роспись, с нормами, предусматривающими ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне; ж) определение типов, размеров и порядка предоставления компенсаций в связи с выполнением работ, предусматривающих доступ к государственной тайне; з) принятие решения руководителем органа публичной власти или другого юридического лица о предоставлении допуска к государственной тайне.*

73. В зависимости от степени секретности информации («Совершенно секретно», «Секретно», «Конфиденциально» и «Ограниченного пользования»), установлены следующие формы допуска к государственной тайне – форма 1, форма 2, форма 3 и форма 4, на определенный срок – от 5 лет до 12 лет [ст. 24 ч.(2) Закона №245-XVI от 27 ноября 2008 года], однако этот срок не может превышать срок полномочий, послуживших основанием для предоставления права допуска к государственной тайне [ст. 24 ч.(3) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года].

74. Конституционный суд отмечает, что лицо допускается к государственной тайне только после соответствующей проверки. Так, ст. 26 ч.(1) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года предусматривает, что проверка граждан в связи с оформлением (переоформлением) допуска к государственной тайне осуществляется Службой информации и безопасности. Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет иметь доступ лицо.

75. Таким образом, Служба информации и безопасности Республики Молдова, являясь государственным органом, специализированным в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

области обеспечения государственной безопасности, в силу установленных законом полномочий, обеспечивает охрану государственной тайны и предпринимает проверочные мероприятия в отношении тех лиц, кому необходимо оформить допуск к государственной тайне.

76. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 26 ч.(2) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года Служба информации и безопасности может отказать в предоставлении допуска к государственной тайне в случае:

«[...]

b) оказания содействия гражданином деятельности иностранного государства, иностранной организации либо их представителей, а также отдельных иностранных лиц или лиц без гражданства, которые причиняют ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова, или участия в работе партий или общественных объединений, деятельность которых приостановлена, ограничена либо запрещена в порядке, установленном законом;

с) установления в результате проверочных мероприятий иных действий гражданина, представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова;

[...]

f) подачи гражданином заявления в компетентный публичный орган об отказе от гражданства Республики Молдова;

[...]

i) сообщения гражданином при оформлении допуска к государственной тайне неполных или недостоверных сведений;

j) постоянного проживания гражданина за границей или оформления им документов на выезд для постоянного проживания за границей;

k) неисполнения гражданином обязанностей по сохранению государственной тайны, которая была ему доверена».

77. Конституционный суд обращает внимание, что при обстоятельствах **«установления в результате проверочных мероприятий иных действий гражданина, представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова»** [ст. 25 ч.(1) п. с) закона] Служба информации и безопасности выносит заключение о невозможности предоставления лицу допуска к государственной тайне.

78. Конституционный суд отмечает, что при установлении в действиях лица угрозы для безопасности государства имеются обстоятельства, которые по определению угрожают безопасности государства [см. Закон о государственной безопасности], и обстоятельства, которые необходимо оценивать в индивидуальном порядке, учитывая особенности каждого конкретного дела. Синтагма *«иных действий гражданина»* охватывает потенциальные угрозы, которые не могут быть заранее установлены законодателем в

ограничительной форме, учитывая усиление угроз, способных разрушить безопасность государства.

79. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что законодательство большинства государств не уточняет содержание понятия «угроза для безопасности государства». В некоторых государствах, ввиду отсутствия какого-либо определения в законодательстве, содержание данного понятия раскрывается в судебной практике (Бельгия, Кипр, Чехия, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Люксембург, Польша, Испания). В Венгрии и Норвегии доктрина внесла значительный вклад в определении понятия «угроза для безопасности государства», а в Словении, Норвегии и Швейцарии содержание данного понятия раскрывается в нормативных актах Правительства.

80. Конституционный суд отмечает, что законодатель установил в императивном порядке **обязательное выполнение заключения** Службы информации и безопасности должностными лицами, уполномоченными принимать решение о предоставлении допуска к государственной тайне [ст. 26 ч.(4) закона].

81. Согласно п. 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года [принятым во исполнение Закона о государственной тайне], заключение о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне должно содержать соответствующее основание, предусмотренное в части (1) статьи 25 закона, которое послужило причиной его вынесения.

