



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

---

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Рига, 23 ноября 2006 года**

**по делу № 2006-03-0106**

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

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пунктов 1 и 6 статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28.<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

по заявлению двадцати депутатов 8 Сейма – Валерия Агешина, Андрея Алексеева, Александра Барташевича, Мартьяна Бекасова, Владимира Бузаева, Бориса Цилевича, Олега Денисова, Сергея Федорова, Александра Голубова, Яниса Юрканса, Николая Кабанова, Андрея Клементьева, Виталия Орлова, Якова Плинера, Ивана Рыбакова, Юриса Соколовского, Игоря Соловьева, Андрея Толмачева, Яниса Урбановича и Алексея Видавского –

24 октября 2006 года на судебном заседании в письменном процессе рассмотрел дело

**“О соответствии слов “или другими атрибутами” и “а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения” части четвертой статьи 1, части первой статьи 9, слов “блюстителей порядка” пункта 1 части третьей статьи 12, слов “и пешеходов” части второй статьи 13, второго предложения части шестой статьи 14, слов “не ранее 10 дней и” части четвертой статьи 15, статьи 16 и части четвертой статьи 18 закона “О собраниях, шествиях и пикетах” статье 103 Конституции Латвийской Республики, статье 11 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах”.**

## **Констатирующая часть**

1. 16 января 1997 года Сейма принял закон “О собраниях, шествиях и пикетах” (далее – Закон о собраниях). 10 апреля 2003 года, 18 марта 2004 года и 2 ноября 2005 года в него были внесены изменения. Статьи закона, в которые включены оспариваемые нормы, в настоящее время имеют силу в следующей редакции:

**1.1.** Часть четвертая статьи 1 Закона о собраниях определяет: “Пикет это мероприятие, во время которого один или несколько человек в публичном месте с плакатами, лозунгами или транспарантами, или другими атрибутами выражают какие-то идеи и мнения, но в процессе которого не произносятся речи, а также устно высказываются отдельные призывы, лозунги или обращения.”

**1.2.** Часть первая статьи 9 закона предусматривает, что “собрания, пикеты и шествия запрещается проводить ближе 50 метров от зданий резиденции Президента государства, Саайма, Кабинета министров, дум (советов) самоуправлений, судов, прокуратуры, полиции, мест заключения и зданий дипломатических и консульских представительств иностранных государств. Для проведения собраний и пикетов вблизи таких зданий соответствующие институции, за исключением дипломатических и консульских представительств, могут предоставить особые места и ближе 50 метров.”

**1.3.** Часть третья статьи 12 определяет: “К заявлению прилагают:

- 1) копии тех договоров, которые устроитель мероприятия заключил с блюстителями порядка, лицами, ответственными за общественный порядок и безопасность во время мероприятия (предъявив оригиналы);
- 2) письменное согласие владельца или управляющего местом проведения мероприятия на его проведение, если он не является организатором мероприятия и мероприятие не проводится на земле, находящейся в его частной собственности, или на земельных участках, находящихся в частной собственности или частном пользовании.”

**1.4.** Часть вторая статьи 13 закона определяет: “Заявление подается в любом случае, если собрание, шествие или пикет препятствуют движению транспорта и пешеходов.”

**1.5.** Часть шестая статьи 14 закона предусматривает: “Если планируемое количество участников мероприятия превышает сотню, на каждые сто участников отводится не менее двух блюстителей порядка. Если из компетентных учреждений получена информация, что имеется угроза для спокойного и организованного проведения мероприятия,

соответствующее местное самоуправление может потребовать, чтобы устроитель обеспечил не менее четырех блюстителей порядка на каждые сто участников.”

**1.6.** Часть четвертая статьи 15 закона определяет: “После того, как должностное лицо самоуправления рассмотрело заявление о проведении собрания, шествия или пикета, то не ранее 10 дней и не позднее 48 часов до начала мероприятия выполняется одно из следующих действий:

- 1) выдается справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия;
- 2) выдается справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия с определением ограничений на проведение мероприятия;
- 3) выдается мотивированный отказ.”

**1.7.** В свою очередь, статья 16 предусматривает: “Проведение мероприятия не допускается, если устроителю не выдана справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия.”

**1.8.** Часть четвертая статьи 18 закона определяет: “У руководителя мероприятия при себе должна быть выданная должностным лицом самоуправления справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия, и по требованию представителя самоуправления или работника полиции она подлежит предъявлению.”

**2.** Заявитель – **двадцать депутатов 8 Саэйма** – просит признать несоответствующими вышестоящим по юридической силе нормам слова “или другими атрибутами” и “а также устно высказанные отдельные

призывы, лозунги или обращения” части четвертой статьи 1, часть первую статьи 9, слова “блюстителей порядка” пункта 1 части третьей статьи 12, слова “и пешеходов” части второй статьи 13, второе предложение части шестой статьи 14, слова “не ранее 10 дней и” части четвертой статьи 15, статью 16 и часть четвертую статьи 18 Закона о собраниях (далее – оспариваемые нормы).

В заявлении указано, что свобода собраний не является абсолютным и при известных обстоятельствах, когда это требуется защитой очень важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности, государство имеет право ограничить гарантированные Конституцией основные права. Право на свободу собраний признается одной из основ демократического общества, ограничение данного права должно интерпретироваться в узком смысле. Все оспариваемые нормы, более или менее ограничивая право личности на свободу собраний, ставят реализацию данного права в зависимость от разных обстоятельств и условий.

**2.1.** Заявитель считает, что слова “или другими атрибутами”, содержащиеся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, необоснованно расширяют дефиницию пикета, охватывая не только мероприятия, во время которых используются плакаты, лозунги или транспаранты, но и многие другие мероприятия. Это позволяет самоуправлению или полиции квалифицировать в качестве пикета явку на публичное место почти любого лица или группы лиц, например, в том случае, если на них одежда одинакового стиля, и в связи с этим данных лиц можно оштрафовать, если не подано заявление о проведении упомянутого мероприятия.

В заявлении указано, что из-за данного ограничения не имеется возможности для достижения ни одной из упомянутых в статье 116

Конституции Латвийской Республики (далее - Конституция) легитимных целей, поскольку само по себе использование разных атрибутов в публичном месте не вызывает угрозы для прав других людей, демократического устройства государства, безопасности, благополучия или нравственности общества.

Данное ограничение ущемляет также гарантированное статьей 100 Конституции основное право на свободу слова, поскольку данное право распространяется не только на содержание информации и взглядов, но и на форму их распространения и выражения.

**2.2.** В заявлении указано, что слова “а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения”, содержащиеся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, необоснованно сужают дефиницию пикета. Если во время заявленного пикета его участниками устно высказываются призывы, лозунги или обращения, то такие действия признавались бы нарушением Закона о собраниях и в соответствии со статьей 23 Закона о собраниях мероприятие можно было бы объявить закрытым. При этом, у устроителей пикета может возникнуть необходимость высказать адресованные отдельным участникам пикета призывы или команды при выполнении обязанностей, предусмотренных частью первой статьи 20 и частью первой статьи 23 Закона о собраниях.

Заявитель считает, что данное ограничение не соответствует ни одной из упомянутых в статье 116 Конституции легитимных целей.

**2.3.** Заявитель считает, что запрет на проведение собрания, пикета или шествия (далее - мероприятие) ближе 50 метров от зданий определенных учреждений, содержащийся в части первой статьи 9 Закона о собраниях, соответствует легитимной цели – защитить права других людей и безопасность общества, тем не менее это не является необходимым и соразмерным в демократическом обществе. Целью

мероприятия является выражение мнения, еще чаще – протеста, и поэтому необходимо, чтобы такое мнение услышали бы представители власти. Данное ограничение означает, что проведение мероприятий почти невозможно в центре города Риги, а именно, в местах, где их могут заметить представители власти. При этом, ограничение подлежит применению и в выходные и праздничные дни, когда большая часть из упомянутых в части первой статьи 9 Закона о собраниях учреждений не работает.

В заявлении выражено мнение, что данное ограничение особенно несоразмерно в отношении шествий, во время которых потенциальная угроза правам других людей и безопасности общества, связанная с расстоянием от упомянутых в части первой статьи 9 Закона о собраниях зданий, является очень кратковременной. При этом, целью шествия обычно не является выражение мнение о деятельности конкретной институции, в связи с чем возможная угроза не направлена против здания конкретного учреждения.

Возможную угрозу можно предотвратить другими средствами, не ограничивая свободу собраний. Во-первых, можно применять часть вторую статьи 9 Закона о собраниях, которая определяет, что во время мероприятия должен быть обеспечен свободный доступ и подъезд к государственным и муниципальным учреждениям, вблизи которых происходит соответствующее мероприятие. Во-вторых, можно привлечь дополнительные силы полиции для защиты таких зданий.

**2.4.** В заявлении выражено мнение, что установленная в пункте 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях обязанность прилагать к заявлению о проведении мероприятия копии тех договоров, которые устроитель мероприятия заключил с блюстителями порядка, соответствует легитимной цели – защите безопасности общества, однако

не является необходимой и соразмерной в демократическом обществе. Безопасность общества гарантируется другими нормами Закона о собраниях, которые позволяют проверять идентичность блюстителя порядка.

Закон о собраниях не возлагает на устроителя мероприятия обязанности по заключению письменного договора с каждым блюстителем порядка. Поэтому в случае, когда договоренность достигнута в иной форме, представляется невозможным приложить к заявлению о проведении мероприятия копии договора. Должностное лицо может проверить идентичность блюстителя порядка, поскольку в соответствии с пунктом 9 части первой и частью третьей статьи 14 Закона о собраниях в заявлении о проведении мероприятия надлежит указать имя, фамилию, персональный код и место жительства блюстителя порядка. При этом, часть пятая статьи 14 Закона о собраниях предусматривает, что устроитель вправе и после того, когда заявление о проведении мероприятия уже внесено, заменить отдельных блюстителей порядка, в связи с чем имеется возможность, что во время мероприятия порядок будут поддерживать другие лица, а не те, с которыми заключен письменный договор.

**2.5.** Заявитель считает, что часть вторая статьи 13 Закона о собраниях ограничивает применение части первой данной статьи, а именно, если нарушается движение транспорта и пешеходов, надлежит подавать заявление и о тех мероприятиях, о которых в ином случае вносить таковое не надо было бы. В заявлении признается, что данное ограничение соответствует легитимной цели – защите прав других людей, тем не менее не является необходимым и соразмерным в демократическом обществе.

В заявлении указано, что пункт 2 части первой статьи 13 Закона о собраниях, определяя, что заявление не подается, если пикет не организован или публично объявлен, позволяет реализовать свободу собраний в случае, когда пикет является спонтанным. Спонтанная организация пикета признается важной формой реализации свободы собраний, когда лица реагируют на конкретное событие. При применении части пятой статьи 12 Закона о собраниях в увязке с частью второй статьи 13 получается, что спонтанное проведение пикета возможно только в том случае, если это не мешает движению пешеходов. Заявитель подчеркивает: так как реализацию свободы собраний гарантирует Конституция, а не Закон о собраниях, преимущество следовало бы дать праву проводить спонтанный пикет без подачи заявления, а не праву пешеходов выбирать для себя желаемый маршрут.

**2.6.** В заявлении указано, что второе предложение части шестой Закона о собраниях, которое возлагает на устроителя мероприятия обязанность по обеспечению присутствия дополнительных блюстителей порядка в случае угрозы спокойному и организованному ходу мероприятия соответствует легитимной цели – защите безопасности общества и прав других людей. Тем не менее оно не является необходимым и соразмерным в демократическом обществе.

Данное ограничение возлагает на устроителя мероприятия большую ответственность за безопасность мероприятия в том случае, если получена информация об угрозе. При этом в том случае, если устроитель отказался взять на себя дополнительную ответственность, самоуправление может выдать отказ (части шестая и седьмая статьи 15 Закона о собраниях).

Заявитель выражает мнение, что с учетом фундаментального характера свободы собраний такую свободу нельзя ограничивать в тех

случаях, когда связанные с соответствующим мероприятием события, которые устроители не могут контролировать, угрожают безопасности общества. При этом, у государства имеется не только негативная обязанность по возможности не вмешиваться в реализацию свободы собраний, но и позитивная обязанность и ответственность заботиться о том, чтобы ходу мероприятия не мешали бы. И в прецедентном праве США признается, что требования в отношении проведения мероприятия не могут быть зависмы от содержания мероприятия, а также от возможных протестов противников.

**2.7.** Заявитель считает, что установленный частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях запрет на выдачу справки о согласовании мероприятия или отказе раньше 10 дней до начала мероприятия соответствует легитимной цели – защите прав других людей, демократического устройства государства, безопасности, благополучия и нравственности общества, поскольку в случае, когда мероприятие согласовано раньше, обстоятельства могут существенно измениться и может возникнуть необходимость в отмене конкретного и выдаче другого административного акта. Тем не менее, данное ограничение не является необходимым и соразмерным в демократическом обществе, поскольку заметно ухудшает положение личности по сравнению с прежним правовым регулированием, в соответствии с которым должностному лицу полагалось рассмотреть заявление о проведении мероприятия в течение трех дней. В заявлении указано, что прежнее регулирование позволяло лицу своевременно планировать связанные с проведением мероприятия действия и обеспечивало эффективную возможность для обжалования неблагоприятного административного акта, в свою очередь, действующее регулирование не позволяет делать этого даже в том случае, если заявление о проведении мероприятия подано за несколько месяцев до конкретной даты. Данное ограничение негативно влияет на реализацию

свободы собраний, увеличивая при этом риск того, что предупредительные меры не будут надлежаще подготовлены.

Заявитель выражает мнение, что цели данного ограничения можно достичь другими средствами, а именно, используя предусмотренную частью второй статьи 85 Административного процессуального закона возможность по отмене административного акта в связи с изменением обстоятельств.

**2.8.** В заявлении указано, что содержащиеся в статье 16 Закона о собраниях обязанность получать справку от самоуправления и в части четвертой статьи 18 обязанность руководителя мероприятия предъявлять эту справку по требованию представителя самоуправления или сотрудника полиции соответствует легитимной цели – защите прав других людей, демократического устройства государства, безопасности, благополучия и нравственности общества, тем не менее они не являются необходимыми и соразмерными в демократическом обществе.

