



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Решение

Именем Латвийской республики

Рига, 17 октября 2005 года

По делу № 2005-07-01

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

по конституционной жалобе Иванова Гвидо,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19.² и 28.¹ закона О Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 21 сентября 2005 года рассмотрел дело

„О соответствии статье 92 Конституции Латвийской Республики части шестой статьи 11 закона „О государственной тайне““.

Констатирующая часть

1. Сазйма Латвийской Республики (далее – Сазйма) 17 октября 1996 года принял закон “О государственной тайне”, вступивший в силу 1 января 1997 года. Целью закона является формулирование понятия государственной тайны, определение порядка хранения и использования, а также защиты государственной тайны.

Часть первая статьи 9 закона “О государственной тайне” открывает допуск к государственной тайне только тем лицам, которым согласно должностным (служебным) обязанностям или конкретному рабочему (служебному) заданию необходимо выполнить работу, связанную с использованием или защитой государственной тайны, и которые согласно настоящему закону получили специальное разрешение.

Часть пятая статьи 10 закона предусматривает, что проверку лиц в отношении допуска к классифицированной иностранными, международными организациями и их институциями информации осуществляет и разрешения выдает учреждение национальной безопасности Латвийской Республики (далее – УНБ). Порядок и сроки проверки лиц определяет директор Бюро по защите Сатверсме (далее – БЗС).

Часть шестая статьи 11 закона “О государственной тайне” (далее – оспариваемая норма) определяет, что решение директора БЗС о допуске к классифицированной иностранными, международными организациями и их институциями информации является окончательным и не подлежит обжалованию. Оспариваемая норма в закон “О государственной тайне” включена с изменениями от 31 октября 2002 года и вступила в силу 5 декабря 2002 года.

2. В конституционной жалобе Иванов Гвидо (далее – заявитель) просит оценить, не противоречит ли норма, запрещающая обжалование

решения директора БЗС, статье 92 Конституции (далее - Конституция) Латвийской Республики.

Заявитель указывает, что начальник штаба Национальных вооруженных сил (далее - НВС) издал 6 октября 2004 года распоряжение за № 1206. Согласно данному распоряжению заявителю, среди прочего, поручено продолжать службу без допуска к классифицированной НАТО информации, поскольку для него допуск к ней закрыт.

Согласно приказу министра обороны от 30 декабря 2004 года за № 111-МК заявитель освобожден с должности начальника Административного департамента штаба НВС и переведен в распоряжение командира НВС.

В жалобе выражено мнение, что с запрещением обжалования решения директора БЗС ограничено установленное статьей 92 Конституции право заявителя на справедливый суд.

Заявитель считает, что решение о допуске к классифицированной иностранными, международными организациями и их институтами информации следовало бы принимать с учетом норм Административного процессуального закона, и – в соответствии с принципом справедливости – проверяемому лицу до того, как в отношении него принято решение об отказе в предоставлении любого рода допуска к классифицированной информации, следовало бы обеспечить возможность ознакомиться с материалами проверки и высказать свое мнение по данному вопросу.

3. Институтция, издавшая оспариваемую норму, - **Сазйма** – в ответном письме указывает, что оспариваемая норма не противоречит статье 92 Конституции.

Сазйма напоминает, что подписанное в Вашингтоне 4 апреля 1949 года соглашение участников Организации Северо-Атлантического

Договора по безопасности информации предусматривает обязанность государств-участников НАТО определить учреждение национальной безопасности, которое было бы ответственно за безопасность циркулирования классифицированной НАТО информации в соответствующем государстве. В Латвийской Республике таким учреждением является БЗС.

БЗС ответственно за защиту и безопасность циркулирования классифицированной международными организациями информации, поэтому и за принятие окончательного решения по вопросам, связанным с мерами по защите такой информации. Решая вопрос о допуске к классифицированной НАТО информации и обеспечивая безопасность циркулирования такой информации, БЗС руководствуется критериями, предусмотренными минимальными стандартами НАТО и нормативными актами Латвии.

Саэйма информирует, что при решении вопроса об определении УНБ и его задачах, Комиссия Саэйма по обороне и внутренним делам заслушала представителей учреждений государственной безопасности и других приглашенных экспертов. Комиссия признала, что было бы необоснованно требовать от БЗС полной ответственности за гарантирование безопасности циркулирования классифицированной международными организациями информации, не разрешив ему принимать окончательное решение по вопросам, связанным с мерами по защите такой информации. Мнение Комиссии в целом поддержал и Саэйма, принимая оспариваемую норму.

Право лица на обращение в суд не является абсолютным и может быть ограничено. Это многократно признавали как Европейский суд по правам человека (далее - ЕСПЧ), так и Конституционный суд.

Сазыма подчеркивает, что согласно закону “О государственной тайне” у государства имеется эксклюзивное право на объекты государственной тайны и они находятся под особой защитой государства, чтобы не допустить причинение ущерба безопасности государства. Статус государственной тайны полностью распространяется и на классифицированной НАТО, ЕС, иностранными, международными организациями и их институциями. В интересах безопасности государства допуск к государственной тайне не гарантирован каждому лицу. Чтобы лицо приобрело специальное разрешение для допуска к государственной тайне, ему надлежит соответствовать требованиям, установленным законом.

Ссылаясь на решение Конституционного суда по делу № 2002-20-0103, Сазыма указывает, что статьей 92 Конституции лицу гарантируется право на справедливый суд для защиты своих прав и законных интересов, тем не менее упомянутое право может быть ограничено в соответствии со статьей 116 Конституции.

4. Министерство юстиции указывает, что согласно оспариваемой норме БЗС как УНБ принимает окончательное решение о допуске к классифицированной НАТО информации. Такое регулирование, основываясь на директиве НАТО за № АС/35-D/2000 “Директива по безопасности персонала”, включено в закон и правила № 238 Кабинета министров от 6 апреля 2004 года “Правила о Соглашении между сторонами Северо-Атлантического договора по безопасности информации”.

Ограничение, запрещающее обжалование решения директора БЗС о допуске к классифицированной информации, является соразмерным и не вступает в противоречие со статьей 92 Конституции.

Министерство отмечает, что Конституционный суд в решении по делу № 2002-20-0103 указал, что установленное статьей 92 Конституции право может быть ограничено в случаях, перечисленных в статье 116 Конституции. А именно – данное право может быть ограничено, чтобы защитить безопасность государства.

5. Бюро по защите Сатверсме в ответе Конституционному суду указывает, что, вступая в НАТО, Латвия приняла на себя обязательства охранять ограниченную НАТО допустимую, конфиденциальную, секретную и особо секретную информацию в соответствии с уже ранее установленными стандартами защиты классифицированной НАТО информации. Данные стандарты предусматривают определение УНБ в каждом государстве-участнике. УНБ полностью ответственно за предварительную проверку тех лиц, которые в соответствующем государстве получают допуск к классифицированной НАТО информации в соответствии с общими и стандартизированными критериями для всех государств-участников НАТО, и их занижение недопустимо. БЗС подчеркивает, что допуск к любой классифицированной информации является особой привилегией, которое лицо получает после проведения проверки по определенному стандарту. Допуск выдается только в отношении определенного вида и объема информации, необходимой для осуществления профессиональных обязанностей. В Национальных вооруженных силах имеется только примерно 500 должностей, занятым в которых лицам необходим допуск к классифицированной НАТО информации.

Часть выводов

6. Первое предложение статьи 92 Конституции определяет, что “каждый может защищать свои права и законные интересы в

справедливом суде”. Аналогичное право на справедливый суд предусмотрено в статье 10 Всеобщей декларации ООН по правам человека, статье 6 Европейской Конвенции по правам человека и защите основных свобод (далее - Конвенция) и статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Первое предложение статьи 92 Конституции имеет как материальный, так и процессуальный характер. Это означает, что каждый имеет право не только на справедливый судебный процесс, но и право на доступность суда. Как Конституционный суд уже указывал, материальный и процессуальный аспекты права на справедливый суд неразрывно связаны: не будет иметь значения справедливость судебного процесса, если не обеспечивается доступность такого процесса, и наоборот (*см. пункт 1.1. части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01*).

В статье 116 Конституции перечислены те права лица, ограничение которых непосредственно предусмотрено. Однако право на справедливый суд среди них не упоминается.

Тем не менее, как Конституционный суд ранее уже решал, допущение, что к установленным статьей 92 Конституции правам лица вообще нельзя применять ограничения, вступает в противоречие как с установленными Конституцией основными правами других лиц, так и с другими нормами Конституции. Конституционный суд во многих решениях признал, что при известных обстоятельствах у государства имеется право ограничить установленное Конституцией право на справедливый суд (*см., например, решение Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-03-01, от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01, от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103 и от 26 ноября 2002 года по делу № 2002-09-01*). А именно, что права человека

можно ограничить только в случаях, предусмотренных Конституцией, когда этого требует защита важных общественных интересов и соблюдается принцип соразмерности.

И ЕСПЧ в своих решениях многократно указывал, что право на справедливый суд не является абсолютным и может быть ограничено, и что такие ограничения допустимы, поскольку даже сущность права требует определенного государственного регулирования (см.: *Golder v. United Kingdom*, no. 4451/70, para. 38, ECHR 1975, *Ashingdane v. The United Kingdom*, no 8225/78, para. 57, ECHR 1985, *Fogarty v. The United Kingdom*, no 37112/97, para. 33, ECHR 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, no 26083/94, para. 59, ECHR 1999, *Fayed v. The United Kingdom*, no 17101/90, para. 65, ECHR 1990).

Значит, право на обращение в суд не является абсолютным и может быть ограничено.

7. Чтобы ограничение, установленное государством по отношению к лицу, было бы оправданным, такое ограничение должно быть определено законом и должно служить легитимной цели, которое государство с его помощью желает достичь, к тому же ограничение должно быть соразмерно с легитимной целью (см.: *Fayed v. The United Kingdom*, № 17101/90, парагр. 65, ЕСПЧ 1990).

7.1. Право заявителя на обращение в суд ограничено законом. А именно, оспариваемая норма включена в закон “О государственной тайне” и определяет, что решение директора БЗС о допуске к информации, классифицированной иностранными, международными организациями и их институциями, является окончательным и не подлежит обжалованию. Значит, оспариваемая норма, в которой содержится ограничение основного права, предусмотренного статьей 92

Конституции, установлена принятым Сазймом законом, который провозглашен в установленном законом порядке и имеет силу.

Таким образом, ограничение права заявителя установлено законом.

7.2. Целью законодателя при принятии оспариваемой нормы было не только защитить интересы государства и безопасность общества, но и других государств-участников НАТО в данной сфере.

ЕСПЧ в нескольких решениях признал, что защита национальной безопасности является легитимной целью, по причине которой могут быть установлены ограничения для права лица на обращение в суд (см.: *Devenny v. The United Kingdom, no. 24265/94, para. 26, ECHR 2002, Tinnelly & Sons Ltd and Other and McElduff and Others v. The United Kingdom, no. 62/1997/845/1052-1053, para. 76, ECHR 1998*).

После вступления в НАТО Латвия приняла на себя международные обязательства по защите классифицированной НАТО информации в соответствии с уже установленными стандартами защиты классифицированной НАТО информации. Занижение этих стандартов недопустимо.

Допуск к государственной тайне, в котором заявителю отказано, не входит в права каждого человека, а является специфическим правом, которое конкретное лицо может приобрести на определенное время и приобретение которого связано как с основной обязанностью государства – гарантированием национальной безопасности, так и гарантированием безопасности других государств-участников НАТО.

Согласно статье 6 закона “О государственной тайне” у государства имеется эксклюзивное право собственности на объекты государственной тайны, к которым причисляется и информация, классифицированная

НАТО, ЕС, иностранными и международными организациями и их институтами. Поэтому у государства при обеспечении защиты данных объектов имеется широкая свобода действий.

Кроме того, как это вытекает из ответов Саэйма, Министерства юстиции и БЗС, Латвия не единственное демократическое государство, которое в свои нормативные акты включило нормы, не предусматривающие возможность обжалования решения УНБ о допуске к государственной тайне. В некоторых странах такое решение можно обжаловать единственно на имя вышестоящего должностного лица учреждений государственной безопасности, но, например, в Болгарии, Чехии, Франции, Италии, Португалии, Испании и Венгрии возможность обжалования вообще исключена. В упомянутых странах такой порядок относится ко всем делам, затрагивающим государственную тайну. Напротив, в законе Латвии возможность обжалования ограничена в отношении решений, запрещающих допуск к международно-классифицированной информации с целью эффективнее обеспечить соблюдение международных обязательств Латвийской Республики.

Таким образом, у конкретного ограничения имеется легитимная цель.

