



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 23 апреля 2003 года

по делу № 2002-20-0103

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ушацка

по конституционной жалобе Андриса Терновского,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 и 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии части пятой статьи 11 закона “О государственной тайне” и пункта 3 статьи XIV правил Кабинета Министров № 226 от 25 июня 1997 года “Список объектов государственной тайны” статье 92 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 17 октября 1996 года Саэйма приняла закон “О государственной тайне”. Он вступил в силу 1 января 1997 года. Цель настоящего закона – сформулировать понятие государственной тайны, определить порядок хранения и использования государственной тайны и ее защиты.

Часть первая статьи 6 закона “О государственной тайне” предусматривает, что “государство имеет эксклюзивное право собственности на объекты государственной тайны и они находятся под особым государственным надзоре”. В свою очередь, часть первая статьи 9 упомянутого закона устанавливает, что “доступ к государственной тайне разрешен только тем

лицам, которым в соответствии с должностными (служебными) обязанностями и конкретным рабочим (служебным) заданием необходимо выполнить работу, связанную с использованием государственной тайны и ее защитой, и которые в соответствии с настоящим законом получили специальные разрешения”.

В части третьей статьи 9 закона “О государственной тайне” перечислены случаи, когда лицу запрещен доступ к государственной тайне. В редакции, которая была в силе до 5 декабря 2002 года, пункт 4 части третьей статьи 9 устанавливал, что запрещен доступ к государственной тайне лицу, “которое является или было штатным или внештатным сотрудником, агентом, резидентом или держателем конспиративной квартиры бывшего СССР, Латвийской ССР или какой-либо иностранной службы безопасности (разведывательной или контрразведывательной службы)”, а статья 6 предусматривала, что запрещен доступ к государственной тайне лицу, “которое находится на учете в медицинских учреждениях в связи с алкоголизмом, токсикоманией, наркоманией или духовной болезнью или чьи личные или профессиональные качества обоснованно позволяют усомниться в его способности соблюдать требования режима секретности”.

31 октября 2002 года Сейма приняла закон, в котором упомянутую часть статьи выразила в новой редакции. На данный момент пункт 4 части третьей статьи 9 закона “О государственной тайне” устанавливает, что доступ к конфиденциальным, секретным и особо секретным объектам государственной тайны запрещен лицу, “которое является или было штатным или внештатным сотрудником, агентом, резидентом или держателем конспиративной квартиры бывшего СССР, Латвийской ССР или какой-либо иностранной, не являющейся государством-участником договорной организации Европейского Союза или Северного альянса, службы безопасности (разведывательной или контрразведывательной службы)”, в свою очередь, пункт 6 и 7 части третьей статьи 9 устанавливает что доступ к конфиденциальным, секретным и особо секретным объектам государственной тайны запрещен лицу, “ чьи личные или профессиональные качества обоснованно позволяют усомниться в его способности соблюдать требования режима секретности”, и лицу “которое находится на учете в медицинских учреждениях в связи с алкоголизмом, токсикоманией, наркоманией или духовной болезнью”.

Согласно части первой статьи 10 упомянутого закона, “если решается вопрос о выдаче специальных разрешений конкретным лицам, в законом установленном порядке проверку настоящих лиц проводят учреждения государственной безопасности, которые выясняют и выдают заключение о том, не существует ли ограничений, установленных в части третьей статьи 9 настоящего закона”.

Часть четвертая статьи 11 закона “О государственной тайне” предусматривает, что “порядок учета, выдачи, аннулирования и изменения категорий специальных разрешений регламентируют правила Кабинета министров”, а часть пятая устанавливает, что “решение об отказе выдать специальное разрешение или снижении категории специального разрешения можно обжаловать у директора по защите Конституции. Решение директора по защите Конституции можно обжаловать у генерального прокурора, решение которого является окончательным и обжалованию не подлежит. Оно направляется для выполнения в учреждение государственной безопасности”.

Согласно части шестой статьи 9 упомянутого закона, “если лицу не выдается специальное разрешение, это является достаточным основанием для отказа принятия его на работу, связанную с использованием или защитой государственной тайны”, а согласно части второй статьи 13 закона “О государственной тайне”, “если на основании пункта 2-4 части первой настоящей статьи у должностного лица или сотрудника аннулируется специальное разрешение или не продлевается срок специального разрешения, это является достаточным основанием для того, чтобы считать настоящее лицо не соответствующим занимаемой должности, связанной с использованием государственной тайны или ее защитой. Такое лицо немедленно освобождается от занимаемой должности (службы) или переводится на работу, не связанную с государственной тайной, и далее ему запрещено получать специальное разрешение”.