Заявитель высказывает мнение, что из статьи 103 Конституции, если к ней применяются грамматический, исторический, системный и телеологический методы интерпретации, вытекает только то, что предпосылкой для реализации свободы собраний является информирование о мероприятии (его предварительная заявка). Как указывает заявитель, до вступления в силу изменений к Закону о собраниях часть первая статьи 12 Закона о собраниях определяла, что для проведения тех мероприятий, которые соответствуют требованиям закона, не требуется разрешения государственных или муниципальных учреждений. Статья же 16 действующей редакции Закона о собраниях, вопреки Конституционному регулированию, предусматривает позитивную деятельность самоуправления (разрешение на мероприятие). Статья 116 Конституции не может заменить одну форму регулирования

правовых отношений (предварительная заявка мероприятия), являющуюся ядром статьи 103 Конституции, на иную форму регулирования (получение разрешения).

В заявлении указано, что конституции многих государств-участников Европейского Союза непосредственно гарантируют право на свободу собраний без какой-либо необходимости получать разрешения, а в нормативных актах других государств обычно предусмотрено, что для реализации свободы собраний необходимо предварительно информировать местное самоуправление или учреждение полиции. .

**3. Институция, издавшая оспариваемый акт, – Сэйма – просит Конституционный суд признать заявление необоснованным, а оспариваемые нормы – соответствующими статье 103 Конституции, статье 11 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод (далее - Конвенция) и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах.**

В ответном письме высказано мнение, что свобода собраний требует от государства главным образом того, чтобы государство воздерживалось от вмешательства в реализацию такой свободы. Тем не менее, учитывая то, что во время собраний угрозе могут быть подвергнуты не только участники мероприятия, но и другие лица и нарушен общественный порядок, на государство возложена позитивная обязанность. Этого требуют статьи 103 и 116 Конституции, и основа для реализации такой позитивной обязанности это Закон о собраниях, целью которого является гарантировать разумное равновесие между интересами личности, общества, порядка и безопасности. При разработке Закона о собраниях законодатель для достижения упомянутой цели руководствовался соображениями целесообразности.

**3.1.** Саэйма не согласен с мнением заявителя, что слова “или другими атрибутами”, содержащиеся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, ущемляют установленные статьей 103 Конституции основные права. В ответном письме указано, что включенные в Закон о собраниях пояснения к терминам являются релятивными, цель которых очень обобщенно описать формы, по которым личность может реализовать упомянутые в статье 103 Конституции права, а государство – возложить на нее обязанности.

Саэйма считает, что заявитель очень узко, грамматически интерпретирует часть четвертую статьи 1 Закона о собраниях, к тому же в отрыве от пункта 2 части первой статьи 13, регулирующей проведение неорганизованных или публично не объявленных пикетов. Не являются обоснованными опасения заявителя о том, что включенное в Закон о собраниях разъяснение пикета могло бы допустить необоснованное административное наказание личности на основании статьи 174.<sup>3</sup> Кодекса Латвии об административных правонарушениях.

В ответном письме высказано мнение, что включая соответствующими изменениями в часть четвертую статьи 1 Закона о собраниях слова “или другими атрибутами”, была исправлена неточность, допущенная в ходе разработки Закона о собраниях в 1996 – 1997 годах. Саэйма считает, что было бы нелогичным под словом “пикет” понимать только такое мероприятие, в котором используются лозунги, транспаранты или плакаты, поскольку того же самого воздействия можно добиться и с другими атрибутами. Если собрания организованы или публично объявлены, не имеет большого значения то, в какой форме во время такового выражаются идеи или мнения. К тому же, если бы в часть четвертую статьи 1 Закона о собраниях не были внесены изменения и мероприятие было бы заявлено как пикет, его участникам для выражения

своих идей или мнений было бы запрещено использовать другие средства как только лозунги, транспаранты или плакаты. Внеся изменения, законодатель предложил открытое разъяснение, что более соответствует цели Закона о собраниях и позволяет решать различные жизненные ситуации.

**3.2.** В отношении содержащихся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях слов “а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения” Саэйма указывает, что заявитель рассматривает пикет в качестве единственной формы, в которой личность может высказать идеи и мнения, но не знает, почему не признавать или не хотеть признавать то, что существует также право устраивать собрание – мероприятие, на котором обычно произносятся речи и может использоваться разная атрибутика. В ответном письме высказано мнение, что в статью 1 Закона о собраниях разъяснения шествия, собраний и пикета включены потому, чтобы устроители мероприятия могли бы разрешить следующие вопросы: необходимо ли подать заявление о проведении мероприятия, каким будет характер мероприятия, какие нарушения общественного порядка, сообщения оно могло бы вызвать и т.п. Если лицо желает, чтобы произносились речи, то заявляется собрание, если же лицо желает выразить отношение в иной форме, – можно устраивать пикет или шествие. Только от того, что лицо ошиблось и заявило о пикете, норма закона не вступает в противоречие с вышестоящими по юридической силе нормами.

Саэйма обращает внимание на то, что часть четвертая статьи 1 Закона о собраниях “не запрещает участникам пикета стоять молча”, поскольку они могут выражать свое отношение в иной форме, а не только в речах или обращениях. В каждом конкретном случае оценивается, не переходит ли пикет в собрание. Саэйма считает, что заявитель не понял

содержания данной правовой нормы и допускает, что она может быть неправильно интерпретирована. Тем не менее, одно это еще не означает, что норма вступает в противоречие с вышестоящими по юридической силе нормами. Также нельзя согласиться с утверждениями заявителя, что данная правовая норма не позволяет организаторам пикета и блюстителям порядка выполнять возложенные на них обязанности, а именно, обеспечивать порядок во время пикета.

**3.3.** Саэйма считает, что ограничение, содержащееся в части первой статьи 9 Закона о собраниях, если только оно применяется правильно, соответствует принципу соразмерности. Легитимной целью такого ограничения является гарантировать непрерывную деятельность особо важных государственных учреждений и превентивно предотвращать возможные угрозы безопасности. Чтобы убедиться, является ли ограничение соразмерным, следует выяснить, применима ли данная норма эластично, а именно, таким образом, чтобы в случае необходимости было бы доступно щадящее средство, а не только общий запрет собираться ближе 50 метров от соответствующего учреждения.

Саэйма указывает, что и, к примеру, в США и Германии выбор места мероприятия ограничивается. При полном отказе от принципа запретных зон в то же самое время допускается большая свобода действий должностных лиц и они могут определять, что мероприятие можно проводить не только на расстоянии 50 метров, но и на еще большем и совсем неразумном расстоянии. Таким образом, в Латвии “в таком чувствительном вопросе попытались найти известное равновесие”. Такое равновесие обеспечивает второе предложение части первой статьи 9 Закона о собраниях. Соответствующее учреждение само может установить место проведения конкретного мероприятия, но в законе предусмотрено максимальное расстояние, которое допускается

устанавливать. В связи с этим, по мнению Саэйма, “закон предусматривает щадящее средство и эластичное решение, чтобы для достижения легитимной цели не были бы необоснованно ограничены права личности”.

**3.4.** В ответном письме высказано следующее мнение: даже если содержащаяся в пункте 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях правовая норма, как кажется заявителю, является неполной, это еще не означает, что она находится в противоречии с вышестоящими по юридической силе нормами. Смысл и цель данной нормы состоит в разъяснении того, “в состоянии ли организатор мероприятия обеспечить присутствие блюстителей порядка и убежден ли он в том, что блюститель порядка в самом деле согласился выполнять соответствующие обязанности”. Так как пункт 9 части первой статьи 14 Закона о собраниях позволяет и в заявлении о проведении мероприятия указывать блюстителей порядка, с которыми не заключен отдельный письменный договор, самоуправление, особенно Рижская Дума, допускает, что блюстители порядка – физические лица – могут подписаться на внесенном заявлении о проведении мероприятия. В свою очередь, в том случае, если блюстители порядка юридические лица или объединения лиц, запрашивается письменный договор о поддержании порядка во время мероприятия.

Саэйма считает, что при проведении “телеологической редукции соответствующих неточностей закона, следует признать, что заявителю фактически дается возможность выбора”. Такова, в самом деле, была и воля законодателя, в тексте Закона о собраниях она неточно выражена, “однако в ходе применения эту неточность можно устранять”.

**3.5.** Саэйма указывает, что часть вторая статьи 13 Закона о собраниях, если только она правильно интерпретируется и применяется,

не вступает в противоречие с вышестоящими по юридической силе нормами.

Саэйма считает, что данная оспариваемая норма не ограничивает свободу спонтанных собраний, к тому же имеется необходимость в защите прав других людей. Применяя логические соображения и моделируя практическое применение, можно сделать вывод, что часть вторая статьи 13 Закона о собраниях не распространяется на пикеты, которые не организованы или публично объявлены.

В ответном письме указано, что до спонтанного пикета не представляется возможным прогнозировать ни количество его участников, ни точное место прохождения, время и форму. Если такой пикет состоится, тогда у полиции имеется право установить в отношении его разумные ограничения, чтобы обеспечить возможности для мирно текущего собрания и общественный порядок, а также закрыть мероприятие, если оно не соответствует признакам спонтанного пикета и может угрожать общественному порядку. В свою очередь, часть вторая статьи 13 Закона о собраниях “требует наличия элементов организованности”, таким образом, “пункт 2 части первой статьи 13 и часть вторую той же самой статьи Закона о собраниях нельзя применять кумулятивно. Данные нормы являются взаимоисключающими и одна не ограничивает другую.”

Саэйма обращает внимание на то, что содержащаяся в данной оспариваемой норме обязанность сама по себе не является ограничительной. Норма возлагает обязанность подавать заявление о проведении мероприятия, но не запрещает проводить мероприятия установленного вида. Обязанность подавать заявление о проведении мероприятия возникает только тогда, если одновременно угрозе может подвернуться движение как транспорта, так и пешеходов. Изменения в

часть вторую статьи 13 Закона о собраниях были внесены после конкретных случаев, когда участники мероприятия существенно угрожали и безопасности пешеходов как участников сообщения.

**3.6.** Сайма не согласен с мнением заявителя о том, что содержащееся во втором предложении части шестой статьи 14 Закона о собраниях требование об обеспечении на каждые сто участников по крайней мере четырех блюстителей порядка в случае, когда из компетентных учреждений получена информация об угрозе мирному и спокойному прохождению мероприятия, является несоразмерным. Такие массовые мероприятия заявляются сравнительно редко, и соответствующее решение можно обжаловать в суде как ограничение, установленное в отношении проведения мероприятия. Организатор мероприятия не может игнорировать необходимость гарантирования безопасности и безответственно полагаться на ведение полиции; важным является обязанность о содействии. В ходе формирования данной оспариваемой нормы высказывались мнения, что полиция “может обеспечивать защиту “извне”, а блюстители порядка делают это “изнутри””, и что блюстители порядка могли бы обеспечивать связь с полицией, которую участники мероприятия “могут представлять как вражескую силу”, и таким образом предотвращение угрозы было бы лучше скоординировано.

Сайма не оспаривает того, что у государства имеется позитивная обязанность по обеспечению беспрепятственного хода мероприятия, тем не менее указывает, что запрет на проведение мероприятия в случае, когда не представляется возможным устраниТЬ “нежелательные побочные эффекты”, с определением другого времени, места или продолжительности проведения мероприятия ради интересов безопасности является оправданным, если ущерб, который возникнет в

результате такого мероприятия, будет больше выгоды. От государства нельзя требовать неразумного использования ресурсов и сил для гарантирования безопасности мероприятия. Нельзя согласиться с заявителем, который позитивную обязанность государства представляет как самоцель, а не как средство, обеспечивающее защиту существенных интересов.

**3.7.** В ответном письме указано, что слова “не ранее 10 дней и” части четвертой статьи 15 Закона о собраниях не противоречат статье 103 Конституции. Данное ограничение распространяется не на рассмотрение заявления о проведении мероприятия, а скорее на принятие решения. Чтобы проверить, не угрожает ли мероприятие общественной безопасности или порядку, самоуправление обращается в Полицию безопасности, исходящая от которой информация основывается на результатах оперативной деятельности.

Саэйма указывает, что иногда заявления о проведении мероприятия в определенных датах подаются задолго вперед, а ситуация за это время с точки зрения угрозы общественной безопасности или порядку может измениться. Если оспариваемой нормы не было бы, решение о согласовании мероприятия принималось бы без выяснения фактических обстоятельств, а это в свою очередь вошло бы в противоречие с самой целью согласования – оценивать угрозу общественной безопасности и порядку. Таким образом, установленный в данной оспариваемой норме срок соразмерен обязанностям, которые законом возложены на самоуправление, – качественно оценивать и предотвращать угрозы общественной безопасности и порядку, выяснив фактические обстоятельства. Данный срок не только целесообразен для констатации угрозы, но и обеспечивает эффективный и полноценный процесс рассмотрения заявления о проведении мероприятия и принятия решения.

Если самоуправление в отдельных случаях для принятия решения использует последние часы, отведенные законом, то это не является недостатком закона, а скорее правоприменительным вопросом, входящим в компетенцию самоуправления.

Саэйма обращает внимание на следующее обстоятельство: если бы применялся предложенный заявителем механизм отмены административного акта о согласовании мероприятия в случае изменения фактических обстоятельств на основании части третьей статьи 85 Административного процессуального закона, то самоуправлению надо было бы возмещать адресату административного акта возникшие в связи отменой такого акта убытки и личный ущерб. Таким образом, на самоуправление легла бы неосуществимая обязанность еще задолго до мероприятия предусмотреть связанные с ним угрозы, а также финансовая ответственность.

**3.8.** Саэйма не согласен с мнением заявителя о том, что статья 16 Закона о собраниях противоречит статье 103 Конституции. В ответном письме указывается, что соответствующие административно-правовые отношения возможно регулировать трояко: свободно, сообщая или получая разрешение. То, что статья 103 Конституции предусматривает “уведомительную систему”, а статья 16 Закона о собраниях – “разрешительную систему”, является допущением заявителя, сделанное при грамматической интерпретации слов “заранее заявленные” статьи 103 Конституции. По мнению Саэйма, смысл и цель статьи 103 Конституции состоит в том, что государству не следует обеспечивать охрану мероприятиям, которые заранее не заявлены или не являются миролюбивыми. В упомянутой статье не содержится конкретная форма регулирования административно-правовых отношений – ни “уведомительная система”, ни “разрешительная система”. Статья 103

Конституции разработана, руководствуясь Законом о собраниях, в том числе и редакцией ее статьи 16, и выбор соответствующей системы оставлен в компетенции законодателя. И статья 11 Конвенции допускает, что свобода собраний может быть подчинена “разрешительной системе”.

