Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

ч.(3) ст.34 Конституции Республики Молдова
(право на информацию)

(*Обращение №23b/2015*)

КИШИНЭУ
22 июня 2015 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, председатель,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА, судьи,
при участии *секретаря заседания*, Теодора Папук,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 27 мая 2015 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 депутатов Парламента Михай Гимпу и Валериу Мунтяну, представленное в Конституционный суд 27 мая 2015 года в соответствии с положениями статьи 135 ч.(1) п.b) Конституции, статьи 25 п.g) Закона о Конституционном суде и статьи 38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ч.(3) ст.34 Конституции Республики Молдова.
2. Авторы обращения просят Конституционный суд дать толкование ч.(3) ст.34 Конституции с целью определения пределов ограничения доступа к информации.
3. Также, авторы обращения просят Конституционный суд высказаться посредством толкования положений ч.(3) ст.34 Конституции по вопросу конституционности присвоения грифа «секретно» Постановлению Правительства №938 от 13 ноября 2014 года об обеспечении макроэкономической стабильности в контексте региональной конъюнктуры.
4. Определением Конституционного суда от 2 июня 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.
5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.
6. Авторы обращения не явились на заседание Конституционного суда. В заседании приняли участие: со стороны Парламента Ион Крянгэ, начальник Общего юридического управления Секретариата

Парламента, со стороны Правительства – Николае Ешану, заместитель министра юстиции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

7. Статья 34 Конституции Республики Молдова гарантирует право на информацию. Согласно первой части данной статьи, право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено.

8. В соответствии с ч.(3) ст.34 Конституции, право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.

9. Законом №245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне определяются категории сведений, составляющих государственную тайну, и принципы отнесения сведений к государственной тайне, а также порядок обжалования решений о засекречивании информации.

10. 13 ноября 2014 года Правительство Республики Молдова приняло с грифом «секретно» Постановление №938 об обеспечении макроэкономической стабильности в контексте региональной конъюнктуры, предусматривающее выделение Национальным банком Молдовы суммы в размере 9500 миллионов леев для обеспечения стабильности финансовой системы и выпуска государственных гарантий для экстренных кредитов. Указанное постановление носило гриф секретности до 14 апреля 2015 года, когда было опубликовано в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» №93/180.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

11. 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 23
Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[…]

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность.»

Статья 34
Право на информацию

«(1) Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено.

(2) Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.

(3) Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.

(4) Средства массовой информации, как государственные, так и частные, обязаны обеспечивать достоверной информирование общественности.

(5) Средства массовой информации не подвергаются цензуре.»

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.»

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

Статья 1
Понятия

«Для целей настоящего закона используются следующие понятия:

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

Статья 2
Цель и сфера применения закона

«(1) Настоящий закон устанавливает правовые основы защиты государственной тайны в целях обеспечения интересов и/или безопасности Республики Молдова. Защита государственной тайны осуществляется путем организации национальной системы защиты государственной тайны.

[…].»

Статья 6
Принципы отнесения сведений к государственной тайне и засекречивания этих сведений

«(1) Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляются в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

(2) Законность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в соответствии этих сведений положениям статей 7 и 8 настоящего закона и законодательству о государственной тайне.

(3) Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого действия исходя из баланса первоочередных интересов государства, общества и гражданина.

(4) Своевременность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении ограничений на доступ к этим сведениям и их распространение с момента разработки/получения таковых или заблаговременно.»

