

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ ПУНКТА 7 ЧАСТИ 1
СТАТЬИ 39 ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ “О СЛУЖБЕ В ПОЛИЦИИ” В
ЧАСТИ ЗАПРЕТА НА ЧЛЕНСТВО СЛУЖАЩЕГО ПОЛИЦИИ В РЕЛИГИОЗНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ НА ОСНОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

г. Ереван

18 февраля 2020 г.

Конституционный Суд в составе Г. Товмасына (председательствующий), А. Гюлумян, А. Диланяна, Ф. Тохяна, А. Туняна, А. Хачатряна, Г. Назаряна (докладчик), А. Петросян,

с участием (в рамках письменной процедуры):

заявителя – Административного суда Республики Армения,

привлеченного в качестве стороны-ответчика по делу представителя Национального Собрания – начальника Отдела правового обеспечения и обслуживания Аппарата Национального Собрания К. Мовсисяна,

согласно пункту 1 статьи 168, части 4 статьи 169 Конституции, а также статьям 22 и 71 Конституционного закона “О Конституционном Суде”,

рассмотрел в открытом заседании по письменной процедуре дело “Об определении вопроса соответствия пункта 7 части 1 статьи 39 Закона Республики Армения “О службе в полиции” в части запрета на членство служащего полиции в религиозной организации Конституции на основании обращения Административного суда Республики Армения”.

Закон Республики Армения “О службе в полиции” (далее – Закон) принят Национальным Собранием 3 июля 2002 г., подписан Президентом Республики 30 июля 2002 г. и вступил в силу с 1 января 2003 г.

Пункт 7 части 1 статьи 39 Закона Республики Армения “О службе в полиции”, озаглавленной “Ограничения в отношении служащего полиции”, устанавливает:

“1. Служащий полиции не имеет права:

...

7) быть членом какой-либо партии, общественно-политической, общественной организации (за исключением научной, культурной, спортивной, организации, организации охотников, ветеранов и иных подобных организаций, объединенных на общности интересов), в том числе религиозной, профсоюзной организации, использовать свое служебное положение в интересах партий, общественных, в том числе религиозных объединений, проповедовать отношение к ним, а также осуществлять при исполнении своих служебных обязанностей иную политическую или религиозную деятельность”.

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение Административного суда Республики Армения, зарегистрированное в Конституционном Суде 19 августа 2019 года, в котором представлено Постановление того же Суда от 15 августа 2019 года по делу номер VD/11599/05/18 “О приостановлении производства по административному делу”.

Изучив обращение, письменное объяснение ответчика, проанализировав соответствующие положения Закона, другие относимые акты законодательства Республики Армения, а также другие имеющиеся в деле документы, Конституционный Суд **УСТАНОВИЛ:**

1. Позиции заявителя

Ссылаясь на статьи 41, 78 и 79 Конституции, обращаясь к соответствующим положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах, а также к прецедентной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), проанализировав предусмотренное оспариваемыми нормами Закона правовое регулирование и сопоставив его с другими нормами законодательства Республики Армения, заявитель считает, что в оспариваемой норме термин “член религиозной организации” не соответствует требованию правовой определенности “дает повод недопонимания и разнохарактерного толкования”. Согласно заявителю понятие член религиозной организации” Законом не установлено, непонятно какое проявление активного или пассивного действия лица может привести к тому, чтобы он считался членом религиозной организации, не установлено понятие “присоединение” к религиозной организации. Следовательно, не predeterminedены

границы, в пределах которых лицо должно проявлять свое поведение и “правовая норма о запрете на членство в религиозной организации не может считаться нормой, имеющей определенное абстрактное содержание, которая должна толковаться и применяться на практике достаточно четко”. Заявитель считает также, что запрет на “членство в религиозной организации” не обеспечивает для лица и беспристрастного наблюдателя предсказуемости и определенности. В обращении поднимается вопрос, считается ли участие лицом один или несколько раз в организованном религиозной организацией каком-либо мероприятии членством, имеет ли суть организованного религиозной организацией мероприятия существенное значение, цель участия лица, форма проявления участия, периодичность и другие объективные или субъективные обстоятельства.