Саэйма указывает, что статья 116 Конституции допускает ограничение упомянутых в статье 103 прав и заявитель не оспаривает легитимную цель таких ограничений. Одно то, что согласование мероприятия происходит опосредованно через разрешение, еще не означает, что самоуправление проверяет, подвергает цензуре или санкционирует само содержание мероприятия, поскольку “разрешение следует получать не в отношении выражаемых взглядов, а скорее в отношении специфических места, формы и времени выражения таких взглядов”. Таким образом, целью разрешительной системы в контексте свободы собраний является сбалансировать различные свободы личности (свобода слова, свобода выражать свои взгляды в любой форме) и интересы общества (порядок, безопасность, права других людей).

Саэйма считает: если самоуправление имело бы возможность давать только мотивированный отказ, а не справку о проведении мероприятия, тогда любой контроль над ходом мероприятия в соответствии с требованиями закона зависел бы единственно от возможности самоуправления и сотрудников правоохранительных учреждений реагировать на различные возможные события во время мероприятия. Таким образом, закрылась бы возможность для самоуправления и организатора мероприятия путем переговоров договориться об изменении времени, места и маршрута, а значит, любое констатированное нарушение можно было бы устраниить единственно во время проведения мероприятия и на месте или самоуправлению при

констатации такого нарушения автоматически следовало бы запретить мероприятие.

**4. Государственное бюро по правам человека** (далее – ГБПЧ) в своем заключении указывает, что большая часть оспариваемых норм внесена в Закон о собраниях изменениями к закону. ГБПЧ еще в ходе обсуждения законопроекта возражало против установления дополнительных несоразмерных ограничений в отношении свободы собраний, а также внесло свои предложения, которые частично были акцептированы на Комиссии Саайма по правам человека и общественным делам, однако отклонены в ответственной, а именно, Комиссии по обороне и внутренним делам. В настоящее время ГБПЧ направило в Комиссию Саайма по правам человека и общественным делам предложения по изменениям к закону, которые предусматривают изменить порядок организации мероприятия, заменив разрешительную систему на заявительную.

ГБПЧ указывает, что собрания это одна из форм, в какой индивид может реализовать свою свободу слова. Данные права являются основными ценностями демократического государства и в совокупности со свободой объединений – существенными политическими правами. Данные права обеспечивают то, что активное гражданское общество может публично выражать свое мнение, а также быть вовлеченным в демократические процессы.

Начиная с 1 января 2004 года ГБПЧ получило примерно 30 жалоб на ограничения свободы собраний, главным образом в связи с вопросами, которые “актуальны и в настоящее время дебатируются и в публичной среде”. Рассмотрев жалобы, ГБПЧ запрашивало объяснения от ответственных должностных лиц, а также давало заключения сторонам и высказывало публичные мнения.

ГБПЧ считает, что действующее правовое регулирование в целом является неполным и несоразмерно ограничивает права, гарантированные Конституцией. Оптимальным решением данной ситуации было бы пересмотреть его или даже разработать новый закон.

**4.1.** ГБПЧ высказывает мнение, что запрет на высказывание устных призывов, лозунгов или обращений во время пикета, содержащийся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, является несоразмерным и необоснованно сужает осмысление понятия „пикет”. В такой редакции закон облегчает классификацию мероприятий, тем не менее ограничивает свободу слова и особенно проведение спонтанных пикетов. Такое ограничение делает неэффективным установленные Конституцией права, ослабляя сущность и эффект пикета. Ограничиваются право привлечь внимание к конкретной актуальности, и поэтому становится труднее достичь цели пикета. Призывы и лозунги, в зависимости от речей и обращений, это спонтанная реакция на происходящее, поэтому их трудно спланировать и контролировать.

**4.2.** ГБПЧ указывает, что для эффективного обеспечения свободы собраний существенным является место проведения мероприятия и очень часто желания лиц, чтобы выраженные ими мнения непосредственно услышали бы должностные лица. Содержащееся в части первой статьи 9 Закона о собраниях ограничение, которое не позволяет устраивать мероприятие ближе 50 метров от определенных зданий, является несоразмерным и существенно ограничивает данные права. Уменьшается возможность того, что, например, мнение, выраженное на пикете, будет услышано соответствующими должностными лицами. Проведение шествий во многих местах центра Риги вообще невозможно.

ГБПЧ высказывает мнение, что нет ясности, предоставляет ли второе предложение части первой статьи 9 Закона о собраниях лицу

субъективное право требовать, чтобы учреждение предоставило место для проведения мероприятия ближе упомянутых в первом предложении той же самой части 50 метров. Даже если такое субъективное право у лица было бы, неясно, как его эффективно реализовать. В связи с этим нельзя считать, что данная норма в состоянии обеспечить щадящее применение упомянутого ограничения.

**4.3.** ГБПЧ считает, что требование пункта 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях прилагать к заявлению о проведении мероприятия копии тех договоров, которые организатор мероприятия заключил с блюстителями порядка, является несоразмерным административно-бюрократическим ограничением для реализации свободы собраний. Защита безопасности общества достаточно гарантирована и другими законами, которые позволяют проверять идентичность блюстителя порядка.

**4.4.** В заключении ГБПЧ указано, что слова “и пешеходов”, содержащиеся в части второй статьи 13 Закона о собраниях, не соответствуют статье 103 Конституции. То, что заявление о проведении мероприятия подлежит подаче не только в том случае, если мероприятие мешает движению транспорта, но и тогда, если оно может мешать движению пешеходов, фактически означает, что заявление должно быть подано в отношении всех мероприятий, какие только могут состояться в публичном месте, поскольку они всегда мешают движению пешеходов. ГБПЧ слова упомянутой нормы считает несоразмерным ограничением свободы собраний, поскольку они делают почти невозможным проведение спонтанного пикета, хотя в сущности закон это позволяет.

**4.5.** ГБПЧ считает, что второе предложение части шестой статьи 14 Закона о собраниях вызывает у организаторов мероприятия обязанность самим брать ответственность за безопасность мероприятия и в том

случае, если мирному течению мероприятия угрожают какие-то внешние силы или агрессивные сторонники противоположных взглядов. ГБПЧ подчеркивает, что статья 103 Конституции гарантирует для свободы собраний государственную защиту. Факт, что другие организации планируют встречные акции, не может быть основанием для запрета в реализации свободного миролюбивого собрания. У государства имеется позитивная обязанность заботиться о безопасности мероприятия и в том случае, если для большей части общества неприемлемы идеи, выражаемые на мероприятии. В связи с этим, по мнению ГБПЧ, не является правомерным и не соразмеряется с законом возложение на организаторов мероприятия дополнительных обязанностей и бремени, а именно, обеспечение порядка, если мирному ходу мероприятия угрожают другие члены общества.

**4.6.** Как указывает ГБПЧ, оспариваемые слова “не ранее 10 дней и” части четвертой статьи 15 Закона о собраниях, статья 16 и часть четвертая статьи 18 регулируют порядок, в котором подаются и рассматриваются заявления о проведении мероприятия, поэтому их следует оценивать комплексно. Получение разрешения как предварительное условие реализации свободы собраний считается необоснованным и несоразмерным ограничением свободы собраний. Принудительная разрешительная система для реализации свободы собраний является “наследием социалистической системы”, и похожая система еще сохраняется в Литве и Беларуси. Соответствующим Конституции и международным правовым нормам признавался бы порядок, основанный на следующем принципе: если организатор мероприятия, предварительно заявивший о мероприятии, не получил мотивированного отказа, то считается, что проведение мероприятия разрешено.

**5. Латвийский центр по правам человека** (далее – ЛЦПП) в своем заключении указывает, что у центра в ходе разработки изменений к Закону о собраниях имелись возражения по многим предложениям и многократно мнения ЛЦПП принимались во внимание.

**5.1.** ЛЦПП считает, что с дополнением части четвертой статьи 1 Закона о собраниях словами “или другими атрибутами” был формально расширен перечень мероприятий, соответствующих определению понятия пикета, тем не менее сущностью пикета является не используемая атрибутика, а скорее выражение конкретных идей. В свою очередь, изменения к Закону о собраниях не привели к сужению возможностей для выражения определенных идей. ЛЦПП высказывает мнение, что данная норма сама по себе не противоречит вышестоящим по юридической силе правовым нормам, и допускает, что предыдущая редакция позволяла технически обойти норму закона и уклониться от того, что публичное мероприятие, во время которого фактически выражались мнения и идеи, трактовался бы как пикет.

**5.2.** ЛЦПП указывает, что с уточнением дефиниции пикета и дополнением части четвертой статьи 1 Закона о собраниях словами “а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения” был сужен круг тех мероприятий, которые прежде соответствовали понятию пикета. Если во время пикета высказываются призывы, то в соответствии с действующей редакцией закона соответствующее мероприятие скорее является собранием, для проведения которого следует запрашивать справку. Даже если выражение таких призывов или лозунгов не было запланировано, но какой-то участник пикета это все-таки делает, то данного участника или организатора можно наказать в административном порядке.

ЛЦПП обращает внимание на то, что целью пикета является выражение мнений или идей и для реализации данной цели необходима свобода слова, которая включает в себя как сущность, так и форму выражения. Такая свобода предусмотрена статьей 19 Закона о собраниях, которая определяет, что в отношении мероприятий существует свобода слова и языков. Не является обоснованным разрешать выражать мнение в письменном виде, а выражать то же мнение в устной форме запрещать. Существенной функцией пикета в демократическом обществе является спонтанная или сиюминутная реакция на события или их развитие, но оспариваемая норма такую реакцию запрещает. И практически совсем невозможно соблюсти такое ограничение, “по существу – полную тишину”. Количество административных правонарушений на таких мероприятиях увеличится, а не сократиться, как того желал добиться законодатель.

**5.3.** Чтобы свобода слова в тесной связи со свободой собраний была бы эффективной и осуществимой, следует обеспечить, “чтобы мероприятие было бы замечено и услышано целевой аудиторией”. В части первой статьи 9 Закона о собраниях перечислены именно те государственные и муниципальные учреждения, о деятельности или отношении которых к жителям важно высказать свое мнение. Является ли соразмерным 50 метровое расстояние от упомянутых в оспариваемой норме учреждений – это следует оценивать отдельно для каждого учреждения, учитывая его физическое расположение. Следовало бы учесть и другие обстоятельства. Например, необоснованно одинаковое регулирование мероприятий в рабочие и выходные дни.

ЛЦПП обращает внимание и на то, что в части второй статьи 9 Закона о собраниях установлена обязанность обеспечивать свободный доступ и подъезд к государственным и муниципальным учреждениям,

стало быть, такого рода помехи не допускались бы и в том случае, если 50 метровое расстояние не было бы установлено.

**5.4.** ЛЦПП считает, что требование пункта 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях предъявлять заключенный с блюстителями порядка договор является логичным, если уже закон предусматривает, что организатор мероприятия ответственен за обеспечение порядка во время мероприятия и для проведения мероприятия следует подавать заявку. Тем не менее заключение договора является проблематичным по нескольким аспектам.

Во-первых, это дополнительное бремя, если организатор может обеспечивать порядок, и не заключая особого договора с блюстителями порядка. Во-вторых, если договор и заключен до момента, когда заявка на проведение мероприятия подана, то до проведения мероприятия он может быть изменен или отменен. В-третьих, если от самоуправления не получена справка о проведении мероприятия, обязательства организатора с блюстителями порядка остаются в силе.

В связи с этим сомнительной является целесообразность соответствующего требования, поскольку ограничивается круг тех лиц, которые в состоянии эффективно реализовать свои права на миролюбивое собрание.

**5.5.** ЛЦПП указывает, что слова “и пешеходов”, содержащиеся в части второй статьи 13, несоразмерно ограничивают норму пункта 2 части первой статьи 13, которая определяет, что для проведения спонтанного пикета заявку подавать не следует. Пикет для достижения своей существенной цели должен происходить в публичном месте, где находятся и другие люди. Невозможно представить, чтобы пикет абсолютно не мешал бы движению пешеходов. Таким образом, в соответствии с требованиями данной оспариваемой нормы заявка

подается о любом пикете, и такое ограничение возможностей спонтанного собрания несоразмерно ущемляет свободу собраний.

**5.6.** ЛЦПП считает, что по второму предложению части шестой статьи 14 Закона о собраниях на организатора мероприятия возлагается слишком большое бремя ответственности, хотя в принципе ответственность за поддержание порядка не противоречит свободе собраний. Из формулировки статьи 103 Конституции вытекает, что и само демократическое государство является ответственным за эффективную реализацию свободы собраний. Если у компетентного государственного учреждения имеется информация о возможных беспорядках, которые все-таки не настолько серьезны, чтобы запретить мероприятие, то ответственность за проведение мероприятия без помех государству следует взять на себя. Это вытекает из части третьей статьи 3 Закона о собраниях, которая определяет, что государство не только обеспечивает возможность собраний, но и заботиться, чтобы собрания не прерывались.

**5.7.** ЛЦПП указывает, что слова “не ранее 10 дней и” части четвертой статьи 15, с одной стороны, мешают организатору мероприятия своевременно планировать возможные изменения в прохождении мероприятия, если изменились обстоятельства. С другой стороны, если обстоятельства, которые могли бы ограничить допустимость мероприятия, изменились, то предусмотреть их за более чем 10 дней нереально. ЛЦПП считает, что в отношении любого ограничения собраний, которое выражается как невыдача справки, обязательно должно быть исключение и обоснование с конкретной легитимной целью и соразмерным решением, поэтому и период времени для получения справки до планируемого мероприятия подлежит индивидуальной оценке. Поэтому 10 дневный срок необоснованно ограничивает свободу собраний и не является необходимым. Если обстоятельства существенно

изменились, орган, выдающий справку, может отменить предыдущее решение.

**5.8.** ЛЦПП выражает мнение, что статья 16 Закона о собраниях не соответствует статье 103 Конституции и нормам о свободе собраний, установленным в обязательных для Латвии международных документах. Такое регулирование в части первой статьи 12 Закона о собраниях существовало и до внесения соответствующих изменений, тем не менее тогда закон содержал противоречивые нормы. С изменениями к Закону о собраниях противоречия были устраниены, тем не менее законодатель, исключив из закона часть первую статьи 12, сузил возможности для реализации содержащихся в статье 103 Конституции основных прав, и даже свое предыдущее намерение.