В свою очередь, пункт 2 переходных правил упомянутого закона предусматривал, что “лица, занимающие на данный момент должности, связанные и использованием и защитой государственной тайны, в течение трех месяцев после вступления закона в силу должны получить специальные разрешения на доступ к государственной тайне, соблюдая правила настоящего закона, или они должны быть переведены на работу, не связанную с государственной тайной”.

Одновременно пункт 1 переходных правил устанавливал, что “Кабинет министров до 15 декабря 1996 года разрабатывает нормативные акты, необходимые для выполнения данного закона”.

2. 25 июня 1997 года Кабинет министров издал:

1) на основании части третьей статьи 6, части второй, четвертой и шестой статьи 7, части шестой статьи 9 и части второй статьи 15 закона “О государственной тайне” – правила № 225 Кабинета министров “Правила защиты государственной тайны”;

2) на основании части первой статьи 4 упомянутого закона – правила № 226 “Список объектов государственной тайны” (далее – Правила № 226).

Пункт 3 раздела XIV Правил № 226 предусматривает, что объектами государственной тайны признаются “журналы особого делопроизводства, материалы проверки, приемо-сдаточные акты и акты об уничтожении объектов государственной тайны”, устанавливая для данных объектов степень секретности “особо секретно, секретно, конфиденциально”.

3. 31 октября 2002 года Сейма принял закон “Изменения в законе “О государственной тайне””, в части второй статьи 12 закона предусматривая, что “список должностей, связанных с использованием и защитой государственной тайны в каждой институции устанавливает руководитель институции после согласования с учреждением государственной безопасности, которое согласно части третьей и четвертой статьи 10 настоящего закона проводит проверку лиц в данной институции”.

4. Заявитель Конституционной жалобы Андрис Терновскис (далее – заявитель) с 22 января 1992 года служил в Государственной погранохране

(далее – Погранохрана). 27 февраля 1997 года он назначен начальником Елгавского управления Государственной погранохраны.

15 января 1999 года Бюро по защите Конституции (далее – БЗК) приняло решение об отказе в выдаче В.Терновскому специальное разрешение доступа к объектам государственной тайны. Решение обосновано пунктом 4 части третьей статьи 9 закона “О государственной тайне”, устанавливающим, что доступ к государственной тайне запрещен лицу, “которое является или было штатным или внештатным сотрудником, агентом, резидентом или держателем конспиративной квартиры бывшего СССР, Латвийской ССР или какой-либо иностранной службы безопасности (разведывательной или контрразведывательной службы)”. 16 марта 1999 года на основании того, что заявителю отказано в выдаче специального разрешения доступа к объектам государственной тайны, он освобожден от должности и уволен со службы в Погранохране согласно пункта 8 части первой статьи 39 закона о Погранохране в связи со служебным несоответствием.

В решении 19 мая 1999 года Добельский районный суд констатировал факт, что заявитель не сознательно тайно сотрудничал с Комитетом государственной безопасности (далее – КГБ). Решение не обжаловано и вступило в законную силу 30 мая 1999 года.

30 июля 1999 года БЗК получило заявление А.Терновского, в котором проситься пересмотреть заключение полиции безопасности Министерства внутренних дел об отказе выдать ему специальное разрешение для доступа к государственной тайне. 8 сентября 1999 года директор БЗК сообщил, что, ознакомившись с материалами проверки, БЗК оставил в силе заключение полиции безопасности, в котором выдать заявителю специальное разрешение 1-ой категории невозможно на основании пункта 6 части третьей статьи 9 закона “О государственной тайне”. Данный пункт предусматривает, что запрещен доступ к государственной тайне лицу, “которое находится на учете в медицинских учреждениях в связи с алкоголизмом, токсикоманией, наркоманией или духовной болезнью или чьи личные или профессиональные качества обоснованно позволяют усомниться в его способности соблюдать требования режима секретности”.

Данное решение БЗК А.Терновский обжаловал у генерального прокурора, который 21 декабря 1999 года ответил заявителю, что решение директора БЗК соответствует правилам пункта 6 части третьей статьи 9 закона “О государственной тайне”.

19 сентября 2001 года суд Латгальского предместья г.Риги рассмотрел иск А.Терновского, поданный 19 апреля 1999 года, о восстановлении его на службе в должности начальника Елгавского управления Государственной погранохраны. Суд данный иск отклонил. Рижский окружной суд, 23 января 2002 года рассматривая апелляционную жалобу А.Терновского, ее отклонил. Сенат Верховного суда 10 апреля 2002 года отклонил кассационную жалобу А.Терновского. Сенат Верховного суда в решении указал, что не может восстановить А.Терновского на работе, на которой необходимо специальное разрешения на доступ к государственной тайне, потому что ему такое разрешение директор БЗК не выдал и данное решение не отменено.

