



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ**

обращения № 3g/2019 г.

об исключительном случае неконституционности п. е) ч. (2) статьи 18
Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в
Республике Молдова
(отказ в признании статуса беженца по соображениям национальной
безопасности или общественного порядка)

КИШИНЭУ

14 января 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Георгия Реницэ,

Принимая во внимание обращение, представленное
и зарегистрированное 2 января 2019 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 14 января 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности п. е) ч. (2) статьи 18 Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова, заявленном адвокатом Олегом Палий в деле № 3-999/2018, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 2 января 2019 года Надеждой Мазур, судьей в суде Кишинэу, сектор Центру, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. Бюро по миграции и убежищу 5 июля 2018 года вынесло решение об отклонении заявления Демирчи Бурак о предоставлении статуса беженца на основании статьи 18 ч. (2) п. е) Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова, согласно которой «иностранцу отказывают в признании статуса беженца, если он представляет угрозу для общественного порядка или для безопасности Республики Молдова». В обоснование данного решения Бюро по миграции и убежищу отметило, что, хотя лицо отвечает требованиям для предоставления статуса беженца, Служба информации и безопасности сообщила в своем письме, что лицо, запросившее предоставления убежища, было задержано в Республике Молдова при попытке пересечь государственную границу на основании поддельных официальных документов. Более того, Служба информации и

безопасности сообщила Бюро по миграции и убежищу, что гражданину Демирчи Бурак было предъявлено обвинение по статье 361 Уголовного кодекса [*изготовление, владение, сбыт или использование поддельных официальных документов*], представляя угрозу для общественного порядка в Республике Молдова, в смысле статьи 18 ч. (2) п. е) Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова.

4. Демирчи Бурак 14 августа 2018 года обжаловал это решение в суд Кишинэу, сектор Центру.

5. В ходе судебного заседания от 15 декабря 2018 года адвокат Олег Палий заявил об исключительном случае неконституционности п. е) ч.(2) статьи 18 Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова.

6. Определением от 18 декабря 2018 года суд Кишинэу, сектор Центру, направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

7. Применимые положения Конституции:

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы».

Статья 8

Соблюдение международного права и международных договоров

«(1) Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права.

[...].».

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».

8. Применимые положения Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова:

Статья 11

Принцип невозвращения

«[...]

(4) Управление по вопросам убежища и интеграции должно координировать свою деятельность с компетентными органами в целях установления наличия или отсутствия причин считать, что лицо представляет угрозу национальной безопасности или общественному порядку.

[...]».

Статья 16

Формы защиты

«В соответствии с настоящим законом на территории Республики Молдова предоставляется одна из следующих форм защиты:

а) статус беженца;

[...]».

Статья 17

Статус беженца

«(1) Статус беженца признается по просьбе иностранца, который в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Статья 18

Основания для отказа в признании статуса беженца

«[...]

(2) Иностранцу отказывают в признании статуса беженца, если имеются серьезные основания полагать, что он:

[...]

е) представляет угрозу для общественного порядка или для безопасности Республики Молдова.

[...]».

Статья 61

Процедура рассмотрения в судебной инстанции

«(1) Решение Управления по вопросам убежища и интеграции по заявлениям о предоставлении убежища может быть обжаловано в административном суде без соблюдения какой-либо предварительной процедуры.

[...]».

9. Применимые положения Конвенции о статусе беженцев:

Статья 1

Определение понятия «беженец»

«[...]

Е. Положения настоящей Конвенции не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

- а) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- б) совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;
- с) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

10. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор утверждает, что, согласно оспариваемым положениям, если лицо представляет угрозу для общественного порядка или для национальной безопасности, ему не предоставляется статус беженца. Это основание для отказа в предоставлении статуса беженца не включено в Конвенцию о статусе беженцев, принятую в Женеве 28 июля 1951 года, к которой присоединилась и Республика Молдова. В отличие от упомянутой Конвенции, законодатель предусмотрел дополнительные ситуации, в которых лицо не может получить статус беженца.

11. По мнению автора, оспариваемые положения противоречат статье 8 Конституции, в соответствии с которой Республика Молдова обязана соблюдать международное право и международные договоры, стороной которых она является.