82. Конституционный суд отмечает, что в случае непредоставления допуска к государственной тайне лицо должно быть переведено на другое место работы или другую должность, не связанные со сведениями, отнесенными к государственной тайне, а при невозможности перевода должно быть уволено [ст. 27 ч.(5) Закона №245-XVI от 27 ноября 2008 года].

83. Отсюда следует, что работодатель обязан предложить лицу, которому было отказано в предоставлении допуска к государственной тайне, другую должность, не связанную со сведениями, отнесенными к государственной тайне, и только в случае отказа от перевода на предложенную должность руководитель органа публичной власти вправе принимать решение об увольнении, так как лицо не соответствует необходимым требованиям для того, чтобы занимать должность, предполагающую допуск к государственной тайне.

84. Конституционный суд заключает, что отказом в предоставлении допуска к государственной тайне «затрагивается» или «ограничивается» право на труд, охраняемое ст. 43 Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

85. Поскольку не носит абсолютный характер, право на труд может подвергаться ограничениям, но только в условиях, четко установленных в ст.54 Конституции.

86. Такое ограничение, чтобы быть совместимым с положениями ст. 54 ч.(2) Конституции, должно быть «предусмотрено законом», преследовать одну или несколько «правомерных целей» из перечисленных в части (2) и быть «необходимым в демократическом обществе» для реализации этой целей. Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.

87. Конституционный суд рассматривает, если существует необходимый баланс между возникшими в результате отказа в предоставлении допуска к государственной тайне ограничениями и степенью суровости установленной меры, в том числе, если ограничение права на труд является разумным и соразмерным с преследуемой целью.

2.1. Предусмотрено ли ограничение законом

88. Конституционный суд отмечает, что положения ст. 47 ч.(1) п. s) Закона о деятельности полиции и статусе полицейского, признанные утратившими силу Законом № 94 от 2 июня 2017 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предусматривали, что прекращение службы в полиции, а также индивидуального трудового договора полицейского может иметь место по иным предусмотренным законодательством основаниям.

89. Закон о государственной тайне, составляющий правовую основу для охраны государственной тайны в целях обеспечения интересов и/или безопасности Республики Молдова, устанавливает последствия приостановления и прекращения допуска к государственной тайне. Так, ст. 27 ч.(5) данного закона четко предусматривает, что при невозможности перевода на другое место работы, не связанное со сведениями, отнесенными к государственной тайне, лицо должно быть уволено.

90. Помимо этого, и ст. 38 ч.(1) п.v) Закона № 288 от 16 декабря 2016 года о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел предусматривает, что прекращение служебных отношений государственного служащего с особым статусом может иметь место при отзыве допуска к государственной тайне – в случае, если служащий не может быть зачисленным или отказывается от перевода на другую государственную должность с особым статусом, совместимую с его областью деятельности и не предусматривающую доступа к государственной тайне. В этом случае

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

прекращение служебных отношений государственного служащего с особым статусом имеет место по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

91. Одним из оснований отказа в предоставлении допуска к государственной тайне является «установление в результате проверочных мероприятий **иных действий гражданина, представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова**» [ст. 25 ч.(1) п. с) закона].

92. В особом контексте мероприятий, связанных с государственной безопасностью, ЕСПЧ отметил, что требование о предсказуемости закона не может быть таким же, как во многих других областях (*Leander против Швеции*, решение от 26 марта 1987 года, § 51), так как понятие «национальной безопасности» не может стать предметом исчерпывающего определения, может иметь широкий смысл и предполагает со стороны исполнительного органа широкую свободу усмотрения. Тем не менее, она не может превышать собственное значение данного термина (см. *Geleri против Румынии*, решение от 15 февраля 2011 года, § 33).