5. В конституционной жалобе А.Терновский оспаривает соответствие слов “решение которого окончательно и обжалованию не подлежит” части пятой статьи 11 закона “О государственной тайне” и слов “материалы проверки” пункта 3 раздела XIV Правил № 226 (далее – оспариваемые нормы) статье 92 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституции). Заявитель просит признать оспариваемые нормы недействительными с момента их принятия.

Заявитель указывает, что БЗК, принимая решение об отказе выдать специальное разрешение, ему не была предоставлена возможность защитить себя. Также, Генеральная прокуратура, оставив в силе решение БЗК, руководствовалась материалами дела о проверки для получения специального разрешения, принимая их за абсолютную правду. Мнение заявителя не слушалось.

В конституционной жалобе выражено мнение, что суды всех инстанций ограничились формальным рассмотрением иска заявителя о восстановлении на службе и в должности и указывали, что в вопросах о специальных разрешениях окончательным является решение генерального прокурора, хотя для объективного рассмотрения было бы необходимо ознакомиться с материалами дела о проверки для получения специального разрешения и заслушать на нем свидетельства лиц, давших показания.

Заявитель отмечает, что статья 92 Конституции, статья 10 Общей декларации прав человека ООН, статья 6 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) и статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает государство обеспечить каждому индивиду “доступ на суд”, а оспариваемые нормы закона “О государственной тайне” лишают возможности добиться рассмотрение дела в объективном и независимом суде.

После ознакомлением с материалами дела заявитель утверждает, что решение об отказе выдать специальное разрешение затрагивает его право на работу, которое относится к гражданским правам, а также защищаемым в Конституции человеческим правам.

В конституционной жалобе и ее дополнении подчеркивается, что директора БЗК и генерального прокурора нельзя считать такими институциями, которые соответствуют обозначению “суд”. Заявитель указывает, что процедура, в которой дело рассматривает генеральный прокурор, не обеспечивает справедливое рассмотрение дела. Дело не рассматривается в присутствии лица, к тому же, лицо не имеет никаких возможностей подать свои доказательства и высказать свои соображения.

Недостатком процедуры заявитель также считает то, что лицу, согласно с оспариваемой нормой Правил № 226, не дается возможность ознакомиться с материалами дела о проверке. Таким образом, лицо не имеет возможностей себя полноценно защитить.

После ознакомлением с материалами дела заявитель дополнительно указывает, что не соблюдается принцип равноправия всех людей перед законом, потому что в Погранохране до сих пор служат лица, служившие в офицерских должностях в армии бывшего СССР, в том числе и в погранохране КГБ.

Заявитель подчеркивает, что государственная безопасность может быть основанием для соразмерного ограничения прав индивида, но в данном случае

данное ограничение очевидно несоразмерно. Не видно угрозы, которая возникла бы оттого, что дело было бы рассмотрено в суде.

6. Институции, выдавшие оспоренные акты – Саэйма и Кабинет министров – в ответных письмах высказывают мнение, что заявление не обоснованно, и просят его отклонить.

Саэйма подчеркивает, что толкование нормы статьи 92 Конституции, по возможности, происходит в соответствии с интерпретацией, которая используется в практике применения международных норм прав человека. Ссылаясь на судебную практику Европейских прав человека, Саэйма указывает, что право лица обращаться в суд не абсолютны и могут ограничиваться. Данные ограничения допустимы, потому что сама сущность данного права требует регулирование, установленное государством.

Саэйма указывает – Европейский суд по правам человека признал, что статья 6 Конвенции “перекрывает” с правами, закрепленными в статье 13 Конституции на эффективную защиту в государственных институциях. Институции, упомянутые в данной статье, не всегда должны быть “судебными учреждениями в узком смысле”.

Саэйма высказывает мнение, что в делах публичного характера, в которых преимущество отдается интересам общества. В том числе об отказе выдать специальное разрешение или аннулирование данного разрешения, государство своими законодательными актами может ограничивать доступ к суду и устанавливать другой механизм защиты прав.

Саэйма напоминает, что согласно закону, государство имеет эксклюзивное право на объекты государственной тайны и они находятся под особой защитой государства, чтобы не допустить нанесение вреда государственной безопасности. В интересах государственной безопасности доступ к государственной тайне не гарантируется любому лицу автоматически. Доступ к государственной тайне разрешен только тем лицам, которым в соответствии с должностными (служебными) обязанностями или конкретным рабочим (служебным) заданием необходимо выполнить работу, связанную с использованием или защитой государственной тайны.

