



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 22 марта 2005 года

по делу № 2004-13-0106

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе:
председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Романс
Апситис, Айя Бранта, Илма Чепане, Юрис Елагин и Гунарс Кутрис,

секретарь судебного заседания Эвия Рука,

с участием полномочного представителя заявителя – двадцати
депутатов 8 Сазэйма: А.Барташевича, Я.Урбановича, Я.Плинера, В.Агешина,
Ю.Рыбакова, В.Орлова, А.Клементьева, А.Видавскиса, Б.Цилевича,
О.Денисова, Ю.Соловьева, Я.Юрканса, М.Бекасова, С.Федорова,
А.Голубова, А.Улмы, А.Алексеева, А.Толмачева, Я.Соколовского и
В.Бузаева – депутата Александра Барташевича

и полномочного представителя органа, издавшего оспариваемый акт, -
Сазэйма – руководителя Юридического бюро Гунара Кусиньша,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и
пунктов 1 и 6 статьи 16 и пункта 3 части первой статьи 17 закона О
Конституционном суде,

на открытом судебном заседании 22 февраля 2005 года рассмотрел дело

„О соответствии закона от 27 мая 2004 года „Об изменениях в законе “О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ”” статье 101 Конституции Латвийской Республики, статье 14 Европейской конвенции “О правах человека и защите основных свобод” и статье 3 Первого протокола”.

Констатирующая часть

1. Саэйма 19 мая 1994 года приняла закон “О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ” (далее – закон О документах КГБ), вступивший в силу 3 июня 1994 года. Статья 17 этого закона определяла, что “по истечении 10 лет со дня вступления в силу настоящего закона не допускается констатация факта сотрудничества лица с КГБ в порядке, установленном статьями 14 и 15 настоящего закона и его возможное сотрудничество с КГБ нельзя использовать в правовых отношениях против данного лица”.

2. 27 мая 2004 года был принят закон „Об изменениях в законе “О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ””. Этим законом статья 17 закона О документах КГБ была изменена и изложена в следующей редакции: “По истечении 20 лет со дня вступления в силу настоящего закона не допускается констатация факта сотрудничества лица с КГБ в порядке, установленном статьями 14 и 15 настоящего закона и его возможное сотрудничество с КГБ нельзя использовать в правовых отношениях против данного лица”. Соответствующими изменениями были дополнены также переходные правила закона О документах КГБ, а именно: “До 1 июня 2005 года Кабинету Министров оценить необходимость и обоснованность установленных в законах ограничений для штатных и внештатных сотрудников КГБ, а также

информаторов КГБ. Оценку установленных в этих законах ограничений Кабинету Министров внести в Сазьма.”

3. Статья 101 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) устанавливает: “Каждый гражданин Латвии имеет право в установленной законом форме участвовать в деятельности государства и самоуправлений, а также нести государственную службу.

Самоуправления избирают полноправные граждане Латвии и граждане Европейского Союза, постоянно проживающие в Латвии. Каждый гражданин Европейского союза, постоянно проживающий в Латвии, имеет право в установленной законом форме участвовать в деятельности самоуправлений. Рабочим языком самоуправлений является латышский язык.”

4. Сазьма Латвийской Республики 4 июня 1997 года ратифицировала Европейскую конвенцию “О правах человека и защите основных свобод” (далее - Конвенция). В Латвийской Республике она в силе с 13 июня 1997 года.

Статья 3 Первого протокола Конвенции определяет, что “высокие Договаривающиеся Стороны обязуются периодически организовывать свободные и закрытые избирательные условия, способствующие свободному волеизъявлению народа при избрании законодательной власти.”

В свою очередь, статья 14 Конвенции определяет, что осуществление включенных в нее прав и свобод обеспечивается без какой-либо дискриминации.

5. Заявитель обжаловал закон от 27 мая 2004 года „Об изменениях в законе “О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ”” (далее – оспариваемый акт), считая, что он противоречит статье

101 Конституции, статье 14 Конвенции и статье 1 Первого протокола к ней.

В заявлении указано, что оспариваемый акт был принят в очень большой спешке. Сазьма, принимая оспариваемый акт, не дал дефиниции легитимной цели установленных к бывшим сотрудникам КГБ ограничений, не мотивировал необходимость установленных ограничений в демократическом обществе и не оценил соразмерность ограничений.

Заявитель считает, что содержащееся в оспариваемом акте ограничение для бывших сотрудников КГБ (в течение 20 лет использовать факт возможного сотрудничества в правовых отношениях против соответствующего лица) не соответствует пассивному избирательному праву, а именно, праву гражданина быть избранным в Сазьма или думу (совет) самоуправления. Выборы должны быть всеобщими, то есть право избирать и быть избранным подлежит осуществлению без какой-либо дискриминации.