В. Оценка Конституционного суда

12. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

13. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль законов, в данном случае Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова, относится к компетенции Конституционного суда.

14. Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности заявлено адвокатом Олегом Палий в деле № 3-999/2018, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру. Оно подано субъектом, наделенным таким правом, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

15. Предметом обращения является п. е) ч. (2) ст. 18 Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова. Данная статья устанавливает, что не предоставляется статус беженца лицам, представляющим угрозу для общественного порядка или для безопасности Республики Молдова.

16. Конституционный суд отмечает, что на международном уровне юридический статус беженцев регулируется положениями Конвенции от 28 июля 1951 года, дополненной Протоколом от 31 января 1967 года, принятых под эгидой ООН, к которой Республика Молдова присоединилась Законом № 677 от 23 ноября 2001 года. Эти акты являются ключевыми элементами в международной правовой системе по защите беженцев.

17. Хотя статья 1F Конвенции о статусе беженцев не устанавливает *expressis verbis* в качестве основания для отказа в предоставлении статуса беженца тот факт, что лицо представляет угрозу для общественного порядка или для национальной безопасности, это исходит непосредственно из текста Конвенции. Положения Конвенции не применимы к лицам, виновным в совершении деяний, противоречащих задачам и принципам ООН (см. статью 1F п. c) Конвенции). Согласно статье 1 Хартии ООН, одна из задач ООН состоит в поддержании мира и международной безопасности. Внутренняя безопасность является фактором, способствующим обеспечению международной безопасности. Данные понятия находятся в неразрывной связи.

18. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что, в соответствии со статьями 28 и 32 Конвенции о статусе беженцев, национальная

безопасность или общественный порядок относятся к причинам, препятствующим выдаче проездных документов или, соответственно, являющимся основанием для высылки лица. Конституционный суд считает, что цель обеспечения общественного порядка или национальной безопасности не противоречит принципу верховенства права. Следовательно, оно относится к законной цели, предусмотренной Конституцией.

19. Конституционный суд заключает, что доводы автора обращения об исключительном случае неконституционности необоснованны.

20. Для закрепления своих суждений, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения дополнили Закон № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова в результате принятия Закона № 151 от 1 июля 2016 года. Последний закон был принят с целью воплощения во внутреннем законодательстве некоторых директив Европейского Союза в области международной защиты иностранцев или лиц без гражданства (см. информационную записку к Закону № 151 от 1 июля 2016 года, а также статью VI ч. (1) закона). Так, Республика Молдова обязана привести свое законодательство в соответствие с нормативной базой Европейского Союза, на основании Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом.

21. Конституционный суд отмечает, что статья 12 Директивы Совета Европы 2004/83/СЕ от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или лиц, нуждающихся в силу иных причин в международной защите, и содержании предоставляемой защиты устанавливает исключения, при которых гражданину третьей страны или любому лицу без гражданства не предоставляется статус беженца.

22. Вместе с тем, согласно статье 14 ч. (4) Директивы, государства-члены Европейского Союза могут отозвать статус беженца, предоставленный правительственным, административным, судебным или квазисудебным органом, могут прекратить или отказать в продлении этого статуса в случае, если: а) имеются достаточные основания полагать, что лицо представляет угрозу для безопасности государства, в котором оно находится; б) лицо представляет угрозу для общества данного государства-члена Европейского Союза, будучи признанным по окончательному решению суда виновным в совершении особо тяжкого преступления.

23. Более того, согласно части (5) данной статьи, в ситуациях, описанных в части (4), государства-члены могут не предоставлять статус беженца, если еще не было принято решение.

24. Конституционный суд заключает, что по рассматриваемому вопросу присутствует весомый европейский консенсус, который нельзя считать противоречащим Конвенции о статусе беженцев.

Напротив, он детально реализует данную Конвенцию на уровне Европейского Союза.

25. Что касается значения понятий «национальная безопасность» и «общественный порядок», Конституционный суд отмечает, что уровень точности внутреннего законодательства в значительной степени зависит от его области регулирования. Угрозы национальной безопасности различаются во времени и по своей природе, что затрудняет их предварительное выявление (*Лупша против Румынии*, 8 июня 2006 года, § 37).