Саэйма подчеркивает, что в Латвийском законе предусмотрена возможность обжалования двух степеней в случае отказа или аннулирования специального разрешения. Напротив, в большинстве государств данные решения можно обжаловать только у высшего должностного лица учреждений государственной безопасности, а в Испании, Франции, Чехии, Италии возможностей обжалования в таких случаях вообще нет. В упомянутых государствах соответствующее учреждение безопасности, которое проводило проверку лица, может самостоятельно принимать решение о выдаче специального разрешения, а в случае отказа – даже не указывать обоснование отказа.

Саэйма указывает, что как директора БЗК, так и генерального прокурора на должность назначает Саэйма, упомянутые должностные лица независимы и действуют на основании закона, они имеют широкие полномочия получать любую дополнительную информацию и обеспечивать объективное рассмотрение дела. К тому же, генеральный прокурор на связан с учреждениями государственной безопасности, потому что является должностным лицом,

принадлежащим к судебной системе и не заинтересованным в исходе дела лицом.

Саэйма утверждает, что предусмотренное ограничение в оспариваемой норме в отношении доступа для суда является легитимным, необходимым и соразмерным в демократическом обществе.

Кабинет министров высказывает мнение, что статья 17 закона “Порядок рассмотрения заявлений, жалоб и предложений в институциях государства и самоуправлений” устанавливает, что “любое лицо в порядке, установленном в Латвийском Кодексе о гражданских правах имеет право обжаловать в суде действия должностных лиц государства и самоуправлений, которыми затрагиваются его права”. Данные права человека закреплены также статьей 92 Конституции. Но не статья 92 Конституции, не Конвенция не содержит обязательное требование обеспечить возможность любое решение должностного лица обжаловать в суде. В вопросе по правам лица защищать свои интересы в справедливом суде необходимо выделить также интересы государства для гарантирования своего суверенитета и национальной безопасности, в данном случае предусматривая приоритет интересов государства перед субъективными правами и интересами лица.

Кабинет министров подчеркивает, что право доступа к государственной тайне не является составной частью прав человека и государство защищает ему принадлежащую особо существенную информацию, выдигая дополнительные требования лицам, которые получают право с ней работать. Особые критерии и особенно тщательный отбор лиц включен в законодательные акты всех государств, а также в документы Европейского Союза и минимальные стандарты НАТО.

Кабинет министров высказывает мнение, что все критерии, которые учитываются, оценивая возможность дать доступ к классифицированной информации, публично доступны, и установлены в законе. Любое лицо, перед началом выполнения должностных обязанностей, специфика которых требует получить доступ для работы с государственной тайной, может ознакомиться с правилами, которым должно соответствовать, чтобы занимать определенную должность.

Кабинет министров напоминает, что оспоренный пункт Правил № 226 устанавливает, что в список государственных тайн входят также журналы особого делопроизводства, материалы проверки, приемо-сдаточные акты и акты об уничтожении объектов государственной тайны. С данными материалами могут ознакомиться только телица, которые имеют доступ к государственной тайне, так как разглашение данной информации может угрожать государственным интересам, нанося вред конкретной государственной институции.

7. Подготавливая дело к рассмотрению, заключения получены из БЗК и от генерального прокурора.

БЗК поддерживает мнение, высказанное Саэймой и Кабинетом министров, подчеркивая, что право доступа к государственной тайне не является составной частью прав человека. Государство защищает ему принадлежащую особо существенную информацию, выдигая дополнительные требования лицам, которые получают право с ней работать.

БЗК высказывает мнение, что модель Латвии в отношении отказа дать разрешение на доступ к государственной тайне обеспечивает возможность обжалования двух степеней.

Как директора БЗК, так и генерального прокурора на должность назначает Саэйма, они имеют широкие полномочия получать любую дополнительную информацию для объективного решения вопроса. Учреждению безопасности доступна оперативная информация, вместе с тем оно имеет более широкие возможности объективно решать каждый конкретный случай.

Генеральный прокурор признает, что право – доступ к государственной тайне – не является правом любого человека, это специальное право, которое может получить только конкретное лицо на определенный срок, и получение которого связано с основной обязанностью государства – гарантированием национальной безопасности. Для того чтобы оценить соответствие оспариваемых норм статье 92 Конституции, необходимо выяснить, включает ли понятие “защищать свои права в справедливом суде” также право обжаловать решение должностного лица по вопросу, не связанному с основными правами человека.

