



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений, касающихся рассмотрения анонимных
петиций**

(Обращение № 14а/2013)

КИШИНЭУ

17 сентября 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ АНОНИМНЫХ ПЕТИЦИЙ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Виктор ПОПА, *председательствующий*,
Игорь ДОЛЯ,
Аурел БЭЕШУ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Е.Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 2 мая 2013 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Высшей судебной палаты, представленное в Конституционный суд 2 мая 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст.25 ч.(1) п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности положений Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

2. Автор обращения считает, что положения ст.І и ст.ІІ Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты, касающиеся порядка рассмотрения анонимных петиций, нарушают положения ст.28 и ст.52 Конституции и ст.8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. Определением Конституционного суда от 25 июля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Национального института юстиции и Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ АНОНИМНЫХ ПЕТИЦИЙ

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда участвовали представитель Высшей судебной палаты, заместитель председателя Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам Юлия Сырку и представитель Парламента, главный консультант общего юридического управления Секретариата Парламента Серджиу Кирикэ.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Закон №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты предусматривает поправки к ст.10 ч.(2) Закона №190-XIII от 19 июля 1994 года о подаче петиций и п.22 Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека, его структуре, штатной численности и порядке финансирования, утвержденному Постановлением Парламента №57-XVI от 20 марта 2008 года.

7. Согласно внесенным изменениям, петиции не подписанные и не содержащие фамилии, имени и адреса автора не рассматриваются. Исключение из этого правила составляют петиции, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, которые передаются на рассмотрение компетентным органам.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

Статья 28

Интимная, семейная и частная жизнь

«Государство уважает и охраняет интимную, семейную и частную жизнь.»

Статья 52

Право на подачу петиций

«(1) Граждане имеют право обращаться к властям с петициями только от своего имени.

(2) Законно созданные организации имеют право обращаться с петициями исключительно от имени коллективов, которые они представляют.»

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.»

9. Применимые положения Закона №190-XIII от 19 июля 1994 года о подаче петиций (перепубликован в М.О., 2003 года, № 6-8, ст.23):

«Ст.1. - Настоящий закон устанавливает порядок рассмотрения петиций граждан Республики Молдова, поданных в государственные органы, на предприятия, в учреждения и организации (далее "органы") в целях обеспечения защиты их прав и законных интересов.»

«Ст.3. - (1) Настоящий закон не регламентирует порядок рассмотрения петиций, предусмотренный уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством, законодательством об исполнительном производстве, законодательством об административных правонарушениях и трудовым законодательством.

(2) Порядок рассмотрения заявлений, касающихся нарушений конституционных прав и свобод человека, регулируется законодательством о парламентских адвокатах.»

«Ст.10. - (1) Петиция должна быть подписана автором. В ней должны быть указаны его фамилия, имя и место жительства. Петиция в электронной форме должна содержать указание фамилии, имени, места жительства и электронного адреса просителя.

(2) Петиции, не отвечающие требованиям части (1), признаются анонимными и рассмотрению не подлежат. Исключение составляют петиции, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, которые передаются на рассмотрение компетентным органам.»

«Ст.13. - (1) При рассмотрении петиции не допускается разглашение сведений о личной жизни просителя без его согласия или сведений, огласка которых приводит к нарушению его прав и законных интересов, а также сведений, составляющих государственную тайну.

(2) Не допускается выяснять сведения о личности просителя, не имеющие отношения к содержанию петиции.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ АНОНИМНЫХ ПЕТИЦИЙ

10. Применимые положения Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека, его структуре, штатной численности и порядке финансирования, утвержденному Постановлением Парламента №57-XVI от 20 марта 2008 года (М.О., 2008 года, №81, ст.276):

«22. Заявления подаются в порядке, установленном Законом о подаче петиций № 190-XIII от 19 июля 1994 года. К заявлению обязательно прилагаются доказательства рассмотрения дела компетентными органами. Заявления, не отвечающие требованиям части (1) статьи 10 указанного закона, признаются анонимными и рассмотрению не подлежат. Исключение составляют заявления, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, которые передаются на рассмотрение компетентным органам.»

11. Применимые положения Закона №133 от 8 июля 2011 года о защите персональных данных (М.О., 2011 года, №170-175, ст.492):

Статья 1

Цель закона

«Целью настоящего закона является обеспечение защиты основных прав и свобод физического лица при обработке его персональных данных, в особенности права на неприкосновенность интимной, семейной и частной жизни.»

Статья 19

Орган контроля в области обработки персональных данных

«(1) Контроль за соответствием обработки персональных данных требованиям настоящего закона осуществляется Национальным центром по защите персональных данных (далее – *Центр*), действующим на основе беспристрастности и независимости. [...]»

12. Соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

Статья 29

«2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.»

13. Применимые положения Международного пакта о гражданских и политических правах (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ АНОНИМНЫХ ПЕТИЦИЙ

Статья 17

«1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.»

14. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О., №54-55/502, 1997г.):

Статья 8

Право на уважение частной и семейной жизни

«1. Каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции.

2. Вмешательство публичной власти в осуществление этого права не допускается, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается передачи на рассмотрение компетентным органам анонимных петиций, содержащих информацию, касающуюся национальной безопасности и общественного порядка.

16. Обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право на подачу петиций, право на интимную, семейную и частную жизнь, а также принцип ясности закона.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В соответствии с определением от 25 июля 2013 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч.(1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение относится к компетенции Конституционного суда.

18. Положения ст. 25 ч.(1) п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют Высшую судебную палату правом обращения в Конституционный суд.

19. Конституционный суд отмечает, что объект контроля конституционности составляет Закон №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

20. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что согласно нормам законодательной техники положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной акт и становятся его составной частью с даты вступления в силу. Последующие изменения и дополнения следует соотносить с основным актом.

21. В этом контексте, для обеспечения ясности и доступности постановлений Конституционного суда, Конституционный суд осуществит контроль конституционности ст.10 ч.(2) Закона №190-ХІІІ от 19 июля 1994 года о подаче петиций и п.22 Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека, его структуре, штатной численности и порядке финансирования, утвержденному Постановлением Парламента №57-ХVІ от 20 марта 2008 года.

22. Конституционный суд подчеркивает, что оспариваемые положения ранее не являлись объектом контроля конституционности и что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого, или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

23. Конституционный суд отмечает, что автор обращения **просит осуществить контроль конституционности полного текста** ст. 10 ч.(2) Закона №190-ХІІІ от 19 июля 1994 года о подаче петиций и п.22 Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека. С другой стороны, **в обращении он приводит только аргументы о неконституционности устанавливаемого в связи с анонимными петициями исключения.** Таким образом, Конституционный суд рассмотрит только конституционность положений, касающихся рассмотрения анонимных петиций.

24. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

25. Вместе с тем, принимая во внимание тот факт, что право на подачу петиций закреплено в Конституции, Конституционный суд будет оперировать и положениями ст.52 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 52 КОНСТИТУЦИИ

26. По мнению автора обращения, подвергаемые контролю конституционности положения закона нарушают ст.52 Конституции, согласно которой:

«(1) Граждане имеют право обращаться к властям с петициями **только от своего имени.**

(2) Законно созданные организации имеют право обращаться с петициями исключительно от имени коллективов, которые они представляют.»

1. Аргументы автора обращения

27. По мнению Высшей судебной палаты, положения ч.(2) ст.10 Закона о подаче петиций нарушают право на уважение частной жизни, гарантированное ст.28 Конституции и ст.8 Европейской конвенции, поскольку не содержат адекватных гарантий против совершения публичными органами злоупотреблений при рассмотрении анонимных петиций. В видении Высшей судебной палаты, необходимо, чтобы текст закона предусматривал ясные и конкретные положения о характере информации, содержащейся в анонимных петициях, а также перечень государственных органов, которые компетентны их рассматривать.