Статья 7
Сведения, относимые к государственной тайне

«(1) В установленном настоящим законом порядке к государственной тайне относятся сведения:

1) в сфере национальной обороны относительно:

a) содержания стратегических и оперативных планов, документов боевого управления по подготовке и проведению операций, стратегическому, оперативному и мобилизационному развертыванию войск, других важных показателей, характеризующих организацию, численность, дислокацию, боевую и мобилизационную готовность, вооружение и материально-техническое обеспечение Вооруженных сил Республики Молдова;

b) направлений развития отдельных видов вооружения, военной и специальной техники, их количества, тактико-технических характеристик, организации и технологии производства, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с созданием новых образцов вооружения, военной и специальной техники или их модернизацией, других работ, планируемых или осуществляемых в интересах национальной обороны;

c) сил и средств гражданской защиты, возможностей населенных пунктов и отдельных объектов в отношении защиты, эвакуации и рассредоточения населения, обеспечения его жизнедеятельности и производственной деятельности юридических лиц в период военного, осадного или чрезвычайного положения, а также в условиях чрезвычайных ситуаций;

d) дислокации, назначения, степени готовности и защищенности объектов особого режима, их проектирования, строительства и эксплуатации, отвода земель, недр и акваторий для этих объектов;

e) геодезических, гравиметрических, картографических и гидрометеорологических данных и характеристик, имеющих значение для обороны государства;

2) в сфере экономики, науки и техники относительно:

a) мобилизационных планов и мобилизационных мощностей национальной экономики, резервов и объемов поставок стратегических материалов, сводных данных о номенклатуре и уровнях запасов, объемов поставок, отпуска, закладки, освежения, размещения и фактических объемов государственных материальных резервов;

b) использования транспорта, связи, потенциала других отраслей и объектов национальной инфраструктуры в целях обеспечения боевой способности и безопасности государства;

c) планов, содержания, объема, финансирования и выполнения государственного заказа для обеспечения безопасности государства и нужд его обороны;

d) планов, объемов и других важных характеристик добычи, производства и реализации отдельных стратегических видов сырья и продукции;

e) операций по изготовлению денежных знаков и государственных ценных бумаг, их хранению и защите от подделки, их эмиссии, обмену и изъятию из обращения;

f) научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ, на базе которых могут быть созданы прогрессивные технологии, новые виды производства, продукции и технологических процессов, имеющих значение для национальной обороны и экономики или существенно влияющих на внешнеэкономическую деятельность, интересы и/или безопасность государства;

3) в сфере внешних связей относительно:

a) внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Республики Молдова, преждевременное распространение которых может причинить ущерб интересам и/или безопасности государства;

b) военного, научно-технического и иного сотрудничества Республики Молдова с иностранными государствами и международными организациями, если разглашение указанных сведений безусловно нанесет ущерб интересам и/или безопасности государства;

c) внешней финансовой, кредитной и валютной деятельности государства, если разглашение указанных сведений нанесет ущерб интересам и/или безопасности государства;

4) в сфере государственной безопасности и охраны правопорядка относительно:

a) личного состава, сил, содержания, планов, организации, финансирования и материально-технического обеспечения, форм, тактики, методов, средств и результатов разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности;

b) лиц, сотрудничающих или ранее сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность;

c) сил, средств и методов обеспечения государственной защиты потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному процессу;

d) охраны государственной границы Республики Молдова;

e) планов, организации, финансирования, личного состава, сил, средств и методов обеспечения безопасности лиц, пользующихся государственной охраной, а также мест их работы и жительства;

f) систем правительственных телекоммуникаций и иных видов сетей электронных коммуникаций, предназначенных для обеспечения нужд органов публичной власти, национальной обороны, безопасности государства и поддержания общественного порядка;

g) организации, содержания, состояния и планов развития криптографической и технической защиты государственной тайны, содержания и результатов научных исследований в сфере криптографии, связанных с защитой государственной тайны;

h) систем и средств криптографической защиты государственной тайны, их проектирования, производства, технологии изготовления и использования;

i) государственных шифров, их разработки, создания, технологии изготовления и использования;

j) организации режима секретности в рамках органов публичной власти и других юридических лиц, планов и мер в сфере защиты государственной тайны;

k) иных методов, форм и средств защиты государственной тайны;

5) в сфере деятельности органов публичной власти относительно:

a) содержания выписок, комментариев, проектов, их частей, других документов внутреннего пользования органов публичной власти, разглашение которых может привести к разглашению сведений, отнесенных к государственной тайне;

b) деятельности по разработке, изменению, дополнению, доработке официальных актов, иных процедур и действий органов публичной власти, предпринятых в связи со сбором, обработкой сведений, которые в установленном законодательством порядке подлежат отнесению к государственной тайне;

c) деятельности по рассмотрению и обсуждению в рамках и между органами публичной власти в процессе решения проблем в областях, сведения по которым относятся к государственной тайне.