Генеральный прокурор подчеркивает, что материалы проверки лица согласно оспариваемой норме Правил № 226 классифицируются как конфиденциальные и таким образом признаются государственной тайной. Данное ограничение оправдано, потому что в проверке могут быть использованы мероприятия оперативных действий, содержание которых и вовлеченные лица согласно закону также являются государственной тайной.

Часть выводов

1. Первое предложение статьи 92 Конституции устанавливает, что “каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде”. Данная норма находится во взаимосвязи с правами, которые декларируются в статье 10 Общей декларации прав человека ООН, гарантированными правами на справедливый суд и статье 6 Конвенции и статьи 14 гражданскими и политическими правами международного пакта.

Но это не значит, что лицу гарантируется право любой важный ему вопрос решать в суде. Статья 92 Конституции гарантирует лицу право в справедливом суде защищать только “правовые и законные интересы”. Поэтому, для выяснения, соответствуют ли оспариваемые нормы данной статье Конституции, сначала необходимо констатировать, затрагивают оспариваемые нормы права и законные интересы лица.

2. Конституционный суд сделал заключение, что “право на информационную свободу, также право получать информацию, является неотъемлемой частью прав человека и основных свобод. Данные права гарантированы в основных законах демократических государств и международных документах прав человека. Согласно статье 100 Конституции “любой имеет право на свободу слова, включающую право свободно получать, сохранять и распространять информацию, высказывать свое мнение”. В свою очередь, соблюдая статью 116 Конституции, данное право можно ограничивать только законом и только для того, чтобы защитить права других людей, строй демократического государства, безопасность, благосостояние и нравственность

общества” [см. *решение Конституционного суда от 6 июля 1999 года по делу № 04-02(99)*].

Права, гарантированные статьей 100 Конституции находятся во взаимосвязи с правами, гарантированными статьей 10 Конвенции, получать информацию. Но как статья 116, так и статья 10 Конвенции предусматривает, что право лица получать информацию может быть ограничено, в том числе для защиты безопасности государства.

Обосновано мнение генерального прокурора, что право – доступ к государственной тайне – не является правом любого человека, это специальное право, которое может получить только конкретное лицо на определенный срок, и получение которого связано с основной обязанностью государства – гарантированием национальной безопасности.

Согласно части первой статьи 2 закона “О государственной тайне” - “государственная тайна – это такая военная, политическая, экономическая, научная, техническая или другого вида информация, включенная в список, утвержденный Кабинетом министров, и потеря или незаконное разглашение которой может нанести вред безопасности государства, экономическим или политическим интересам”. Третья часть упомянутой статьи предусматривает, что “объектом государственной тайны является информация (сведения, совокупность сведений) в любом технически возможном виде фиксирования, которая согласно закону признана или может быть признана государственной тайной, а также материальный объект, предмет, вещество или электромагнитное поле, которое содержит, хранит, накапливает или отражает информацию, признанную согласно закону государственной тайной”. В Правилах № 226 перечислены объекты государственной тайны и установлена их степень секретности.

Таким образом, ограничения на право лица получать такую информацию, которая является государственной тайной, установлены законом или на его основании. Данные ограничения имеют легитимную цель – защиту безопасности государства. Данные ограничения необходимы в демократическом государстве, они обеспечивают надлежащее равновесие между интересами индивида и общества. Это следует также из опыта других демократических государств. Документы Европейского Союза и НАТО предусматривают категории классифицированной информации, доступ к которым ограничен. Аналогичные ограничения установлены также в законах многих демократических государств.

Вместе с тем, нельзя считать, что лицо имеет “права и законные интересы” получать такую информацию, которая в законном порядке признана государственной тайной. Закон “О государственной тайне” обосновано гарантирует государству эксклюзивное право собственности на объекты государственной тайны и устанавливает, что они находятся под особой защитой государства. Выбирая мероприятия для реализации данной защиты, государство имеет довольно большую свободу действий.

3. Не обосновано мнение заявителя, что отказ выдать специальное разрешение затрагивает его право на работу, которое относится к правам человека, защищаемым Конституцией. Конституция прямо не гарантирует право на работу.

Но первое предложение статьи 106 Конституции гарантирует каждому “право свободно выбирать занятие и место работы в соответствии со своими способностями и квалификацией”. Аналогичные нормы содержат также Конституции других стран, например, статья 47 Конституции Португальской Республики, статья 35 Конституции Испанского Королевства, статья 12 Основного закона Германской Федеративной Республики. Право свободно выбирать место работы означает также право сохранять существующее место работы. Данное основное право защищает лицо от всех действий государства, ограничивающих право выбора. Но данное право может быть ограничено согласно законного порядка в тех случаях, когда это требует защиты важных интересов общества и соблюдается принцип соразмерности (см. *решение Федерального Конституционного суд Германии от 8 июля 1997 года по делу № 1 BvR 1934/93, BverfGE 96, 189*).