Согласно заключению заявителя предусмотренное Законом ограничение основного права не является правомерным, “имеется дифференциация в отношении лиц аналогичной категории и не имеет объективного обоснования, не является необходимым в демократическом обществе” и противоречит принципу соразмерности ограничения основных прав и свобод, следовательно, “противоречит гарантированному Конституцией принципу свободы религии, ограничение не является соразмерным и несозвучно требованиям всеобщего принципа правовой определенности (*res judicata*) нормы”.

2. Позиции ответчика

Согласно ответчику оспариваемое положение соответствует требованиям Конституции. В частности, ссылаясь на ряд международных договоров и закрепленные в них принципы, обращаясь к практике ЕСПЧ, а также к конституционным нормам относительно свободы мысли, совести и религии, ответчик считает, что “свобода религии не является абсолютным правом”, и “в определенных обстоятельствах государство может вмешиваться в исповедование той или иной религии, ограничивая право на свободу религии”.

Согласно ответчику оспариваемое правовое регулирование Закона “не содержит неопределенности и сформулировано достаточно четко”, так как прямо запрещает членство служащих полиции в какой-либо религиозной организации и обусловлено основанием обеспечения общественной безопасности, вытекает “из общественных

интересов и необходимости установления всеобщей справедливости, в том числе безопасности”.

Ответчик отмечает, что служащие полиции, добровольно вступая на службу, осознают возможность ограничения права на свободу религии. Это ограничение преследует законную цель и необходимо для надлежащего исполнения служащим полиции своих обязанностей в демократическом обществе, так как “членство полицейского в религиозной организации может вызвать у объективного и беспристрастного наблюдателя сомнения в его справедливости”.

3. Обстоятельства, подлежащие установлению в рамках дела

При оценке конституционности оспариваемой в рамках настоящего дела нормы Конституционный Суд считает необходимым установить, соответствует ли предусмотренный оспариваемым правовым регулированием абсолютный запрет, в частности, основаниям ограничений свободы выражения религии и свободы объединений.

Исходя из вышеизложенного, Конституционный Суд оценивает конституционность оспариваемого положения с точки зрения части 2 статьи 17, статей 41 и 45 Конституции.

4. Правовые позиции Конституционного Суда

4.1. Согласно части 1 статьи 41 Конституции каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право является основным правом лица и включает в себя свободу изменения религии или убеждений и свободу их выражения в форме проповеди, церковных церемоний, иных культовых обрядов или в иных формах как единолично, так и сообща с другими и публично или в частном порядке.

А в части 2 той же статьи закреплены допустимые ограничения свободы религии. Согласно этому может быть ограничено только выражение свободы религии, при этом, только законом — в целях государственной безопасности, защиты общественного порядка, здоровья и нравственности или основных прав и свобод других лиц.

Свобода мысли, совести, религии гарантирована также рядом международно-правовых актов (Всеобщая декларация прав человека (статья 18), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 9), Международный пакт о гражданских и

политических правах (статья 18), Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (статья 6), Конвенция о защите прав национальных меньшинств (статья 8,) и т.д.).

Гарантирование эффективных механизмов для реализации законом этой свободы имеет не только лишь правовое значение, но и является важным предусловием для становления и развития демократического, правового и социального государства.

Одновременно, Конституция и вышеотмеченные международно-правовые акты, гарантируя свободу мысли, совести и религии, принципиально обязывают органы публичной власти обеспечивать реализацию этого права в рамках таких правовых предусловий, согласно которым публичная власть не должна вмешиваться в осуществление этих свобод, а также должна устанавливать эффективные правовые и иные механизмы для защиты этих свобод от всяких неправомерных вмешательств.

Конституционный Суд констатирует, что оспариваемое правовое положение касается ограничения выражения не только свободы религии, но и закрепленного в статье 45 Конституции ограничения свободы объединений, так как запрещает служащему полиции присоединяться к какой-либо религиозной организации, которая является разновидностью объединения. Причем, конституционные основания ограничения свободы объединений идентичны с основаниями ограничения свободы религии (часть 3 статьи 45 Конституции).

Конституционный Суд считает необходимым также особо отметить, что в отличие от основного права на создание являющейся разновидностью объединения партий и вступление в них (статья 46 Конституции), которое ограничивается для прямо указанного в Конституции субъектного состава (судьи, прокуроры и следователи), или в Конституции упоминаются другие субъекты, для которых законом могут быть установлены ограничения этого права (служащие вооруженных сил, органов национальной безопасности, полиции и других милитаризованных органов), в Конституции не закреплено какое-либо особое ограничение субъектов для членства в религиозной организации.

Этому концептуальному решению созвучна также практика ЕСПЧ. Так, согласно ЕСПЧ интенсивность контроля суда зависит от вида объединения и сути деятельности, места, занимаемого им в демократическом обществе. С учетом того, что политические

партии и неполитические объединения не имеют для демократии одинаковую важность, лишь в первом случае необходимость ограничений для создания объединений должна подвергаться наиболее строгому контролю (*Vona v. Hungary*, app. 35943/10, Judgment 09/07/2013, § 58; *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, nos. 4696/11 et 4703/11, §§ 74, 84, 27 October 2016).

А относительно свободы объединений для служащих полиции ЕСПЧ отметил, что обязанность их нейтральности и сдержанности крайне важна, так как в демократическом обществе их роль заключается в содействии правительству в осуществлении им своих функций (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, app. 11828/08, Judgment 25/09/2012, § 57). Далее ЕСПЧ выразил позицию о том, что правомерно требовать от служащих полиции, чтобы они при выражении своих точек зрения были беспристрастны, чтобы у общества сохранилось доверие к ним (там же §§ 67-70).

Таким образом, Конституционный Суд констатирует, что присоединение к религиозным организациям как форма выражения свободы религии и одновременно способ осуществления свободы объединения, не зависит от факта службы в каком-либо милитаризованном органе, в том числе полиции. Следовательно, лишь факт службы в полиции сам по себе не может быть основанием для запрета на присоединение к религиозной организации, для такого запрета необходимы более серьезные предпосылки - как минимум наличие одного из указанных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции предпосылок и его превосходство над свободой религии и свободой объединения служащего полиции.

Конституционный Суд вновь считает необходимым обратиться к тому факту, что Конституция предусмотрела для служащих полиции, в числе служащих других милитаризованных органов, правовую возможность предусмотрения законом ограничения, между тем не предусмотрела такой возможности ограничения других основных прав или свобод служащих полиции и других милитаризованных органов.

Системный анализ упомянутых положений Конституции свидетельствует, что учредитель Конституции закрепил дифференцированные основания обеспечения политического нейтралитета, установив для судей, прокуроров и следователей прямой запрет на создание партии и вступления в нее на уровне Конституции, а для служащих

милитаризованных органов, в том числе служащих полиции, позволил законодателю установить ограничения по основанию субъектного состава. Следовательно, если бы у учредителя Конституции возникла необходимость прямого ограничения свободы вступления в религиозное или иное объединение для служащих милитаризованных органов, учредитель Конституции обратился бы и к этому вопросу, позволив законодателю предусмотреть ограничения по этому основанию как минимум для таких субъектов.

Конституционный Суд считает, что тот факт, что учредитель Конституции не обусловил ограничения на выражение свободы религии и свободы объединения статусом какого-либо субъекта или особенностями его службы, прямо утверждает, что учредитель Конституции не разграничил субъектов свободы религии и субъектов права на вступление в религиозное объединение по их статусу и обстоятельству или особенностями нахождения на публичной службе. Следовательно, политический нейтралитет служащих полиции может быть обеспечен посредством установления законом ограничений разной интенсивности, при этом отсутствие в тексте Конституции прямого запрета для служащих этой группы означает, что ограничения не должны быть обязательно сформулированы выбором наиболее строгой меры – выбором запрета, а религиозный нейтралитет должен быть обеспечен, если имеются предпосылки правомерного закрепления общих ограничений свободы выражения религии и на вступление в религиозное объединение.

Таким образом, Конституционный Суд считает, что конституционность запрета вступления служащим полиции в какую-либо религиозную организацию необходимо оценивать с точки зрения установленных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции общих для всех ограничений.

4.2. С учетом постановок вопросов стороны-заявителя с точки зрения раскрытия конституционного содержания свободы мысли, совести и религии, Конституционный Суд считает необходимым отметить, что это право включает:

1) свободу лица иметь убеждение, в частности, религиозное убеждение, что является гарантированным Конституцией **абсолютным правом** и не подлежит каким-либо ограничениям;

2) свобода выражения, проявления религиозных убеждений, в отличие от свободы иметь таковые, **не абсолютна** и может быть ограничена законом по основаниям, предусмотренным в части 2 статьи 41 Конституции.

Если **свобода иметь религиозные убеждения** сама по себе является проявлением права на выбор религиозных убеждений, а также на свободу их выражения, то эта свобода выражения убеждений проявляется в форме свободы образования с другими религиозного объединения, вступления в религиозное объединение и развертывания в их рамках созвучных своим религиозным убеждениям деятельности (проповеди).

Сопоставительный анализ оспариваемой нормы Закона и содержания других взаимосвязанных с последним законодательных регулирований свидетельствует, что законом предусмотрены ограничения на выражение свободы религии также в ряде других областей публичной службы. В частности, в Законах “О прохождении военной службы” (пункт 3 части 3 статьи 1), “О службе в органах национальной безопасности” (пункт 8 части 1 статьи 43), “Об уголовно-исполнительной службе” (пункт 7 части 1 статьи 37), “О спасательной службе” (пункт “ж” части 1 статьи 39), “О службе по обеспечению принудительного исполнения судебных актов” (пункт 7 части 1 статьи 30) имеются ограничения для служащих упомянутых областей **по основанию членства** в религиозных организациях, исходя из особенностей задач, поставленных перед этими органами публичной службы. То есть **членство в религиозной организации** (вступление в религиозную организацию), согласно упомянутым регулированиям, само по себе несовместимо с соответствующей публичной службой и является основанием для освобождения от службы данного публичного служащего.

Конституционный Суд считает необходимым обратиться к вопросу раскрытия правового содержания термина “член” (членство) с целью установить:

- 1) суть статуса лица, обусловленная членством в той или иной религиозной организации;
- 2) наличие предполагаемой причинно-следственной связи между членством в религиозной организации, с одной стороны, и, обусловленного этим, поведением лица, с другой стороны, с точки зрения возможности правовой оценки действий лица как члена религиозной организации и, одновременно, публичного служащего.

Изучение статей 5 (“д”), 6, 7 (“в”, “г”), 18 и 19 Закона “О свободе совести и религиозных организациях” свидетельствует, что:

- 1) термин “член” религиозной организации **не имеет обусловленного определенным статусом лица институционального значения**, и поэтому содержание внутриорганизационных прав и обязанностей вступающего в эту организацию лица может быть полностью разной и не может быть однообразной, следовательно основанием ограничения на выражение свободы религии может служить не само вступление в какую-либо религиозную организацию, а такое иное выражение свободы религии, которое будет несовместима с требованием проявления религиозного, богословского нейтралитета по отношению к другим и к публичной власти;
- 2) термин “член” религиозной организации в большей мере преследует цель **определения организационно-правового вида данной организации как религиозной, ее государственной регистрации в качестве юридического лица.**

Таким образом, Конституционный Суд констатирует, что термин “член” религиозной организации, согласно логике законодательного регулирования, не имеет такого правового содержания и значения, которое **само по себе послужило бы основанием для квалификации деятельности имеющего религиозные убеждения лица-публичного служащего несовместимой в данной сфере публичной службы.**

4.3. Конституционный Суд считает необходимым констатировать, что **основанием ограничения (запрета) свободы религии может быть не свобода иметь убеждения, а свобода выражения религиозных убеждений**, если это ограничение обусловлено необходимостью защиты государственной безопасности, защиты общественного порядка, здоровья и нравственности или основных прав и свобод других лиц. Как уже было отмечено, аналогичные ограничения предусмотрены также для ограничения свободы объединений.

Следовательно, до оценки соразмерности ограничения свободы выражения религии, предметом оценки Конституционного Суда в первую очередь является проверка наличия оснований для таких ограничений.

В рамках настоящего дела сопоставив единосодержательные основания для ограничения закрепленных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции соответственно выражения свободы религии и свободы объединений, Конституционный Суд считает, что вступление служащим полиции в религиозную организацию само по себе не может иметь отношение к защите общественного порядка, здоровья и нравственности или основных прав и свобод других лиц.

Что касается государственной безопасности, то такое членство может быть проблематичным, во-первых, в части таких религиозных организаций, деятельность которых соответственно части 4 статьи 45 Конституции приостановлена или запрещена в установленных законом случаях и порядке - по решению суда.

Членство служащего полиции может быть проблематичной с точки зрения государственной безопасности также в случае членства в таких религиозных организациях, которые созданы неправомерным путем.

Помимо этого, вступление в религиозные организации, устанавливающие в силу членства для своих членов уставные или текущие обязанности, изначально несовместимые с обязанностями служащего полиции или с интересами службы, что может нарушить религиозный, богословский нейтралитет служащего полиции, может привести в таких случаях к ограничению права на поступление на службу в полицию. Упомянутая правовая позиция относима также к другим сферам публичной службы, а также к трудовой деятельности в рамках частных правоотношений.

В остальных случаях вступление в религиозную организацию не может быть ограничено, более того, запрещено а priori законом лишь из-за особенностей вида публичной службы.

Одновременно, любой публичный служащий в силу статьи 17 Конституции обязан соблюдать в светском государстве, каковым является Республика Армения, религиозный, богословский нейтралитет **при выполнении своих служебных функций**, следовательно, закрепление такого законодательного требования само по себе не может быть правомерным. А в качестве частного лица он имеет право на выражение свободы религии на равных основаниях со всеми другими лицами. Следовательно, конкретные нарушения требования религиозного, богословского нейтралитета уже являются оцениваемыми в правоприменительной практике обстоятельствами.

Конституционный Суд считает, что факт соблюдения в правоприменительной практике требования религиозного, богословского нейтралитета служащего полиции или другого публичного служащего подлежит оценке по надлежащей правовой процедуре с точки зрения конкретного проявления (проявлений) реализации этой свободы, предприятия данным служащим действий, направленных на выражение этой свободы, которые могут послужить правомерным основанием для применения мер ответственности в отношении данного публичного служащего по основанию несовместимости.

Следовательно, помимо вышеотмеченных исключительных случаев, когда факт членства свидетельствует о невозможности соблюдения религиозного, богословского нейтралитета или о наиболее вероятном нарушении, одно лишь фактическое проявление поведения служащего полиции может послужить основанием для оценки несовместимости его нахождения на должности.

Конституционный Суд, констатировав, что согласно пункту 7 части 1 статьи 39 Закона служащий полиции не имеет права "...использовать свое служебное положение в интересах ... религиозных объединений, проповедовать отношение к ним, а также осуществлять при исполнении своих служебных обязанностей ... религиозную деятельность", отмечает, что установленное в Законе такое ограничение правомерно, и служащий полиции не правомочен взять на себя такие обязанности по причине вступления в религиозную организацию, которые могут противоречить его служебным обязанностям, а сохранение в таких случаях членства в религиозной организации может стать несовместимым с публичной службой.

Если упомянутое ограничение недостаточно для обеспечения религиозного, богословского нейтралитета служащего полиции, то законодатель правомочен выбрать также другие законодательные решения, принимая за основание выраженные в настоящем Постановлении правовые позиции.

Исходя из результатов рассмотрения дела и руководствуясь пунктом 1 статьи 168, частью 4 статьи 169, статьей 170 Конституции, статьями 63, 64 и 71 Конституционного закона "О Конституционном Суде", Конституционный Суд ПОСТАНОВИЛ:

1. Пункт 7 части 1 статьи 39 Закона Республики Армения “О службе в полиции” в части предусмотрения абсолютного запрета на вступление служащего полиции в какую-либо религиозную организацию и не обусловленного для членства конкретными проявлениями поведения, признать противоречащим статье 41 и статье 45 Конституции и недействительным.
2. Согласно части 2 статьи 170 Конституции настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента опубликования.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ

Г. ТОВМАСЯН

18 февраля 2020 года

ПКС-1506

Перевод сделан издательско-переводческим отделом
Конституционного суда Республики Армения