



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 1 ноября 2007 года

по делу № 2007-08-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Кристине Крума, Улдис Кинис и Викторс Скудра,

по заявлению Валентины Анджане,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 2 октября 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии второго, третьего и четвертого предложений пункта 7 правил перехода закона О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. Сазэйма Латвийской Республики (далее – Сазэйма) 18 апреля 2002 года принял закон О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (далее – Закон о бюро). Закон вступил в силу с 1 мая 2002 года. Целью закона является определение правового статуса и деятельности Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (далее – Бюро), чтобы комплексно реализовать предотвращение и борьбу с коррупцией, а также контролировать исполнение правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений.

В части третьей статьи 5 данного закона содержатся требования, которым надлежит соответствовать лицу, чтобы иметь возможность быть должностным лицом Бюро. Первоначально указанная норма определяла, что должностным лицом Бюро может быть лицо, которое соответствует установленным законом требованиям для получения специального разрешения иметь доступ к государственной тайне.

27 января 2005 года Сазэйма принял закон „Об изменениях в законе О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией”, вступивший в силу с 1 марта 2005 года. Согласно ему часть третья статьи 5 Закона о бюро была изложена в новой редакции. По изменениям к лицу, претендующему на статус должностного лица Бюро, предъявлялись несколько требований, в том числе требование о высшем образовании и опыте работы соответственно должности.

Согласно указанному закону были внесены изменения и в правила перехода Закона о бюро (далее – Правила перехода), которые были дополнены пунктом 7, установившим следующее: „Указанное в пункте 3 части третьей статьи 5 настоящего закона требование о высшем образовании в отношении должностного лица Бюро, которое назначено на должность до дня вступления в силу данной правовой нормы, применяется с 1 января 2009 года. Должностное лицо Бюро, которое до дня вступления в силу данной правовой нормы не приступило к учебе в

высшем учебном заведении, до 1 октября 2005 года начинает учебу в высшем учебном заведении и предъявляет начальнику Бюро выданную высшим учебным заведением справку о начале учебы. Должностное лицо Бюро, которое учится в высшем учебном заведении, ежегодно до 15 октября предъявляет начальнику Бюро выданную высшим учебным заведением справку о продолжении учебы. Должностное лицо Бюро, которое в срок, установленный в настоящем пункте, не приступило к учебе в высшем учебном заведении или не продолжает учебу, увольняется с должности в связи с несоответствием занимаемой должности. Если должностному лицу Бюро на день вступления в силу данной правовой нормы до установленного законом пенсионного возраста осталось четыре года или меньше, то продолжать занимать место должностного лица Бюро разрешается и без высшего образования.”

2. Заявитель конституционной жалобы – Валентина Анджане (далее – Заявительница) оспаривает соответствие второго, третьего и четвертого предложений пункта 7 Правил перехода статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Второе, третье и четвертое предложения пункта 7 Правил перехода определяют: „Должностное лицо Бюро, которое до дня вступления в силу данной правовой нормы не приступило к учебе в высшем учебном заведении, до 1 октября 2005 года начинает учебу в высшем учебном заведении и предъявляет начальнику Бюро выданную высшим учебным заведением справку о начале учебы. Должностное лицо Бюро, которое учится в высшем учебном заведении, ежегодно до 15 октября предъявляет начальнику Бюро выданную высшим учебным заведением справку о продолжении учебы. Должностное лицо Бюро, которое в срок, установленный в настоящем пункте, не приступило к учебе в высшем учебном заведении или не продолжает учебу, увольняется с должности в

связи с несоответствием занимаемой должности.”(далее – оспариваемая норма).

2.1. Заявительница 28 июля 2003 года заключила трудовой договор с Бюро и устроилась на работу в качестве Руководителя центра донесений.

Ввиду того, что у Заявительницы нет высшего образования, она до 1 октября 2005 года не приступила к учебе в высшем учебном заведении и соответственно до 15 октября 2005 года не предъявила справку о начале учебы, начальник Бюро 10 апреля 2006 года издал распоряжение за № 2-1/313 об увольнении Заявительницы с занимаемой должности на основании пункта 12 части шестой статьи 5 Закона о бюро и пункта 7 Правил перехода.

2.2. Заявительница считает, что по оспариваемой норме ущемлены ее, гарантированные статьей 106 Конституции права на труд и рабочее место в соответствии со способностями и квалификацией, а также право на сохранение рабочего места.

Заявительница указывает, что в отношении ее применены два ограничения. Первым ограничением является установленное Законом о бюро общее требование о высшем образовании, которое в отношении должностного лица Бюро вступает в силу с 1 января 2009 года. Вторым ограничением является увольнение с должности, если должностное лицо не приступило к учебе в высшей школе до 1 октября 2005 года.

И хотя оба ограничения ущемляют основные права Заявительницы, она не оспаривает первое ограничение, поскольку считает, что присутствует легитимная цель – установить в отношении должностного лица Бюро квалификационные стандарты, обеспечивающие соответствие должностного лица занимаемой должности, в том числе для успешного выполнения должностным лицом стоящих перед ним основных задач.

В свою очередь, включенное в пункт 7 Правил перехода Закона о бюро условие о поступлении в высшую школу уже до 1 октября 2005 года не служит легитимной цели. Заявительница считает: тот факт, что должностное лицо поступило в высшую школу, сам по себе не обеспечивает соответствие должностного лица квалификационным стандартам. Такого рода соответствие может обеспечить только полученное высшее образование. В свою очередь, лицо считается получившим высшее образование, если согласно статье 59 закона О высшей школе в соответствии с аккредитованной государством учебной программе получена степень (академическая) бакалавра или профессиональная квалификация, которую можно освоить, окончив по крайней мере четырехлетнюю аккредитованную государством учебную программу высшего образования. Для тех должностных лиц, которые планируют продолжать работу в Бюро, законодатель предоставил возможность получить высшее образование до 1 января 2009 года. Заявительница не планирует работать в Бюро после указанной даты.

2.3. Заявительница считает, что по оспариваемой норме нарушен и принцип правового равенства, гарантированный статьей 91 Конституции.

Заявительница указывает, что она находится в равных условиях с другими должностными лицами Бюро, которые до 1 октября 2005 года приступили к учебе в высшей школе. Никто из указанных лиц не имеет высшего образования, но именно отсутствие высшего образования в данном случае является общим элементом, объединяющим две ситуации – ситуацию с Заявительницей и ситуацию с теми должностными лицами Бюро, у которых пока еще нет высшего образования, но которые приступили к учебе в высшей школе до 1 октября 2005 года. В связи с этим к Заявительнице допущено различное отношение.

Для различного отношения не имеется разумного основания. Тем должностным лицам, которые планируют продолжать работу в Бюро

после 1 января 2009 года, законом дается возможность получить высшее образование. Однако, сама Заявительница не планировала продолжать работу в Бюро после указанной даты, поэтому у нее не имелось рационального основания тратить материальные средства и время на учебу.

Заявительница обращает внимание на тот факт, что в процессе подготовки имеется законопроект о пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро. Если закон вступил бы в силу, то ей до пенсии оставалось бы меньше одного года. В связи с этим, она не видела бы необходимости в продолжении работы в Бюро после 1 января 2009 года.

У различного отношения не имеется легитимной цели, поскольку легитимная цель достигается с получением высшего образования, а не по требованию поступить в высшую школу до установленного времени. К тому же, легитимная цель несоразмерна, поскольку „выгода, приобретаемая обществом от различного отношения к сопоставимым ситуациям, должна быть больше ущерба, причиняемого тем лицам, которые находятся в неблагоприятной из обеих ситуаций”.

Заявительница утверждает, что ее квалификация не ниже квалификации того должностного лица Бюро, которое приступило к учебе в высшей школе, но еще не получило высшего образования. Выгода, которую общество могло бы приобрести в связи с увольнением ее с должности (если таковая вообще имеется), несопоставима с ущербом, который ей был бы причинен при увольнении с должности, или который она вынуждена была бы испытать, потратив материальные средства и время на учебу в высшей школе.

3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазйма – в ответном письме высказывает мнение, что заявление является

необоснованным и просит признать оспариваемую норму соответствующей статьям 91 и 106 Конституции.

3.1. В ответном письме указывается, что оспариваемая норма подлежит оценке как ограничение, установленное в сфере публично-правовых отношений, чтобы обеспечить надлежащую деятельность государственной службы. И хотя должностные лица Бюро формально состоят в трудовых правоотношениях, фактически они несут государственную службу в понимании статьи 101 Конституции. Это вытекает как из места Бюро в системе государственного управления и установленных в отношении должностных лиц Бюро должностных обязанностей, так и из ограничений, установленных к занимаемой должности. При том, что Заявительница просит дать оценку соответствия оспариваемых норм в первую очередь статье 106 Конституции, Саэйма считает, что при оценке статуса должностных лиц Бюро, данную статью надлежит рассматривать в увязке со статьей 101 Конституции. Саэйма приводит цитату из решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103, в котором суд выразил признание, что „с одной стороны, статья 101 Конституции предусматривает ограничения из статьи 106 Конституции, например, что только граждане имеют право нести государственную службу. С другой стороны, в предусмотренной законом форме к статье 101 Конституции можно применить только такого рода ограничения, которые соответствуют статье 106 Конституции, а именно, которые связаны со способностями и квалификацией лица или также установлены согласно статье 116 Конституции”.

Саэйма указывает на выводы Конституционного суда во многих решениях о том, что статья 1 Конституции не запрещает законодателю вносить такие изменения в существующее правовое регулирование, которые соответствуют Конституции. Тем не менее, законодателю при внесении таких изменений следует предусматривать щадящий переход на

новое регулирование. В таких случаях надлежит определять разумные сроки или предусматривать компенсацию причиненного ущерба.

Подчеркивая, что Заявительница не оспорила то, что требование о высшем образовании распространяется только на тех должностных лиц Бюро, которые приступили к исполнению должностных обязанностей до внесения соответствующих норм в Закон о бюро, Саэйма указывает, что согласно заключению Конституционного суда по делу № 2006-29-0103 допускалось установление в отношении должностных лиц Бюро требования о высшем образовании и включение в Закон о бюро пункта 7 Правил перехода.

3.2. Саэйма считает, что оспариваемая норма соответствует Конституции и в той ее части, которая запрещает Заявительнице до 1 января 2009 года продолжать исполнение должностных обязанностей, если она не приступила к учебе в высшем учебном заведении.

Лица, которые не начали или не продолжают учебу, не находятся в одинаковых и сопоставимых условиях с лицами, которые начали или продолжают учебу. По оспариваемой норме к разным группам лиц допускается относиться различным образом – руководствуясь тем, приступило ли соответствующее лицо к учебе или ее продолжает. Таким образом, оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 Конституции.

3.3. Саэйма согласен с мнением Заявительницы по вопросу о том, что оспариваемая норма предусматривает условные ограничения к установленным статьей 106 Конституции правам личности. А именно, по ней возлагается обязанность начать или продолжать учебу, чтобы исполнять должностные обязанности. Если исполнение указанной обязанности не соблюдается, трудовые отношения прекращаются.

Вопреки мнению Заявительницы Сазэйма считает, что у оспариваемой нормы, также как и у требования о высшем образовании, имеется легитимная цель – главным образом защита прав других лиц.

При этом, Сазэйма подчеркивает, что целью оспариваемых норм не является предоставление „скидки” в несколько лет должностным лицам без высшего образования, решивших оставить работу в Бюро до того срока, когда в силу вступит обязательное требование о необходимости высшего образования. Если законодатель изложил бы оспариваемую норму в выгодной для Заявительницы редакции, легитимная цель была бы недостигнута в достаточном качестве и такая правовая норма противоречила бы интересам общества.

А именно, другие лица с высшим образованием не могли бы занять должность в Бюро, поскольку ее занимает лицо без высшего образования. Следует также учитывать, что никому не дано субъективного права занимать какую-то конкретную должность, к тому же на самим же выбранный срок, игнорируя установленное законом требование о получении высшего образования.

Сазэйма указывает, что по оспариваемой норме лицу позволяется сделать выбор – получить высшее образование и продолжать исполнять должностные обязанности в Бюро или искать другую работу. Срок с 1 марта 2005 года до 1 октября 2005 года, по мнению Сазэйма, был достаточен для такого выбора, в том числе и для поиска другой работы, если Заявительница не имела желания начать учебу и получить высшее образование. Сазэйма указывает также, что другие нормативные акты в отношении решения работодателя об отзыве и увольнении с работы предусматривают более короткий срок, за который лицо, не прекращая работу, может подыскать себе другое место работы.

Сазэйма не согласен с мнением Заявительницы о том, что во время учебы у лица еще отсутствуют необходимые знания и таковые появляются только в том случае, когда получен документ о получении

высшего образования. Такое мнение не является обоснованным, поскольку лицо прогрессирует в процессе учебы. Знания не приобретаются в день выдачи диплома. Диплом только подтверждает знания, полученные постепенно и за длительный период. Таким образом, оспариваемая норма обеспечивает то, что сотрудник постоянно совершенствуется, а диплом подтверждает, что лицо получило образование соответствующего уровня.

Так как должностное лицо Бюро реализует государственную власть и может иметь право ограничивать права других лиц, компетенция, образование и интеллигентность такого должностного лица имеют особое значение. Лицо, накопившее соответствующие знания, собравшее учебный опыт и развившее для контактов с другими членами общества необходимые навыки, гораздо лучше поймет основные права других лиц и сможет обеспечить защиту подобных прав на высоком уровне. Сазьма считает, что предпосылкой для получения и накопления таких знаний и опыта является высшее образование.

4. Правозащитник Латвийской Республики (далее – Правозащитник) считает, что оспариваемая норма не противоречит статье 91 Конституции.

Все лица, назначенные должностными лицами Бюро до момента вступления в силу оспариваемой нормы – 1 марта 2005 года – и своей работой доказавшие пригодность должности, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

Правозащитник считает, что различное отношение допустимо, поскольку установлено по объективному критерию – получение образования. Различное отношение нельзя считать произвольным, поскольку разумно обосновано важностью высшего образования в работе должностного лица Бюро.

При определении различного отношения были достаточно учтены и индивидуальные обстоятельства. А, именно, оспариваемая норма тесно связана с правовой нормой, предусматривающей, что в качестве должностного лица Бюро разрешается работать только такому лицу, которое получило высшее образование. Заявительница не оспорила данную норму. В свою очередь, оспариваемая норма внесена в закон с тем, чтобы обеспечить щадящий переход. Пункт 7 Правил перехода (пятое предложение) предусматривает также индивидуальный подход, а именно, определяется, что лицам, которым до достижения установленного законом пенсионного возраста осталось четыре года или меньше, разрешается занимать место должностного лица Бюро и без высшего образования.

Заявительница желает, чтобы регулирование было еще более индивидуализированным, с учетом того, что подготовлен законопроект о пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро. Тем не менее, тот факт, что разрабатывается законопроект, сам по себе не вызывает у лица права полагаться на то, что такое регулирование в будущем в самом деле вступит в силу.