Закон “О государственной тайне” предусматривает, что в случае, если лицу не выдается специальное разрешение, это является достаточным основанием для отказа принятия его на работу, связанную с использованием или защитой государственной тайны, а, если у должностного лица или сотрудника аннулируется специальное разрешение или не продлевается срок специального разрешения, это является достаточным основанием для того, чтобы считать настоящее лицо не соответствующим занимаемой должности, связанной с использованием государственной тайны или ее защитой. Такое лицо немедленно освобождается от занимаемой должности (службы) или переводится на работу, не связанную с государственной тайной.

Таким образом, отказ выдать специальное разрешение запрещает не только доступ лица к конкретной информации, а также право выбирать и сохранять место работы.

В статье 106 Конституции установленные права выбирать занятие и место работы может быть ограничено в случаях и порядке, предусмотренном в статье 116, именно, для защиты прав других людей, демократического строя общества, безопасности, благосостояния и нравственности общества.

Интересы безопасности государства требуют, чтобы доступ к государственной тайне имели только те лица, личные свойства которых не допускают риск, что государственная тайна может быть разглашена. С одной стороны, в общем, данные ограничения необходимы в демократичном обществе и они обеспечивают надлежащее равновесие между интересами общества и интересами индивида. В других демократических государствах, в том числе среди государств-участниц НАТО, лицам предъявляются высокие требования для получения специальных разрешений для работы с классифицированной информацией. Так, в статье 11 документа НАТО № С-М(2002)49 “Соглашение между странами блока Северного альянса о безопасности информации” (*Agreement between the parties to the North Atlantic treaty for the security of information*) установлено, что “процесс выбора персонала необходимо планировать так, чтобы можно было оценить, можно лицу – учитывая его лояльность и верность – присвоить право на начальный, а также долгосрочный доступ к классифицированной информации, чтобы не появился ненужный риск”.

С другой стороны, в отношении каждого конкретного лица такие ограничения допустимы только тогда, когда отказ выдать специальное

разрешение достаточно обоснован. Каждое лицо, соответствующее критериям, установленным в законе, имеет право выбирать также такое место работы, на котором оно сталкивается с классифицированной информацией, а также получать специальное разрешение.

Также в директиве НАТО № AC/35-D/2000 „Директива безопасности персонала” (*Directive on Personnel Security*) установлено, что НАТО или компетентная институция должна оценить всю доступную информацию о лице для того, чтобы определить, присвоить сертификат проверки или нет. Указания только на потенциальные возможности влияния не могут быть причиной не присвоения сертификата. Но НАТО или компетентная институция должна оценить степень риска в каждом отдельном случае, чтобы решить, можно выдавать сертификат.

4. Конституция прямо не предусматривает равноправные права гражданам Латвии занимать государственные должности, как это установлено в Конституции Португальской Республики, Федеративной Республики Германии и нескольких других государств. Например, часть вторая статьи 47 Конституции Португальской Республики предусматривает, что “все граждане имеют равноправные права занимать должности в государственном секторе, обычно в конкурсном порядке”.

Но из статьи 91 Конституции выходит обязанность г выходить обязанность га обеспечить лицам, находящимся в одинаковых и сравниваемых условиях, равноправный подход на работу в публичном секторе, в том числе на должности на государственной службе и государственной гражданской службе. Это не значит, что государство должно обеспечить такие должности всем, кто этого желает. Но для лиц доступ на данные должности обеспечивается объективными критериями. Любое лицо, имеющее соответствующую квалификацию и личные свойства, имеет право и законные интересы равноправно с другими лицами претендовать на вакантные должности в государственном секторе, также на должности, связанные с работой с государственной тайной.

5. Хотя директора БЗК утверждает Саэйма и он имеет определенную независимость, а генеральный прокурор является должностным лицом, причастным к судебной системе, все-таки обосновано мнение заявителя, что директора БЗК и генерального прокурора нельзя считать такими институциями, которые соответствуют обозначению “суд”, именно, независимой институцией судебной власти, рассматривающей дело. В таком аспекте данное определение понимается в связи с разделом 6 Конституции. Таким образом, оспариваемая норма закона “О государственной тайне” ограничивает установленные в статье 92 Конституции основные права.