В заключении ЛЦПП указано: даже в том случае, если принимается, что у содержащегося в оспариваемой норме, а именно, статье 16 Закона о собраниях имеется легитимная цель – гарантирование общественной безопасности и порядка, такая норма все-таки не является необходимой в демократическом обществе. Во многих государствах никакого разрешения для проведения мероприятия не требуется, однако у ответственных учреждений имеется возможность в случае необходимости установить ограничения, если только для них имеется узко интерпретируемое, легитимное и реальное основание. Реализованное в такой форме вмешательство государства и самоуправлений в осуществление свободы собраний является менее ограничительным и достаточным, чтобы гарантировать общественную безопасность и порядок.

**5.9.** Часть четвертая статьи 18 Закона о собраниях, по мнению ЛЦПП, возлагает на руководителя мероприятия непропорциональную обязанность и без легитимной цели ограничивает его свободу действий в

организации миролюбивого собрания. Если справка выдана, то самоуправление очевидно информировано о мероприятии и о его устроителях. Именно самоуправлению, а не организаторам мероприятия, следует брать ответственность за информирование полиции и за консультации с полицией.

## **Часть выводов**

### **I**

**6.** Статья 103 Конституции определяет: „Государство защищает предварительно заявленные миролюбивые собрания и шествия, а также свободу пикетирований.”

Так как в данной статье закреплена свобода собраний, это означает, что данная свобода признается одной из основных прав личности и ценностей демократического общества. Свобода собраний является существенной предпосылкой функционирования правового государства.

Так как свобода собраний признана ценностью конституционного ранга, обязанностью государственной власти является обеспечить реализацию такой свободы.

**7.** Свобода собраний равно как свобода объединений и свобода слова относится к существенным политическим правам личности.

Статья 103 Конституции обеспечивает субъективное право личности участвовать в миролюбивых шествиях, собраниях и пикетах и свободно выражать свои взгляды и мнение. Свобода собраний способствует проявлению в государстве политической активности личности.

Свобода собраний это существенный элемент демократического общества, который обеспечивает обществу возможность влиять на политические процессы, в том числе и критиковать политическую власть

и протестовать против действий государства. Осуществляя предусмотренные статьей 103 Конституции права, люди могут совместно обсуждать важные проблемы, оказывать поддержку реализуемой государством политике или также осуждать ее. Свобода собраний обеспечивает людям возможность сообщать обществу свое мнение или взгляды.

Как признается зарубежными экспертами права при оценке регулирования Закона о собраниях, возможности эффективно использовать право на миролюбивые собрания, как это предусматривает статья 103 Конституции, позволяет участникам гражданского общества участвовать в государственной политике и общественных делах. Кроме того, данное право в совокупности с другими аналогичными правами (например, свобода слова, свобода прессы) превращается в инструмент, который люди могут использовать, чтобы выразить свое неудовлетворение тем, что не соблюдаются другие, закрепленные в Конституции основные права личности (см. *Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”*, стр.2 // материалы дела, том 3, стр. 96).

**8.** Заявитель просит оценить соответствие оспариваемых норм не только статье 103 Конституции, но и обязательным для Латвии международно-правовым нормам – статье 11 Конвенции и статье 21 Пакта.

**8.1.** Статья 11 Конвенции определяет:

„1. Каждый человек имеет право на свободу миролюбивых собраний и объединений, включая право учреждать профсоюзы и вступать в таковые, чтобы отстаивать свои интересы.

2. Использование настоящих прав не может подвергаться никаким ограничениям, за исключением тех, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе, чтобы оберегать интересы

безопасности государства или общества, не допускать беспорядков или преступных деяний, охранять здоровье или нравственность, или права и свободы других людей. Настоящей статьей не запрещается устанавливать законные ограничения в отношении использования настоящих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или государственного управления.”

В свою очередь, статья 21 Пакта предусматривает, что „признается право устраивать миролюбивые собрания. В отношении использования настоящих прав не имеется никаких ограничений, за исключением тех, которые предусмотрены в соответствии с законом и которые в демократическом обществе необходимы для защиты интересов государственного или общественного порядка, здоровья и нравственности жителей или прав и свобод других людей”.

**8.2.** Конституционный суд уже многократно приходил к выводу, что целью законодателя не было противопоставление содержащихся в Конституции основных прав международным нормам по правам человека. Обязанность применять международные нормы при интерпретации установленных Конституцией основных прав вытекает из статьи 89 Конституции, которая определяет, что государство признает и охраняет основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и обязательными для Латвии международными договорами, то есть обязательными для Латвии международными правовыми нормами.

Из данной статьи видно, что при принятии главы 8 Конституции „Основные права человека” законодатель стремился добиться гармонии между установленными Конституцией нормами по основным правам с международными нормами по правам человека, а не их противопоставления (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 января 2000 года по делу № 2000-03-01 и

*пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 17 января 2002 года по делу № 2001-08-01).*

Конвенция и Пакт, а также практика применения этих двух международных документов по правам человека оказывает влияние на интерпретацию содержащихся в Конституции основных прав и принципов правового государства. Обязательные для Латвии международные нормы по правам человека и практика их применения на уровне конституционных прав служат в качестве средства интерпретации, чтобы установить содержание и объем основных прав и принципов правового государства постольку, поскольку они не приводят к принижению или ограничению содержащихся в Конституции основных прав (см. *пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

В связи с этим соответствие оспариваемых норм статье 11 Конвенции и статье 21 Пакта подлежит анализу в общей связи со статьей 103 Конституции.

**9.** Государство в отношении основных прав, в том числе и свободы собраний, может определять порядок реализации и ограничения. Таким образом государство обеспечивает применение соответствующих основных прав, а также охраняет права других лиц и иные конституционные ценности.

Тем не менее, произвольное ограничение основных прав недопустимо. Их можно ограничить только в установленных Конституцией случаях, если того требует защита важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности (см. *пункт 8 решения Конституционного суда от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01*).

Несмотря на особое значение свободы собраний, она тем не менее не является абсолютной. Статья 116 Конституции *expressis verbis*

определяет, что права личности, установленные статьей 103 Конституции, можно ограничить в случаях, предусмотренных законом, чтобы обеспечить права других людей, демократическое устройство государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества.

В связи с этим свободу собраний можно ограничить, если только ограничения установлены принятым в надлежащем порядке законом в пользу важных интересов, то есть легитимной цели и соразмерны (пропорциональны) данной цели.

Это означает, что институциям государственной власти необходимо по возможности воздерживаться от ненужных обременительных ограничений свободы собраний.

Такое признание сформулировано и в практике административных судов: “Одной из основных целей свободы собраний является свободно позволять лицам публично и совместно выражать свое мнение обществу, привлекая его внимание к отдельным проблемам. Это одна из важнейших свобод личности, и ограничения в отношении реализации свободы собраний следует определять очень осторожно” (*пункт 16 решения Административного окружного суда от 23 августа 2004 года по делу № 143/АА751-04/4// материалы дела Конституционного суда за № 2005-18-01, стр. 98*).

**10.** Оспариваемые нормы содержатся в Законе о собраниях. Как Закон о собраниях от 16 января 1997 года, так и изменения к Закону о собраниях от 10 апреля 2003 года, 18 марта 2004 года и 2 ноября 2005 года, которые относятся к оспариваемым нормам, приняты и провозглашены в надлежащем порядке.

Поэтому, при оценке каждой оспариваемой нормы в отдельности, не имеется необходимости в проверке каждый раз, установлено ли содержащееся в ней ограничение основных прав принятым в надлежащем порядке законом.

## II

**11.** В статью 1 Закона о собраниях законодатель включил легальные определения понятий „собрание”, „шествие” и „пикет”. Они конкретизируют использованные в статье 103 Конституции понятия. Однако, как указано в ответном письме Саэйма, и эти дефиниции являются в общем релятивными (см. *материалы дела, том 1, стр. 44*). Поэтому правильное понимание понятий „собрание”, „шествие” и „пикет” может сложиться только на практике применения правовых норм и особенно на практике административных судов.

Обычно понятия, содержащиеся в Конституции, конкретизируются в форме легальных дефиниций с целью нормативно интерпретировать такие абстрактные понятия, чтобы облегчить работу правоприменителей.

Тем не менее, в отдельных случаях представляется возможным, что законодатель, законодательным путем конкретизируя какие-то, содержащиеся в Конституции понятия, в дефиницию встраивает такие условия, которые по существу ограничивают установленные Конституцией основные права.

**12.** Часть четвертая статьи 1 Закона о собраниях определяет, что „пикет это мероприятие, во время которого один или несколько человек в публичном месте с плакатами, лозунгами или транспарантами или другими атрибутами выражают какие-то идеи и мнения, но не произносятся речи, а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения”.

В данной норме оспариваются слова „или другими атрибутами”. В легальную дефиницию пикета эти слова были включены изменениями к Закону о собраниях от 2 ноября 2005 года.

**12.1.** Протоколы Юридической комиссии Саэйма свидетельствуют, что понятие „пикет” первоначально предусматривалось дефинировать в следующем виде:

„Пикет – мероприятие, во время которого люди, стоящие в публичном месте, с плакатами, лозунгами или транспарантами выражают свое мнение, протест или требования, но не произносятся речи” (*протокол № 39 заседания Юридической комиссии 6-го Саэйма от 12 марта 1996 года // материалы дела, том 2, стр. 10*).

Уже при обсуждении редакции Закона о собраниях от 16 января 1997 года на заседании Юридической комиссии Саэйма были высказаны возражения против слишком узкой дефиниции пикета.

Товарищ президента министров Зиедонис Чеверс внес предложение уточнить данную дефиницию, исключив в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях слова „стоящие в публичном месте, с плакатами, лозунгами или транспарантами” и слова „протест или требования, но не произносятся речи” (*материалы дела, том 2, стр. 52*). Обосновывая такое предложение, советник товарища президента министров Линард Муциньш на заседании Юридической комиссии указал, что в законопроекте понятие „пикет” трактуется слишком узко, а именно, дефиниция „не включает случаи, когда выражение мнения во время пикета происходит не с плакатами, лозунгами или транспарантами, а другими средствами, например, соответствующим образом одеваясь, заклеивая рот и др.” (*протокол № 75 заседания Юридической комиссии 6-го Саэйма от 29 мая 1996 года // материалы дела, том 2, стр. 28*). Тем не менее данное предложение было отклонено.

**12.2.** В результате такого решения комиссии до 2 ноября 2005 года, когда были приняты изменения к части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, были исчерпывающе перечислены атрибуты, которые можно было использовать во время пикета, а именно, плакаты, лозунги и транспаранты. Учитывая, что за использование других атрибутов теоретически существовала возможность налагать штраф на участников пикета за несоблюдение Закона о собраниях, Сайэма изменениями к

Закону о собраниях от 2 ноября 2005 года расширил дефиницию пикета, отказавшись от исчерпывающего разъяснения. Вместо этого в норму включено открытое разъяснение понятия (см. *материалы дела, том 1, стр. 45*).

И ЛЦПП считает, что данное изменение расширяет легальную дефиницию пикета и не считается такой, которая ограничивала бы установленные Конституцией основные права (см. *материалы дела, том 1, стр. 65*).

**Таким образом, слова „или другими атрибутами”, содержащиеся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, соответствуют статье 103 Конституции.**

**13.** Заявитель оспаривает и слова „а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения”, также содержащиеся в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях.

**13.1.** Внеся с изменениями от 2 ноября 2005 года в часть четвертую статьи 1 Закона о собраниях запрет высказывать во время пикета призывы, лозунги или обращения, законодатель сузил понятие пикета, а также ограничил права личности во время пикета. Так как в данном случае, давая определение используемому в статье 103 Конституции понятию „пикет”, установлено ограничение свободы собраний, необходимо оценить, имеется ли у данного ограничения легитимная цель и является ли само ограничение соразмерным.

**13.2.** Проект изменений к Закону о собраниях от 2005 года свидетельствует, что слова „а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги или обращения” включены в часть четвертую статьи 1 по предложению депутата Михаила Пиеткевича, которое было поддержано ответственной комиссией при уточнении первоначального текста (см. *материалы дела, том 3, стр. 65*). Обосновывая свое

предложение, депутат Комиссии по обороне и внутренним делам подчеркнул, что сущность пикета состоит не в речах, поскольку в этом случае это уже не пикет (см. *протокол № 252 заседания Комиссии Саэйма по обороне и внутренним делам от 26 октября 2005 года// материалы дела, том 3, стр. 35*).

И в ответном письме Саэйма указан смысл дополнения к части четвертой статьи 1 Закона о собраниях, а именно, четко отделить пикет от других форм реализации свободы собраний – собраний, в ходе которых произносятся речи. Разграничение форм реализации свободы собраний связано с необходимостью выяснения должностными лицами самоуправления характера заявленного мероприятия, а также то, будет ли на мероприятии использоваться звукоусилительная аппаратура и какие нарушения общественной безопасности и движения могут иметь место (см. *материалы дела, том 1, стр. 45*).

Чтобы быть оправданным, ограничение основных прав должно служить установленной легитимной цели – защищать другие ценности конституционного ранга (см. *пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*). В отношении реализации свободы собраний, в том числе и свободы пикетов, ограничение можно устанавливать, чтобы обеспечить права других людей, демократическое устройство государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества.

Как цель законодателя при принятии оспариваемых изменений к части четвертой статьи 1 Закону о собраниях, так и выраженное в ответном письме Саэйма мнение свидетельствуют, что при принятии данных изменений законодатель стремился точнее ограничить пикеты от других форм реализации свободы собраний, и особенно от собраний.

**13.3.** Первое предложение части второй статьи 1 Закона о собраниях определяет, что „собрание организуется с целью собираться

для встречи с людьми и высказывать какие-то идеи и мнения”. В свою очередь, в части четвертой статьи 1 Закона о собраниях использованы четыре понятия – „призывы”, „лозунги”, „обращения” и „речи”, чтобы указать на их устную форму, которые запрещаются на пикетах. Вывод, что пикет от собрания отличается по тому, планируются ли на соответствующем мероприятии выступления.

