Republica Moldova

CURTEA CONSTITUŢIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

некоторых норм Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне и Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года

(*гарантии отказа в предоставлении допуска к государственной тайне*)

(*обращение № 109g/2022г.*)

КИШИНЭУ

8 августа 2023 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Николае РОШКА, *председатель*,
Домника МАНОЛЕ,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Юлии Вартик,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 11 июля 2022 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ВОПРОСЫ ПРОЦЕДУРЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности п. i) ч. (1) статьи 25 Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне и пункта 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, заявленном адвокатом Игорем Хлопецки в интересах Владлена Стадлер по административному делу № 3a-1040/2021, находящемуся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Обращение было направлено в Конституционный суд судебным составом Апелляционной палаты Кишинэу, состоящим из судей – Генадие Мыра, Григоре Дашкевич и Анжела Бостан, в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. a) и п. g) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 4 апреля 2023 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения дела Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и Службы информации и безопасности.

5. В открытом заседании Конституционного суда присутствовал представитель автора обращения, адвокат Игорь Хлопецки. Парламент представляла Клавдия Лаки, главный консультант в службе представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах Главного юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представлял Эдуард Сербенко, государственный секретарь Министерства юстиции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

I. Обстоятельства основного спора

6. По решению суда Кишинэу, сектор Рышкань, от 27 октября 2020 года Владлен Стадлер был восстановлен в должности начальника Таможенного бюро «Юг». В этом контексте, Владлен Стадлер был подвергнут проверке для предоставления допуска к государственной тайне.

7. На основании статьи 25 ч. (1) п. i) Закона о государственной тайне, а также пунктов 110 и 113 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, Таможенная служба 16 декабря 2020 года вынесла приказ об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне Владлену Стадлер и его временном переводе на должность старшего инспектора внутреннего таможенного пункта контроля Рэскэець, Таможенное бюро «Чентру».

8. Владлен Стадлер 25 января 2021 года обжаловал приказ Таможенной службы в административный суд. Решением от 18 мая 2021 года суд Кишинэу, сектор Рышкань, отклонил иск.

9. Будучи несогласен с этим решением, Владлен Стадлер подал апелляционную жалобу в Апелляционную палату Кишинэу.

10. В ходе апелляционного разбирательства адвокат Игорь Хлопецки заявил об исключительном случае неконституционности п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне и пункта 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц.

11. Определением от 7 июня 2022 года судебный состав Апелляционной палаты Кишинэу удовлетворил ходатайство и направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

II. Применимое законодательство

12. Применимые положения Конституции:

Статья 20
Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию».

Статья 26
Право на защиту

«(1) Право на защиту гарантируется.

(2) Каждый человек имеет право самостоятельно реагировать законными способами на нарушение своих прав и свобод.

[…]».

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.

(2) Работники имеют право на защиту труда. Меры по защите касаются безопасности и гигиены труда, режима труда женщин и молодежи, установления минимальной заработной платы в сфере экономики, еженедельного отдыха, оплачиваемого отпуска, труда в тяжелых условиях, а также других специфических ситуаций.

[…]».

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».

13. Применимые положения Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне:

Статья 25
Отказ в предоставлении допуска к государственной тайне

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

[…]

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

[…]

(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 соответствии с положениями Административного кодекса».

14. Применимые нормы Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года:

> «**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**».

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. Аргументы автора обращения

15. Автор обращения об исключительном случае неконституционности утверждает, что оспариваемые положения являются неясными и непредсказуемыми. Он считает, что простая отсылка к статье закона, на которой основан отказ в предоставлении допуска к государственной тайне, без убедительного обоснования, является недостаточным для обеспечения его права на защиту.

16. По его мнению, оспариваемые положения содержат упущение и не дают ему право ознакомиться с доказательствами и основаниями, явившимися причиной отказа. Следовательно, оспариваемые нормы не обеспечивают состязательность процесса и равенство сторон, а судебный контроль отказа в предоставлении допуска к государственной тайне ограничивается проверкой соблюдения законодательных норм, без рассмотрения соразмерности меры.

17. Автор утверждает, что формулировка оспариваемых норм наделяет Службу информации и безопасности широкими пределами усмотрения. В частности, он считает, что: a) Служба информации и безопасности фактически осуществляет дисциплинарную процедуру против лица, не заслушивая его до принятия решения о возможности или невозможности предоставления права допуска к государственной тайне; b) Служба информации и безопасности присвоила полномочия судебной инстанции и применяет наказание, по строгости приравниваемое к уголовному наказанию, поскольку вынесением заключения о невозможности предоставления права допуска к государственной тайне запрещает лицу занимать государственную должность на неопределенный срок; c) решение о невозможности предоставления права допуска к государственной тайне действует автоматически, а лицо не обладает средствами защиты в рамках процедуры проверки, осуществляемой Службой информации и безопасности.

18. По мнению автора обращения, оспариваемая норма противоречит статьям 1 ч. (3), 4, 16, 20, 23, 26, 28, 43 и 54 Конституции.

II. Аргументы органов власти, представивших свое мнение

19. Президент Республики утверждает, что Закон о государственной тайне предусматривает исчерпывающие случаи, в которых Служба информации и безопасности может отказать в предоставлении допуска к государственной тайне. В то же время, отказ предоставить лицу право допуска к государственной тайне преследует законную цель по защите национальной безопасности. Так, перевод лица на другую должность, не связанную с информацией, отнесенной к государственной тайне, либо его увольнение в результате отказа в предоставлении права допуска к государственной тайне является необходимой мерой для достижения преследуемой цели и, тем самым, соответствует статье 43 Конституции. Более того, лицо вправе обжаловать решение об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне в вышестоящий орган или в судебную инстанцию. Кроме того, законодатель предусмотрел возможность повторно запрашивать предоставление права допуска к государственной тайне после устранения обстоятельств, препятствующих предоставлению этого права.

20. В представленном Парламентом мнении отмечается, что п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне регулирует условия отказа в предоставлении допуска к государственной тайне, а также дает возможность обжаловать этот отказ в судебную инстанцию. Поскольку законодатель предусмотрел порядок обжалования решения об отказе, не ставится вопрос об ограничении права доступа к правосудию и права на труд, либо о нарушении презумпции невиновности.