В статье 116 Конституции статья 92 Конституции не упоминается, но это не значит, что на основные права, установленные в статье 92 Конституции нельзя устанавливать абсолютно никакие ограничения. Конституционный суд пришел к выводу, что в статье 116 Конституции неупомянутые основные права можно ограничить для защиты других, гарантированных в Конституции ценностей (*см. решение Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03*).

На основные права, установленные в статье 92 Конституции можно устанавливать ограничения для защиты других, гарантированных в Конституции ценностей, в том числе основные права других лиц, строй демократического государства и безопасность государства.

Также Европейский суд по правам человека, как это обоснованно в ответном письме указывает Саэйма, признал, что право обращаться в суд не является абсолютным и может быть ограничено. Такие ограничения допустимы, если сама сущность данных прав требует регулирование, установленное государством. Но должна быть легитимная цель, из-за которой наложены соответствующие ограничения, а также они должны быть соизмеримы с целью, которую государство желает достигнуть [см. *решения Европейского суда по правам человека суда “Голдер против Великобритании” (Golder v. the United Kingdom) и „Фогерти против Великобритании” (Fogarty v. the United Kingdom)*].

Оценивая, необходимы ли данные ограничения в демократическом обществе, необходимо учитывать, что материалы проверки лица согласно оспариваемой норме Правил № 226 классифицируются как конфиденциальные и таким образом признаются государственной тайной, потому что в проверке могут быть использованы мероприятия оперативных действий, содержание которых и вовлеченные лица согласно закону также являются государственной тайной. Допустив, что проверяемое лицо ознакомится с материалами дела полностью, может быть нанесен существенный вред конфиденциальности оперативных сотрудников и в результате эти сотрудники далее не смогут выполнять свои обязанности. В данном случае вред интересам государства в общем будет гораздо больше ограничения прав отдельных лиц, запретив им доступ к государственной тайне. Расценивая пропорциональность ограничений, необходимо учитывать то, что лицо имеет определенные возможности обжаловать отказ, в том числе, и у высокого должностного лица независимой институции – генерального прокурора.

Но необходимо учитывать также то, что статья 89 Конституции и статья 13 Конвенции требует, чтобы основным правам государственного лица была обеспечена защита, которая “эффективна, насколько возможно” [см. *решение Европейского суда по правам человека суда по делу „Голдер против Великобритании” (Golder v. the United Kingdom)*].

Особенно, если лицу отказано в праве защиты в суде, необходимо, чтобы альтернативная процедура была взвешена и дала возможность лицу реализовать защиту своих прав на максимально высоком уровне. Часть первая статьи 10 закона “О государственной тайне” предусматривает: “Если решается вопрос о выдаче специальных разрешений конкретным лицам, в законом установленном порядке проверку настоящих лиц проводят учреждения государственной безопасности, которые выясняют и выдают заключение о том, не существует ли ограничений, установленных в части третьей статьи 9 настоящего закона”. Но порядок принятия решения о выдаче специального разрешения или отказе в его выдаче, в том числе, специальные гарантии для проверяемого лица в законе не установлены.

Государственное бюро по защите прав человека (далее – ГБЗПЧ) в письме заявителю указывает, что ГБЗПЧ не доступны материалы дел о проверке и невозможно оценить факты по существу, но из жалоб похожего характера

ГБЗПЧ сделало заключение, что существующий порядок, когда достаточно заключения БЗК, чтобы запретить человеку работать на конкретных должностях в структурах внутренних дел, и порядок обжалования сравнительно формален, позволяет освободить от должностей нежелательных людей и у них ограничены возможности защитить свои интересы. Заявитель тоже подчеркнул, что не директор БЗК, ни генеральный прокурор не выслушали его объяснений. К тому же, в отношении заявителя сомнения в обоснованности отказа может вызвать то, что директор БЗК изменил формулировку отказа.

Данный порядок несоразмерно ограничивает права лица, вызывает сомнения в объективности принятых решений и не нужен в демократическом обществе.

Статья 1 Конституции устанавливает, что Латвия является независимой, демократической республикой. Как конституционный суд во многих решениях сделал вывод, из данной статьи вытекает ряд принципов правового государства, в том числе принцип справедливости.

В свою очередь, принцип справедливости содержит требования, необходимые для справедливой процедуры рассмотрения дел, и одно из требований *audiatur et altera pars*. Это значит, что обе стороны процесса имеют право изложить свое мнение по соответствующему вопросу, именно, имеют право быть заслушанными по рассматриваемому делу.