Используемая в дефиниции собрания формулировка „высказывать какие-то идеи и мнения” не может быть проанализирована в отрыве от другой цели собраний, а именно, „встречаться с людьми”. Собрание это такая форма реализации свободы собраний, что лица встречаются, чтобы взаимно обменяться мнениями и идеями. Смысл собрания состоит во внутренней коммуникации участников. В свою очередь, целью пикета является привлечение внимания других людей, в том числе должностных лиц, к выражаемой его участниками идее или мнению. Группа участников может привлечь внимание не принадлежащих к себе людей как с использованием плакатов, лозунгов, транспарантов или других атрибутов, так и словесно выраженной конкретной информацией. Однако словесная информация обращена наружу, то есть адресована другим людям.

Запрет на высказывание во время пикета призывов, лозунгов или обращений подлежит дифференцированной оценке в отношении каждой вербальной формы коммуникации.

**13.4.** Призывы и лозунги это спонтанная реакция на происходящее, спонтанное проявление свободы слова в отличие от речей или обращений, которые заранее подготавливаются. С помощью коротких и громких призывов или лозунгов участники также могут привлечь внимание окружающих людей к конкретной проблеме общественной жизни или выразить осуждение происходящего. В связи с этим запрет высказывать устно отдельные призывы или лозунги делает установленные Конституцией права неэффективными и иллюзорными. Поэтому

обоснованным является предложение ГБПЧ отделять запрет высказывать призывы и лозунги от запрета произносить обращения (см. *материалы дела, том 1, стр. 76*).

И в ответном письме Саэйма указано, что участникам пикета не следует соблюдать полную тишину, участники пикета могут выразить свое отношение и устно (см. *материалы дела, том 1, стр. 46*). По мнению Конституционного суда, именно призывы и лозунги являются такой допустимой формой проявления свободы слова, когда вербальная коммуникация направлена на привлечение внимания других людей, а не для внутреннего общения группы, обсуждая и дебатируя о какой-то актуальной проблеме.

Можно согласиться с мнением, выраженным заявителем, что запрет во время пикета устно высказывать призывы или лозунги не обеспечивает защиту ни одной другой ценности конституционального ранга. Устное высказывание призывов и лозунгов само по себе не угрожает демократическому устройству государства, правам других людей, безопасности, благосостоянию и нравственности общества (см. *материалы дела, том 1, стр. 3*). Это в свою очередь означает, что у данного ограничения не имеется легитимной цели.

**В связи с этим слова „а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги” части четвертой статьи 1 Закона о собраниях не соответствуют статье 103 Конституции.**

**14.** В латышской литературе у каждого понятия „лозунг”, „призыв” и „обращение” имеется свое определенное содержание. „Лозунг” это „приглашение, вызов, с помощью которого в емкой форме высказывается идея, мысль, а также задание, политическое требование” (*Словарь латышского языка. Riga: Avots, 2006, стр. 607*). В свою очередь, „призыв” это вызов, приглашение; кратко высказанная главная мысль, идея” (*там же, стр. 971*). Напротив, „обращение” это „короткая речь,

вводные слова, с помощью которых (некто) обращается к слушателям” (там же, стр. 1134).

**14.1.** В Латвии свобода собраний в качестве единого целого конституционно не охраняется в отличие от многих демократических государств (см., например, часть первую статьи 47 Конституции Эстонской Республики, статью 36 Конституции Литовской Республики, статью 57 Конституции Польской Республики, статью 8 Основного закона Федеративной Республики Германии, статью 17 Конституции Итальянской Республики и др.). И статья 97 проекта II части Конституции предусматривала, что граждане имеют право собираться (см. стенограмму 2 заседания V сессии Конституционного собрания Латвии от 18 января 1922 года). Напротив, в статье 103 Конституции предусмотрена защита конкретных форм реализации свободы собраний – собраний, шествий и пикетов. Поэтому допустимо, что в отношении каждой формы реализации свободы собраний, учитывая ее специфику, устанавливается отдельное правовое регулирование.

**14.2.** Так как произношение речей, а именно, внутренняя коммуникация собравшихся лиц, является признаком собрания, законодатель обоснованно определил, что в случае с пикетом такого рода внутренняя коммуникация не допустима. Если лица желают встречаться между собой и обсуждать какие-то актуальные вопросы, для этого следует подать заявку о собрании, а не пикете. У пикета как формы реализации свободы собраний имеется своя цель, для достижения которой произношение речей не является необходимым.

В отличие от „лозунгов” и „призывов” „обращения” как средство вербальной коммуникации четко и точно не отграничиваются от „речей”. Обращение в большей мере подвид речи („короткая речь”) и не направлено к привлечению внимания прохожих, но часто применяется собравшимися лицами для взаимного обмена мнениями. В связи с этим,

из первого предложения части второй статьи 1 Закона о собраниях вытекает, что произнесение обращений, также как и произнесение речей, сегодня уже является признаком собрания как формы реализации свободы собраний. Поэтому законодатель обоснованно запретил произносить речи во время пикета.

**Таким образом, слова „или обращения” части четвертой статьи 1 Закона о собраниях соответствуют статье 103 Конституции.**

### III

**15.** Статья 16 Закона о собраниях определяет, что „проводить мероприятие не допускается, если организатору не выдана справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия”. В свою очередь, часть четвертая статьи 18 предусматривает: „У руководителя мероприятия с собой должна быть выданная должностным лицом самоуправления справка, удостоверяющая, что у самопуравления не имеется возражений против проведения мероприятия, и по требованию представителя самоуправления или работника полиции она должна быть предъявлена.”

Заявитель оспаривает соответствие установленной в данной норме обязанности получать „справку, удостоверяющую, что у самопуравления не имеется возражений против проведения мероприятия” статье 103 Конституции.

**16.** Для того, чтобы лицо имело бы возможность совершать какие-либо действия, в том числе реализовать установленные конституцией основные права, государство может определять как обязанность о предварительном уведомлении, так и обязанность получать предварительное разрешение компетентных институций перед совершением каких-либо действий (см.: *Paine F. J. Vācijas vispārīgās*

*administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu Namu Aģentūra, 2002, strp. 143).*

Как обязанность предварительно уведомлять о совершении каких-либо действий (заявительная система), так и обязанность получать разрешение (разрешительная система) являются ограничением основных прав. Поэтому нельзя согласиться с выраженным в практике административных судов выводом, что „с предписанием об обязанности заявлять мероприятие под открытым небом не ограничивается право на собрания” (*Пункт 13 решения Административного окружного суда от 2004 года по делу № 143/AA858-04/3 // материалы дела, том 1, стр. 145*).

**17.** Чтобы проверить, соответствует ли оспариваемая норма статье 103 Конституции, необходимо выяснить, какая система реализации свободы собраний предусмотрена статьей 103 Конституции и какую систему предусматривает Закон о собраниях.

**18.** Статья 103 Конституции определяет, что “государство защищает предварительно заявленные миролюбивые собрания и шествия, а также свободу пикетов”, т.е., свободу собраний возможно реализовать, предварительно заявляя о соответствующем мероприятии.

В латышском литературном языке понятием „заявить” обозначают обязанность „официально сообщить, поставить в известность (напр., о начале какого-либо действия)” (*Latviešu valodas vārdnīca. Rīga: Avots, 2006, str. 847*). В данное понятие не входит обязанность получать предварительное разрешение, чтобы реализовать свои основные права.

В связи с этим можно сделать вывод, что Конституция для реализации свободы собраний предусматривает заявительную систему. Тем не менее, метод грамматического толкования это только первый из методов толкования, и неправильно руководствоваться единственno словесным смыслом нормы (см. пункт 6 постановления Конституционного суда от 22 апреля 2005 года о прекращении

*судопроизводства по делу № 2004-25-03). Поэтому необходимо выяснить содержание понятия „предварительно заявленный”, используя также другие методы толкования.*

**19.** Условие, что свободу собраний можно реализовать путем предварительного заявления в конституционное право Латвии было включено еще до принятия главы 8 Конституции в 1998 году.

**19.1.** Уже в 1922 году Конституционное собрание предусматривало на конституционном уровне закрепить гарантии для свободы собраний. Статья 97 проекта II части Конституции предусматривала: „Граждане имеют право, предварительно заявляя в соответствующее учреждение, как в закрытых помещениях, так и под открытым небом созывать собрания и мирно, без оружия собираться.”

Обсуждая данную норму на Конституционном собрании, вокруг слов „предварительно заявляя” развернулись дебаты. Член Конституционного собрания Феликс Циеленс предложил исключить упомянутые слова и „ввести в Латвии такую практику, такую форму созыва собраний, которая существует в Англии. В Англии существуют правила о собраниях, что таковые могут происходить без предварительного заявления или сообщения полиции, или какому-либо другому государственному учреждению” (*стенограмма 2 заседания V сессии Конституционного собрания Латвии от 18 января 1922 года*).

Против такого предложения Ф.Циеленса от имени Комиссии по разработке Конституции выступил Янис Пургалс, давший среди прочего разъяснение понятия „предварительно заявляя”. Я.Пургалс подчеркнул, что Комиссия по разработке Конституции взвесила и отклонила предложение Ф.Циеленса, потому-что „по крайней мере в интересах порядка надо знать, какое собрание состоится, чтобы таким образом не нарушалось сообщение и нужны были гарантии, что спокойствие и

порядок будт поддерживаться” (*стенограмма 2 заседания V сессии Конституционного собрания Латвии от 18 января 1922 года*).

Таким образом, приходим к выводу, что для реализации свободы собраний предусматривалось установить предварительно заявительную, а не разрешительную систему.

**19.2.** Так как Конституционное собрание не приняло II часть Конституции, Саёйма, желая обеспечить защиту свободы собраний, принял в 1923 году закон, который регулировал порядок реализации такой свободы (*Likums par sapulcēm // Valdības Vēstnesis, 1923. gada 18. jūlijā, № 153*).

Закон о собраниях предусматривал уведомительную систему, а в особых случаях – разрешительную систему. В тексте закона для обозначения уведомительной системы использован термин „предварительное заявление”, в свою очередь, о наличии разрешительной системы свидетельствует использованное в отдельных нормах понятие „разрешение”.

В соответствии с примечанием к статье 1 Закона о собраниях разрешение было необходимо для организуемых иностранцами собраний и шествий. Также разрешение было необходимо „для собраний под открытым небом на расстоянии одной четверти километра от места заседаний Саёйма во время заседаний” (статья 4 закона) и „шествий по улицам и площадям” (статья 17 закона). В других случаях об организуемом мероприятии надо было предварительно заявить, если только закон прямо не предусматривал противное, а именно, что предварительное заявление или разрешение не являются необходимыми (статья 3 и 19 закона).

**19.3.** И после восстановления независимости государства в актах конституционного ранга о свободе собраний и в проектах таковых законодатель использовал понятие „предварительно заявленное”.

Первое предложение части первой статьи 46 разработанного в 1991 году проекта Основного закона Латвийской Республики переходного периода определяла: „Государство гарантирует свободу предварительно заявленных миролюбивых собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.” Чтобы не возникало сомнений относительно содержания понятия „предварительно заявленное”, во втором предложении части первой статьи 46 было особо подчеркнуто: „Для их проведения разрешения государственных институций не требуется” (*Latvijas Republikas Pamatlikums pārejas periodam // Diena, pielikums „Likumi, lēmumi, oficiālie dokumenti”, 1991. gada 12. jūlijs, № 26*).

Аналогичное понимание свободы собраний подтвердил и конституционный закон от 10 декабря 1991 года „Права и обязанности человека и гражданина” (см.: *Konstitucionālais likums „Cilvēka un pilsoņa tiesības un pienākumi” // Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 1992. gada 30. janvāris, № 4*). Когда проект конституционного закона был внесен в Верховный совет, в первом предложении статьи 32 проекта было предусмотрено: „Государство гарантирует свободу предварительно заявленных миролюбивых собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Для их проведения разрешения государственных институций не требуется.” Во втором чтении по предложению референта второе предложение части первой статьи 32 было исключено. Референт Карлис Лиепиньш обосновал свое предложение следующим образом: “Поскольку в первом предложении уже сказано, что государство гарантирует, значит все в порядке. И такой запрет или фактически разрешение уже никто не требовал даже в такие трудные времена, как два года назад” (стенограмма заседания Верховного совета Латвийской Республики от 21 ноября 1991 года). Депутаты Верховного совета акцептировали данное предложение, и вышепрочитанное второе предложение части первой статьи 32

конституционного закона не было принято. Однако данная норма была отклонена не потому, что депутаты акцептировали разрешительную систему, а скорее обратное – по мнению депутатов, слова “предварительно заявленное” ясно подтверждают, что любая разрешительная система полностью исключена.

Таким образом, в контексте свободы собраний у понятия “предварительно заявленное” в конституционном праве Латвии имеются старые традиции и ясное содержание.

**20.** В обязательных для Латвии международных нормах по правам человека не делается никакого выбора в пользу заявительной или разрешительной систем. Ни статья 11 Конвенции, ни также статья 21 Пакта *expressis verbis* не разрешают данный вопрос, а именно, установление порядка реализации свободы собраний оставлено на усмотрение государств-участников.

Европейская комиссия по правам человека при интерпретации статьи 11 Конвенции пришла к выводу, что установление разрешительной системы само по себе не означает нарушения данной статьи, если только такая система оправданна [см.: *Appel 8191/78, Rassemblement Jurassien Unité v Switzerland, 17 DR 93 (1979)*].

Напротив, в практике применения Пакта выкристаллизировалось признание, что требование о получении разрешения не соответствует статье 21 Пакта. Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций в последних заключениях многократно указывал отдельным государствам, что разрешительная система неблагоприятно сказывается на реализации свободы собраний, и рекомендовал произвести улучшения в данной области [см., например, *заключительные выводы сообщения Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций о выполнении предусмотренных Пактом обязательств по Корейской*

Республике (A/47/40 (1992) 113, §§ 517 – 518), Танзании (A/48/40, vol. I (1993) 35, §§ 185, 188) и Беларуси (A/53/40, vol. I. (1998) 26, §§ 145, 154)].

Обязательные для Латвии нормы международного права и практика их применения не свидетельствуют об обязательной государственной обязанности отказаться от разрешительной системы при реализации свободы собраний. В свою очередь, в статье 103 Конституции выбор сделан в пользу заявительной системы (см. пункт 19 настоящего решения).