7.3. Конституционному суду надлежит оценить, соразмерно ли примененное к лицу ограничение с легитимной целью, которую государство желало достигнуть, устанавливая ограничение..

Как установлено частью первой статьи 7 закона “О государственной тайне”, защитой государственной тайны является правовая, техническая и организационного характера целенаправленная деятельность компетентных институций государства и их должностных лиц для обеспечения сохранности государственной тайны и недопущения ее незаконного распространения (использования).

Как интересы безопасности Латвийского государства, так и интересы безопасности других государств-участников НАТО требуют, чтобы допуск к государственной тайне был бы только у тех лиц, личностные особенности которых не допускали бы риска, что государственная тайна может быть разглашена. И в других демократических государствах предъявляются высокие требования к получению необходимого для работы с классифицированной информацией специального разрешения. Так, статья 3 Соглашения между государствами Северо-Атлантического блока по безопасности информации (*Agreement between the parties to the North Atlantic treaty for the security of information*) определяет, что процесс подбора персонала следует планировать так, чтобы можно было оценить, можно ли конкретному лицу – учитывая его лояльность и преданность – предоставить право на первоначальный, а также на длительный допуск к классифицированной информации. Иначе может произойти ненужный риск.

Осуществляя проверку лица, УНБ применяет и меры оперативной деятельности. Разрешив проверяемому лицу ознакомление в процессе обжалования с материалами оперативной деятельности и привлеченными к нему лицами, может быть причинен существенный ущерб конфиденциальности оперативных работников. В таком случае причиненный интересам государства ущерб в целом был бы гораздо больше, чем ограничение права отдельных лиц, отказывающееся в праве на обжалование решения. Несомненно, что если лицу запрещается отстаивать свои права в суде, то необходимо, чтобы ему был доступен такой процесс принятия решения, который обеспечил бы эффективную защиту прав лица. По этой причине необходима альтернативная процедура, позволяющая лицу реализовать защиту своих прав на максимально высоком уровне (см.: *Golder v. The United Kingdom*,

no. 4451/70, para. 57, ECHR 1975, Fogarty v. The United Kingdom, no. 37112/97, para. 33, ECHR 2001, Waite and Kennedy v. Germany, no. 26083/94, para. 59, ECHR 1999).

ЕСПЧ указал, что в правовом государстве возможно разработать продуманный механизм, чтобы при решении вопроса о выдаче специального разрешения одновременно с интересами безопасности государства в рамках возможностей учитывались бы интересы каждого конкретного проверяемого лица (*см.: Devenny v. The United Kingdom, no. 24265/94, para. 26, ECHR 2002*).

Частью первой статьи 10 закона “О государственной тайне” предусмотрено, что при решении вопроса о выдаче конкретным лицам специального разрешения в установленном законом порядке проверку данных лиц осуществляют учреждения безопасности. Они выясняют и дают заключение о том, не существуют ли препятствия, предусмотренные частью 3 статьи 9 данного закона. Окончательное решение после ознакомления с материалами проверки принимает директор БЗС. Тем не менее, порядок, в котором принимается решение о выдаче или отказе в выдаче специальных разрешений, законом не определен. Нормативные акты, которые детально регламентируют порядок проверки в отношении допуска к классифицированной НАТО информации, в государствах-участниках НАТО классифицированы и публично недоступны.

Статьей 1 Конституции установлено, что Латвия является независимой демократической республикой. Из данной статьи вытекает последовательность принципов правового государства, среди которых и принцип справедливости. В свою очередь, принцип справедливости содержит требования, которые следует соблюдать, чтобы процесс рассмотрения дел был бы справедливым. Одним из таких требований

является обеспечение лицу права быть заслушанным по рассматриваемому вопросу.

Конституционный суд ранее решал, что при оценке ограничений прав человека следует соблюдать принцип справедливости, чтобы ни по одному лицу не было принято решение, если ему отказано в праве быть заслушанным (см. часть выводов решения Конституционного суда от 21 января 2001 года по делу №. 2001-09-01). В другом решении Конституционный суд указал, что право быть заслушанным содержит право лица высказаться по фактам и правовым вопросам. Соблюдение данного права надлежит обеспечить хотя бы в письменном виде (см. пункт 6.1. части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-03-01).

Часть первая параграфа 6 закона Федеративной Республики Германия О процедуре и условиях федеральных проверок безопасности (*Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes*) определяет: перед отказом в допуске к работе, связанной с безопасностью государства, проверяемому должна быть дана возможность высказаться по фактам, имеющими важность для принятия решения. Проверяемый может явиться на заслушивание вместе с адвокатом. Заслушивание происходит в такой форме, которое обеспечивает как защиту источника информации, так и защиту законных интересов проверяемого лица. Заслушивание не предают гласности, если оно может вызвать существенный ущерб безопасности федерации или какой-то земли, особенно при проверке кандидата в федеральной службе разведки.

В пункте 14 директивы НАТО № AC/35-D/2000 “Директива по безопасности персонала” (*Directive On Personnel Security*) НАТО или компетентной институции государства вменяется в обязанность

оценивать всю доступную информацию, чтобы предоставить или нет проверяемому лицу сертификат. В директиве особо подчеркивается, что единственно указания на потенциальные возможности влияния не могут быть причиной непредоставления сертификата. Тем не менее, в каждом отдельном случае надлежит оценить степень риска для решения вопроса, можно ли выдать сертификат.

Согласно правилам № 21 Кабинета министров от 6 января 2004 года “Правила о защите государственной тайны, классифицированной Организацией Северо-Атлантического договора, Европейским Союзом и иностранными организациями информации”, для получения специального разрешения лицу надлежит заполнить опросный лист, подписью на опросном листе удостоверить, что оно уведомлено о проверке указанных в опросном листе сведений и ознакомлено с регламентирующими государственную тайну нормативными актами, а также подает собственноручно подписанную автобиографию.

В свою очередь, пункт 11.¹ данных правил определяет, что учреждениями безопасности государства в рамках проверки проводится собеседование с лицами, претендующими на допуск к секретным объектам государственной тайны, классифицированной ЕС особо секретной информации, всем видам информации НАТО. Ход собеседования документируется письменно, в виде аудиозаписи или видеозаписи.

Это означает, что национальные нормативные акты предусматривают заслушивание проверяемого лица перед принятием окончательного решения. И по данному делу процедура соблюдена.

Таким образом, следует вывод, что проверка лица соответствует обязательным для Латвии международным стандартам, поскольку она

проводится достаточно детально и с учетом интересов проверяемого лица.

В соответствии со статьей 13 закона Об учреждениях государственной безопасности БЗС это находящееся под надзором Кабинета министров учреждение государственной безопасности. Надзор за бюро осуществляет министр юстиции. В свою очередь, согласно пункту 3 части второй статьи 7 закона О национальной безопасности парламентский контроль за деятельностью БЗС осуществляет Комиссия Сазэма по национальной безопасности. Надзор за соответствием деятельности БЗС законам, с соблюдением части первой статьи 26 закона Об учреждениях государственной безопасности, осуществляет генеральный прокурор и особо уполномоченные им прокуроры, а в случаях и порядке, установленных законом Об оперативной деятельности, деятельность БЗС находится под судебным контролем.

19 апреля 2005 года на заседании Комиссии Сазэма по обороне и внутренним делам был рассмотрен вопрос о контроле государства и выполнении мер по защите классифицированной НАТО и ЕС информации. В ходе заседания директор БЗС информировал депутатов о проверке, которую в Латвии в сфере безопасности информации проводили ответственные институты НАТО, и о результатах данной проверки. Комиссией было признано, что в Латвии меры по защите международно-классифицированной информации соответствуют высшим стандартам безопасности информации НАТО.

В рекомендации Парламентской Ассамблеи Европейского Совета за № 1402(1999) по контролю за деятельностью национальных служб безопасности в государствах-участниках Европейского Совета (*Recommendation 1402(1999) Control of internal security services in Council of Europe member states, para. 2*) особо акцентировано на том, что из-за

недостаточного контроля имеют место злоупотребление властью и риск несоблюдения прав человека. При соблюдении установленного нормативными актами регулирования надзора за деятельностью БЗС не имеется основания считать, что в Латвии такой риск существовал бы.

По упомянутым соображениям Конституционный суд согласен с мнением Министерства юстиции, что на вопрос о правовом контроле за решением директора БЗС, затрагивающем защиту безопасности Латвии, Европейского Союза и НАТО, не распространяются нормы, регулирующие административный процесс.

В связи с этим оспариваемая норма соразмерна ее цели.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать часть шестую статьи 11 закона “О государственной тайне” соответствующей статье 92 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А.Эндзиньш