



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 6 июля 1999 года

Дело № 04-02 (99)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи А.Лепсе, Р.Апситис, И.Чепане, И.Скултане и А.Ушацка, с секретарем судебного заседания Л.Винкалнсом,

при участии представителя заявителя – двадцати депутатов 7 Сазьмы – А.Разминовичса, М.Сеглиньша, Г.Берзиньша, К.Грейшкалнса, Я.Лагздыньша, М.Витолса, Х.Демаковой, Д.Абикиса, А.Калвитиса, Ю.Далбиньша, Я.Спрогиса, А.Тиеснесиса, Я.Шнепстса, С.Голде, А.Шкеле, А.Ругате, Я.Шкапарса, Я.Эсты, А.Слактерса, А.Кирштейнса – А.Разминовичса и

представителя органа, издавшего нормативный акт, который оспаривается, – Кабинета министров – В.Циелавы,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 4 статьи 16 и пункта 3 части второй статьи 17 Закона о Конституционном суде,

на открытом судебном заседании в Риге, 15, 21 и 28 июня 1999 года рассмотрел дело

“О соответствии постановления Кабинета министров от 21 января 1997 года № 46 ”Постановление о договорах по руководству” закону от 20 ноября 1998 года “Закон о гласности информации””.

Конституционный суд

констатировал:

21 января 1997 года на основании пункта 3 части первой статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров было издано постановление Кабинета министров № 46 “Постановление о договорах по руководству” (далее – Постановление № 46), которое определяет содержание договора по руководству, а также порядок его заключения и контроль за его выполнением в государственном управлении.

Договор по руководству в понимании этого постановления является письменным соглашением между заключающими договор сторонами с целью достижения эффективного использования ресурсов в программах или приоритетах деятельности учреждений (органов) государственного управления, а также для достижения целей, определенных в программах или подпрограммах по бюджету, или для выполнения задач, установленных в законах и других нормативных актах, и для способствования материальной заинтересованности должностных лиц в достижении результатов, определенных в договоре по руководству.

Дополнительно к предусмотренным в пункте 10 Постановления № 46 существенным условиям договора по руководству в пункте 11 установлено, что в договор по руководству можно включать также другие вопросы, если они по мнению инициатора договора по руководству важны для достижения цели договора (конфиденциальность содержания договора, одностороннее расторжение договора из-за потери доверия и т.п.) и не находятся в противоречии с законами и другими нормативными актами.

Третий экземпляр договора по руководству подается в Государственную канцелярию, которая один раз в квартал информирует Кабинет министров о заключенных договорах по руководству, их содержании и выполнении.

29 октября 1998 года Сазйма приняла Закон о гласности информации. Его целью является обеспечение для общества доступности информации, которая имеется в распоряжении учреждений государственного управления и самоуправлений для осуществления определенных в нормативных актах функций. Этот закон устанавливает единый порядок, в котором физические и юридические лица правомочны получить информацию в учреждениях государственного управления и использовать ее. Одновременно закон делит информацию на общедоступную информацию и информацию ограниченной доступности.

Часть первая статьи 5 закона определяет, что информация ограниченной доступности – это такая информация, которая предусмотрена для ограниченного круга лиц в связи с выполнением ими трудовых или служебных обязанностей и разглашение или потеря которой из-за характера или содержания этой информации затрудняет или может затруднить деятельность учреждения, причиняет или может причинить вред законным интересам лиц.

Согласно части второй статьи 5 закона определено, что информацией ограниченной доступности считается информация:

- 1) таковой статус которой определен законом;
- 2) которая предусмотрена и установлена для внутреннего использования ее учреждением;
- 3) о тайнах предпринимательской деятельности;
- 4) о частной жизни физического лица;
- 5) относящаяся к процессу оценки аттестации, экзаменов, представленных проектов, конкурсов и других процессов подобного характера.

В Переходных положениях этого закона Кабинету министров поручено до 1 марта 1999 года издать постановление о порядке, в котором

имеющаяся в распоряжении учреждения информация передается для гласности. Такое постановление до рассмотрения дела не издано.

Заявитель оспаривает соответствие пункта 11 Постановления № 46 (далее оспариваемая правовая норма) статье 5 Закона о гласности информации.

В заявлении подчеркнуто, что целью Закона о гласности информации является обеспечение для общества доступности информации, которая имеется в распоряжении учреждений государственного управления для выполнения ими определенных в нормативных актах функций.

Заявитель признает, что Кабинет министров согласно пункту 3 части первой статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров имел право издать Постановление № 46, однако такое постановление или его часть согласно общим правовым принципам и действующему законодательству имеет силу только до момента вступления в силу регулирующего соответствующий вопрос закона.