Понятие “справедливый суд” включает также надлежащий, соответствующий правовому государству процесс, на котором рассматривается дело. Это не значит, что право на справедливое рассмотрение не существует вне судов, в административном процессе и в случаях, если это не установлено в нормативных актах. Статья 92 Конституции предусматривает, как обязанность создать соответствующую систему судебных институций, так и обязанность принять соответствующие процессуальные нормы (см. *решение Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу № 2001-10-01*).

В правовом государстве можно разработать более продуманный механизм, чтобы, принимая решение о выдаче специального разрешения, одновременно с интересами безопасности государства в пределах возможного учитывались интересы каждого конкретного проверяемого лица.

Например, часть первая параграфа 6 Закона Федеративной Республики Германии об условиях и процедуре проверки федеральной безопасности (*Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes*) устанавливает, что перед отказом на доступ к действию, связанному с государственной безопасностью, проверяемому лицу дается возможность высказаться по поводу фактов, имеющих значение для принятия решения. Проверяемое лицо может явиться на выслушивание вместе с адвокатом. Выслушивание проводится, таким образом, который обеспечивает защиту источников информации и защищает законные интересы проверяемого лица. Выслушивание не проводится, если может нанести существенный вред безопасности федерации или подданного государства, особенно проводя проверку для работы в федеральной разведывательной службе.

Принцип справедливости требует, чтобы у проверяемого лица в пределах возможного было право высказать собственное мнение и быть выслушанным,

перед отказом выдать специальное разрешение. Заявитель также имел право быть выслушанным.

Но оспариваемая норма закона “О государственной тайне” не исключает возможность компетентных институций реализовать данный принцип. Данные нормы необходимо интерпретировать согласно Конституции и в пределах возможного в каждом конкретном случае обеспечивать лицо правом быть выслушанным. Интерпретируя нормы закона так, установленное ограничение прав лица в оспариваемой норме соразмерно с легитимной целью – защитой государственной безопасности.

6. Необходимо отделить право лица получать информацию о себе и право получать информацию вообще и о других, что, соответственно, основывается на двух разных правах человека: право на защиту личной жизни и право на свободу информации. С одной стороны, лицо не имеет права требовать разрешение на доступ к государственной тайне как таковой, но, с другой стороны, лицо в каждом конкретном случае имеет право убедиться, что информация, касающаяся данного лица, в категорию классифицированной информации включена обоснованно.

Оспоренная норма раздела XIV Правил 226 (в действующей редакции) предусматривает, что объектом государственной тайны признаются материалы проверки, устанавливая для данных объектов степень секретности “особо секретно, секретно, конфиденциально и информация ограниченного пользования”. Лишив проверяемое лицо возможности ознакомиться с данными материалами, нарушается также право данного лица на частную жизнь. Но согласно статье 116 Конституции на данные права в соответствующем порядке можно установить ограничения. Европейский суд по правам человека в своем решении также признал, что интересы государства по защите национальных интересов соразмеряются с нарушением права заявителя на неприкосновенность частной жизни и ее значение [см. решение Европейского суда по правам человека в деле „Леандер против Швеции (Leander v. Sweden)“].

Ограничения в Правилах № 226 предусмотрены на основании статьи 3 закона “О государственной тайне”. Согласно пункта 5 части второй, пункта 4 части третьей, части четвертой и пятой настоящей статьи информация, относящаяся на оперативную деятельность, признается соответственно “особо секретно, секретно, конфиденциально и информация ограниченного пользования”. Ограничения имеют легитимную цель. Установленные ограничения соразмерны с данной целью.

Оспоренная норма Правил 226 сама по себе не ограничивает права лица на справедливый суд. Присвоение статуса секретности делу о проверке не запрещает разработать процедуру, при которой суд в определенных случаях может ознакомиться с делом о проверке. Также присвоение статуса секретности делу о проверке, в общем, не запрещает сообщать об отдельных материалах, не содержащих государственную тайну, проверяемому лицу в объеме, необходимым для реализации права лица быть выслушанным.

7. В компетенции Конституционного суда, предусмотренной в законе, по конституциональной жалобе лица входит только рассмотрение соответствия правовых норм правовым нормам высшей юридической силы, поэтому

конституционный суд не оценивает, правильно ли применили государственный институции правовые нормы в конкретном случае в отношении заявителя.

Заключительная часть

На основании статей 30, 31, 32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд
решил:

признать часть пятую статьи 11 закона “О государственной тайне” и пункта 3 статьи слова “материалы проверки” пункта 3 раздела XIV правил Кабинета Министров № 226 от 25 июня 1997 года “Список объектов государственной тайны” соответствующей статье 92 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель заседания Конституционного суда

А.Эндзиньш