(2) Обоснование необходимости отнесения сведений к государственной тайне в соответствии с принципами отнесения таковых к государственной тайне и их засекречивания возлагается на органы публичной власти и других юридических лиц, разработавших /получивших эти сведения.»

Статья 8
Сведения, которые не относятся к государственной тайне

«(1) Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения относительно:

a) фактов нарушений прав и свобод человека и гражданина;

b) состояния окружающей среды, качества пищевых продуктов и предметов домашнего обихода;

c) аварий, катастроф, опасных природных явлений и других чрезвычайных событий, угрожающих безопасности граждан;

d) состояния здоровья населения, его уровня жизни, включая питание, одежду, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также относительно социально-демографических показателей;

e) состояния здоровья лиц, занимающих ответственные государственные должности;

f) фактов нарушения законности органами публичной власти и должностными лицами этих органов;

g) фактического состояния дел в сфере образования, культуры, торговли, сельского хозяйства, а также правопорядка.

Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию и другие сведения в соответствии с национальным законодательством и международными договорами, стороной которых является Республика Молдова.

(2) Запрещается засекречивание сведений в случае, если этим ограничивается допуск к сведениям, представляющим общественный интерес, а также если этот

факт неблагоприятно отражается на выполнении государственных и отраслевых программ социально-экономического и культурного развития или сдерживает конкуренцию хозяйствующих субъектов.»

Статья 17

Обжалование решения о засекречивании сведений

«(1) Любой гражданин или юридическое лицо вправе обратиться к должностным лицам, засекретившим сведения, с мотивированным заявлением о рассекречивании этих сведений. Указанные должностные лица обязаны в месячный срок дать гражданину или юридическому лицу письменный ответ на заявление.

(2) Должностные лица, уклоняющиеся от рассмотрения заявления по существу, привлекаются к ответственности согласно законодательству.

(3) Решение о засекречивании сведений может быть обжаловано в вышестоящий орган или должностному лицу, в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны или в административный суд. В случае отклонения заявления, поданного в порядке подчиненности, гражданин или юридическое лицо вправе обжаловать решение вышестоящего органа или должностного лица в административный суд. Если один из этих органов признает засекречивание необоснованным, соответствующие сведения подлежат рассекречиванию в порядке, установленном настоящим законом.

(4) Административный суд рассматривает заявление в соответствии с Законом об административном суде № 793-XIV от 10 февраля 2000 года.»

13. Применимые положения Всеобщей декларации прав человека (принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

Статья 19

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.»

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

Статья 19

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.»

15. Применимые положения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в Нью-Йорке 31 октября 2003 года (ратифицированной Республикой Молдова Законом №158 от 6 июля 2007 года; М.О., 2007г., №103-106, ст.451):

Статья 10
Публичная отчетность

«С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. […]»

ВОПРОСЫ ПРАВА

16. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается пределов ограничения права лица на информацию на основании отнесения ее к государственной тайне.

17. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как правовое государство, демократия, гарантирование прав и основных свобод, в частности, права на информацию.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

18. В соответствии со своим определением от 2 июня 2015 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании п.b) ч.(1) ст.135 Конституции, п.b) ч.(1) ст.4 Закона о Конституционном суде и п.b) ч.(1) ст.4 Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

19. Положения ст.25 п.g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

20. Конституционный суд отмечает, что положения ст.34 Конституции и вопросы, поднятые авторами обращения, ранее не составляли объект толкования в Конституционном суде.

21. Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции. Обращение было представлено в соответствии с законодательными положениями, а Конституционный суд обладает компетенцией давать толкование ч.(3) ст.34 Конституции. Таким образом, далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

22. Что касается контроля конституционности, в свете ст.34 ч.(3) Конституции, засекречивания Постановления №938 от 13 ноября 2014 года, Конституционный суд отмечает следующее.

23. В результате анализа Конституционный суд заключил, что по этому вопросу обращение лишилось объекта, так как Постановление Правительства, которым было принято предложение Национального комитета по финансовой стабильности по предоставлению, в случае необходимости, Национальным банком Молдовы лицензированным банкам экстренных кредитов с целью обеспечения стабильности финансовой системы, было рассекречено и опубликовано в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» №93/180 от 14 апреля 2015 года.

24. Таким образом, при даче толкования ч.(3) ст.34 Конституции Конституционный суд акцентирует свое внимание на значение права на информацию для развития демократического общества.

25. В этих целях, Конституционный суд прибегнет и к практике ЕСПЧ, а также к актам международных организаций.

А. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы авторов обращения

26. Авторы обращения считают естественным установление законом отдельных ограничений и определение случаев запрещения распространения информации с тем, чтобы не нанести ущерб правам, законным интересам и мероприятиям по защите граждан. Указанные ограничения четко предусмотрены в ч.(2) ст.54 Конституции. Также, ст.7 ч.(1) Закона №245 от 27 ноября 2008 года о государственной тайне исчерпывающим образом перечисляет сведения, относимые к государственной тайне.

27. Авторы обращения указывают на то, что вопреки действующим нормам засекречиваются сведения, которые не подпадают под эти ограничения.

2. Аргументы органов государственной власти

28. По мнению Парламента, установленными в ч.(3) ст.34 Конституции ограничениями преследуется цель предотвращения ситуаций, способных нанести моральный либо материальный ущерб лицам или государственным интересам в целом. Так, когда речь идет о мерах, направленных на защиту граждан, имеется в виду охрана прав и законных интересов граждан, а под национальной безопасностью подразумевается законность, равновесие, социальная, экономическая и политическая стабильность, необходимые для существования и развития суверенного, независимого, единого и неделимого государства, для поддержания правопорядка и свободного осуществления прав, свобод и основных обязанностей граждан.

29. В представленном мнении Президент Республики Молдова утверждает, что есть ситуации, когда свободный доступ к информации, особенно распространение информации, может нанести серьезный моральный и материальный урон лицам или государственным интересам. Президент считает, что конституционные и законодательные нормы предоставляют гражданам доступ к информации постольку, поскольку он может предоставляться распространителями информации, а когда граждане считают себя ущемленными в правах, они имеют возможность обжаловать действия или бездействие распространителей информации, используя для этого внесудебные или судебные пути. Вместе с тем, Президент полагает, что вопрос присвоения грифа «секретно» нормативному акту не относится к конституционной юрисдикции.

30. В точке зрения Правительства отмечается, что в затронутом в обращении аспекте имеется в виду не толкование ч.(3) ст.34 Конституции, а рассмотрение вопроса присвоения грифа секретности конкретным постановлениям Правительства. Правительство указывает на то, что в обращении не приводятся обстоятельства права, которые предполагают толкование конституционных норм. Правительство считает, что обращения о толковании Конституции не должны преследовать познавательные цели, а должны четко указывать на неоднозначное понимание конституционных норм отдельными субъектами.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

31. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ч.(1) и ч.(2) ст.34 Конституции право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено. Власти в

соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать добросовестное информирование граждан по вопросам общественного и личного характера.

32. Конституционный суд отмечает, что под правом доступа к любой информации имеются в виду порядок, способы и условия управления государственными делами и право распространения такого рода сведений.

33. В Постановлении №19 от 16 июня 1998 года Конституционный суд подчеркнул, что право на информацию является основным правом человека, поскольку развитие личности в обществе, осуществление свобод, предусмотренных Конституцией, включая свободу мысли, мнения, творчества, свободу публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами, предполагает и возможность восприятия информации об общественной, политической, экономической, научной, культурной жизни и др.