В части второй статьи 5 Закона о гласности информации исчерпывающе перечислены виды информации, считающиеся информацией ограниченной доступности, и они также охватывают регулируемый в оспариваемой правовой норме вопрос. Одновременно этот закон не предусматривает определение статуса информации ограниченной доступности постановлениями Кабинета министров.

Поэтому заявитель просит признать, что оспариваемая правовая норма утратила силу с момента вступления в силу Закона о гласности информации – 20 ноября 1998 года.

Представитель заявителя, депутат 7 Сазьмы А.Разминовичс, на судебном заседании поддержал поданное заявление и дополнительно указал, что право лица получать публичную информацию об использовании денег налогоплательщиков вытекает из статей 1 и 104 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). В демократическом государстве такая информация не может быть конфиденциальной. Поэтому законодатель это еще раз подчеркнул в Законе “О государственной тайне”.

Содержание договора по руководству является имеющейся в распоряжении государственных органов информацией, которая согласно

Закону о гласности информации является или же свободно доступной информацией, или же информацией ограниченной доступности. Предоставив государственным должностным лицам право принимать связанные с ограничением гласности информации решения, Кабинет министров нарушил полномочия, которые ему определяются Конституцией и статьей 14 Закона об устройстве Кабинета министров.

Заявитель в данных на судебном заседании объяснениях подчеркнул, что конфиденциальность договоров по руководству не позволяет контролировать использование средств государственного бюджета, что включает в себя также информацию об использовании денег налогоплательщиков. В объяснениях подчеркнуто, что независимо от того, “расходятся ли государственные средства согласно гражданско-правовому договору или административному акту” информация об использовании бюджетных средств должна быть публично доступна, если законом не определено иное.

Кабинет министров в письменном ответе указал, что Закон о гласности информации и Постановление № 46 регулируют различающиеся вопросы. Закон о гласности информации регулирует право общества получать информацию, а Постановление, в свою очередь, определяет содержание договоров по руководству, а также порядок их заключения, выполнения и контроля за их выполнением в государственном управлении.

Договоры по руководству не находятся в противоречии с имеющими силу законами, ибо в оспариваемой правовой норме определено, что конфиденциальность договора, являющаяся только одним из возможных дополнительных условий, может быть включена в договор только тогда, если она не находится в противоречии с законами и другими нормативными актами. Оспариваемая правовая норма не ограничивает также доступ общества к информации. Вся информация о доходах государственных должностных лиц, включая доходы всех видов, которые они получают согласно договорам по руководству, соответственно части третьей статьи 24 Закона о предотвращении коррупции публично доступна

в ежегодных декларациях, которые в установленный в законе срок подаются государственными должностными лицами в Государственную налоговую службу.

Представитель Кабинета министров В.Циелава на судебном заседании поддержал выраженное в письменном ответе мнение Кабинета министров и дополнительно пояснил, что договоры по руководству по сути не являются традиционными трудовыми договорами, а договорами предприятия согласно статье 2179 Гражданского закона. Трудовой договор предусматривает зарплату за проделанную работу, а в случае договоров по руководству – вознаграждение. К тому же возражения заявителя можно было разрешить, не обращаясь в Конституционный суд.

В поданных представителем Кабинета министров В.Циелавой объяснениях указано, что “спор о компетентности пункта 11 Постановления № 46 необходимо редуцировать на установленные в законе исключительные случаи”. Однако “считать, что конфиденциальность договоров по руководству можно установить только отдельным законом, было бы профанацией Закона о гласности информации (и вообще закона), ибо не по каждому конкретному случаю применения закона необходимо принимать отдельный закон!” (очевидно, используемый в пояснениях В.Циелавы и используемый им на судебном заседании термин “конфиденциальность” необходимо понимать как понятие “конфиденциальность”). В пояснениях представителя Кабинета министров сказано, что “определяя в виде диспозитивных норм, что в договор по руководству может быть включена конфиденциальность, постановление Кабинета министров обеспечивает в договорах по руководству соблюдение ограничений, установленных в Законе о гласности информации. Конфиденциальность договоров по руководству определяет не постановление Кабинета министров, а договаривающиеся стороны на основании закона”. Конфиденциальность в договорах по руководству можно устанавливать, если для этого имеется определенное в законах основание.