21. В то же время, Парламент утверждает, что, поскольку государство уполномочено решать, какая информация составляет государственную тайну, оно же вправе оценивать, соответствует ли лицо, запрашивающее право допуска к этой информации, законодательным требованиям. По мнению Парламента, право допуска к государственной тайне является специальным и предоставляется при положительном результате проверки лица. Без соблюдения законодательных требований лицо не может претендовать на должность, которая предполагает работу с информацией, отнесенной к государственной тайне. Более того, заключение о невозможности предоставления гражданину права допуска к государственной тайне не исключает подачу повторного запроса после устранения обстоятельств, препятствующих предоставлению права допуска к государственной тайне. Законодатель предусмотрел необходимый и действенный инструмент для защиты информации, отнесенной к государственной тайне.

22. В представленном Конституционному суду мнении Правительство отметило, что п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне следует толковать в сочетании со статьями 24, 25 ч. (2), 26 и 27 того же закона, которые устанавливают условия, требующие оформление права допуска к государственной тайне, возможность обжалования отказа в предоставлении допуска к государственной тайне, предпринимаемые меры проверки для оформления права допуска к государственной тайне и случаи прекращения

права допуска к государственной тайне. Так, основание, предусмотренное в п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, действует аналогично другим основаниям для отказа в предоставлении права допуска к государственной тайне, указанным в статье 25. Более того, Правительство утверждает, что в Постановлении № 38 от 14 декабря 2017 года Конституционный суд признал конституционным п. c) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне и пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, рассмотрев доводы о неконституционности, аналогичные изложенным автором настоящего обращения.

23. В представленном Службой информации и безопасности мнении отмечается, что в Постановлении № 38 от 14 декабря 2017 года Конституционный суд уже рассматривал вопросы, поднятые автором настоящего обращения, относительно пункта 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года.

24. В то же время, Служба информации и безопасности утверждает, что, на основании Закона № 753 от 23 декабря 1999 года, она наделена полномочиями в области защиты государственной тайны и осуществляет контроль над обеспечением сохранности и предупреждением утечки информации, составляющей государственную тайну. Кроме того, п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне четко регулирует обязанность лица сообщать органу проверки полные и достоверные сведения. В противном случае лицу может быть отказано в предоставлении права допуска к государственной тайне.

25. Служба информации и безопасности отмечает, что отказ в предоставлении лицу права допуска к государственной тайне не носит абсолютный характер. В связи с этим, лицо может обратиться с повторным запросом после устранения обстоятельств, препятствующих предоставлению права допуска к государственной тайне. В то же время, это решение может быть обжаловано в судебную инстанцию, где лицо может доказать, что оно сообщило полные и достоверные данные. Более того, орган проверки может представить фактические и правовые основания, ставшие причиной для принятия такого решения, судье по делу и защитнику, при условии, что они обладают правом допуска к государственной тайне. В связи с этим, информирование лица о сути причин, лежащих в основе решения об отказе, является несущественным и необоснованным. Так, по мнению Службы информации и безопасности, закон предоставляет лицу право на эффективное обжалование решения об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне.

26. Что касается предполагаемого нарушения права на труд, Служба информации и безопасности отметила, что перевод на другую должность, которая не предусматривает работу с информацией, отнесенной к государственной тайне, или увольнение лица, которому было отказано в допуске к государственной тайне, является разумной мерой по отношению к преследуемой законной цели.

III. Оценка Конституционного суда

A. Приемлемость обращения

27. Своим определением от 4 апреля 2023 года Конституционный суд подтвердил соблюдение по данному делу условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

28. Конституционный суд отметил, что обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном адвокатом стороны процесса, подано субъектом, наделенным данным правом, в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. a) и п. g) Конституции.

29. Исключительный случай неконституционности заявлен по делу, в котором рассматривается законность индивидуального административного акта об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне (см. выше §§ 6-10). Конституционный суд допускает, что оспариваемые положения могут быть применены при разрешении дела, в рамках которого было заявлено об исключительном случае неконституционности.

30. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. a) Конституции, контроль конституционности законов Парламента и постановлений Правительства, в настоящем деле некоторых норм Закона о государственной тайне и Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства, относится к компетенции Конституционного суда.

31. Предметом обращения являются п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне и пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, которые касаются отказа в предоставлении права допуска к государственной тайне по причине сообщения гражданином неполных или недостоверных сведений.

32. Конституционный суд отметил, что п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне ранее не составлял предмет контроля конституционности.

33. В то же время, в Постановлении № 38 от 14 декабря 2017 года Конституционный суд рассматривал пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц в сочетании с п. c) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, на основании положений статей 23, 43 и 54 Конституции. Однако, Конституционный суд отметил, что автор обращения приводит доводы по отношению к п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, ссылаясь на ограничение его права на состязательность процесса с соблюдением принципа равенства сторон, гарантированного статьями 20 и 26 Конституции.

34. В связи с этим, Европейский суд в постановлении по делу *Корнески против Румынии* от 11 января 2022 года рассмотрел вопрос о том, были ли ограничения, наложенные на право заявителя – бывшего офицера Службы информации Румынии, у которого было отозвано разрешение по безопасности и он был уволен с должности без сообщения ему причин,

лежащих в основе этого решения – на состязательность процесса с соблюдением принципа равенства сторон, сбалансированы в той мере, чтобы сохранить суть права на справедливое судебное разбирательство. Учитывая силу авторитетного толкования, которым обладают решения Европейского суда, изложенные по данному делу суждения составляют для Конституционного суда основание для развития собственной практики (см. ПКС № 13 от 14 мая 2018 года, § 23).

35. Принимая во внимание, что первые четыре условия для приемлемости обращения об исключительном случае неконституционности были соблюдены, Конституционный суд рассмотрел, приводят ли правовые вопросы, поднятые автором обращения, к применимости указанных конституционных положений (см. ОКС № 180 от 25 ноября 2021 года, § 17).

36. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч. (3) (*верховенство права*), 4 (*права и свободы человека*), 8 (*соблюдение международного права и международных договоров*), 16 (*равенство*), 20 (*свободный доступ к правосудию*), 23 (*качество законов*), 26 (*право на защиту*), 28 (*интимная, семейная и частная жизнь*), 43 (*право на труд и защиту труда*) и 54 (*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*) Конституции.

37. Что касается действия статей 1 ч. (3), 4, 7 и 8 Конституции, Конституционный суд подчеркнул, что по данному делу эти статья носят общий характер и не могут составлять отдельные и индивидуальные основания для контроля конституционности (см. ОКС № 177 от 23 ноября 2021 года, § 36; ОКС № 43 от 31 марта 2022 года, § 26).

38. Что касается применимости статьи 16 Конституции, Конституционный суд отметил, что автор обращения не представил доводов о предполагаемой дискриминации. В связи с этим, Конституционный суд подчеркнул, что простая отсылка к норме Конституции, как и приведение некоторых суждений из практики Конституционного суда, в отсутствие собственного обоснования, не является истинной критикой о неконституционности (см. ОКС № 34 от 22 марта 2022 года, § 27).

39. Относительно предполагаемого нарушения статей 23 и 54 Конституции, Конституционный суд отметил, что эти статьи не имеют самостоятельного применения. Для их применимости автор обращения должен доказать наличие вмешательства в основные права (см. ОКС № 43 от 31 марта 2022 года, § 26).

40. Что касается действия статьи 28 Конституции, Конституционный суд напоминает, что данная статья защищает граждан от произвольных вмешательств государственных органов в их право на частную, интимную жизнь, на неприкосновенность жилища и тайну переписки (см. ОКС № 3 от 5 января 2021 года, § 31). В своей практике Конституционный суд отмечал, что статья 8 Европейской конвенции о правах человека и поддерживаемая этой статьей практика лежат в основе толкования статьи 28 Конституции (см. ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 39). Хотя общее право на труд не вытекает из статьи 8 Европейской конвенции, понятие «частная жизнь» может также включать профессиональную или предпринимательскую деятельность (см. *Jankauskas против Литвы* (*№ 2*), 27 июня 2017 года, §56).

41. В практике Европейского суда вопросы, связанные с правом на труд, подпадают под действие права на уважение частной жизни, но Конституция Республики Молдова гарантирует отдельно это право в статье 43. Так, Конституционный суд рассмотрел, применимо ли по данному делу право на труд и защиту труда, гарантированное статьей 43 Конституции.

42. Конституционный суд отметил, что автор обращения ссылается на действие статьи 43 Конституции по отношению к обеим оспариваемым положениям. Однако Конституционный суд в своей практике отмечал, что установление некоторых критериев для осуществления определенных видов деятельности не может *a priori* расцениваться как нарушение конституционного права на труд или как дискриминация в сравнении с осуществлением других видов деятельности. Подобное ограничение может быть необходимым, когда оно предопределено спецификой профессии (см. ОКС № 121 от 22 октября 2020 года, § 17).

43. В связи с этим, Конституционный суд постановил, что п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне определяет один из критериев, которым должно соответствовать лицо для работы с информацией, отнесенной к государственной тайне. Конституционный суд отметил, что ограничение допуска к государственной тайне и предоставление этого права только лицам, соответствующим законодательным требованиям, направлено на достижение цели по охране государственной безопасности (см. ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, § 99 и § 102).

44. Таким образом, Конституционный суд не выявил действие статьи 43 Конституции по отношению к п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне и признал обращение в этой части неприемлемым.

45. Однако, поскольку статья 43 Конституции применима ко всем случаям увольнения лица (см. ПКС № 35 от 9 ноября 2021 года, § 157), а прекращение действия права допуска к государственной тайне ведет, согласно ч. (5) статьи 27 Закона о государственной тайне, к переводу лица на другую должность или к его увольнению, Конституционный суд рассмотрит, если пункт 109 указанного Положения содержит достаточные процессуальные гарантии, в соответствии со статьей 43 Конституции.

46. Что касается действия статьи 20 Конституции, Конституционный суд отметил, что автор обращения об исключительном случае неконституционности считает, что процедура проверки для предоставления допуска к государственной тайне фактически представляет собой дисциплинарную процедуру, которая не обеспечивает ему никакой процессуальной гарантии на предварительной стадии. В то же время, несообщение лицу причин, лежащих в основе отказа в предоставлении права допуска к государственной тайне, ограничивает его право на состязательность процесса с соблюдением равенства сторон в ходе судебного разбирательства по обжалованию этого решения.

47. Конституционный суд отметил, что часть (2) статьи 25 Закона о государственной тайне и пункт 113 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц предусматривают возможность обжалования в суд решения об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне. Так, гарантии статьи 6 Европейской конвенции в ее гражданско-правовом аспекте

применимы по настоящему делу (см. *Gulamhussein и Tariq против Соединенного Королевства* (реш.) от 3 апреля 2018 года, §§ 67-68; *Корнески против Румынии* от 11 января 2022 года, §§ 73-74).

48. Статья 20 Конституции, регулирующая право свободного доступа к правосудию, соответствует положениям статьи 6 § 1 Европейской конвенции о правах человека (ПКС № 31 от 23 сентября 2021 года, § 31). Понятие справедливого судебного разбирательства в статье 6 Европейской конвенции включает и право на состязательность процесса, согласно которому стороны должны иметь возможность представить любое доказательство, необходимое для поддержки выдвигаемых требований, а также знакомиться со всеми представленными доказательствами или замечаниями и обжаловать их, чтобы иметь возможность влиять на решение суда (*Vegotex International AO против Бельгии* [БП], 3 ноября 2022 года, § 134). В то же время, принцип состязательности и принцип равенства сторон, тесно связанные между собой, являются основными составляющими «справедливого судебного разбирательства», в смысле статьи 6 § 1 Европейской конвенции (см. *Regner против Чехии* [БП], 19 сентября 2017 года, § 146). Следовательно, Конституционный суд заключает, что статья 20 применима по данному делу.

49. Это заключение освобождает Конституционный суд от необходимости анализа того, применимы ли к процедуре проверки для предоставления допуска к государственной тайне гарантии дисциплинарного производства.

50. Что касается действия статьи 26 Конституции, Конституционный суд отметил, что право на защиту – это совокупность прерогатив и возможностей, которыми по закону обладают люди для защиты своих интересов. Вместе с тем, автор обращения утверждает, что не обладает всеми средствами, необходимыми для своей защиты, поскольку не знает причины, лежащие в основе отказа на предоставление допуска к государственной тайне (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 31 от 23 сентября 2021 года, § 32). Так, Конституционный суд установил применимость статьи 26 Конституции.

51. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд признал обращение в части пункта 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц приемлемым для рассмотрения по существу в свете статей 20, 26, 43 и 54 Конституции.

B. Существо дела

52. Конституционный суд рассмотрит вопрос о том, соответствует ли оспариваемая норма конституционным принципам, истолкованным согласно стандартам, вытекающим из Европейской конвенции, в свете практики Европейского суда. Одна из основных функций Европейского суда по правам человека, подлинного толкователя Европейской конвенции, заключается в установлении минимального уровня защиты основных прав, который должны гарантировать все страны-участницы Конвенции. Европейский суд разъяснил последствия этой своей функции в

постановлении по делу *Soering против Соединенного Королевства*, 7 июля 1989 года, § 87: [...] предмет и цель Европейской конвенции, как инструмента защиты людей, требуют, чтобы ее нормы применялись и толковались таким образом, чтобы сделать ее гарантии реальными и эффективными… Более того, любое толкование гарантируемых прав и свобод должно соответствовать «общему духу Европейской конвенции – правового акта, созданного для обеспечения и продвижения идеалов и ценностей демократического общества» (ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 38).

53. Суждения Европейского суда по делам *Regner против Чешской Республики* [БП], 19 сентября 2017 года, и *Корнески против Румынии*, 11 января 2022 года, обладают силой авторитетного толкования по настоящему делу. Они устанавливают основные принципы, применимые в случаях отсутствия в судебном производстве доступа к секретной информации, на основании чего было отозвано разрешение на доступ к этой информации. Они уместны и применимы во всех аналогичных случаях. Более того, сам Европейский суд требует от внутренних органов стран-участниц обеспечить соответствие внутреннего законодательства Европейской конвенции. Это налагает на государственные органы обязанность по обеспечению полного действия стандартов Европейской конвенции, согласно конституционному строю государств и с учетом принципа правовой определенности, в свете толкования этих стандартов Европейским судом (см. *Fabris против Франции* [БП], 7 февраля 2013 года, § 72 и § 75; ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 39).

1. Анализ Конституционного суда на основании статей 20, 26 и 54 Конституции

а) Общие принципы разглашения доказательств

54. Статья 20 Конституции, регулирующая право на свободный доступ к правосудию, соответствует положениям статьи 6 § 1 Европейской конвенции о правах человека. Право на справедливое судебное разбирательство подразумевает также право доступа к материалам дела. Европейский суд уже устанавливал, что неограниченный доступ к материалам дела и неограниченное использование любых записей, включая возможность при необходимости получения копий соответствующих документов, являются важными гарантиями справедливого судебного процесса (см. ПКС № 31 от 23 сентября 2021 года, § 65).

55. Конституционный суд подчеркивает, что статья 26 Конституции гарантирует право на защиту. Право на защиту подразумевает возможность каждого человека действовать самостоятельно в суде, используя законные средства, при нарушении его прав и свобод. Так, Конституционный суд подчеркивает, что право на защиту, как гарантия права на справедливое судебное разбирательство, включает совокупность процессуальных прав и правил, предоставляющих лицу возможность защититься от выдвинутых против него обвинений и опровергнуть их с тем, чтобы доказать свою невиновность. (см. ПКС № 31 от 23 сентября 2021 года, § 61).

56. Понятие справедливого судебного разбирательства в статье 6 Европейской конвенции, в соответствии с которым следует толковать статьи 20 и 26 Конституции, включает право на состязательность процесса, согласно которому стороны должны иметь возможность представить любое доказательство, необходимое для поддержки выдвигаемых требований, а также знакомиться со всеми представленными доказательствами или замечаниями и обжаловать их, чтобы иметь возможность влиять на решение суда (*Vegotex International AO против Бельгии* [БП], 3 ноября 2022 года, § 134). Принцип «равенства сторон» тесно связан с принципом состязательности и является элементом более широкого понятия справедливого судебного разбирательства. Равенство сторон требует, чтобы каждой из сторон была предоставлена разумная возможность изложить свое дело на условиях, которые не ставят ее в невыгодное положение по отношению к противной стороне (см. *Regner против Чехии* [БП], 19 сентября 2017 года, § 146).

57. Однако вытекающие из этих принципов права не носят абсолютный характер. Страны-участницы наделены широкими пределами усмотрения в этой области. И право на разглашение соответствующих доказательств также не является абсолютным. Европейский суд установил, что в уголовных делах могут существовать неотложные интересы, такие как национальная безопасность или необходимость защиты свидетелей, подвергаемых расправам, либо сохранение в тайне полицейских способов расследования преступлений, которые должны быть уравновешены с правами сторон в процессе (*Regner против Чехии* [БП], 19 сентября 2017 года, § 148). Так, на основании статьи 6 § 1 Европейской конвенции, разрешены только ограничительные меры, строго необходимые для осуществления права на защиту. В этом смысле, любые трудности, создаваемые истцу путем ограничения его прав, должны быть достаточно сбалансированы процедурами, осуществляемыми судебными органами (см. *Gulamhussein и Tariq против Соединенного Королевства* (реш.), 3 апреля 2018 года, § 86).

58. Что касается наличия противовесов, Европейский суд по делу *Корнески против Румынии* рассмотрел, если: (*i*) доведение до сведения заявителя законных причин решения, содержащего определенные фактические обстоятельства и, следовательно, суть его дела; (*ii*) право на помощь адвоката, имеющего допуск к конфиденциальным документам; и (*iii*) разбирательства, проводимые независимыми и беспристрастными судами, которые рассмотрели необходимость и обоснованность мер, в достаточной мере компенсировали ограничения, наложенные на процессуальные права заявителя (§ 101).

59. В связи с этим, Европейский суд отмечал, что в ходе процедур, проводимых работодателем и внутренними судами, предоставленные заявителю сведения касались исключительно законодательных положений, которые были сочтены значимыми по его делу и представлены либо в количественном перечислении, а иногда как их предусматривал закон, без какого-либо упоминания о самом поведении. Однако, для Европейского суда простое перечисление законодательных положений является недостаточным, и даже не может считаться минимальным для

представления надлежащих сведений о причинах, лежащих в основе принятого против заявителя решения (там же, § 102). В результате, поскольку заявителю не была предоставлена конкретная информация в рамках судебного производства, возможность ознакомления с законной причиной, лежащей в основе принятого против него решения, не явилась фактором, способным сбалансировать ограничение процессуальных прав заявителя (там же, § 104).

60. Более того, Европейский суд принял во внимание доводы заявителя о том, что, хоть его интересы и мог представлять адвокат, имеющий допуск к секретной информации, он не мог раскрыть своему клиенту эту информацию и просить фактических объяснений. Так, Европейский суд отметил, что присутствие на судебном разбирательстве адвоката, имеющего допуск к конфиденциальным документам, без возможности подтвердить обвинение против своего клиента, не являлось фактором, способным обеспечить заявителю эффективную защиту с тем, чтобы в достаточной мере компенсировать ограничения, нарушающие его процессуальные права (там же, §§ 107-108).

61. Вместе с тем, учитывая отсутствие последовательных объяснений, какими бы краткими они ни были, о степени контроля, проведенного внутренними судами, относящегося к сути обвинений против заявителя, Европейский суд счел это недостаточным для осуществления судами своих полномочий эффективным и надлежащим образом (там же, § 112).

b) Общие принципы права на сообщение причин, лежащих в основе решения

62. Практика Европейского суда не устанавливает абстрактное количество информации, которую необходимо предоставить лицу, когда относящиеся к нему сведения носят конфиденциальный характер, поскольку это зависит от обстоятельств каждого случая в отдельности.

63. Однако, по делу *Regner против Чехии* [БП] Европейский суд установил в этом вопросе минимальный стандарт. Фактически, заявителю, заместителю вице-министра обороны, были сообщены две причины, на которые основывалось решение об отзыве разрешения по безопасности, то есть не указание, как это требовалось при подаче запроса на выдачу разрешения по безопасности, факта, что он числится директором в ряде компаний и обладает иностранными банковскими счетами, и то, что он был причислен к лицам, представляющим риск для национальной безопасности. В отношении этого риска, власти не смогли сообщить заявителю конфиденциальную информацию, на которую он основывался, поскольку эти сведения квалифицировались как информация «ограниченного» доступа (§ 15). В этом контексте, Европейский суд отметил, что, конечно, хотя национальные суды были уполномочены рассматривать все факты и не ограничивались анализом доводов заявителя, чешское законодательство должно было предусматривать в степени, совместимой с сохранением конфиденциальности и надлежащим проведением в отношении лица следственных мероприятий, право хотя бы коротко быть информированным в ходе судебного разбирательства о сути предъявленного ему обвинения (§

153). В заключение, Европейский суд отметил, что было бы желательно, чтобы внутренние органы власти вкратце разъясняли степень проводимого ими контроля и выдвигаемые против заявителя обвинения (см. § 160).

64. Европейский суд выявил соблюдение этого стандарта по делу *Gulamhussein и Tariq против Соединенного Королевства*, в котором заявителю была сообщена суть решения об отзыве разрешения по безопасности, хотя отзыв основывался на секретной информации (§ 88). В частности, заявителю сообщили, что разрешение по безопасности отозвано за «связь с лицами, подозреваемыми в участии и поддержке терроризма за рубежом, особенно повстанческого движения в Ираке» (§ 5). В то же время, поскольку заявитель требовал доступ ко всем секретным документам в рамках открытого судебного заседания, внутренние суды составили обобщение открытых и конфиденциальных доказательств, которые они исследовали, указав причины принятых в открытых заседаниях решений и разъяснив, как на эти причины повлияли доказательства, рассмотренные в совещательной комнате (§ 97). Более того, Европейский суд отметил, что внутренние суды указали, что риск в адрес национальной безопасности был обоснован, поскольку одним из главных подозреваемых был его брат, который был арестован, но ему не было предъявлено обвинение (§ 92).

65. С другой стороны, по делу *Корнески против Румынии* Европейский суд установил, что очень расплывчатые формулировки, используемые внутренними судами для указания оснований угрозы национальной безопасности, а также изменчивый и противоречивый подход к значимости безуспешных уголовных процедур против заявителя, проводимых в связи с мерами по отзыву разрешения по безопасности, не отвечали требованиям этого стандарта (см. §§ 111-112).

66. По делу *Ljatifi против «бывшей Югославской Республики Македония»*, 17 мая 2018 года, единственным значимым фактом, вытекающим из отредактированной версии секретного документа, была предполагаемая поддержка заявительницей других лиц по участию в совершении ряда краж и сокрытию деяний, а также предполагаемое знание ею этих фактов. Однако, ничто не указывало на количество этих лиц или на их личности, либо связи этих лиц с заявительницей, если существовала фактически какая-либо связь. Не были предоставлены иные факты в поддержку этих утверждений и не были возбуждены уголовные производства против заявительницы за участие в совершении какого-либо преступления на территории государства-ответчика или в любой другой стране. Так, Европейский суд отметил, что внутренние органы власти не предоставили заявительнице «ни малейшего намека» на фактические причины, которые легли в основу решения о том, что она представляет угрозу для безопасности. В результате, заявительница не могла надлежащим образом защитить свои интересы в последующих судебных разбирательствах (§§ 37-39).

67. Наконец, по делу об отзыве вида на жительство заявительницы по причине того, что она представляет угрозу для национальной безопасности, Европейский суд, чтобы подчеркнуть минимальные гарантии, которые могли позволить заявительнице пользоваться состязательностью процесса, использовал понятия – «общее описание вменяемых деяний» и «краткое

изложение выдвигаемых против нее обвинений» (см. *Коган и другие против России*, 7 марта 2023 года, § 60).

c) Применение принципов по данному делу

68. Конституционный суд напоминает, что, в отличие от Европейского суда, он осуществляет лишь абстрактный анализ соответствующего законодательства в целях определения его соответствия конституционным принципам, толкуемым в сочетании со стандартами, вытекающими из Конвенции, в свете практики Европейского суда (см. ПКС № 27 от 11 ноября 2020 года, § 72).

69. Так, применяя по настоящему делу вышеуказанные общие принципы, Конституционный суд рассмотрит, отвечает ли оспариваемая норма Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц требованиям качества закона, преследует ли законную цель и обеспечивает ли справедливое равновесие между конкурирующими принципами.

i) О соответствии стандарту качества закона

70. Как предусматривает ч. (2) статьи 54 Конституции, осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые «предусмотрены законом». Принцип законности предполагает, что применимые законодательные положения должны выполнять условие качества (см. ПКС № 37 от 7 декабря 2021 года, § 53).

71. Что касается требования о доступности, Конституционный суд отмечает, что положения, подвергаемые контролю конституционности, соответствуют данному требованию, поскольку они были опубликованы в Официальном Мониторе Республики Молдова.

72. Что касается соответствия требованию о предсказуемости закона, Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с пунктом 109 рассматриваемого Положения, 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. Более того, заключение Службы информации и безопасности о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне составляется по форме № 7, предусмотренной в Приложении к Положению, и содержит лишь рубрику для указания соответствующего пункта ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне.

73. Таким образом, оспариваемые положения предусматривают в достаточно ясной и предсказуемой для адресатов форме, то есть для лиц, запрашивающих право допуска к государственной тайне, что им может быть сообщена лишь законная причина, на которую основывается заключение о невозможности предоставления допуска к государственной тайне.

74. Конституционный суд подтверждает, что данное вмешательство предусмотрено законом, в соответствии со статьей 54 ч. (2) Конституции, а также оспариваемая норма является доступной и предсказуемой.

ii) О законности преследуемой цели

75. В соответствии с Положением об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, установление наличия или отсутствия оснований, предусмотренных статьей 25 ч. (1) Закона о государственной тайне, предполагает проведение проверочных мероприятий. Такие проверочные мероприятия осуществляются Службой информации и безопасности в течение одного месяца со дня получения запроса, при этом количество проверочных мероприятий напрямую зависит от степени секретности сведений, к которым будет иметь допуск лицо. Проверочная процедура направлена на выявление рисков безопасности, относящихся к управлению информацией, являющейся государственной тайной (см. пункты 103 - 106).

76. Так, Конституционный суд допускает, что неразглашение фактических причин, на которых основано заключение об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне, направлено на сохранение секретности проверочных мероприятий, применяемых Службой информации и безопасности. Согласно лит. k) пкт. 4) ч. (1) статьи 7 Закона о государственной тайне, методы, формы и средства защиты государственной тайны относятся к сведениям, являющимся государственной тайной. Цель защиты государственной тайны может быть подчинена законным целям по охране национальной безопасности и недопущению разглашения конфиденциальной информации, предусмотренным статьей 54 ч. (2) Конституции.

77. Следовательно, Конституционный суд заключает, что ограничение прав, гарантированных статьями 20 и 26 Конституции, направлено на достижение законных целей, предусмотренных ч. (2) статьи 54 Конституции.

iii) О наличии справедливого равновесия между конкурирующими принципами

78. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения не допускают сообщение причин, лежащих в основе заключения о невозможности предоставления допуска к государственной тайне, а лишь соответствующего законного основания. Так, эти положения придают больший абстрактный вес законному интересу по охране национальной безопасности и недопущению разглашения конфиденциальной информации. Однако, процессуальные права лица не носят абсолютный характер, но и интересы, основанные на национальной безопасности или на конфиденциальном характере информации, не являются абсолютными (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, §§ 76-77).

79. Конституционный суд напоминает, что любые ограничения, налагаемые на принципы состязательности процесса и равенства сторон, должны быть в достаточной мере сбалансированы иными процессуальными гарантиями (см. выше §§ 58-59).

80. В этом аспекте, Конституционный суд отмечает, что рассматриваемое Положение предусматривает возможность направления повторного запроса после устранения обстоятельств, делающих невозможным предоставление допуска к государственной тайне (пкт. 109). В то же время, лицо вправе обжаловать в суд решение об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне и может нанять адвоката, обладающего правом допуска к государственной тайне.

81. Так, Конституционный суд проверит, способны ли существующие противовесы снизить действие ограничений процессуальных прав.

(a) Относительно возможности направления повторного запроса

82. Согласно пункту 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, повторный запрос может быть направлен лишь после устранения обстоятельств, делающих невозможным предоставление допуска к государственной тайне. Вместе с тем, согласно п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, сообщение неполных или недостоверных сведений при оформлении права допуска к государственной тайне приводит к отказу в предоставлении такого права.

83. В соответствии с пунктом 98 указанного Положения, в целях предоставления права на доступ к государственной тайне граждане Республики Молдова заполняют Основную анкету и представляют 2 цветные фотографии. Для оформления допуска к сведениям со степенью секретности «Совершенно секретно» и «Секретно» одновременно с Основной анкетой заполняется Дополнительная анкета. Конституционный суд отмечает, что и основная и дополнительная анкеты становятся секретными после заполнения и содержат сведения и вопросы, относящиеся к последним пяти, а в дополнительной анкете к последним десяти годам жизни лица, запрашивающего допуск к государственной тайне, и его родственников (см. форма № 2 и форма № 3 приложения к Положению об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц).

84. Так, принимая во внимание обширный характер сведений, которые следует указывать в этих анкетах, Конституционный суд допускает, что лицо может упустить внести некоторые данные. Более того, могут существовать сведения, не известные лицу, либо известные в искаженной форме (например, близкие родственники запрашивающего лица или его спутника по жизни, которые проживают за рубежом более трех лет).

85. В результате, не доведя до сведения лица, хотя бы в краткой форме, какие данные были упущены или были указаны недостоверно в ходе запроса о предоставлении права допуска к государственной тайне, он не может устранить обстоятельства, делающие невозможным предоставление права допуска к государственной тайне.

86. При таких обстоятельствах, нельзя утверждать, что лицо имеет эффективную возможность повторно запрашивать допуск к государственной тайне.

(β) Относительно представления интересов адвокатом, имеющим допуск к государственной тайне

87. Конституционный суд отмечает, что лицо имеет возможность нанять адвоката, обладающего правом допуска к государственной тайне. Такой адвокат может быть ознакомлен с данными и сведениями, составляющими основания для решения об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне (см. ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 79). В то же время, согласно статье 29 Закона о государственной тайне, гражданин, которому оформлен допуск к государственной тайне, обязан не допускать разглашения каким-либо способом государственной тайны, доверенной ему или ставшей известной в связи с выполнением должностных обязанностей.

88. Однако адвокат, ознакомившийся с основаниями решения об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне, может иметь острую необходимость обсудить с клиентом вопросы, связанные с этими основаниями, чтобы эффективно оспорить выводы государственных органов о том, что лицо представило неполные или недостоверные сведения при оформлении права допуска к государственной тайне (см., *mutatis mutandis,* ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 83).

89. Следовательно, не имея возможности получить у своего клиента объяснения по фактическим обстоятельствам и доказать, что лицо нарушило обязанность по сообщению полных и достоверных сведений при оформлении права допуска к государственной тайне, защита, предоставленная адвокатом, обладающим правом допуска к государственной тайне, будет расплывчатой и, следовательно, неэффективной.

90. В результате, Конституционный суд не может согласиться с тем, что представление интересов адвокатом, обладающим правом допуска к государственной тайне, составляет достаточную гарантию, способную компенсировать ограничение прав на состязательность процесса и равенство сторон (см., *mutatis mutandis,* ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 83; *Корнески против Румынии,* §§ 107-108).

(γ) Относительно полномочий судебной инстанции

91. Конституционный суд отмечает, что, согласно ч. (2) статьи 25 Закона о государственной тайне и пункту 113 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, решение об отказе в предоставлении допуска к государственной тайне может быть обжаловано в судебную инстанцию. На этом этапе, поскольку ему не известны фактические обстоятельства, на которых основано решение об отказе, лицо может обжаловать его лишь формально, без изложения доводов против обвинений властей.

92. В своей практике Конституционный суд отмечал, что, если государство предусмотрело право на подачу жалоб, оно должно создать условия для реализации этого права (см. ПКС № 8 от 5 апреля 2019 года, §58).

93. Чтобы право на обжалование в суд решения об отказе считалось важным критерием, уравновешивающим ограничение осуществления процессуальных прав, Конституционному суду надлежит проверить распространение полномочий судебной инстанции, в частности, может ли судебная инстанция проверить необходимость сохранения конфиденциальности секретных сведений и может ли она сообщить их лицу.

94. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что ч. (1) статьи 221 Административного кодекса наделяет судебную инстанцию правом запрашивать у органов публичной власти имеющиеся у них другие документы, в том числе электронные, и предоставлять справочную информацию. На основании этой нормы суду должны быть представлены все имеющие отношение к делу данные/сведения или документы, включая те, что составляют государственную тайну и касаются национальной безопасности.

95. Вместе с тем, органы публичной власти должны уточнить перечень документов, административных дел или сведений, которые по закону относятся к секретным, что дает основания, согласно ч. (2) статьи 222 Административного кодекса, для отказа участникам процесса в доступе к делу. В соответствии с этой статьей, судебная инстанция отказывает в ознакомлении с материалами дела, если в силу закона о защите государственной или коммерческой тайны либо преобладающих интересов государства или частных лиц требуется соблюдение режима секретности документов, материалов административных дел или информации.

96. С другой стороны, согласно ч. (3) статьи 222 Административного кодекса, если речь идет о праве на ознакомление с материалами дела, но, по закону, в целях защиты государственной тайны должен быть соблюден секретный характер документов, судебной инстанции надлежит определить пределы, в которых участникам процесса предоставляется доступ к материалам дела. Так, судебной инстанции надлежит поставить в равновесие интересы национальной безопасности с интересами участника процесса иметь доступ к делу и, в зависимости от обстоятельств, предоставить доступ или отказать в доступе к материалам дела (см. ОКС №17 от 9 февраля 2021 года, § 22).

97. Однако, Конституционный суд отмечает, что право лица хотя бы коротко быть информированным о фактических причинах составляет минимальную гарантию соблюдения состязательности процесса и равенства сторон (см. выше § 63). Конституционный суд в своей практике установил, что, если сведения относятся к государственной тайне, это не означает, что лицо не имеет право коротко ознакомиться с причинами, лежащими в основе оспариваемого решения (см. ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, § 109). С другой стороны, доступ к материалам дела подразумевает ознакомление с доказательствами, на которых основаны фактические обстоятельства. С этой точки зрения, соображения национальной безопасности могут преобладать над правом на доступ к доказательствам, классифицированным как государственная тайна (см. выше § 64; *Gulamhussein и Tariq против Соединенного Королевства* (реш.) от 3 апреля 2018 года). Так, независимо от того, предоставляет судебная инстанция лицу доступ к материалам дела либо не предоставляет, оно имеет право коротко

ознакомиться с соответствующими фактическими причинами, на которых основано решение об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне (см. выше, § 67).

98. Необходимость сохранения государственной тайны не препятствует праву лица вкратце ознакомиться с причинами, ставшими основанием для отказа в предоставлении права допуска к государственной тайне, в той мере, в которой это совместимо с сохранением конфиденциальности полученных данных (см. ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, § 109, и, *mutatis mutandis*, ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 84). Европейский суд в своей практике отметил, что в случае законных опасений за национальную безопасность, государственным органам следовало бы исключить фрагменты, содержащие конфиденциальную информацию, или предоставить краткое изложение соответствующих фактов (см., *mutatis mutandis*, *Нолан и К. против Российской Федерации*, 12 февраля 2009 года, § 56; *Давыдов и другие против Украины*, 1 июля 2010 года, § 170; *Janowiec и другие против Российской Федерации* [БП], 21 октября 2013 года, § 206).

99. Более того, если стороне процесса было отказано в доступе к материалам дела по причине защиты государственной тайны, то ограничения, налагаемые правам на состязательность процесса и равенство сторон, не могут быть компенсированы другими гарантиями, такими как право на адвоката, обладающего допуском к государственной тайне (см. выше, § 90).

100. Конституционный суд отмечает, что этот механизм не удовлетворяет требованиям минимального стандарта, установленного в практике Европейского суда и в практике Конституционного суда (см. выше, §§ 63-67; ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, § 109; ПКС № 27 от 13 ноября 2020 года, § 84). Более того, Конституционный суд в своей практике установил, что равновесие между конкурирующими принципами не должно предполагать наличие чрезмерного индивидуального бремени для лиц (см. ПКС № 16 от 9 июня 2020 года, § 74; ПКС № 24 от 10 августа 2021 года, § 64; ПКС № 33 от 26 октября 2021 года, § 65).

(δ) Выводы

101. В свете своих выводов, изложенных в § 86, § 90, § 100, Конституционный суд отмечает, что ни один из рассмотренных факторов не предоставляет лицу минимальные гарантии для соблюдения состязательности процесса и равенства сторон. Так, вмешательство в гарантированные статьями 20 и 26 Конституции права не обеспечивает справедливое равновесие между охраной национальной безопасности с сохранением конфиденциальности информации и правом лица на сообщение ему хотя бы коротко фактических причин, лежащих в основе решения об отказе в предоставлении права допуска к государственной тайне, в порядке статьи 25 ч. (1) п. i) Закона о государственной тайне.

102. Исходя из этих суждений, Конституционный суд заключает, что пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, может быть

признан конституционным в той мере, в которой заключение о невозможности предоставления гражданину права допуска к государственной тайне, основанное на п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, будет содержать краткое изложение фактических причин.

2. Анализ Конституционного суда на основании статьи 43 Конституции

103. Статья 43 Конституции гарантирует любому лицу право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также на защиту от безработицы (см. ПКС № 16 от 20 мая 2021 года, § 38). Учитывая специфику права на труд и положение субъектов трудовых отношений, как внутренние, так и международные нормы устанавливают минимальные гарантии, направленные на обеспечение равновесия между работниками и работодателями, а также на надлежащую защиту достоинства, безопасности и стабильности должности работников.

104. Конституционный суд отмечает, что на международном уровне статьи 4 и 7 Конвенции о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя от 22 июня 1982 года, которая для Республики Молдова вступила в силу 14 февраля 1998 года, предусматривают, что трудовые отношения прекращаются только если имеются законные основания для такого прекращения и только после того, как лицу предоставят возможность защищаться в связи с предъявленными ему обвинениями, кроме случаев, когда работодатель обоснованно не может предоставить работнику такой возможности. В то же время, статья 8 этой Конвенции гарантирует право на обжалование решения о прекращении трудовых отношений в беспристрастный орган.

105. В своей практике Европейский суд отметил, что даже когда речь идет о национальной безопасности понятия законности и верховенства права в демократическом обществе требуют, чтобы меры, затрагивающие основные права, соблюдали принцип состязательности процесса, осуществляемого независимым органом, компетентным рассматривать причины такого решения и соответствующие доказательства. Если невозможно эффективно обжаловать основание, связанное с национальной безопасностью, на которое ссылались власти, то полиция или государственные органы осуществляют произвольное вмешательство в права, защищенные Конвенцией (см. *Пишкин против Турции*, 15 декабря 2020 года, § 227).

106. Так, Конституционный суд отмечает, что гарантии права на труд подразумевают и наличие некоторых гарантий от произвольного увольнения со стороны работодателя. Закон не должен давать возможность работодателю или органу государственной власти по своему выбору принимать решение о прекращении в одностороннем порядке служебных отношений, без установления ясных и точных условий, способов и критериев. Регулирование ситуаций по прекращению служебных отношений не должно давать возможность принимать произвольные или необоснованные решения (см. ПКС № 38 от 14 декабря 2017 года, §§ 103-104). Сообщение лицу причин его увольнения представляет собой

одновременно гарантию и средство защиты, поскольку исключает произвол работодателя и дает лицу возможность опровергнуть или объяснить обвинения, ставшие причиной его увольнения.

107. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что право допуска к государственной тайне является обязательным (*sine qua non*) условием для исполнения должности, предполагающей работу с информацией, отнесенной к государственной тайне. Непредоставление или отзыв этого права ведет, согласно ч. (5) статьи 27 Закона о государственной тайне, к переводу лица на другую должность, которая не связана с информацией, отнесенной к государственной тайне, либо к его увольнению.

108. Более того, Конституционный суд отмечает, что, согласно пункту 107 Положения, каждый раз, когда появляются основания, указывающие на то, что обладатель разрешения на допуск к государственной тайне больше не соответствует критериям совместимости с допуском к информации, отнесенной к государственной тайне, проверочные меры возобновляются по запросу руководителя органа публичной власти или другого юридического лица. Так, обстоятельства, предусмотренные в ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, могут быть выявлены в течение всего периода исполнения должности, подразумевающей работу с информацией, отнесенной к государственной тайне.

109. Принимая во внимание выводы, изложенные выше в §§ 101-102, Конституционный суд отмечает, что пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц может составлять достаточную процессуальную гарантию для защиты трудовых прав в той мере, в которой заключение о невозможности предоставления гражданину права допуска к государственной тайне, основанное на п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, будет содержать краткое изложение фактических причин.

По этим основаниям, руководствуясь статьями 135 ч. (1) п. a) и п. g), 140 ч. (2) Конституции, статьей 26 Закона о Конституционном суде, статьями 6, 61, 62 п. a) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать частично обоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности п. i) ч. (1) статьи 25 Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне и пункта 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, заявленном адвокатом Игорем Хлопецки в интересах Владлена Стадлер по административному делу № 3a-1040/2021, находящемуся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. *Признать конституционным* пункт 109 Положения об обеспечении режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, утвержденного Постановлением Правительства № 1176 от 22 декабря 2010 года, в той мере, в которой заключение о невозможности предоставления гражданину права допуска к государственной тайне, основанное на п. i) ч. (1) статьи 25 Закона о государственной тайне, будет содержать краткое изложение фактических причин.

3. *Признать неприемлемым* обращение в части, касающейся контроля конституционности п. i) ч. (1) статьи 25 Закона № 245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне.

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

Председатель **Николае РОШКА**

Кишинэу, 8 августа 2023 года
ПКС № 14
Дело № 109g/2022 г.