34. Конституционный суд указывает, что право на информацию – это право запрашивать информацию от публичных органов и учреждений. Данное право включает два аспекта: право запрашивать и право получать информацию.

35. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что любой публичный орган и/или учреждение обязаны предоставлять истребованную информацию, если для отклонения запроса нет законных оснований.

36. Конституционный суд подчеркивает, что право на информацию включает следующие элементы:

- право лица, организации или любого законного органа запрашивать *от публичных органов и учреждений сведения, представляющие общественный интерес, не доказывая при этом законный интерес, который лежит в основе запроса*;
- право лица запрашивать от публичных органов и учреждений сведения *личного характера*;
- обязанность публичного органа или учреждения отвечать или предоставлять истребованные сведения, что предполагает наличие определенных *механизмов и времени* для рассмотрения запросов и дачи ответа на них;
- наличие исключений, позволяющих не предоставлять отдельные категории сведений. Эти исключения касаются защиты национальной безопасности, международных отношений, личной жизни, коммерческой тайны, общественного правопорядка, введения законов в действие, а также отказа предоставлять сведения, полученные в условиях конфиденциальности или в доверительных разговорах. *Установленные исключения должны быть оправданы вероятностью нанесения ущерба общественным интересам в случае раскрытия информации*;

- наличие *механизмов обжалования* в случае, если публичные органы или учреждения отказывают лицам в предоставлении сведений;

- наличие *внешних механизмов* в случае отказа в предоставлении информации (как правило, суды общей юрисдикции);

- условие об обязательном размещении информации, касающейся структуры, регламента и деятельности публичных органов и учреждений.

37. Конституционный суд отмечает, что право на информацию является **условием, предваряющим осуществление других прав**: политических, экономических и социальных прав; права на защиту личной жизни; права участия в общественной жизни; права на справедливое судебное разбирательство и др.

38. Что касается политических прав, Конституционный суд отмечает, что возможность, которую имеют лица, группы лиц и организации, принимать активное участие в политической жизни для решения политических проблем и предлагать новые вопросы для обсуждения тесно связано с их способностью добиваться предоставления необходимой информации.

39. Конституционный суд приводит в качестве примера решение ЕСПЧ по делу *Társaság a Szabadságjogokért против Венгрии*, в котором отмечается, что отказ в предоставлении доступа к информации может стать нарушением **права на свободу выражения**, гарантированного ст.10 Конвенции. В этом случае отказ в предоставлении неправительственной организации доступа к обращению в Конституционный суд одного из депутатов для осуществления конституционного контроля некоторых уголовных законов, касающихся употребления наркотиков, основывался на том, что в обращении депутата содержались данные личного характера. ЕСПЧ отметил, что неправительственные организации, которые в обществе играют роль сторожевых псов, пользуются защитой ст.10 в той же мере, что и печать, и что намерение заявителя было способствовать полученными сведениями публичному обсуждению (§§ 26 и 27). ЕСПЧ признал вмешательство неоправданным, считая, что для свободы выражения в политической сфере стало бы смертельно опасным, если бы политические деятели, защищая себя, подвергали цензуре прессу и публичные дебаты, ссылаясь на то, что их мнение об общественных делах относится к их личной жизни, а значит, к персональным данным, которые не могут разглашаться без их согласия (параграф 37).

40. Относительно взаимосвязи между правом на информацию и **правом на защиту личной жизни** Конституционный суд напоминает, что по делу *Guerra против Италии* ЕСПЧ установил, что упущение властей информировать о рисках проживания в загрязненной

городской среде создало предпосылки для нарушения ст.8. Аналогичным образом, в решении по делу *McGinley и Egan против Соединенного Королевства* – в этом случае заявители сделали попытку связать проблемы здоровья с предполагаемым облучением во время несения военной службы – ЕСПЧ отметил, что упущение властей, не позволяющее заявителям получить доступ к личным медицинским карточкам и сведениям военной папки, отражающих уровень радиации окружающей среды, равносильно нарушению ст.8.