Разрешительную систему при реализации свободы собраний можно ввести только путем внесения изменений в статью 103 Конституции. Заявительная система обеспечивает лицу широкие возможности для реализации соответствующих основных прав, чем разрешительная система. В данном случае надлежит сделать вывод, что Конституция гарантирует расширенную свободу основных прав.

**21.** В Законе о собраниях *expressis verbis* не предусмотрена обязанность лица получать разрешение для реализации свободы собраний.

Вывод, что разрешение необходимо, вытекает из понятия „справка, удостоверяющая, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия”, использованного в статье 16 Закона о собраниях, поскольку наличие такой справки является предварительным условием реализации свободы собраний. И нормы главы III „Подача заявления” Закона о собраниях в целом свидетельствуют о разрешительной системе как о предварительным условием реализации свободы собраний.

**21.1.** То, что Закон о собраниях предусматривает разрешительную систему, вытекает также из дебатов депутатов в Саэйме.

Так, например, депутат Петерис Симсонс, участвуя в дебатах о выдаче депутата Арвида Улмиса для наложения административного

наказания, подчеркнул: „Статья 103 Конституции ясно и четко говорит: “Государство защищает свободу предварительно заявленных миролюбивых собраний и шествий, а также пикетов.” А заявлял ли Арвид такое шествие, такое мероприятие? Да, он о таком заявлял, но только он о таком заявил только тогда, когда выяснилось, что суд отменил запрет устраивать шествие геев. В связи с этим он пропустил установленный срок. Здесь возникает противоречие между Конституцией и законом. Получается, что закон требует, чтобы он получил разрешение от самоуправления” (*стенограмма второго заседания осенней сессии 8 Сейма Латвийской Республики от 15 сентября 2005 года*).

И при обсуждении изменений в Законе о собраниях от 2 ноября 2005 года многие депутаты Сейма в дебатах указали, что в Законе о собраниях предусмотрена разрешительная система и это не соответствует статье 103 Конституции (*см. стенограмму седьмого заседания осенней сессии 8 Сейма Латвийской Республики от 13 октября 2005 года*).

**21.2.** Должна быть получена справка, удостоверяющая, что самоуправление не возражает против проведения мероприятия. Получение такой справки является обязательным предварительным условием проведения мероприятия. Это означает, что надо получить разрешение, чтобы можно было провести мероприятие. Хотя законодатель не использовал в норме понятие „разрешение”, однако сущность и правовые последствия „справки, удостоверяющей, что самоуправление не возражает против проведения мероприятия” указывают, что такая справка рассматривается как разрешение.

И в ответном письме Сейма признается, что в Закон о собраниях введена разрешительная система (*см. материалы дела, том 1, стр. 54*). Такой вывод следует из изменений в Законе о собраниях от 2 ноября 2005 года, когда законодатель исключил часть первую статьи 12, которая определяла: „Для проведения собраний, шествий и пикетов, если они

соответствуют требованиям настоящего закона, не требуется разрешения от учреждений государства и самоуправлений.”

В связи с этим не имеется сомнений в том, что в Закон о собраниях введена разрешительная система.

**22.** Закон о собраниях предусматривает разрешительную систему для реализации свободы собраний. В свою очередь, статья 103 Конституции предусматривает, что свобода собраний реализуется путем предварительного заявления, т.е., предусматривает заявительную систему.

Как заявительная система, так и разрешительная система являются ограничениями свободы собраний. Эти ограничения являются взаимоисключающими, а именно, оба одновременно не могут ни существовать, ни также регулировать реализацию каких-либо основных прав.

Обычно конституция оставляет на усмотрение законодателя определение содержания и границ конкретных основных прав. В данном случае основные права в силе “по шкале закона” и конкретизация или ограничение содержания основных прав зависит от волеизъявления законодателя (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01). Тем не менее, в конституции могут быть установлены конкретные ограничения основных прав. Если такое прямое ограничение включено в конституцию, то применяющие Конституцию не могут принимать решения о дополнительном или ином ограничении основных прав на основании обычного закона [см.: *Plakane I. Pamattiesību ierobežošana Satversmē // Jurista Vārds, 2003. gada 8. aprīlis, № 14(272)*].

Таким непосредственным, установленным конституцией ограничением основных прав является предусмотренная статьей 103 Конституции и распространенная на реализацию основных прав

заявительная система. Если в статье 103 Конституции из двух возможных вариантов (заявительная система или разрешительная система) в качестве ограничения свободы собраний избрана заявительная система, то законодатель такое конституционное ограничение не может игнорировать и устанавливать другого рода ограничения. В данном случае у законодателя имеется обязанность конкретизировать конституционное ограничение в законе.

**В связи с этим установленная в Законе о собраниях разрешительная система не соответствует статье 103 Конституции.**

**23.** Разрешительная система предусмотрена не только в оспариваемых заявителем нормах – статье 16 и части четвертой статьи 18 Закона о собраниях. Статьи 15 и 17 Закона о собраниях также тесно связаны с разрешительной системой.

Так как разрешительная система не соответствует статье 103 Конституции, то подлежат признанию не соответствующими статье 103 Конституции все нормы Закона о собраниях, образующие единое регулирование такой системы.

**23.1.** Статья 103 Конституции возлагает на законодателя обязанность принимать такие нормы Закона о собраниях, которые вводят заявительную систему. Целью такой системы является установление для лиц, желающих реализовать свободу собраний, обязанности предварительно сообщать об этом ответственным институциям, чтобы они имели бы возможность предпринять шаги, необходимые для обеспечения беспрепятственного проведения мероприятия и для защиты безопасности лиц.

Следует учесть: заявительная система не означает, что институциям государства и самоуправлений запрещается вмешиваться в реализацию свободы собраний. Законодателю следует предусмотреть

разумный механизм заявительной системы, который в отдельных случаях позволяет запретить мероприятие или также прервать его проведение.

При определении такого механизма следует соблюдать презумпцию, рекомендованную в проекте руководящей линии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ), что во всех случаях преимуществодается проведению мероприятия (см.: *Draft OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly // http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776\_en.pdf*, p. 9).

**23.2.** Дополнительно следует учитывать, что обязанность предварительного заявления распространяется только на шествия и собрания. Статья 103 Конституции сконструирована таким образом, что союз „а также” отделяет свободу пикетов от свободы собраний и шествий.

Проект статьи 103 Конституции в первоначальной редакции предусматривал: „Государство охраняет свободу предварительно заявленных миролюбивых собраний, митингов и демонстраций.” Ответственная комиссия Сейма, рассмотрев данный проект, приняла решение заменить в статье 103 Конституции слова „митингов и демонстраций” словами „шествий и пикетов”. В свою очередь, депутат Антонс Сейкстс после того предложил отделить союзом „а также” пикеты от прочих форм реализации свободы собраний, „чтобы не понимали, что заявлять надо о каждом пикете” (*протокол № 17 от 22 сентября 1997 года заседания комиссии по разработке проекта второй части – О правах человека – Конституции Латвийской Республики// материалы дела, том 3, стр. 10*).

Таким образом, приходим к выводу, что статья 103 Конституции не предусматривает обязанности предварительно заявлять о любом пикете.

Это следует учитывать при введении в Законе о собраниях заявительной системы.

## IV

**24.** Часть четвертая статьи 15 Закона о собраниях определяет, что „после того, как должностное лицо самоуправления рассмотрело заявление о проведении собрания, шествия или пикета, то не ранее 10 дней и не позднее 48 часов до начала мероприятия должностное лицо выполняет одно из следующих действий:

- 1) выдает справку, удостоверяющую, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия;
- 2) выдает справку, удостоверяющую, что у самоуправления не имеется возражений против проведения мероприятия, устанавливая ограничения в отношении проведения мероприятия;
- 3) выдает мотивированный отказ”.

**24.1.** Заявитель оспорил слова „не ранее 10 дней и”, содержащиеся в части четвертой статьи 15 Закона о собраниях. Тем не менее из заявления вытекает, что целью оспаривания данного срока является достижение того, чтобы в случае отказа имелась бы возможность обеспечения эффективного судебного контроля и в случае благоприятного судебного решения – провести запланированное мероприятие в предусмотренные время и место. Чтобы полностью взвесить эти аргументы заявителя, необходимо комплексно оценить срок, установленный частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях для принимаемого должностным лицом самоуправления решения.

Установленный в упомянутой норме срок в целом ограничивает права лиц, поскольку условие, что решение можно принять не позднее 48

часов до запланированного мероприятия, также не обеспечивает эффективной судебной защиты.

Широкая свобода действий должностного лица самоуправления в отношении срока принятия решения существенно затрудняет реализацию свободы собраний. В случае необоснованного отказа запланированное мероприятие может не состояться, поскольку сроки, предусмотренные в части четвертой статьи 15 Закона о собраниях, затрудняют отправление своевременного судебного контроля.

**24.2.** Часть вторая статьи 17 Закона о собраниях определяет, что Административный районный суд заявления лиц в отношении предусмотренных частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях решений должностных лиц самоуправлений рассматривает в течение трех дней со дня получения заявления. Часть четвертая статьи 17 Закона о собраниях определяет, что такое решение Административного районного суда подлежит незамедлительному исполнению.

В практике административных судов сделан обоснованный вывод о том, что закон устанавливает сокращенный срок рассмотрения заявления, чтобы обеспечить своевременный судебный контроль, а именно, чтобы после судебного решения у лица еще имелась бы возможность провести в желаемое для себя время собрание, шествие или пикет (см. *пункт 6 решения Административного районного суда от 20 января 2006 года по делу № A42231605 (A669-06/6) // материалы дела, том 1, стр. 161*).

И в проекте руководящей линии ОБСЕ особо подчеркнуто, что мало просто обеспечить судебный контроль, позволяя лицу обжаловать установленные в отношении него ограничения на свободу собраний. Необходимо, чтобы судебный контроль был своевременным, а именно, дело было рассмотрено и судебное решение было оглашено до запланированного собрания, шествия или пикета и у лица сохранилась возможность в желаемом для себя объеме реализовать свободу собраний,

если суд признал установленные ограничения противоправными (см.: *Draft OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly // http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776\_en.pdf*, p. 11).

В связи с этим соответствие срока, установленного частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях, статье 103 Конституции подлежит оценке в связи с первым предложением статьи 92 Конституции, которое предусматривает право лица на справедливый суд.

**24.3.** Из ответного письма Саэйма вытекает, что соответствующее ограничение установлено с целью обеспечить общественную безопасность и порядок.

По мнению Саэйма, этот срок необходим для того, чтобы должностное лицо самоуправления получило информацию о том, не вызовет ли проведение мероприятия в предусмотренные время и место угрозы для общественной безопасности и порядка. Если бы должностное лицо самоуправления принимало решение до установленного частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях срока, то имел бы место риск того, что до начала мероприятия угроза безопасности и общественному порядку могла бы измениться, и такие изменения могли бы служить основанием для невыдачи разрешения (см. *материалы дела, том 1, стр. 52*).

**24.4.** В ответном письме Саэйма особо указано, что установленный частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях срок обеспечивает также полноценный процесс рассмотрения заявления и принятия решения (см. *материалы дела, том 1, стр. 52*).

Чтобы судебный контроль был бы эффективным, предусмотренное частью четвертой статьи 17 Закона о собраниях судебное решение должно быть принято по крайней мере за двадцать четыре часа до начала запланированного мероприятия. Суду надлежит рассмотреть заявление в

течение трех дней со дня получения заявления. В дополнение к этому заявителю необходимо время, чтобы ознакомиться с неблагоприятным для него решением должностного лица самоуправления и составить заявление для суда, а также, если необходимо, проконсультироваться с юристами.

Имеется возможность констатировать, что установленный частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях срок сконструирован таким образом, чтобы права частных лиц на обращение в суд были бы затруднены. Это в значительной мере делает иллюзорным предусмотренное Конституцией право на эффективную судебную защиту. Учитывая время, необходимое заявителю для составления и подачи заявления, решение должностного лица самоуправления должно быть принято не позднее четырех дней до начала мероприятия, чтобы обеспечить эффективную реализацию статьи 17 Закона о собраниях.

**24.5.** Правовая норма не подлежит осмыслению вне ее функционирования, которое проявляется в вероятной связи права с реальностью (см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 6 октября 2003 года по делу № 2003-08-01). В связи с этим необходимо оценить практику применения части четвертой статьи 15 Закона о собраниях.

К материалам дела приобщено несколько решений исполнительного директора Рижской думы, которые отражают практику применения нормы. Данная практика свидетельствует, что должностные лица самоуправления иногда принимают и такие решения, что у лица больше не остается времени для подачи заявления в суд (см. материалы дела, том 1, стр. 98 – 126). Например, лицо 7 марта 2006 года подало заявление, чтобы устроить шествие 16 марта 2006 года. Исполнительный директор Рижской думы 14 марта 2006 года принял решение об отказе в согласовании данного мероприятия (см. материалы дела, том 1, стр. 98).

Административный районный суд, соблюдая установленные в Законе о собраниях сроки рассмотрения заявления, решение по данному делу постановил 22 марта 2006 года, т.е., спустя несколько дней после того, когда лицо намеревалось устроить шествие (*см. материалы дела, том 4, стр. 1*).

**24.6.** Подвергая анализу установленный частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях срок, имеется возможность сделать вывод, что такой срок позволяет должностному лицу самоуправления запретить проведение мероприятия в запланированное время не только путем мотивированного отказа (пункт 3 части четвертой статьи 15 Закона о собраниях), но и путем необоснованного отказа. Так как в Латвии пока эффективно не функционирует взыскание возмещения за ущемление основных прав лица, оспариваемая норма позволяет самоуправлениям уклоняться от разрешения нежелательных для них мероприятий.

Не имеется возможности признать, что у установленного частью четвертой статьи 15 Закона о собраниях срока имеется легитимная цель. Затягивание судебного контроля и принятие не соответствующих принципу наилучшего управления решений не в интересах как общественного порядка, так и общественной безопасности. Оспариваемая норма сформулирована таким образом, что не обеспечивает своевременного и эффективного судебного контроля.

**В связи с этим слова „не ранее 10 дней и позднее 48 часов до начала мероприятия”, содержащиеся в части четвертой статьи 15 Закона о собраниях, не соответствуют статье 103 Конституции в связи со статьей 92 Конституции.**

**25.** Часть первая статьи 9 Закона о собраниях: „Собрания, пикеты и шествия запрещается устраивать ближе 50 метров от резиденции Президента государства, от зданий Саэйма, Кабинета министров, дум (советов) самоуправлений, судов, прокуратур, полиции, мест заключения и зданий дипломатических и консульских представительств иностранных государств. Для проведения собраний и пикетов вблизи таких зданий, за исключением дипломатических и консульских представительств, соответствующие институции могут предоставить особые места и ближе 50 метров.”