Кроме того, в заявлении выражено мнение, что ограничения распространяются также на право нести государственную службу. Заявитель считает, что при принятии оспариваемого акта обоснованность ограничений не оценена и не соблюден принцип всеобщего равенства, в соответствии с которым каждый гражданин имеет право занимать должность на государственной службе. Обобщая ограничения и распространяя их на многие сферы, существенно затронуты основные права индивида, не соразмерные с полученной обществом пользой.

На судебном заседании полномочный представитель заявителя депутат Сазьма Александр Барташевичс дополнительно указал, что статья 2 оспариваемого акта “не требует от Кабинета Министров вносить соответствующие изменения к законам с целью ввести *de iure* результаты оценки в Латвийское законодательство”, и подчеркнул, что подготовленная Кабинетом Министров оценка осталась в Сазьме не

рассмотренной по существу, поскольку регламент Саэйма не регламентирует процедуру рассмотрения оценки Кабинета Министров.

А. Барташевичс выразил мнение, что возможность защищать свою честь и достоинство лицу дает не только закон О документах КГБ (в порядке статей 14 и 15), а также правовые нормы раздела 37 Гражданского процессуального закона о констатации юридического факта, которая запрещает констатировать факт сотрудничества лица с КГБ.

Одновременно А.Барташевичс указал, что ограничения для бывших сотрудников КГБ на занятие определенных должностей могли бы иметь место (например, в законе “ О государственной тайне” или в законе Об учреждениях государственной безопасности).

6. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Саэйма – в ответном письме указал, что одной из целей закона О документах КГБ было разрешить осознать и дать возможность оценить сотрудничество отдельных лиц с Комитетом государственной безопасности. Статьи 14 и 15 этого закона определяют порядок, в котором констатируется факт сотрудничества с КГБ.

Саэйма считает, что в случае, если оспариваемый акт не был бы принят, то с 3 июня 2004 года констатировать факт сотрудничества лица с КГБ не представлялось бы возможным. Силу утратили бы статьи 14 и 15 закона О документах КГБ.

Сайэма указал, что, дополняя переходные правила закона О документах КГБ пунктом 7, был установлен срок, в который надлежало серьезно оценить все установленные в законах ограничения в отношении лиц, сотрудничавших с КГБ. Продление срока еще на 10 лет распространяется только на те законы, в которых установленные ограничения признаны необходимыми и обоснованными.

Сазйма считает, что нормы оспариваемого акта соразмерны с его легитимной целью – безопасность государства и что констатация факта сотрудничества с КГБ индивидуализирована. В статьях 14 и 15 закона О документах КГБ предусмотрен специфический судебный процесс, на котором степень сотрудничества лица серьезно оценивается, и у лица имеется возможность защищать свои права в суде, если оно считает, что активно и сознательно с КГБ не сотрудничало.

На судебном заседании полномочный представитель Сазйма, руководитель Юридического бюро Гунарс Кусиньш дополнительно указал, что заявитель в рамках рассматриваемого дела не обжаловал содержащиеся в специальных законах ограничения, а только изменения в законе О документах КГБ. Для определения соразмерности содержащихся в специальных законах ограничений, надлежало бы оценить на соответствие Конституции каждого содержащегося в таком специальном законе ограничения.

Г.Лусиньш подчеркнул, что оспариваемый акт образуют две взаимосвязанные правовые нормы. С одной стороны, предусмотрено продлить срок давности для констатации факта сотрудничества еще на 10 лет, с другой стороны, этот срок распространяется только на те сферы правоотношений, которые затрагивают интересы национальной безопасности и территориальную целостность Латвии. Причем, работая над проектом оспариваемого акта, привлекались многие специалисты, которые выразили мнение, что ограничения в некоторых законах надлежало бы отменить, в других же – конкретизировать.

Г.Кусиньш указал, что целью оспариваемого акта было продлить срок ограничений в сферах правоотношений, связанных с интересами национальной безопасности и территориальной целостностью Латвии. Он признает, что из некоторых законов похожие ограничения могли бы быть исключены, однако же подчеркнул, что в других законах, например, в

законе “О государственной тайне” упомянутые ограничения надлежит сохранить.

7. Лектор Рижской Юридической высшей школы Мартиньш Митс в своем заключении указал, что после окончания установленного в законе О документах КГБ срока факт возможного сотрудничества не мог бы быть констатирован и не мог бы влиять на правовые отношения лица. Поэтому статью 17 закона О документах КГБ надлежало бы оценивать в увязке с соответствующими ограничениями, которые предусмотрены в специальных законах.

Специальными законами установлены ограничения на участие в деятельности Сайэма и самоуправлений, баллотировавшись на выборах, и занимать должности в государственном управлении и правоохранительных органах.

Легитимной целью установленного специальными законами ограничения занимать должности в государственном управлении и правоохранительных органах является защищать демократическое устройство государства, национальную безопасность и территориальную целостность Латвии. Оценивая соразмерность выбранных средств и легитимной цели, М.Митс приходит к выводу, что с “закрепленным в существующем законодательстве механизмом не представляется возможным оценить связь между деятельностью лица в прошлом и угрозой интересам, связанным с безопасностью государства, если лицо становится чиновником.”

М.Митс указал, что содержащиеся в специальных законах ограничения, которые распространяются на бывших сотрудников КГБ, больше сформулированы как общие и поэтому в каждом конкретном случае не представляется возможным констатировать соразмерность ограничения с легитимной целью.

8. Приглашенное лицо – Бюро по правам человека (далее – БПЧ) в своем заключении указало, что статья 1 оспариваемого акта

противоречит статье 14 Конвенции в увязке со статьей 3 Первого протокола к ней, поскольку констатируется избирательное отношение к разным группам граждан Латвии относительно к праву быть избранным. У этой нормы имеется легитимная цель (защита государственной безопасности), для достижения этой цели выбранные средства не являются соразмерными, поскольку не имеется основания считать, что по-прежнему еще лица, сотрудничавшие с КГБ, став депутатами, могли бы угрожать государственной безопасности.

БПЧ подчеркнуло, что право нести государственную службу может подходить под строгое ограничение, нежели право быть избранным. Ограничения же прав могут существовать только тогда, если для них имеется легитимная цель и они соразмерны. Легитимной целью является не допустить доступ такого лица на государственную службу, которые свои приобретенные таким образом полномочия мог бы использовать для угрозы государственной безопасности и общественному порядку. БПЧ считает, что установленные в Латвийских законах ограничения относительно несения государственной службы являются очень расширенными. Эти ограничения могли бы быть установлены в отношении военной службы, службы в учреждениях государственной безопасности и на должностях, которые связаны с использованием или защитой государственной тайны.

БПЧ приходит к выводу, что статья 1 оспариваемого акта, поскольку она распространяется на право лица быть избранным в парламент и нести государственную службу, не соответствует статье 101 Сатверсме и статье 14 Конвенции, а также статье 3 Первого протокола к ней.

На судебном заседании полномочный представитель БПЧ Анита Ковалевская дополнительно указала, что имеются затруднения в оценке оспариваемого акта в увязке со всеми специальными законами и отдельно от них. Она высказала мнение, что наилучшим решением было бы внести

изменения в специальные законы и уточнить, в каких случаях упомянутые ограничения подлежат сохранению.

9. Приглашенное лицо – оберпрокурор Прокуратуры по реабилитации и спецслужбам Ивета Метеле указала, что по настоящее время прокуратурой возбуждено 290 дел и 213 из них направлены в суд для констатации факта наличия или отсутствия сознательного сотрудничества. В 60 проверочных делах прокуратурой признано, что имело место сознательное сотрудничество с Комитетом государственной безопасности. Но только в 10 проверочных делах суд постановил, что факт сотрудничества с КГБ признан. 61 проверочное дело прекращено согласно пункту 14 статьи 14 закона О документах КГБ, а именно, если проверяемое лицо признает факт сотрудничества и просит прекратить дело.

И. Метеле подчеркнула, что лица, против которых возбуждены проверочные дела, чаще всего признают факт сотрудничества.

И. Метеле указала, что в распоряжении прокуратуры имеются только карточки учета и журналы регистраций. Работа прокуратуры осложняется тем, что недоступны личные и трудовые дела бывших сотрудников КГБ, они в настоящее время находятся в России и в порядке взаимной правовой помощи эти дела не выдаются.

10. Приглашенное лицо – руководитель Центра документирования последствий тоталитаризма Бюро по защите Сатверсме Индулис Залитис высказал мнение, что имеющиеся в распоряжении Центра документирования последствий тоталитаризма документы, то есть карточки учета, на которых отсутствует подпись самого агента, журналы регистрации агентов, некоторые оперативные дела, в которых находятся сообщения агентов, но отсутствует подпись соответствующего агента, сами по себе не являются достаточным доказательством для установления характера сотрудничества агента и

того, было ли сотрудничество сознательным или тайным. Поэтому прокуратура, проводя проверку, истребует из Центра документирования последствий тоталитаризма всю имеющуюся в его распоряжении информацию о бывших сотрудниках КГБ и собирает достаточную всестороннюю информацию из тех ресурсов, которые доступны в Латвии.

И. Залитис высказал мнение, что “по существу опасность агента для общества устанавливается специальными законами, в которых содержатся ограничения, поскольку само сотрудничество уже не является запретом само по себе. Это запрет на деятельность в какой-то установленной отрасли.”

11. Приглашенное лицо – представитель рабочей группы по оценке необходимости и обоснованности установленных в законах ограничений для штатных сотрудников КГБ, а также информаторов КГБ **Индра Гратковская** на судебном заседании указала, что рабочая группа ознакомилась со всеми законами, в которых установлены ограничения к бывшим сотрудникам КГБ, а также заслушала и обобщила мнения тех органов, которые вовлечены в реализацию соответствующих законов. Рабочая группа разработала заключение, который согласно регламенту Кабинета Министров является внутренним правовым актом – информативное сообщение.

И. Гратковская указала, что информативное сообщение еще не завершено и что в задачи рабочей группы не входит разработка и внесение в Кабинет Министров или Сазьма проектов изменений к специальным законам.

И в дополнение же к тому И.Гратковская указала, что у министра юстиции при констатации пробела в любом законе (несоответствие Конституции или международным договорам), имеется право высказать предложения о необходимых изменениях к этому закону.

Часть выводов

12. Государственная власть Латвийской Республики *de facto* была восстановлена, основываясь на принятом 21 августа 1991 года конституционном законе “О государственном статусе Латвийской Республики”. Процесс восстановления государства начался с полного перенятия власти под контроль Латвийского государства и прекращения деятельности структур СССР на территории Латвии. Требовались необходимые меры, чтобы прекратить деятельность коммунистической партии Латвии и перенять ее собственность, ликвидировать прокуратуру Латвийской ССР и Комитет государственной безопасности.

13. 24 августа 1991 года Верховный Совет Латвийской Республики принял постановление “О прекращении деятельности учреждений государственной безопасности СССР в Латвийской Республике”, в котором признал, что деятельность учреждений государственной безопасности и их структурных подразделений, в том числе Комитета государственной безопасности Латвийской ССР на территории Латвийской Республики признается преступной и направленной против интересов Латвийского народа.

13.1. Чтобы после развала тоталитарного режима укрепить восстановленное демократическое устройство государства, имелась необходимость в политическом, историческом и юридическом исследовании и оценке материального и морального ущерба, причиненного КГБ Латвийскому государству и его жителям. В свою очередь, снискать общественное доверие новые демократические органы могли путем ограничения деятельности сочувствующих и представителей тоталитарного режима в этих органах.

В резолюции № 1096 (1996) Парламентской Ассамблеи Европейского Совета “О мерах по ликвидации наследия бывших

коммунистических тоталитарных систем” [*Resolution 1096 (1996) on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems*] (далее – Резолюция) обобщен опыт постсоциалистических стран, приобретенный при преодолении последствий старого режима и переходе к демократическому государству. В Резолюции отмечено, что многие государства в отношении лиц, которые во время бывшего коммунистического тоталитарного режима занимали высокие должности и поддерживали этот режим, приняты такие административные меры как люстрация или декоммунизация законов. Это сделано, чтобы не допустить доступа упомянутых лиц “в коридоры власти” (*governmental power*), поскольку нет уверенности, что они будут работать в соответствии с демократическими принципами, потому что прежде так не действовали или не изъявили желания так действовать. При этом в Резолюции подчеркнута, что эти ограничения соответствуют принципам демократического государства, если соблюдены известные условия (см.: пункты 11 и 12 Резолюции).

20 октября 1992 года был принят закон “О выборах в 5 Сазьма”, статья 21 которого, среди прочего определяла: „В кандидаты можно заявить любого гражданина Латвии, [...], если он в установленном Центральной избирательной комиссией порядке подписал сообщение, что не являлся или в настоящий момент не является штатным или внештатным сотрудником Комитета государственной безопасности СССР, ЛССР, Министерства обороны СССР, службы безопасности или разведки или контрразведки армии России (преемницы прав СССР) и других государств, а также агентом, резидентом или держателем конспиративной квартиры этих учреждений. Это сообщение прилагается к спискам кандидатов.”

В процессе же применения закона “О выборах в 5 Сазьма” обнаружилось его недостатки. После формирования 5 Сазьма Комиссия Сазьма по мандатам и заявлениям получила поручение истребовать из Комиссии по расследованию преступлений тоталитарного режима

материалы о связях депутатов Сазэйма с Комитетом государственной безопасности. Проверив эти материалы, было констатировано, что, возможно, пятеро депутатов Сазэйма сотрудничали с КГБ.

Поэтому 28 апреля 1994 года Сазэйма принял постановление, в котором было указано, что „аутентичность служебных документов агентства Комитета государственной безопасности Латвийской ССР само по себе не дает достаточного основания для признания факта сознательного, тайного сотрудничества депутатов Г.Андреева, А.Крейтуса, Р.Милберга и А.Силиньша с упомянутыми организациями” и что надлежит ускорить разработку проекта и принятие закона О документах КГБ, чтобы для констатации факта сотрудничества можно было использовать упомянутый закон.

Это означало, что для констатации факта сотрудничества с КГБ была необходима специальная процедура, где у соответствующих следственных учреждений будут конкретные права и обязанности.

13.2. 19 мая 1994 года был принят закон „О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ”, вступивший в силу 3 июня 1994 года.