26. Конституционный суд отмечает, что понятие «государственная безопасность» определено в статье 1 Закона № 618 от 31 октября 1995 года о государственной безопасности, как составная часть национальной безопасности, под которой понимается защита суверенитета, независимости и территориальной целостности страны, ее конституционного строя, экономического, научно-технического и оборонного потенциала, законных прав и свобод личности от разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций, а также преступных посягательств отдельных групп или лиц. Статья 4 Закона о государственной безопасности определяет ситуации, в которых присутствует «угроза государственной безопасности».

27. В пункте 28 Преамбулы к Директиве Совета Европы 2004/83/СЕ от 29 апреля 2004 года отмечается, что понятие «национальная безопасность и общественный порядок» включает и случаи, в которых гражданин третьей страны принадлежит к организации, поддерживающей международный терроризм, или поддерживает организацию такого рода.

28. Такое же объяснение приводится и в пункте 37 Преамбулы к Директиве Европейского Парламента и Совета Европы № 2011/95/ЕС от 13 декабря 2011 года о стандартах определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты.

29. Вместе с тем, согласно пункту 24 Преамбулы к Директиве Европейского Парламента и Совета Европы 2013/32/ЕС от 26 июня 2013 года об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты, понятие «общественный порядок» распространяется, в частности, на осуждение за совершение тяжкого преступления.

30. Конституционный суд заключает, что существуют объективные критерии, которые помогают адресату и толкователю закона понять точный смысл данного понятия. Субъекты, наделенные полномочиями

толкования и применения закона, не должны превышать пределы точного смысла используемых понятий.

31. Конституционный суд отмечает, что, на основании ч. (4) статьи 11 Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова, Бюро по миграции и убежищу должно координировать свою деятельность с компетентными органами в целях установления наличия или отсутствия причин считать, что лицо представляет угрозу национальной безопасности или общественному порядку. Тем не менее, Бюро по миграции и убежищу обязано выяснять, есть ли основания полагать, что лицо представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка, не принимая формально заключение Службы информации и безопасности.

32. Решению о не предоставлении лицу статуса беженца должно предшествовать комплексное изучение всех точных обстоятельств конкретного дела и не должно приниматься автоматически (см. постановление Верховного суда Европейского Союза от 13 сентября 2018 года по делу C-369/17, § 49).

33. Любое лицо, в отношении которого предпринимается мера, основанная на соображениях национальной безопасности, должно пользоваться гарантиями от произвола. В частности, лицо должно иметь возможность инициировать контроль спорной меры со стороны независимого и беспристрастного органа, уполномоченного высказываться по всем фактическим и правовым вопросам в целях определения законности меры и пресечения возможного злоупотребления властей. Представ перед контролирующим органом, лицо должно иметь возможность воспользоваться состязательностью процесса, высказать свою точку зрения и опровергнуть доводы властей (*Лупшиа против Румынии*, приведенное выше, § 41).

34. В этом аспекте, решение об отказе в предоставлении статуса беженца может быть обжаловано в судебную инстанцию [см. статью 61 ч. (1) Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова]. Судебная инстанция должна обладать полной компетенцией для установления и рассмотрения мотивов, ставших основанием для отказа в предоставлении статуса беженца. В компетенцию суда должна входить возможность отклонения доводов властей о наличии в действиях лица угрозы для национальной безопасности или общественного порядка, если он посчитает, что данные выводы являются произвольными или необоснованными (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, § 111). Другими словами, пути обжалования должны быть эффективными.

35. Наконец, чтобы проверить, если лицо действительно представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка, органы власти должны представить суду все соответствующие документы, включая секретные документы или

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 3G/2019

любые другие фактические данные (*Ljatifi против бывшей Югославской Республики Македония*, 17 мая 2018 года, § 40).

36. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности является необоснованным и, следовательно, неприемлемым.

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

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Признать неприемлемым обращение об исключительном случае неконституционности п. е) ч. (2) статьи 18 Закона № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова, заявленном адвокатом Олегом Палий в деле № 3-999/2018, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Центру.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 14 января 2019 г.

ОКС № 3

Дело № 3g/2019 г.