В упомянутых объяснениях В.Циелава ссылается на сборник научных трудов Латвийского университета, в котором опубликована принятая в

1980 году Комитетом министров Совета Европы Рекомендация о дискретной деятельности в государственном управлении, и утверждает, что договоры по руководству можно считать так называемой “дискретной деятельностью в государственном управлении” в понимании упомянутой Рекомендации. Термин “дискретная деятельность” в Рекомендации толкуется как “свободная деятельность”. В свою очередь, в словаре иностранных слов слово “дискретный” толкуется как “конфиденциальный”, “не подлежащий разглашению”. Согласно Закону о предотвращении коррупции и Закону о гласности информации ограниченной информацией нельзя считать доходы, которые должностные лица получают по договорам по руководству.

Доступ к информации о государственной тайне имеется также у отдельных депутатов, если они только получили специальное разрешение. Контроль договоров по руководству осуществляют Министерство финансов и Государственный контроль.

Специалист К.Ю.Друва в письменном заключении поясняет, что Постановление № 46 не должно находиться в противоречии с Законом о гласности информации, ибо запрос информации связан с порядком выполнения бюджета. Без информации об использовании бюджетных средств контроль за выполнением бюджета невозможен. Несмотря на то, что Переходные положения Закона о гласности информации предусматривали, что до 1 марта 1999 года Кабинет министров должен был разработать постановление о порядке, в котором имеющаяся в распоряжении государственных учреждений информация передается для гласности, однако до настоящего времени ранее упомянутое постановление не разработано. Отказ правительственных органов предоставить запрашиваемую информацию не соответствует также пункту 5 статьи 5 Закона “О государственной тайне”, в котором говорится, что информация о выполнении государственного бюджета и информация об установленных должностным лицам и работникам государственных органов и органов самоуправления зарплатах, ставках, привилегиях, льготах и гарантиях не может быть государственной тайной.

Специалист юрисконсульт Государственной канцелярии Э.Станкевичс не мог дать компетентных ответов на заданные Конституционным судом вопросы о контроле за выполнением договоров по руководству в Государственной канцелярии.

Специалист директор Государственной канцелярии А.Витолс объяснил, что Государственная канцелярия получает третьи экземпляры всех договоров по руководству, но не осуществляет надзор или контроль за содержанием этих договоров, и что установленные в договорах по руководству доплаты выплачены в пределах фонда заработной платы. Конкретные суммы невозможно узнать, ибо в договорах по руководству упоминается только коэффициент, который применяется к конкретному работнику или к конкретному лицу, которое находится на гражданской службе. Поэтому, не зная основной заработной платы, невозможно подсчитать сумму договоров по руководству. Министерства по-разному подают квартальные отчеты о договорах по руководству. Государственная канцелярия не заключала договоры по руководству с предпринимательскими обществами. Чтобы получить информацию о содержании договоров, во всех случаях необходимо согласие договаривающихся сторон, и только тогда ее можно передать третьему лицу. Договоры по руководству заключаются с чиновниками, которые осуществляют “умственно тяжелую” работу в пределах своих функций, но не только за выполнение особых и отдельных заданий. Конфиденциальность необходима, чтобы проще добиться выполнения конкретного задания, ибо руководители сходных структурных подразделений не знают о коэффициенте или вознаграждении другого подразделения. После 1997 года предусмотренная для договоров по руководству сумма в государственном бюджете больше отдельно не показывается, а включается в фонд заработной платы. А.Витолс допускает возможность, что полная информация об использованных для договоров по руководству суммах может быть в распоряжении Государственного контроля только после того, когда будет проведена ревизия во всех органах.

Специалист Д.Галвениекс на судебном заседании пояснил, что он не является лично ответственным за контроль выполнения договоров по

руководству. Д.Галвениекс сказал, что чиновник или кандидат в чиновники не может заниматься предпринимательской деятельностью. Конфиденциальными могут быть такие договоры по руководству, которые содержат государственную тайну и “может быть можно было бы найти еще какие-то случаи, в которых эта конфиденциальность была бы в основе закона”. Правовые отношения гражданской службы возникают при назначении чиновника на должность.

Конституционный суд, оценив соответствие оспариваемой правовой нормы Закону о гласности информации и другим законам,

констатировал:

1. Право на свободу информации, также право на получение информации являются неотъемлемой составной частью прав и основных свобод человека. Эти права гарантированы в основных законах демократических государств и международных документах по правам человека. Согласно статье 100 Конституции “каждый имеет право на свободу слова, включающее в себя право свободного получения, владения и распространения информации, выражения своих взглядов”. В свою очередь, соблюдая статью 116 Конституции, эти права можно ограничить только законом и только с целью защиты прав других людей, демократического устройства государства, безопасности, благополучия и нравственности общества.