Заявитель целиком оспорил регулирование, содержащееся в части первой статьи 9 Закона о собраниях.

**26.** Можно согласиться с выраженным в ответном письме Саэйма мнением, что целью установленного частью первой статьи 9 Закона о собраниях ограничения является гарантировать беспрепятственную деятельность особо важных государственных учреждений, а также превентивно устранить возможные угрозы безопасности (*см. материалы дела, том 1, стр. 47*).

Так как обеспечение беспрепятственной деятельности упомянутых в части первой статьи 9 Закона о собраниях учреждений и институций соответствует интересам и других лиц, определенные нормой ограничения позволяют достичь одновременно двух легитимных целей, а именно, защищать как права других лиц, так и общественную безопасность.

**27.** Принцип соразмерности требует соблюдения разумного равновесия между интересами общества и личности, если публичная власть ограничивает права и законные интересы личности.

Для констатации того, соблюдается ли принцип соразмерности, надлежит выяснить, приемлемы ли избранные законодателем средства для достижения легитимной цели, не имеются ли щадящие средства для

достижения такой цели и являются ли действия законодателя соответствующими или пропорциональными. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из этих критериев, то она не соответствует также принципу соразмерности и является противоправной (см. пункт 3.1. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-02).

**28.** По оспариваемой норме 50 метровая запретная зона установлена как вокруг зданий институций государства и самоуправлений, так и вокруг зданий дипломатических и консульских представительств иностранных государств.

Так как данный запрет на проведение собраний, шествий и пикетов ближе 50 метров от дипломатических и консульских представительств иностранных государств мог бы быть компонентом выполнения международных обязательств Латвийского государства, необходимо выяснить содержание обязанности Латвийского государства по охране дипломатических и консульских представительств иностранных государств.

**28.1.** Часть вторая статьи 22 Венской конвенции о международных дипломатических сношениях от 1961 года предусматривает, что „особой обязанностью принимающего государства является предпринимать все соответствующие меры, чтобы защитить помещения представительства от любых проникновений или причинения ущерба и чтобы устраниТЬ любые помехи спокойствию представительства или оскорблению его достоинства”.

Аналогичного содержания обязанность принимающего государства предусмотрена и Венской конвенцией о международных консульских сношениях от 1963 года, а именно, часть третья статьи 31 данной конвенции определяет, что „особой обязанностью принимающего государства является предпринимать все соответствующие меры, чтобы

защитить помещения консульского учреждения от любых проникновений или причинения ущерба и чтобы устранить любые помехи спокойствию консульского учреждения или оскорблению его достоинства”.

Латвия ратифицировала обе Венские конвенции, поэтому они обязательны для Латвии как правовые нормы международных договоров.

**28.2.** В обеих Венских конвенциях предусмотрена особая обязанность государства предпринимать все необходимые меры, чтобы защитить помещения дипломатических и консульских представительств иностранных государств.

В комментариях Комиссии по международному праву к проекту Конвенции о дипломатических отношениях указано, что для выполнения своей обязанности по охране государству надлежит предпринять особые меры, которые требуют гораздо объемных полномочий для общей обязанности по обеспечению порядка в государстве [см.: *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities, With Commentaries, (1958) // Yearbook of the International Law Commission, 1958, Vol.II, p. 95, Article 20, Commentary 3*]. Идентичный текст содержится и в комментариях к проекту Конвенции о консульских отношениях [*Draft Articles on Consular Relations, with Commentaries (1961) // Yearbook of the International Law Commission, 1961, Vol.II, p.109, Article 30, Commentary 3*].

Указание на обязанность „по особой охране” в Венскую конвенцию о дипломатической неприкосновенности было включено по рекомендации судьи Международного суда и Европейского суда по правам человека сэра Джеральда Фицмориса (*Sir Gerald Fitzmaurice*), чтобы ограничить особую обязанность государств по охране дипломатических представительств иностранных государств от общей обязанности по защите граждан иностранных государств и их имущества (см.: *Yearbook of the International Law Commission, 1957, p. 63*).

Правовой наукой признано, что обязанность „предпринимать все соответствующие меры” не является абсолютной обязанностью (см.: *Denza E. Diplomatic Law. 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 139*). Практика Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства, Австралии, Нидерландов и Германии свидетельствует, что эти государства по большей части смогли уравновесить свободу слова и собраний личности с обязанностью государства по охране посольств. И дискуссии на Комиссии по международному праву не свидетельствуют о желании включить в Венскую конвенцию абсолютную обязанность по охране дипломатических представительств. Обязанность по охране посольств несколько не является обязанностью изолировать их от выражения общественного мнения (см.: *ibid, pp. 140 – 145*).

Это также не означает, что защита дипломатических и консульских представительств в конкретных случаях не возлагает на государство обязанности по ограничению свободы собраний личности. Принимающее государство может ограничить проведение пикетов у дипломатических и консульских представительств, если они по форме слишком шумные или также по содержанию – слишком оскорбительные (см.: *ibid, p.145*). Такого рода решение надлежит принимать при реализации правовой нормы.

**28.3.** То обстоятельство, что по международно-договорным правовым нормам не возлагается абсолютная обязанность по охране посольств, несколько не означает, что таковая вообще не имеет места. Международно-правовая обязанность может проистекать и из норм международного обычного права (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01 и пункты 8.1. – 8.2. решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106). Нельзя исключать и возможность того, что может существовать норма международного обычного права с

аналогичным как у международно-договорной правовой нормы содержанием, но широкого объема.

Тем не менее имеется возможность сделать вывод, что норма международного обычного права не является устоявшейся нормой, возлагающей на государство обязанность полного изолирования дипломатических и консульских представительств иностранных государств от возможных шествий, собраний или пикетов.

Во-первых, Международный суд указал, что в обеих Венских конвенциях кодифицированы нормы международного обычного права [см.: *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran), Judgment // I.C.J. Reports 1980, pp. 30 – 31, para. 62*].

Во-вторых, правовая наука и практика государств свидетельствует о развитии обязанности государства в противоположном направлении, а именно, именем прав человека посольствам надлежит тесно соприкасаться с выражаемым индивидом мнением. За исключением отдельных случаев, государства непоследовательно протестовали против шествий, собраний или пикетов вблизи их дипломатических и консульских представительств (см.: *Denza E. Diplomatic Law. 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 139 – 145*).

**28.4.** В связи с этим в международном праве не предусмотрена обязанность государства по установлению охраны дипломатических и консульских представительств в таком объеме, который определен в части первой статьи 9 Закона о собраниях. Более того – анализ норм международного права свидетельствует о том, что лицам в общем гарантируются широкие права собираться вблизи дипломатических и консульских представительств и выражать свое мнение.

Отдельные ограничения, конечно, можно устанавливать, однако не путем включения неэластичных ограничений в правовую норму. Пример

того, как это делается в других государствах, показывает заключение иностранных экспертов права:

„На практике места прохождения пикетов или митингов ограничиваются путем вменения полиции, что мероприятие должно происходить на известном расстоянии от здания, чтобы предотвратить нападение на него. Например, у консульств США произошло много относительно больших и широких демонстраций, протестующих против политики США на юго-востоке Азии. В этих случаях полиция приняла решение ограничить места демонстраций, определив известное расстояние от консульства США, представлявшее политику, против которой была направлена конкретная политика. Такое ограничение было законным, поскольку существовали угрозы безопасности общества [...]. С другой стороны, если подобный пикет происходил бы вблизи Венгерского консульства, то это не могло бы вызвать угроз для данного дипломатического представительства, поэтому в ограничении места не имелось бы необходимости” (*Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”, стр. 17-18// материалы дела, том 3, стр. 104*).

**29.** Ограничения, установленные в части первой статьи 9 Закона о собраниях, являются приемлемыми для достижения легитимной цели. С определением вокруг зданий институций государства и самоуправлений, а также зданий дипломатических и консульских представительств зон, в которых запрещается устраивать собрания, шествия и пикеты, имеется возможность обеспечивать беспрепятственную деятельность таких институций, а также превентивно предотвращать возможные угрозы общественной безопасности.

Однако необходимо убедиться, избрал ли законодатель щадящие средства для достижения легитимной цели. Установленное законом ограничение является соразмерным только в том случае, если не имеется никаких иных средств, которые были бы также действенны и при выборе

которых основные права менее ограничивались бы (см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

**29.1.** Устанавливаемые в правовых нормах неэластичные ограничения как абсолютные ограничения в редких случаях признаются щадящими средствами. Применяющему правовую норму трудно в условиях конкретных обстоятельств разумно применять соответствующую норму.

Заявитель вполне обоснованно указал, что установленное ограничение игнорирует географическую конфигурацию зданий в Риге упомянутых в части первой статьи 9 Закона о собраниях учреждений. Настолько широкие ограничения в центре города существенно затрудняют реализацию права лиц устраивать собрания, шествия и пикеты (см. материалы дела, том 1, стр. 3).

Следует согласиться с тем, что не имеется возможности найти обоснование тому, почему 50 метровое расстояние распространяется не только на собрания и пикеты, но и на шествия. Во время шествия возможная угроза правам других лиц и безопасности общества является очень кратковременной, целью шествия также не является выражение мнения о деятельности конкретного учреждения, в связи с этим возможная угроза не направлена против конкретного учреждения (см. материалы дела, том 1, стр. 3).

**29.2.** Необходимость в установлении в части первой статьи 9 Закона о собраниях настолько широких ограничений сомнительна, поскольку щадящие средства для достижения легитимной цели соответствующего ограничения уже установлены в том же самом законе.

Например, часть вторая статьи 9 Закона о собраниях определяет, что во время собраний, шествий и пикетов должен быть обеспечен свободный доступ и подъезд к учреждениям государства и

самоуправлений, вблизи которых происходят соответствующие мероприятия. В допопление к этому имеется возможность вменить в обязанность лицам, устраивающим собрание, пикет или шествие, позаботиться о том, чтобы участники мероприятия слишком не шумели и не мешали работе учреждений.

Опыт Европейских государств свидетельствует, что необходимо прекращать установление запретных зон по закону. Такая практика является неэффективной. Специально ориентированные правовые средства и предоставленная полиции свобода действий позволяют намного эффективней заботиться о безопасности общества и одновременно меньше вмешиваться в организуемое мероприятие (см. *Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”*, стр. 18// *материалы дела, том 3, стр. 104*).

**29.3.** Анализ международно-правовых норм свидетельствует о том, что государства не имеют обязанности устанавливать запретные зоны вокруг дипломатических и консульских представительств иностранных государств. Государства не могут запрещать проведение собраний, шествий и пикетов у представительств иностранных государств, если только такие мероприятия не слишком громкие и агрессивные. Тем не менее и в таких случаях, по уже ранее сделанному выводу, данный вопрос подлежит разрешению на уровне правоприменительной практики.

Если уже такого рода широкую защиту государству не вменяет обязанность по защите представительств иностранных государств, которая гораздо шире общих обязанностей государства по гарантированию безопасности, то тем более государство не может устанавливать настолько широкую защиту для своих же институций. Обязанностью государства является не только то, чтобы собрание, пикет или шествие состоялись, но и то, чтобы свобода слова и собраний было эффективным, а именно, чтобы организуемое мероприятие достигло

целевой аудитории. Для демократического государства особенно важно то, чтобы учреждения государства и самоуправлений не были изолированы от общества, чтобы у должностных лиц таковых была бы возможность узнать и заметить отношение жителей, особенно в том случае, если такое отношение является критичным (см. *материалы дела, том 1, стр. 66 – 67*).

В связи с этим приходим к выводу, что в части первой статьи 9 Закона о собраниях не установлены щадящие средства для достижения легитимной цели.

**Поэтому данная норма не соответствует принципу соразмерности и статье 103 Конституции.**

## VI

**30.** Часть вторая статьи 13 Закона о собраниях предусматривает: „Заявление подается в любом случае, если собрание, шествие или пикет мешает движению транспорта и пешеходов.”

**30.1.** Заявитель оспаривает слова „и пешеходов”, содержащиеся в данной норме, поскольку считает, что такое ограничение несоразмерно ограничивает свободу спонтанных собраний, а именно, права лиц при особых обстоятельствах собираться без какого-либо предварительного заявления, чтобы выразить свое мнение (см. *материалы дела, том 1, стр. 4*). Такое заключение заявитель обосновывает тем, что часть вторая статьи 13 Закона о собраниях сужает часть первую этой же самой статьи, которая определяет мероприятия, которые могут состояться без предварительного заявления.

Можно согласиться с мнением, высказанным в ответном письме Саэйма, что статья 13 Закона о собраниях не регулирует осуществление спонтанной свободы собраний (см. *материалы дела, том 1, стр. 51*).

**30.2.** При нормальных обстоятельствах для реализации свободы собраний Конституция требует предварительного заявления планируемого мероприятия. Однако могут быть и такие ситуации, когда необходимость в заявлении мероприятия задерживает эффективное и публичное выражение мнения. В таких случаях лицам нельзя запрещать спонтанно собираться и выражать свое мнение.

И Федеральный конституционный суд Федеративной Республики Германии признал, что обязанность заявлять о мероприятии не распространяется на спонтанные собрания, которые могут вдруг состояться по какой-либо актуальной причине. Спонтанные собрания охраняются статьей 8 Основного закона Федеративной Республики Германии, а именно, конституционной нормой, гарантирующей свободу собраний. На спонтанные собрания нельзя распространять нормативное регулирование, применяемое в отношении предварительно заявляемых мероприятий, если только цели спонтанного мероприятия невозможно достичь по тем же самим правилам (см. *BVerfGE 69, 315*).

**30.3.** На свободу собраний распространяется то регулирование Закона о собраниях, в основе которой лежит разрешительная система. Ранее уже было констатировано, что эта система не соответствует статье 103 Конституции и в закон необходимо ввести заявительную систему. У законодателя при внесении изменений в закон все равно будет необходимость нормативно отрегулировать условия спонтанных собраний и специально порядок осуществления такой свободы.

**31.** Как в контексте заявительной, так и разрешительной системы у оспариваемых слов „и пешеходов” части второй статьи 13 Закона о собраниях имеется легитимная цель.