93. Конституционный суд отмечает, что множество законодательных актов (Закон о гражданстве, Закон о режиме иностранцев в Республике Молдова, Закон об убежище в Республике Молдова и др.) содержат синтагму «*представляющих угрозу для безопасности Республики Молдова*», определение данного понятия дается в ст. 1 Закона о государственной безопасности № 618-XIII от 31 октября 1995 года. Так, государственная безопасность является составной частью национальной безопасности. Под государственной безопасностью понимается защищенность суверенитета, независимости, территориальной целостности и конституционного строя страны, ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала, законных прав и свобод личности от разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций, а также от преступных посягательств отдельных групп или лиц. Также, в ст. 4 Закона о государственной безопасности регламентируются ситуации, представляющие «угрозу для государственной безопасности».

94. На основании вышесказанного, Конституционный суд допускает, что вмешательство в осуществление права на труд можно считать «предусмотренным законом».

2.2. Преследует ли ограничение правомерную цель

95. В соответствии с Законом о государственной тайне, органы публичной власти в области обеспечения государственной

безопасности устанавливают механизмы, позволяющие обеспечить защиту сведений, отнесенных к государственной тайне, и других официальных сведений ограниченного пользования.

96. Проверочная процедура, направленная на предоставление допуска к государственной тайне, имеет целью выявление рисков безопасности, относящихся к управлению информацией, являющейся государственной тайной [п.105 Положения].

97. Анализ совокупности положений, касающихся отказа в предоставлении допуска к государственной тайне [ст. 25 ч.(1) Закона о государственной тайне], что означает прекращение допуска к государственной тайне [ст. 27 ч.(5) закона], обрисовывает общее правило, что данная мера необходима для защиты национальной безопасности, что приводит к невозможности исполнения должности, которая фактически требует допуска к государственной тайне.

98. Конституционный суд отмечает, что право доступа к государственной тайне – как позитивный результат проверочных мероприятий – означает признание особой квалификации. Поскольку государство решает, какие сведения подпадают под грифом «секретно», именно государству принадлежит право оценивать, если лицо, претендующее на допуск к государственной тайне, отвечает законным требованиям.

99. Ограничение допуска к государственной тайне и предоставление данного права только лицам, отвечающим законным требованиям, преследуют цель охраны государственной безопасности, что является вполне правомерной целью.

100. Конституционный суд приходит к выводу, что ограничение права доступа на государственную службу в результате отказа Службы информации и безопасности в предоставлении допуска к государственной тайне направлено на защиту «другого права», в частности, на **охрану национальной безопасности**. Таким образом, данное ограничение преследует правомерную цель, которая указана в ч.(2) ст. 54 Конституции.

101. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд отмечает, что имеет важное значение и то, если это вмешательство *«необходимо в демократическом обществе»*. Далее Конституционный суд рассмотрит данный аспект.

2.3. Необходимо ли ограничение в демократическом обществе

102. Конституционный суд отмечает, что Конституция не запрещает прекращение трудовых отношений при условии, что оно сопровождается необходимыми гарантиями и соблюдается принцип соразмерности. Сама по себе данная мера не противоречит праву на

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

труд, благодаря его природе и специфике, если законодатель, руководствуясь определенными соображениями, считает ее необходимым.

103. Конституционный суд подчеркивает, что закон не должен оставлять на усмотрение работодателя или органа публичной власти решение о том, приостанавливать или нет в одностороннем порядке служебные отношения, не определяя при этом условия, способы и четкие и точные критерии (см. *mutatis mutandis* дело *Milojević и другие против Сербии*, решение от 30 января 2016 года).

104. Конституционный суд указывает на недопустимость произвольных или неоправданных решений при регулировании ситуаций прекращения служебных отношений. Защита права на труд предполагает *inter alia*, что при ограничении осуществления данного права соблюдаются конституционные требования о соразмерности, а не только преследуются восстановительные меры или альтернативные решения.

105. Конституционный суд подчеркивает, что в случае отказа СИБ в предоставлении допуска к государственной тайне лицо освобождается от должности **только в ситуации, когда невозможен перевод на другое место работы или другую должность.**

106. Конституционный суд обращает внимание, что, в соответствии со ст. 25 ч.(2) Закона о государственной тайне, решение руководителя органа публичной власти об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне **может быть обжаловано в вышестоящий орган или в судебную инстанцию.**

107. Кроме того, заключение Службы информации и безопасности о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне не исключает **повторного** запроса по этому поводу в случае устранения обстоятельств, делающих невозможным предоставление допуска к государственной тайне [ст. 26 ч. (4) Закона о государственной тайне].

108. В связи с аргументами автора обращения о том, что оспариваемые положения не обязывают Службу информации и безопасности указывать основания и доказательства, послужившие причиной для вынесения заключения о невозможности предоставления допуска к государственной тайне, Конституционный суд отмечает, что в решении по делу *ZZ v. Secretary of State for the Home Department* Верховный Суд Европейского Союза отметил, что как в рамках административной процедуры, так и в рамках судебной процедуры может **обнаруживаться необходимость в том, чтобы не сообщить заинтересованному лицу определенные сведения, в частности, в связи с императивными требованиями обеспечения безопасности**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

государства (решение Большой палаты № С 300/11 от 4 июня 2013 года, § 54).

109. Конституционный суд отмечает, что необходимость охранять государственную тайну не означает, что лицо не имеет права узнавать хотя бы в общих чертах сведения, отражающие суть оснований, послуживших причиной для отказа в предоставлении допуска к государственной тайне, если это является совместимым с требованием о конфиденциальности полученных данных. В своей практике ЕСПЧ указал, что если существовали законные интересы, связанные с национальной безопасностью, органы должны были исключить чувствительные пассажи или сообщить вкратце фактические основания (*Давыдов и другие против Украины*, решение от 1 июля 2010 года, § 170; *Нолан и К. против Российской Федерации*, решение от 12 февраля 2009 года, § 56; *Яновец и другие против Российской Федерации*, [МС], решение от 21 октября 2013 года, § 206).

110. То, что решение было принято на основании сведений, отнесенных к государственной тайне, не может стать препятствием для осуществления права лица на знание этих сведений, пусть и в неполной форме.

111. Конституционный суд подчеркивает, что хотя право оценивать риск допуска к государственной тайне принадлежит Службе информации и безопасности, все-таки **судебная инстанция должна обладать всеми полномочиями для установления и рассмотрения существенных оснований, послуживших причиной для отказа**. Данная компетенция суда должна включать возможность отклонения аргументов органов о присутствии в действиях лица угрозы для безопасности государства, когда суд считает, что эти аргументы являются произвольными или необоснованными. Такого же мнения придерживается и ЕСПЧ в своей практике (см. *дело Miryana Petrova против Болгарии*, решение от 21 июля 2016 года, § 40; *Терновскис против Латвии*, решение от 29 апреля 2014 года, § 71).

112. Обобщая вышесказанное, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения, которые обуславливают исполнение должности наличием допуска к государственной тайне и предоставляют органам публичной власти право прекращать служебные отношения, не нарушают принцип соразмерности. Данная мера не является чрезмерной по отношению к преследуемой цели, а значит не противоречит ст. 43 в сочетании со ст. 54 Конституции.

113. Конституционный суд заключает, что ст. 47 ч.(1) п. s) Закона №320 от 27 декабря 2012 года (действовавшая до 7 июля 2017 года), ст. 25 ч.(1) п. с), ст. 26 ч.(4) и ст. 27 ч.(5) Закона № 245-ХVI от 27 ноября 2008 года, п.109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ, ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1176 ОТ 22 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА (ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПУСКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ)

юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства №1176 от 22 декабря 2010 года, не затрагивают положения ст. 43 в сочетании со ст. 23 и ст. 54 Конституции. Установление отдельных критериев для осуществления определенной деятельности не может рассматриваться *a priori* как нарушение конституционного права на труд.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч.(1) п. а) и п. г) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст.62 п. а) и п.е) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать необоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности, представленное по запросу адвоката Игоря Хлопецкого, в рамках дела № 3-485/17, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Центру.

2. *Признать конституционными:*

- ст. 25 ч. (1) п. с), ст. 26 ч. (4) и ст. 27 ч.(5) Закона № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне;

- ст. 47 ч.(1) п.s) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского [*признанная утратившей силу Законом № 94 от 2 июня 2017 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты*];

- п. 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года.

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

Председатель

Тудор ПАНЦЫРУ

Кишинэу, 14 декабря 2017 года
ПКС № 38
Дело № 98g/2017