Целью этого закона было обеспечение сохранности документов бывшего Комитета государственной безопасности как единого комплекса находящихся в государственной собственности исторических документов и установить порядок, в котором используются документы КГБ, а также разрешить осознать и дать возможность оценить сотрудничество отдельных лиц с КГБ и создать возможность для политической, юридической и моральной реабилитации лиц, которых КГБ репрессировало, преследовало и подвергало шпионажу. В законе О документах КГБ были даны дефиниции понятиям “документы КГБ”, “сотрудники КГБ” и “информаторы”, а также установлен порядок, в

котором используются документы КГБ и особый порядок, в котором констатируется факт сотрудничества.

14. Принимая во внимание тогдашнюю политическую ситуацию, историческую оценку и уровень развития демократии в государстве, законодатель в этом законе предусмотрел для констатации факта сотрудничества с КГБ срок давности, определив, что спустя 10 лет со дня вступления в силу настоящего закона констатация факта сотрудничества лица с КГБ в порядке статей 14 и 15 настоящего закона недопускается и его возможное сотрудничество с КГБ нельзя использовать в правовых отношениях против данного лица. Это означало, что в отдельных сферах правовых отношений все-таки могли быть установлены ограничения для лиц, сотрудничавших с КГБ (бывшие сотрудники КГБ, информаторы, агенты, резиденты, держатели конспиративных квартир и доверенные лица).

Таким образом, закон О документах КГБ сам по себе не ограничивал права на занятие определенных должностей. Были созданы только предварительные условия для установления таких ограничений, а также определена специальная процедура для констатации факта сотрудничества с КГБ. Одновременно в законе О документах КГБ было выражено обязательство законодателя спустя известное время отменить установленные ограничения.

15. Ограничения к лицам, сотрудничавшим с КГБ, были установлены во многих специальных законах: в законе „О судебной власти”, законе О гражданстве, законе О выборах в Сазйма, законе О выборах в городскую думу, областную думу и волостную думу, законе О государственной гражданской службе, законе О военной службе, законе О дипломатической и консульской службе, законе О государственном контроле, законе „О государственной службе доходов”, законе “О государственной тайне”, законе П пожарной безопасности и

пожаротушении, законе О прокуратуре, законе Об учреждениях государственной безопасности и других законах.

15.1. Эти ограничения в упомянутые законы были включены не одновременно, а скорее постепенно. Например, в законе „О судебной власти” ограничение к лицам, сотрудничавшим с КГБ, быть кандидатом в судьи (пункт 5 статьи 55) включено законом от 15 июня 1994 „Об изменениях к закону „О судебной власти””. В законе О выборах в городскую думу, областную думу и волостную думу ограничение для бывших штатных сотрудников КГБ баллотироваться на выборах в думу (совет) и быть избранным в думу (совет) было установлено законом от 6 ноября 1996 года „Об изменениях в законе о выборах в городскую думу, областную думу и волостную думу”. И в закон О выборах в Сазэйма похожие ограничения были включены 26 марта 1998 года. 7 сентября 2000 года был принят закон О государственной гражданской службе, вступивший в силу 1 января 2001 года, и в его статье 7, пункте 8 было установлено ограничение для бывших штатных сотрудников КГБ претендовать на должности чиновников. В свою очередь, в законе О бюро по устранению и предотвращению коррупции соответствующее ограничение было введено только 27 января 2005 года (вступило в силу с 1 марта 2005 года).

Таким образом, законодатель в каждом конкретном случае, включая в специальный закон ограничение для лиц, сотрудничавших с КГБ, оценил необходимость упомянутого ограничения в соответствующей сфере правовых отношений.

15.2. При этом данные ограничения в разных законах отличаются как по объему, так и по содержанию. Например, в законе „О судебной власти” установлено, что кандидатом в судьи не может быть лица, которые являются или являлись штатными или внештатными сотрудниками Комитета государственной безопасности СССР или Латвийской ССР, Министерства обороны СССР, службы безопасности, разведывательной или контрразведывательной службы армии России или

других государств, агентами, резидентами и держателями конспиративных квартир упомянутых институций. В свою очередь, в законе О выборах в Саэйма установлено, что на выборы в Саэйма нельзя заявить кандидатом и в Саэйма нельзя избрать лиц, которые являются или являлись штатными сотрудниками служб безопасности, разведывательных или контрразведывательных служб СССР, Латвийской ССР или зарубежных государств. Согласно подпункту „h” пункта 4 статьи 11 закона О выборах в Саэйма каждому кандидату в депутаты надлежит своей подписью удостоверить сведения о том, сотрудничал он или нет с КГБ (как внештатный сотрудник, агент, резидент или держатель конспиративной квартиры). Напротив, в законе О выборах в Европарламент включено только требование приложить к спискам кандидатов в депутаты подписанную кандидатом информацию, в которой указаны сведения о том, является или являлось соответствующее лицо штатным сотрудником КГБ и сотрудничало ли оно или нет с КГБ.

Таким образом, законодатель, предусматривая ограничения в разных сферах правовых отношений, определил дифференцированный подход.

16. Установленный в законе О документах КГБ срок истек бы 3 июня 2004 года. Законодатель же продлил этот срок еще на 10 лет, определив: „Спустя 20 лет со дня вступления в силу настоящего закона констатация факта сотрудничества лица с КГБ в порядке статей 14 и 15 настоящего закона недопускается и его возможное сотрудничество с КГБ нельзя использовать в правовых отношениях против данного лица.” И в этой связи ограничения к лицам, сотрудничавшим с КГБ, установлены до 3 июня 2014 года.

17. 15 августа 2000 года Конституционный суд рассмотрел дело № 2000-03-01 „О соответствии статьям 89 и 101 Конституции Латвийской Республики, статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 25 Международного пакта о

гражданских и политических правах пунктов 5 и 6 статьи 5 закона О выборах в Сазэма и пунктов 5 и 6 статьи 9 закона О выборах в городскую думу и волостной совет”. В рамках упомянутого дела Конституционный суд оценивал содержащиеся в законе О выборах в Сазэма и законе О выборах в городскую думу, областную думу и волостной совет ограничения пассивного избирательного права. Эти ограничения были оценены в увязке со статье 17 закона О документах КГБ, в которой был установлен 10 летний срок давности. В решении сделан вывод, что установление упомянутых ограничений было обосновано легитимной целью – защищать демократическое устройство государства, национальную безопасность и территориальную целостность Латвии” (*решение Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу Nr. 2000-03-01, пункт 6*).

При этом Конституционный суд указал, что „законодателю, периодически оценивая соответствующую политическую ситуацию в государстве и необходимость и обоснованность ограничений, надлежало бы решить вопрос об установлении ограничений в оспариваемых нормах, потому что такие ограничения пассивного избирательного права могут иметь место только определенное время” (*решение Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу Nr. 2000-03-01, пункт 7*). Сазэма же, отклонив поданные депутатами оппозиции предложения об изменениях в законах о выборах, перед окончанием срока давности не оценил упомянутые ограничения по существу (*см. том дела 2, стр. 69*).

Тем не менее, принимая закон О выборах в Европарламент, законодатель руководствовался содержащимися в решении Конституционного суда выводами и не предусмотрел ограничения пассивного избирательного права для лиц, сотрудничавших с КГБ.

Так как все законы Латвии о выборах (закон О выборах Сазэма, закон О выборах в городскую думу, областную думу и волостной совет и закон о выборах в Европарламент) основываются на единых принципах,

введенные в них ограничения должны быть серьезно взвешенными и обоснованными.

18. Из аннотации к проекту оспариваемого акта следует, что Саэйма частично принял во внимание упомянутое решение Конституционного суда и, принимая оспариваемый акт, поручил Кабинету Министров до 1 января 2005 года оценить необходимость и обоснованность установленного в законе О документах КГБ ограничений для штатных и внештатных сотрудников КГБ, а также для информаторов КГБ. Было предусмотрено, что оценку установленных в специальных законах ограничений Кабинет Министров вносит в Саэйма. Из чего следует вывод, что законодатель сам признал возможную необоснованность имеющихся ограничений.

Министерство юстиции 6 сентября 2004 года издало распоряжение № 1-1/309 „О рабочей группе по оценке необходимости и обоснованности установленных в законах ограничений для штатных и внештатных сотрудников КГБ, а также для информаторов КГБ”. Данной рабочей группе согласно пункту 2 упомянутого распоряжения до 1 апреля 2005 года надлежало представить министру юстиции проекты необходимых правовых актов.

19. Как видно из материалов дела, на заседании Юридической комиссии Саэйма, на котором решался вопрос об оспариваемом акте, присутствовали и представитель Кабинета Министров в международных институтах по правам человека, и представители канцелярии Президента государства, Генеральной прокуратуры, Бюро по защите Сатверсме, Министерства юстиции, Государственной инспекции данных, Министерства внутренних дел, Полиции безопасности, Рижской Высшей юридической школы и Центра документирования последствий тоталитаризма (*см. том дела1, стр. 156 – 161*).

Приняв во внимание мнения этих экспертов, на заседании Юридической комиссии было констатировано, что установленный в 1994

году 10 летний срок давности как механический разграничитель необоснован, потому что это является всего лишь одним из обстоятельств, которое надлежит принимать во внимание, оценивая необходимость таких ограничений. Многие эксперты признали, что намного важнее было бы конкретизировать эти ограничения (см. том дела 2, стр. 96). И М.Митс указывал, что законодатель ограничения для бывших сотрудников КГБ вступить в установленные правовые отношения сформулированы более в общем виде и в результате не имеется возможность в каждом конкретном случае констатировать соразмерность ограничения с его целью – защищать демократическое устройство государства, национальную безопасность и территориальную целостность Латвии.

И Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) в деле *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, оценивая существующие в Литве ограничения в Литве занимать конкретные должности (в частном секторе) для лиц, сотрудничавших с Комитетом государственной безопасности СССР, пришел к выводу, что ограничения в законе сформулированы настолько в общем виде, что не позволяли убедиться в наличии обоснованных связей между определенными должностями и легитимными целями этих ограничений. Поэтому “такая законодательная схема не дает необходимых гарантий для устранения дискриминации и обеспечения адекватного и надлежащего судебного контроля за применением ограничений” (решение ЕСПЧ от 27 июля 2004 года по делу *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, пункт 59).

27 января 1992 года Латвия присоединилась к Конвенции № 111 Международной организации труда „О дискриминации в занятости и профессии”. Комитет экспертов по вопросам реализации конвенции и рекомендациям (далее – Комитет экспертов) оценивал в 2001 году существующие в Латвии ограничения, установленные в законе О гражданской службе и в законе “О полиции” в контексте конвенции № 111. Комитет экспертов пришел к выводу, что ограничения

политического характера на занятие какой-либо должности должны соответствовать характеру соответствующей должности и быть соразмерны трудовым обязанностям, а рассмотренные ограничения распространяются на всю гражданскую службу и службу в полиции в целом, а не на специфические должности, функции и задачи (см.: *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Individual Observation concerning Convention No.111, Discrimination [Employment and Occupation], 1958: Latvia, Published in 2002, 6.un 7. punkts, ziņojums pieejams // <http://www.ilo.org/ilolex/english/newcountryframeE.htm>*).

20. Заявитель просит оценить соответствие оспариваемого акта статье 101 Конституции, статье 14 Конвенции и статье 3 Первого протокола к ней. В статье 101 Конституции содержатся конкретные основные права человека, а именно, право каждого гражданина Латвии в установленном законом порядке участвовать в деятельности государства и самоуправлений, а также нести государственную службу. Формулировка статьи 3 Первого протокола к Конвенции указывает на обязанность государств-участников Конвенции – высоких договаривающихся сторон – организовывать свободные и открытые выборы, тем не менее в практике Европейского суда по правам человека признано, что Конвенция гарантирует также субъективное избирательное право (см. пункт 51 решения ЕСПЧ от 2 марта 1987 года по делу *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*). В свою очередь статья 14 Конвенции определяет, что реализация включенных в нее прав и свобод обеспечивается без какой-либо дискриминации.

Чтобы оценить соответствие оспариваемого акта упомянутым основным правам, надлежит выяснить, включено ли в его нормы какое-то из ограничений таких прав.

21. Одной из целей принятия оспариваемого акта было установить период времени, в который можно было серьезно оценить установленные

в специальных законах ограничения для лиц, сотрудничавших с КГБ, и после оценки отменить те ограничения, в которых больше нет необходимости. Таким образом, имеется возможность утверждать, что продление срока еще на 10 лет распространяется на те законы, ограничения в которых Саэйма признал необходимыми и обоснованными.

Статья 2 оспариваемого акта делегирует Кабинет Министров до 1 июня 2005 года дать оценку необходимости и обоснованности установленных в законах ограничений для штатных и внештатных сотрудников КГБ, а также для информаторов КГБ. Причем оценку установленных в этих законах ограничений Кабинету Министров надлежит внести в Саэйма. Анализируя содержание упомянутой правовой нормы, приходим к выводу, что в нее не включены ограничения конкретных основных прав. В связи с чем данная норма не может и не противоречит статье 101 Конституции, статье 14 Конвенции и статье 3 Первого протокола к ней.

22. Таким образом, надлежит выяснить, содержит ли статья 1 оспариваемого акта (статья 17 закона О документах КГБ) какое-то из ограничений прав человека.

Анализируя статью 1 оспариваемого акта, видно, что в ней фактически содержатся две правовые нормы, на которые распространяется единый срок давности, а именно: *спустя 20 лет со дня вступления в силу настоящего закона*

а) констатация факта сотрудничества лица с КГБ в установленном в статьях 14 и 15 настоящего закона порядке не допускается

и

б) его [лица] возможное сотрудничество с КГБ нельзя использовать в правовых отношениях против данного лица.

23. В первой норме, предусматривая продление срока для констатации факта сотрудничества, лицам одновременно дается возможность оспорить факт сотрудничества с КГБ согласно статье 12 закона О документах КГБ.

Статья 12 закона о документах КГБ определяет: “(1) Любое лицо может в письменном виде запросить из Центра документирования последствий тоталитаризма справку о том, имеются ли в его распоряжении, в Государственном архиве или другом государственном хранилище документы о нем. Об имеющихся в его распоряжении документах Центру в течение месяца надлежит дать ответ.

(2) Если ответ является утвердительным, лицо имеет право ознакомиться с этими документами, поскольку этим не затрагиваются интересы третьих лиц, получить выписки, а также обратиться в прокуратуру с заявлением о констатации факта сотрудничества в порядке статьи 14 настоящего закона.”

То есть лицо может лично вступить в оспаривание факта сотрудничества с КГБ, чтобы оно не использовалось бы в дальнейшем в правовых отношениях против данного лица. Если срок не был бы продлен, то после 3 июня 2004 года констатирование факта сотрудничества с КГБ не представлялось бы возможным. Таким образом, были бы нарушены права лиц реабилитировать себя и защитить свою честь и достоинство и одновременно силу утратили бы статьи 14 и 15 закона О документах КГБ.

24. Из материалов дела и судебного заседания выводиться утверждение тому, что лица активно используют права, установленные в статье 12 закона О документах КГБ и лично обращаются в Прокуратуру по делам реабилитации и спецслужб с заявлением о констатации факта сотрудничества.

Оберпрокурор Прокуратуры по делам реабилитации и спецслужб И.Метеле на судебном заседании указала, что в период времени со

2 июня 1994 года возбуждено 290 проверочных дел о констатации факта сотрудничества с КГБ; 213 проверочных дел направлены в суд; в 60 проверочных делах прокуратура признала, что имело место сознательное сотрудничество с КГБ; в 10 проверочных делах факт сознательного сотрудничества с КГБ признан решением суда; 61 дело прекращено, потому что проверяемое лицо признало факт сотрудничества и просило дело прекратить. Примерно 30 дел еще находятся в делопроизводстве прокуратуры и не рассмотрены в суде. Оберпрокурор И.Метеле дополнительно указала, что большая часть проверочных дел возбуждена на основании личных заявлений.

Так как срок для констатации факта сотрудничества с КГБ был продлен, у всех лиц, начавших процесс констатации факта сотрудничества с КГБ согласно статье 14 закона О документах КГБ или считающих, что не сотрудничали с КГБ, будет возможность оспорить факт сотрудничества и защитить свои права. Например, лица, желающие баллотироваться на выборах в Европарламент и получившие справку из Центра документирования последствий тоталитаризма о возможном сотрудничестве с КГБ, не смогут больше доказать, что не сотрудничали с КГБ.

25. В свою очередь содержащаяся в статье 17 вторая норма позволяет еще 10 лет использовать возможное сотрудничество с КГБ в правовых отношениях против данного лица. Из содержания упомянутой нормы следует, что она сама по себе (*per se*) не содержит ограничений основных прав, потому что конкретные ограничения включены в специальные законы. Ограничения касаются пассивного избирательного права (напр., закон о выборах в Саэйма), права занимать определенные должности и нести государственную службу (напр., закон о Гражданской службе, закон “О судебной власти”, закон “О полиции” и др.), права на приобретение определенного правового статуса (закон О гражданстве, закон О репатриации), права вести какую-то иную деятельность (напр.,

закон О финансировании политических организаций (партий)), при этом установлены также и другие ограничения относительно доступа к государственной тайне и определения страхового стажа для начисления пенсий.

25.1. Упомянутые ограничения можно применять к лицам лишь тогда, если в установленный в статье 17 закона О документах КГБ срок констатирован факт сотрудничества. По истечении этого срока констатация факта возможного сотрудничества не будет более возможной, оно не сможет повлиять на правовые отношения лица. В связи с этим статья 1 оспариваемого акта должна оцениваться в увязке с соответствующими ограничениями, установленными в специальных законах.

Заявитель же не обжаловал ни один из специальных законов и указал только на несоответствие оспариваемого акта праву избираться и праву занимать определенные должности (причем только некоторые должности), а также нести государственную службу. На судебном заседании заявитель также не обжаловал ни один из специальных законов, а обжаловал только то, что еще 10 лет будет существовать запрет для бывших сотрудников КГБ быть участниками определенных правовых отношений.

25.2. Для установления, соответствует ли каждое конкретное ограничение Конституции и Конвенции, оценке подлежали бы нормы соответствующих специальных законов, то есть надо рассмотреть дела о соответствии Конституции норм других законов, а не оспариваемого акта.

Конституционный суд же может возбудить и рассмотреть дело только тогда, если получено соответствующее требованиям закона О Конституционном суде заявление.

Соответствие статьи 1 оспариваемого акта статье 101 Конституции и статье 14 Конвенции, а также статье 3 Первого протокола к ней можно оценивать только в увязке с содержащимися в специальных законах

нормами. Заявитель в своем иске в Конституционный суд об этом не просит.

Таким образом, дальнейшая оценка соответствия статьи 1 оспариваемого акта статье 101 Конституции и статье 3 Первого протокола к Конвенции в увязке со статьей 14 Конвенции в рамках настоящего дела не представляется возможным.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде, Конституционный суд

постановил:

Признать закон от 27 мая 2004 года „Об изменениях в законе „О сохранении, использовании документов бывшего Комитета государственной безопасности и констатации факта сотрудничества лица с КГБ”” соответствующим статье 101 Конституции Латвийской Республики, статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 3 Первого протокола к ней.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение провозглашено 22 марта 2005 года в Риге.

Председатель судебного заседания

Айварс Эндзиньш