Так как связанные со свободой собраний мероприятия могут мешать транспортному сообщению и задерживать движение других лиц, а также угрожать безопасности сообщения, государство имеет право

предусмотреть, что в таких случаях о возможных помехах предварительно сообщается. Установление такой обязанности о предварительном оповещении позволяет должностным лицам самоуправления своевременно получить информацию о планируемом мероприятии и, если необходимо, предпринять действия, необходимые для предотвращения возможных угроз. Таким образом государству становится легче выполнять свои обязанности в сфере свободы собраний, поскольку государству надлежит обеспечивать, чтобы лицам, желающим собираться, были бы доступны главные улицы или другие общественные места, и поэтому в известных случаях следует направлять движение по соседним дорогам (см. *Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”*, стр. 17-18 // материалы дела, том 3, стр. 99). Однако для того, чтобы государство сумело справиться с этой обязанностью, прежде всего необходимо, чтобы ответственные за безопасность должностные лица были своевременно информированы.

В связи с этим оспариваемая норма позволяет защищать права других лиц и безопасность общества.

**32.** Оценивая ограничение, содержащееся в части второй статьи 13 Закона о собраниях, на соответствие принципу соразмерности, можно сделать вывод, что она приемлемо для достижения легитимной цели. Предварительное сообщение о возможных помехах движению транспорта и пешеходов позволяет самоуправлению подготовиться и, если необходимо, предпринять особые меры, чтобы гарантировать как безопасность пешеходов и возможность беспрепятственного перемещения, так и прохождение заявленного мероприятия.

Необходимость в предварительном заявлении такого мероприятия может считаться щадящим и пропорциональным средством, поскольку лицам о соответствующем мероприятии следует предварительно заявлять

только в том случае, если прогнозируются помехи движению пешеходов. Можно согласиться с мнением, выраженным в ответном письме Сайэма, что законодатель в данном случае не думал о необходимости в предварительном заявлении таких мероприятий, которые только гипотетически или совсем несущественно могли бы помешать движению пешеходов. Сайэма обоснованно указывает, что такого рода обязанность оповещения наступает только в тех случаях, когда участники мероприятия планируют полностью блокировать тротуары или перекрыть их таким образом, что существенно снижаются возможности пешеходов для свободного перемещения или в отношении них как участников движения имеются угрозы (см. *материалы дела, том 1, стр. 51*).

Закон в данном случае даже не предусматривает, что заявленное мероприятие не может состояться потому, что оно задерживает движение пешеходов. То, что лицам о планируемом мероприятии следует заявлять, не означает, что по этой же причине должностные лица самоуправления будут иметь право запретить заявленное мероприятие. Самоуправлению надлежит оценить полученную информацию и предпринять разумные меры для того, чтобы по возможности обеспечить беспрепятственную свободу собраний, а также безопасность пешеходов как участников движения.

В практике судов Германии признано, что государственным институциям следует смириться с любой помехой движению, от которой при реализации свободы собраний невозможно уклониться. Если выражение протестов предусмотрено в центре города, то нельзя принуждать пешеходов прижиматься к обочине, чтобы они не мешали транспорту. Для защиты свободы собраний преимущество нельзя давать только в тех случаях, когда целью собрания является помеха движению транспорта, а не выражение идей. Здесь наверняка не исключается возможность символического блокирования сообщения на несколько

минут, чтобы, например, протестовать против вызванного транспортом загрязнения (см. *Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”*, стр. 17-18 // материалы дела, том 3, стр. 104). В Латвии такие заключения соответственно принимались бы во внимание в случаях, когда мероприятие могло бы мешать движению как транспорта, так и пешеходов.

Слова „и пешеходов” части второй статьи 13 Закона о собраниях соответствуют принципу соразмерности.

**В связи с этим слова „и пешеходов” части второй статьи 13 Закона о собраниях соответствуют статье 103 Конституции.**

## VII

**33.** Пункт 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях определяет, что к заявлению следует приложить копии тех договоров, которые организатор мероприятия заключил с блюстителями порядка, лицами, которые ответственны за общественный порядок и безопасность во время мероприятия (предъявляя оригиналы).

Заявитель оспорил содержащуюся в данной норме обязанность прилагать копии договоров, заключенных с блюстителями порядка.

**33.1.** Можно согласиться с мнением, выраженным заявителем, о том, что легитимной целью нормы могла бы быть защита общественной безопасности, а именно, на основании оспариваемой нормы должностное лицо самоуправления может превентивно удостовериться в том, будет ли на мероприятии обеспечен порядок. Однако в данном случае необходимо принимать во внимание и другие нормы Закона о собраниях, которые непосредственно обращены на достижение той же самой цели.

Пункт 9 части первой статьи 14 Закона о собраниях предусматривает, что в заявлении следует указать и блюстителей порядка.

В соответствии с частью второй статьи 14 Закона о собраниях об этих блюстителях порядка в заявлении следует предоставить информацию следующего содержания – имя, фамилия, персональный код и место жительства. В связи с этим требования пункта 9 части первой статьи 14 Закона о собраниях позволяют достичь той же самой цели, для достижения которой принят пункт 1 части третьей статьи 12 того же самого закона.

**33.2.** Устанавливая ограничения в отношении основных прав лица, чтобы защитить другие ценности конституционного ранга, законодателю следует выбрать одно – самое приемлемое и эффективное ограничение. В данном случае законодатель для достижения одной и той же легитимной цели предусмотрел два разных ограничения – обязанность указывать в заявлении блюстителей порядка и обязанность прилагать к заявлению копии письменных договоров. Так как достижение легитимной цели уже обеспечивается обязанностью указывать в заявлении блюстителей порядка, то у дополнительного требования о заключении с блюстителями порядка письменных договоров и предъявления должностному лицу самоуправления копии таковых не имеется легитимной цели.

**33.3.** Особенno следует учитывать, что оспариваемая норма нисколько не допускает возможности, что соглашения с блюстителями порядка могли бы состояться в устной форме. Если действует разрешительная система, то неполное заявление, к которому не приложены все необходимые документы, может быть основанием для отказа в согласовании мероприятия по реализации свободы собраний. Поэтому такая дополнительная обязанность, которая дублирует уже ранее установленную Законом о собраниях похожую обязанность, подлежит оценке как формальное затруднение, подлинной целью которого по существу является оттянуть заявленное мероприятие и создать для должностного лица самоуправления возможность отказать в мероприятии

по формальной причине, а именно, хотя бы потому, что внесенное заявление не соответствует требованиям закона.

**В связи с этим слова „блюстителей порядка” пункта 1 части третьей статьи 12 Закона о собраниях не соответствуют статье 103 Конституции.**

## **VIII**

**34.** Второе предложение части шестой статьи 14 Закона о собраниях предусматривает: „Если от компетентных учреждений получена информация о том, что мирное и организованное прохождение мероприятия находится под угрозой, соответствующее местное самоуправление может потребовать, чтобы организатор обеспечил не менее четырех блюстителей порядка на каждые сто участников.”

**34.1.** В норме в качестве предварительного условия в дополнение к обязанности, которую государство может возложить на организатора мероприятия, приведена информация компетентных учреждений, что мирное и организованное прохождение мероприятия находится под угрозой. Такая формулировка нормы предоставляет самоуправлению возможность требовать назначения дополнительных блюстителей порядка как в случаях, когда участники мероприятия сами угрожают его мирному и беспрепятственному прохождению, так и в случаях, когда мероприятие оказывается под угрозой в результате действий третьих лиц против участников мероприятия.

**34.2.** Можно согласиться с упомянутым в ответном письме Саэйма, что обязанность блюстителей порядка в значительной мере ограничивается поддержанием порядка „изнутри” (см. *материалы дела, том 1, стр. 50*). Тем не менее, оспариваемая норма распространяется и на те случаи, когда мирное и беспрепятственное прохождение мероприятия

подвергается угрозе извне. В связи с этим вполне возможно, что на основании данной нормы местное самоуправление после получения заключения компетентных учреждений не обеспечит дополнительной защиты и не проинформирует полицию и другие службы безопасности, а скорее потребует, чтобы организатор назначил дополнительных блюстителей порядка и своими силами предотвратил угрозу беспрепятственному прохождению мероприятия.

Такая неясная и неоднозначная формулировка нормы не только не позволяет достичь легитимной цели, а потенциально создает такую ситуацию, что безопасность других лиц и всего общества может быть не защищена, а подвержена еще большей угрозе. Оспариваемая норма возлагает на организатора мероприятия обязанность по обеспечению беспрепятственного прохождения мероприятия и в том случае, если угроза исходит от третьих лиц, которые выступают против участников мероприятия и выражаемых ими идей.

Несенная формулировка нормы может стать причиной для существенных угроз безопасности общества, поскольку позволяет государству переложить обязанность по гарантированию безопасности мероприятия на организатора, требуя, чтобы он привлек дополнительных блюстителей порядка.

**34.3.** Примененное в статье 103 Конституции понятие “охраняет” требует не только невмешательства государства в осуществление данного права, но и защиты для осуществления такого права. Это означает, что у государства имеется обязанность обеспечивать, чтобы общественные здания, улицы и площади были доступны для лиц, желающих устраивать собрания, шествия или пикеты, и чтобы лица, участвующие в таких мероприятиях, были бы защищены. Из статьи 103 Конституции вытекает субъективное право лица требовать, чтобы собрание, шествие или пикет, которые предварительно заявлены в установленном законом порядке,

состоялись и были бы защищены также от противников соответствующего мероприятия. В связи с этим можно полностью согласиться с выраженным ЛЦПП мнением, что демократическое государство является ответственным за эффективное осуществление установленного конституцией права на собрания (см. *материалы дела, том 1, стр. 68*).

Государство при защите права на собрания не может оценивать конкретные мероприятия по их содержанию. Государство не может дифференцировать защиту для конкретных мероприятий с точки зрения соответствия идей, выражаемых на мероприятиях, взглядам государства или определенной части общества. Именно в том обстоятельстве, что свобода собраний является эффективным инструментом, которое меньшинство может использовать для выражения своего мнения, кроется большое значение свободы собраний в демократическом обществе.

Так как свобода собраний обычно служит для публичного выражения интересов и мнения меньшинства, обязанностью государства в данном случае является проявлять толерантность и с помощью предоставленного ему механизма не обсуждать выражение такого мнения до тех пор, пока оно считается допустимым в демократическом обществе. То, что государство защищает выражение мнения, не означает, что государство солидаризируется с выразителями такого мнения или признает такое мнение правильным, но означает то, что государство защищает право своих жителей публично выражать свое мнение и привлекать к конкретному вопросу внимание широкой общественности.

**34.4.** В интересах защиты свободы собраний государство имеет право требовать, чтобы лица, желающие использовать означенную свободу, участвовали в защите организуемого мероприятия. Тем не менее, установление обязанности о личном содействии должно быть разумным. Если слишком большая ответственность взвалена на плечи организатора

мероприятия и блюстителей порядка до мероприятия, во время такового или после окончания мероприятия, эти лица в другой раз откажутся от использования своего права, боясь возможных наказаний и дополнительных обязанностей (см. *Сообщение о законе „О шествиях, собраниях и пикетах”*, стр. 17 - 18 // материалы дела, том 3, стр. 102).

Требование о назначении дополнительных блюстителей порядка во всех случаях, когда мирный ход мероприятия подвергается угрозе, превышает допустимый объем обязанности о личном содействии. Так как такое требование не гарантирует безопасности общества, а, совсем наоборот, в значительной мере провоцирует столкновение выразителей разных взглядов и возможные беспорядки, следует признать, что у нормы не имеется легитимной цели, для достижения которой соответствующее ограничение установлено.

**В связи с этим второе предложение части шестой статьи 14 Закона о собраниях не соответствует статье 103 Конституции.**

## IX

**35.** В соответствии с частью третьей статьи 32 закона О Конституционном суде правовые нормы, которые Конституционный суд признал не соответствующими вышестоящим по юридической силе правовым нормам, считаются не имеющими силы со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

**35.1.** Так как установленная Законом о собраниях разрешительная система не соответствует статье 103 Конституции и законом также не

отрегулирован порядок осуществления свободы собраний в спонтанной форме, Конституционный суд считает, что для устранения данных недостатков должен быть установлен срок до 1 июня 2007 года.

**35.2.** Чтобы применение норм Закона о собраниях до 1 июня 2007 года не приводило к ущемлению установленных Конституцией основных прав лиц, упомянутые нормы учреждениями государственного управления и судами в означенное время должны применяться в соответствии со статьей 103 Конституции и обязательными для Латвии международными правовыми нормами.

Статья 16 и часть четвертая статьи 18 Закона о собраниях теряют силу с момента опубликования решения Конституционного суда. В свою очередь, другие нормы главы III Закона о собраниях, предусматривающие разрешительную систему, до 1 июня 2007 года учреждениями государственного управления и судами должны применяться с соблюдением условий статьи 103 Конституции.

### **Постановляющая часть**

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

**постановил:**

**1.** Признать слова „или другими атрибутами” части четвертой статьи 1 и слова „и пешеходов” части второй статьи 13 закона „О собраниях, шествиях и пикетах” соответствующими статье 103 Конституции, статье 11 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах.

**2.** Признать слова „а также устно высказанные отдельные призывы, лозунги” части четвертой статьи 1, часть первую статьи 9, слова „блюстителей порядка” пункта 1 части третьей статьи 12, второе предложение части шестой статьи 14, статью 16 и часть четвертую статьи 18 закона „О собраниях, шествиях и пикетах” не соответствующими статье 103 Конституции, статье 11 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах и не имеющими силы с момента опубликования решения.

**3.** Признать слова „не ранее 10 дней и не позднее 48 часов до начала мероприятия” части четвертой статьи 15 закона „О собраниях, шествиях и пикетах” не соответствующими статье 103 Конституции в связи со статьей 92 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силы с момента опубликования решения.

**4.** Признать статьи 15 и 17 закона „О собраниях, шествиях и пикетах” не соответствующими статье 103 Конституции, статье 11 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах и не имеющими силы с 1 июня 2007 года.

**5.** Установить, что до 1 июня 2007 года нормы главы III закона „О собраниях, шествиях и пикетах” подлежат применению в соответствии со статьей 103 Конституции Латвийской Республики.

**Решение окончательное и не подлежит обжалованию.**

**Решение вступает в силу со дня его опубликования.**

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш

