

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ
ПУНКТА 7 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 39 ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ “О
СЛУЖБЕ В ПОЛИЦИИ” В ЧАСТИ ЗАПРЕТА НА ЧЛЕНСТВО СЛУЖАЩЕГО
ПОЛИЦИИ В РЕЛИГИОЗНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ 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 Конституции пункта 7 части 1 статьи 39 Закона Республики Армения “О службе в полиции” по части запрета на членство служащего полиции в религиозной организации 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, пропагандировать 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, “влечет ошибочное восприятие и разнохарактерные 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 “членство” в 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 предсказуемость и определенность. В обращении поднимается вопрос о том, считается ли участие лица один или несколько раз в организованном религиозной организацией каком-либо мероприятии членством, имеет ли существенное значение характер организованного религиозной организацией мероприятия, цель участия лица, форма проявления участия, периодичность и другие объективные и субъективные обстоятельства.

Согласно заключению заявителя, предусмотренное Законом ограничение основного права неправомерно, “является дифференцированным 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 праву на свободу 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 документов 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 “исповедание” 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 беспристрастности”.

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 человека и включает 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 совместно 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, причем только законом — в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности или защиты 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 сугубо 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 не только ограничения выражения 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 основаниям 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 партии и членства в ней (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 членства в религиозной организации.

Этому концептуальному решению созвучна также практика ЕСПЧ. Так, согласно, например, ЕСПЧ, интенсивность контроля суда зависит от вида и сути деятельности объединения, 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 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 сохранилось доверие общества к ним (там же §§ 67-70).

Таким образом, Конституционный Суд констатирует, что членство в религиозных организациях 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 членство в религиозной организации, для такого запрета необходимы более серьезные предпосылки - наличие как минимум одной из указанных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции предпосылок и ее приоритет 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 такую возможность 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 членство в ней 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 выражения свободы религии и свободы объединения статусом какого-либо субъекта или особенностями его службы, прямо подтверждает, 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 различной 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 – запрета, а религиозный нейтралитет должен быть обеспечен, если имеются предпосылки правомерного закрепления общих ограничений свободы выражения религии и членства в религиозном объединении.

Таким образом, Конституционный Суд считает, что конституционность запрета членства служащего полиции в какой-либо религиозной организации необходимо оценивать с точки зрения установленных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции общих для всех ограничений.

4.2. Учитывая постановку 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) свободу выражения, проявления религиозных убеждений, которая, 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, членства в религиозном объединении 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 ограничения выражения свободы религии предусмотрены 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 быть **членом религиозной организации** (членство в религиозной организации), 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 обусловленным 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 (пункт “д”), 6, 7 (пункты “в” и “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 членствующего в этой организации лица может быть совершенно разным и не может быть однообразным, следовательно, основанием ограничения выражения свободы религии может служить не само членство в какой-либо религиозной организации, а такое иное выражение свободы религии, которое будет несовместимо с требованием проявления публичным служащим 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 должностной деятельности имеющего религиозные убеждения лица-публичного служащего несовместимой с данной сферой 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 охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности или защиты основных прав и свобод других лиц. Как отмечалось, ограничения аналогичного содержания 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 имеющие одинаковое содержание основания ограничения закрепленных в части 2 статьи 41 и части 3 статьи 45 Конституции соответственно выражения свободы религии и свободы объединений, Конституционный Суд считает, что членство служащим полиции в религиозной организации само по себе не может иметь отношение к охране общественного порядка, здоровья и нравственности или защите 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 в соответствии с частью 4 статьи 45 Конституции приостановлена или запрещена в установленных законом случаях и порядке – по решению суда.

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

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

В остальных случаях членство в религиозной организации не может быть ограничено, тем более запрещено а priori законом лишь из-за особенностей вида публичной службы.

В то же время, 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 будет 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 установленных законом мер ответственности в отношении данного публичного служащего на основании 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, констатируя, 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 по причине вступления в религиозную организацию не правомочен взять на себя такие обязанности, которые могут противоречить его служебным обязанностям, а сохранение в таких случаях членства в религиозной организации может стать несовместимым с публичной службой.

Если упомянутого ограничения 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 установления абсолютного запрета на членство служащего полиции в какой-либо религиозной организации, независимо от обусловленных членством конкретных проявлений 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