41. Конституционный суд отмечает, что Высший закон содержит нормы, нацеленные на продвижение участия в **общественной жизни.** Ст.2 ч.(1) и ст.39 Конституции закрепляют право на участие в управлении общественными делами, а ст.38 предусматривает право избирать и принимать участие в свободных выборах.

42. Конституционный суд подчеркивает, что основанием для закрепления в Конституции права на информацию стал и тот факт, что действенная демократия подразумевает существование информированного электората. Модели демократического участия требуют, чтобы граждане были достаточно хорошо осведомлены, чтобы они смогли эффективно участвовать в управлении.

43. Конституционный суд обращает внимание, что взаимосвязь между правом на информацию и **правом участия в управлении общественными делами** получила признание в практике международных организаций по правам человека. В деле *Gauthier против Канады* Комитет ООН по правам человека, проанализировав заявление журналиста, которому Парламент отказал в преимуществах, которыми пользовалась пресса, применил ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах в свете права на свободу выражения мнений (параграф 13.4). Согласно приведенным Комитетом аргументам, граждане должны иметь широкий доступ к информации, в частности, через средства массовой информации, и возможность распространять сведения о деятельности выборных органов и их членов.

44. Конституционный суд отмечает, что ЕСПЧ указал на взаимосвязь между правом на информацию и **правом на справедливое судебное разбирательство** в гражданском судопроизводстве. В решении по делу *McGinley и Egan против Соединенного Королевства* ЕСПЧ допустил, что вмешательство в осуществление права на справедливое судебное разбирательство может быть вызвано ограничением доступа к информации в условиях, когда государство необоснованно запрещает заявителям доступ к информации или ложно отрицает, что в его распоряжении имеются документы, которые могут быть им полезными в судебном процессе. Таким поведением игнорируется право заявителей на справедливое судебное разбирательство.

45. Относительно взаимосвязи с **правом на жизнь** в решении по делу *Osman против Соединенного Королевства* ЕСПЧ установил вмешательство в осуществление права, защищаемого ст.2, так как власти знали о реальной и неминуемой опасности для жизни людей, но скрыли эту информацию от них. И по делу *Oneryildiz против Турции* было установлено, что местные городские власти не посчитали нужным предупредить о вероятности взрыва в результате накопления газа метана, хотя располагали такими данными. В результате взрыва, вызвавшего оползни, погибло 39 человек. ЕСПЧ заключил, что имело место нарушение права на жизнь.

46. Конституционный суд отмечает, что право на информацию может обусловить и реализацию **экономических, социальных и культурных прав**. Система социальной безопасности должна обеспечивать право людей и организаций искать, получать и распространять информацию в условиях прозрачности во всех областях, связанных с безопасностью.

47. При рассмотрении дела *Фонд Марагопулос за права человека против Греции* Европейский комитет по социальным правам отметил, что греческое правительство не поспешило выполнить свою обязанность и предоставить информацию о загрязнении окружающей среды в результате добычи лигнита, что привело к нарушению прав, охраняемых Европейской социальной хартией. Комитет установил, что имело место нарушение права на охрану здоровья (ст.11) и права на обеспечение условий труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст.3). Гарантии права на охрану здоровья обязывали греческое правительство информировать общественность о проблемах окружающей среды.

48. Что касается права на обеспечение условий труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, Комитет отметил, что на основании ст.3 Европейской социальной хартии греческое государство было обязано предоставлять точные и достоверные сведения о несчастных случаях на производстве и мерах, предпринятых для реализации норм, касающихся здоровья и безопасности граждан.

49. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ст.54 ч.(2) Конституции 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.**

50. В этой связи Конституционный суд отмечает, что ограничения права на информацию должны подчиняться указанным правомерным целям.