Хотя раздел 8 Конституции, который определяет основные права человека, вступил в силу 6 ноября 1998 года, т.е. позже оспариваемой правовой нормы, все же развитие законодательства Латвийской Республики уже с первых дней восстановления государственной независимости недвусмысленно доказывает волю законодателя и позицию государства, последовательно соблюдая международные стандарты прав и свобод человека, обеспечить право индивида на доступность информации. 4 мая 1990 года Верховный совет, принимая Декларацию “О восстановлении независимости Латвийской Республики”, гарантировал соблюдение общепризнанных международных прав человека в Латвии. В тот же день, принимая Декларацию “О присоединении к международным

правовым документам по вопросам прав человека”, Латвия присоединилась к Всеобщей декларации прав человека и Международному пакту о гражданских и политических правах. Всеобщая декларация прав человека, на которой основываются все другие международные документы по правам человека, во всем мире признана источником обычных прав человека, которую государства добровольно соблюдают. Статья 19 Декларации призывает гарантировать свободу информации, а также право на доступность информации. С 14 июля 1992 года в Латвии в силе Международный пакт о гражданских и политических правах. Часть вторая статьи 19 этого Пакта определяет, что одной из основных свобод человека является свобода искать, получать и распространять всякого рода информацию.

В основе гарантий прав и свобод человека демократических государств Европы лежит Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека, вступившая в силу в Латвии 27 июня 1997 года. Утверждая эту Конвенцию, Латвия согласно статье 10 Конвенции подтвердила решимость признать право каждого на свободу информации. Эти права включают свободу взглядов и право на беспрепятственное получение и распространение информации. В упомянутой статье указано, что осуществление этих свобод связано с обязанностями и ответственностью, оно может быть подчинено формальностям и ограничениям, но только в том случае, если эти формальности или ограничения, во-первых, определены законом. Во-вторых, если они необходимы в демократическом обществе, чтобы защитить интересы государства или безопасность общества или основные права или свободы других людей.

Оспариваемая правовая норма в момент ее издания 21 января 1997 года находилась в противоречии с международными стандартами по правам человека. Согласно статье 13 Закона “О международных договорах Латвийской Республики” утвержденные Сазимой нормы международных договоров являются приоритетными по отношению к внутренним государственным нормативным актам, за исключением норм Конституции. Кабинет министров, издавая Постановление № 46, должен был принять во

внимание имеющие силу в Латвии международные нормы по правам человека.

2. Согласно статье 1 Конституции, действие которой в Латвии было восстановлено уже 4 мая 1990 года, “Латвия является независимой демократической республикой”. Одним из признаков демократического и правового государства является гарантирование прав и основных свобод человека, и лишь в отдельных случаях эти права и свободы могут быть ограничены, но ограничены только законом. Кабинет министров, издавая оспариваемую правовую норму, должен был руководствоваться статьей 1 Конституции и Конституционным законом “Права и обязанности человека и гражданина”, который вступил в силу 23 января 1992 года и утратил силу с вступлением в силу раздела 8 Конституции. Таким образом, уже в момент издания Постановления № 46 статьи 30 и 44 упомянутого закона содержали правовые нормы, которые были подобны определенным в разделе 8 Конституции правам на доступность информации. Следовательно, эти права мог ограничить только законодатель.

Оспариваемая правовая норма находится в противоречии также с другими законами Латвийской Республики: с Законом “О государственной тайне” и с Законом о гласности информации. Эти законы гарантируют доступность информации, одновременно устанавливая также ее ограничения. Во время издания Постановления № 46 в силе был Закон “О государственной тайне”. Пункт 5 статьи 5 этого закона запрещает не только придание статуса государственной тайны, но и какого бы то ни было вида ограничения доступности информации о вознаграждении должностных лиц и других работников государственных органов и органов самоуправления. Поэтому информация о предусмотренном в договоре по руководству вознаграждении не может быть конфиденциальной.

Часть третья статьи 2 Закона о гласности информации также определяет, что информация является доступной обществу во всех случаях, когда в законе не установлено иное. В свою очередь, часть вторая статьи 5 закона определяет группы информации, доступность которых

ограничена. Содержание договоров по руководству этим критериям не соответствует и не может включаться ни в одну из упомянутых групп. Также как Конституция и Закон о гласности информации не дает право Кабинету министров признать информацию ограниченно доступной, тем более делегировать такие права другим лицам (в данном случае договаривающимся сторонам договора по руководству).