28. Автор обращения считает неприемлемым рассмотрение анонимных петиций абстрактным количеством обеспечивающих правовой порядок государственных органов, под предлогом содержащейся в них информации, касающейся общественного порядка, допуская при этом вмешательство в частную жизнь. В этой ситуации отсутствуют гарантии против совершения злоупотреблений как при подаче анонимных петиций, так и при их рассмотрении.

2. Аргументы властей

29. По мнению Президента Республики Молдова и Парламента, положения Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты не превышают конституционные нормы.

30. Право на уважение частной жизни, гарантированное ст.28 Конституции, не является абсолютным и не подпадает под действие ч.(3) ст.54 Конституции, предусматривающей права, которые не допускают никаких отступлений.

31. Также, в поддержку своей позиции, власти ссылаются на положения ч.(1) ст.13 Закона о подаче петиций, согласно которым при рассмотрении петиции не допускается разглашение сведений о личной жизни просителя без его согласия или сведений, огласка которых

приводит к нарушению его прав и законных интересов, а также сведений, составляющих государственную тайну.

3. Оценка Конституционного суда

32. Конституционный суд отмечает, что ст.52 Конституции гарантирует гражданам право обращаться к властям с петициями только от **своего имени**. Такое же право имеют и законно созданные организации, которые могут обращаться с петициями исключительно от имени коллективов, которые они представляют.

33. Конституционные положения, закрепляющие институт подачи петиций, развиваются в принятом Парламентом 19 июля 1994 года Законе №190-XIII о подаче петиций. Закон предусматривает порядок рассмотрения петиций граждан Республики Молдова, а также законно созданных организаций, к государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям.

34. Согласно закону, под *петицией* понимаются любые заявление, жалоба, предложение, обращение, поданные компетентным органам, в том числе предварительное заявление, которым опротестовывается административный акт или нерассмотрение прошения в установленный законом срок.

35. Конституционный суд отмечает, что в соответствии со ст.52 Конституции, устанавливающей, что подача петиций осуществляется только от своего имени, ст.10 ч.(1) Закона №190/1994 предусматривает, что проситель обязан подписывать петицию и указать свою фамилию, имя и место жительства. Соблюдение этих требований необходимо для установления личности автора петиции и его уведомления о результатах рассмотрения петиции.

36. Положение, предусматривающее обязательность подписи автора петиции, подкреплено ч.(2) ст.10 Закона №190/1994, согласно которой **петиции, не отвечающие требованиям части (1), признаются анонимными и рассмотрению не подлежат.**

37. Однако, в качестве **исключения** из установленного правила, ч.(2) ст.10 закона предусматривает, что **петиции, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, передаются на рассмотрение компетентным органам.**

38. Учитывая, что в соответствии со ст.3 ч.(2) Закона о подаче петиций порядок рассмотрения заявлений, касающихся нарушений конституционных прав и свобод человека, регулируется законодательством о парламентских адвокатах, положения идентичные тем, которые установлены в ст.10 ч.(2) Закона №190/1994, включены в п.22 Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека.

39. Проанализировав оспариваемые положения в свете ст.52 ч.(1) Конституции, Конституционный суд отмечает, что конституционная норма предоставляет гражданам право вступить по собственной инициативе в прямую связь с государственными органами и возможность защищать ущемленные права.

40. Просители могут подавать петиции в публичные органы только от своего имени, а это означает, что *вопросы, которые поднимаются в петиции, должны касаться самого просителя или группы просителей.*

41. Конституционный суд отмечает, что из редакции ст.52 Конституции ясно следует, что любая петиция должна быть **подписана**, чтобы личность просителя могла бы быть установлена.

42. Из текстуального анализа ст.52 ч.(1) Конституции в соотношении с другими конституционными нормами, предусматривающими регулирование законодательным органом отдельных прав и свобод (например: ст.17, ст.25, ст.45, ст.48, ст.50 и т.д.), Конституционный суд выводит, что наречие *«только»* указывает на ограничение и исключает возможность рассмотрения анонимных петиций.

43. Необходимость подписывать петицию вытекает и из положений закона, в соответствии с которыми поданные гражданами петиции **имеют целью обеспечение защиты их прав и законных интересов.**

44. Что касается защиты национальной безопасности и общественного порядка, на которую ссылаются власти в оправдание установленного исключения о рассмотрении отдельных анонимных петиций, Конституционный суд отмечает, что согласно уголовно-процессуальным нормам, способами обращения в орган уголовного преследования с целью восстановления нарушенного права или извещения его о совершенном преступлении являются жалоба и донос.

45. Так, ст.263 Уголовно-процессуального кодекса предусматривает, что жалоба или донос должны содержать **фамилию, имя, статус и место жительства заявителя**, описание деяния, являющегося предметом жалобы или доноса, указание исполнителя деяния, если он известен, и средства доказывания.

46. Таким образом, Суд констатирует, что и в уголовном судопроизводстве законодатель установил обязательное подписывание обращений к констатирующим органам.

47. С другой стороны, в отличие от Закона №190/1994 о подаче петиций, Уголовно-процессуальный кодекс в ст.263 ч.(8) исключает возможность рассмотрения анонимных жалоб и доносов, не устанавливая в этом смысле никаких изъятий:

«(8) *Анонимные доносы и жалобы не могут служить основанием для начала уголовного преследования[...].»*

48. В то же время, для охраны правового порядка, ст.263 ч.(8) Уголовно-процессуального кодекса предусматривает, что органы уголовного преследования могут начать по своей инициативе уголовное преследование на основании полученной информации, включая посредством анонимных доносов и жалоб, однако, это нельзя расценивать как рассмотрение анонимных петиций (жалоб или доносов).

49. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что нормы закона обеспечивают защиту персональных данных просителя. Так, согласно ст.13 Закона о подаче петиций, при рассмотрении петиции не допускается разглашение сведений о личной жизни просителя без его согласия или сведений, огласка которых приводит к нарушению его прав и законных интересов, а также сведений, составляющих государственную тайну. Не допускается выяснение сведений о личности просителя, не имеющих отношения к содержанию петиции.

50. Конституционный суд отмечает, что положениями закона, предусматривающими обязанность компетентных органов рассматривать анонимные петиции в случае, если в них содержится информация, касающаяся национальной безопасности или общественного порядка, **законодатель превысил конституционные нормы** и фактически, без пересмотра Конституции, изменил содержание конституционной нормы. Однако, по форме изложения, ст.52 Конституции не предоставляет Парламенту свободу усмотрения, что позволило бы ему устанавливать исключения из правила подписывать петицию.

51. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что **конституционный текст не устанавливает и не защищает с юридической точки зрения право на подачу анонимной петиции**, таким образом, положения закона, подверженные контролю конституционности, нарушают ст.52 Конституции.

Исходя из этих мотивов, на основании ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.е) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать частично обоснованным* обращение Высшей судебной палаты о контроле конституционности некоторых положений ст.10 Закона №190-XIII от 19 июля 1994 года о подаче петиций и п.22 Приложения №1 к Постановлению Парламента №57-XVI от 20 марта 2008 об утверждении Положения о Центре по правам человека, его структуры, штатной численности и порядка финансирования, в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ АНОНИМНЫХ ПЕТИЦИЙ

редакции Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты, в части, касающейся рассмотрения анонимных петиций.

2. Признать неконституционным предложение «Исключение составляют петиции, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, которые передаются на рассмотрение компетентным органам.» из ст.10 ч.(2) Закона №190-XIII от 19 июля 1994 года о подаче петиций, в редакции Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

3. Признать неконституционным предложение «Исключение составляют петиции, содержащие информацию, касающуюся национальной безопасности или общественного порядка, которые передаются на рассмотрение компетентным органам.» из п.22 Приложения №1 к Положению о Центре по правам человека, его структуре, штатной численности и порядке финансирования, утвержденному Постановлением Парламента №57-XVI от 20 марта 2008 года, в редакции Закона №73 от 4 мая 2010 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

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

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

Кишинэу, 17 сентября 2013 года

ПКС № 25

Дело № 14а/2013