51. Конституционный суд подчеркивает, что ст.6 Закона о государственной тайне предусматривает принципы отнесения сведений к государственной тайне и засекречивания этих сведений.

52. Конституционный суд отмечает, что в случае засекречивания определенных документов или сведений граждане **всецело** лишаются права на информацию в их отношении.

53. В качестве принципа Конституционный суд подчеркивает, что чем больше вмешательство в осуществление конституционного права, тем основательнее должны быть предпосылки для данного вмешательства.

54. Публичные органы и учреждения должны аргументировать существование правомерной цели и связи между документом или информацией, относимых к государственной тайне, и правомерной целью.

55. Аналогично статье 6 Закона о государственной тайне, *Йоханнесбургские принципы о национальной безопасности, свободе выражения мнения и доступе к информации,* принятые 1 октября 1995 года, предлагают типичный тест пропорциональности, предусматривающий на первом этапе в случае необходимости ограничения права на информацию в интересах национальной безопасности, что публичные органы должны демонстрировать, что разглашение информации представляет серьезную угрозу для законных интересов национальной безопасности. Следующий этап заключается в том, чтобы определить, что неразглашение информации (отнесение ее к государственной тайне) является наилучшим способом защиты этих интересов. На последнем, решающем этапе следует доказать, что неразглашение информации совместимо с принципами демократии и верховенства права.

56. Конституционный суд отмечает, что на стадии засекречивания информации государственным органам надлежит применять вышеуказанный тест пропорциональности, чтобы оценить, если соблюдаются все конституционные правомерные цели. **В случае обжалования меры в административном суде, суд должен применять тест пропорциональности, а не проявлять безразличие и готовность уступать.**

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

57. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ч.(3) ст.34 Конституции право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.

Итак, эти положения допускают ограничение права на информацию в случае необходимости обеспечения мер для защиты граждан и национальной безопасности.

58. Синтагма «национальная безопасность» рассматривается в двух аспектах: 1) права доступа к информации, касающейся национальной безопасности, и 2) права сообщать информацию, которая касается национальной безопасности.

59. По первому аспекту Йоханнесбургские принципы (второй принцип) предусматривают, что ограничение доступа к информации, вводимое для защиты интересов национальной безопасности, не является легитимным, если его истинной целью и доказуемым результатом не является защита **существования страны или ее территориальной целостности от применения или угрозы применения силы**, или же возможности страны противостоять применению или угрозе применения силы, исходящего из внешнего источника, как, например, военная угроза, или из внутреннего источника, как, например, подстрекательство к насильственному свержению правительства.

60. Действия, направленные против безопасности государства, **представляющие особую опасность**, перечисляются в ч.(2) ст.4 Закона о государственной безопасности №618 от 31 октября 1995 года.

61. В контексте изложенного, Конституционный суд отмечает, что **ограничение с целью защиты национальной безопасности не является легитимным, если не связано с национальной безопасностью.**

62. Что касается второго аспекта, Конституционный суд подчеркивает, что **не подлежат разглашению сведения, которые затрагивают или могут затрагивать законные интересы национальной безопасности, за исключением случаев, когда общественный интерес к этим сведениям преобладает над ущербом, который может повлечь за собой раскрытие этих сведений.** Всегда следует взвесить, что является важнее: сведения, касающиеся национальной безопасности, или общественный интерес к этим сведениям.

63. Конституционный суд отмечает, что согласно 15 принципу Йоханнесбургских принципов никто не может быть наказан под предлогом национальной безопасности за раскрытие информации, если: (1) ее раскрытие не наносит и вероятно не нанесет ущерб законным интересам национальной безопасности и (2) общественный интерес к получению этой информации преобладает над ущербом ее раскрытия.

64. Что касается «мер, направленных на защиту граждан», Конституционный суд отмечает, что эта синтагма включает **все положительные и отрицательные обязательства, принятые**

государством на национальном уровне с целью обеспечения защиты населения и собственности в мирное и военное время, в условиях стихийных и экологических бедствий, аварий и катастроф, эпифитотий, эпизоотий, пожаров, а также в случае применения современных средств массового поражения.

65. И в этом случае имеются в виду два аспекта доступа к информации, касающейся мер, направленных на защиту граждан, и права сообщать сведения, касающиеся этих мер.

66. Касательно первого аспекта, Конституционный суд отмечает, что деятельность публичных органов в области гражданской защиты и обеспечения безопасности населения в чрезвычайных ситуациях должна быть открыта для общественности и средств массовой информации. Публичные органы обязаны **обеспечивать через средства массовой информации добросовестное информирование населения** о степени его защиты, а в чрезвычайных ситуациях – о характере возникшей угрозы, о действиях населения в данной ситуации и мерах, принимаемых для защиты населения.

67. Что касается второго аспекта, запрет, согласно которому раскрытие информации не может нанести ущерб мерам, направленным на защиту граждан, относится ко всем средствам массовой информации, которые в случае возникновения чрезвычайного положения способны вводить в заблуждение население в сфере гражданской защиты и обеспечения безопасности.

68. Конституционный суд подчеркивает, что право на информацию является многогранным. Оно служит различным индивидуальным и групповым интересам.

69. Право на информацию является неизменным условием для участия общества в демократическом процессе. Доступ к информации имеет неоценимое значение для надлежащего функционирования демократической системы.

70. Конституционный суд подчеркивает, что **согласие граждан является основой демократии, оно требует предварительного информирования граждан по вопросам, представляющих общественный интерес, в том числе по вопросу использования публичных средств**.

71. Право доступа к информации является важным инструментом для определения злоупотреблений, выявления ошибок в управлении, коррупции и реализации значимых социальных и экономических прав.

72. Конституционный суд отмечает, что без оправданного доступа к информации или беспрепятственного предоставления информации невозможно открытое существование политической системы, а граждане не могут исполнять свою активную роль в демократическом режиме.

73. Конституционный суд придает праву на информацию значимость национального ресурса. Сведения, которыми располагают публичные органы и учреждения, вырабатываются и собираются не для их блага, а для блага общества.

74. Конституционный суд подчеркивает, что гласность и прозрачность признаны важными элементами современного мира. **Прозрачность играет ключевую роль в осуществление надзора за деятельностью публичных органов и учреждений, имея конституционную значимость**.

75. В контексте борьбы с коррупцией, Конституционный суд отмечает, что гарантии права на информацию способствуют прозрачности, а прозрачность способствует снижению коррупции. Поэтому Правительство, которое в общественных делах, без каких-либо оснований действует за завесой секретности, позиционирует себя в полной оппозиции по отношению к целям и обществу, спроектированному учредительным собранием.

76. Конституционный суд обращает внимание публичных органов на то, что при принятии решений о засекречивании информации, **в первую очередь, должны исходить из интереса общества знать эту информацию.**

Исходя из изложенного, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу ч.(3) ст.34 Конституции:

- ограничение права на информацию может иметь место только в том случае, если в его основе лежит реальная и оправданная цель, направленная на охрану законного интереса для защиты граждан или национальной безопасности, при том, что общественный интерес к получению этой информации не преобладает;
- любое ограничение доступа к информации, в том числе к категориям сведений, имеющих специфический и узкий характер, не подлежащих раскрытию в силу потребности защиты граждан или национальной безопасности, должно быть предписано законом и быть необходимым в демократическом обществе для защиты законного интереса;
- оправданность законного интереса основывается на том, что раскрытие информации может нанести ему серьезный урон, в этом случае публичная власть должна доказывать, что раскрытие информации несет в себе серьезную угрозу для граждан или национальной безопасности.

2. Конституционный суд рассмотрит с особой тщательностью случаи ограничения доступа к информации актами Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, в соответствии с требованиями п.1 резолютивной части настоящего постановления.

3. 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, 22 июня 2015 года
ПКС №19
Дело №23b/2015