Поэтому оспариваемая правовая норма, устанавливающая, что договаривающиеся стороны (участники) при взаимном соглашении могут в договор по руководству включать условие о конфиденциальности его содержания, если это не находится в противоречии с законами и другими нормативными актами, не соответствует гарантированным в Конституции правам человека получать информацию. Право доступности информации может быть ограничено только законом и только в особо предусмотренных случаях. Его нельзя ограничить соглашением договаривающихся сторон (участников). А именно, право личности получать информацию не ограничено, поскольку закон не устанавливает обратного. Таким образом любое ограничение в получении информации толкуется по возможности узко.

3. Неотъемлемым признаком функционирования управления демократического государства является открытость и доступность информации об использовании средств государственного бюджета. Учреждения управления в своей ежедневной работе должны соблюдать и применять нормы по правам человека, которые определены в Конституции и в других законах. Любой человек согласно Конституции имеет право быть информированным о деятельности органов системы государственного управления, чтобы убедиться, что они эффективно, честно и справедливо согласно законам выполняют доверенные им обществом функции.

Принцип гласности как один из важнейших принципов обеспечения системы управления демократического государства признало и само правительство до издания им Постановления № 46. В пунктах 27 и 28 утвержденной Кабинетом министров 28 марта 1995 года концепции

реформы государственного управления Латвии установлено, что гласность осуществляется путем информации о деятельности государства, чтобы появилась уверенность в том, что решения принимаются с учетом принципа справедливости, и уменьшились бы возможности конфликта интересов. В свою очередь, информация об использовании государственных средств должна быть в понятном виде для налогоплательщиков.

То, что конфиденциальность договоров по руководству является ограничением конституционных прав на свободу информации, доказывает также применение оспариваемой правовой нормы на практике, ибо с момента вступления в силу упомянутой нормы до сих пор информация о договорах по руководству в полном объеме не была доступна ни для депутатов, ни для других членов общества, ни также для государственных учреждений, за исключением Государственного контроля.

Хотя депутаты Сaeимы согласно Закону “О государственной тайне” имеют доступ даже к государственной тайне и имеют право ее использовать для выполнения своих должностных (служебных) обязанностей, однако ни в Государственной канцелярии, ни в Министерстве финансов информация о договорах по руководству им предоставлена не была. Это подтверждает данный депутату А.Разминовичсу 12 февраля 1999 года письменный ответ Министерства финансов № 10-08/31 и письмо Государственной канцелярии № 50/7-481 от 17 февраля 1999 года. В них сказано, что “договоры по руководству были заключены на основании постановления Кабинета министров № 46 от 21 января 1997 года “Постановление о договорах по руководству” и положений Гражданского закона Латвии. Договоры по руководству согласно соглашению договаривающихся сторон считаются конфиденциальными и могут быть разглашены только с согласия обеих договаривающихся сторон”. Это подтверждают и объяснения на судебном заседании специалиста А.Витолса.

В противоположность выраженному в письменном ответе мнению Кабинета министров о том, что информация о всех видах доходов должностных лиц, также о договорах по руководству доступна в ежегодных декларациях государственных должностных лиц, генеральный

директор Службы государственных доходов А.Сончикс в ответе Конституционному суду № 7/8207 от 14 июня этого года указывает, что “Отдел контроля по предотвращению коррупции Службы государственных доходов не предъявляет требования к должностным лицам о делении полученных на одном рабочем месте доходов по группам доходов – зарплату, доходы, полученные согласно договорам по руководству, премии, доплаты и др., – и считает, что эти доходы могут быть указаны в одной сумме”.

Не обосновано утверждение В.Циелавы, что договоры по руководству, согласно Рекомендации № R (80)2, которая принята в Комитете министров Совета Европы 11 марта 1980 года, могли бы считаться так называемой дискретной деятельностью в государственном управлении, ибо принципы упомянутой Рекомендации распространяются на административные акты (см. Recommendation No. R (80) 2 Concerning the exercise of discretionary powers by Administrative Authorities. // Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996, p. 251).

На основании статей 30-32 Закона “О Конституционном суде”

Конституционный суд

решил:

Признать пункт 11 Постановления Кабинета министров № 46 от 21 января 1997 года “Постановление о договорах по руководству” в части о конфиденциальности не соответствующим статьям 100 и 116 Конституции и не имеющим силу с момента его издания.

Решение вступает в силу с момента его оглашения. Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 6 июля 1999 года.

Председатель заседания
Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

А.Лепсе

Судья Конституционного суда

Р.Апситис

Судья Конституционного суда

И.Чепане

Судья Конституционного суда

И.Скултане

Судья Конституционного суда

А.Ушацка