Правозащитник согласен, что по оспариваемой норме в отношении Заявительницы предусматривается ограничение права, установленного статьей 106 Конституции. Ограничение указанного основного права в отношении образования тех лиц, которые до дня вступления в силу изменений к Закону о бюро уже были должностными лицами Бюро и не имели высшего образования, устанавливается, чтобы защитить права других лиц. Учитывая, что должностное лицо Бюро реализует государственную власть и имеет право ограничивать права других лиц, его компетенция и образование имеют особое значение.

Правозащитник считает, что по оспариваемой норме не нарушается и принцип соразмерности, поскольку лицам дается достаточно

длительный срок для того, чтобы начать учебу в высшем учебном заведении. К тому же, Заявительница не привела никаких объективных проблем, из-за которых она не могла бы начать учебу.

При оценке того, возможно ли достижение легитимной цели такими же эффективными, но менее ограничительными для права лица средствами, Правозащитник ссылается на мнение Заявительницы о том, что для нее щадящим средством была бы возможность продолжать работу без получения высшего образования до 1 января 2009 года. Тем не менее, достижение упомянутой легитимной цели таким образом не представляется возможным, поскольку щадящим является не любое другое средство, а только такое, с помощью которого возможно достижение легитимной цели такого же качества.

Правозащитник указывает также, что при оценке последствий, вызываемых ограничением, следует учитывать, что обязательное требование о высшем образовании могло быть введено двояко. Во-первых, добиться того, чтобы лица, которые уже являются должностными лицами Бюро, получают высшее образование, и, во-вторых, уволить с работы должностных лиц, у которых не имеется высшего образования. В обоих случаях последствия ограничения в отношении лица различны. Менее тяжело они проявляются в том случае, когда лицу дается возможность продолжать работу, одновременно получив высшее образование.

Правозащитник выражает мнение, что общество в целом приобретает большую выгоду от ограничения, установленного оспариваемой нормой, и в связи с этим данная норма является приемлемой для достижения легитимной цели. При том, что требование о получении высшего образования требует от лица выполнения дополнительной работы, в целом она направлена на развитие личности и

нельзя рассматривать ее в качестве существенного нарушения основных прав лица.

5. Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией указывает, что по вступлении оспариваемой нормы в силу высшее образование в Бюро не было получено 11 должностными лицами. В соответствии с условиями оспариваемой нормы до 1 октября 2005 года к учебе в высшем учебном заведении приступили трое должностных лиц, а семеро должностных лиц продолжали учебу.

Бюро поясняет, что содержащееся в описании должности Руководителя центра донесений требование – а именно, на указанной должности для выполнения обязанностей необходимо высшее образование – было одним из критериев отбора претендентов. В период, когда происходил отбор претендентов на вакантную должность руководителя центра, высшее образование еще не было включено в Закон о бюро в качестве обязательного требования.

И хотя Заявительница не получила высшего образования, конкурсная комиссия учла ее предыдущий опыт работы, а также то, что она работала в Бюро уже с декабря 2002 года. По сравнению с другими кандидатами у Заявительницы имелись известные преимущества, поэтому она была признана пригодной. Тем не менее, как устно, так и письменно Заявительница извещалась о том, что до 1 октября 2005 года надо приступить к учебе.

Часть выводов

6. Оспариваемая норма связана с пунктом 3 части третьей статьи 5 Закона о бюро, определяющей, что должностным лицом Бюро может быть лицо, получившее высшее образование. Данную норму

Заявительница не оспаривает, но считает, что в противоречие со статьями 91 и 106 Конституции вступает именно оспариваемая норма. Согласно ей на нее возлагается обязанность приступить к учебе и до января 2009 года получить высшее образование, при том, что она собирается до указанного срока оставить работу в Бюро.

7. Статья 106 Конституции определяет: „Каждый имеет право на свободный выбор профессии и места работы в соответствии со своими способностями и квалификацией. Принудительные работы запрещены. Принудительными работами не считаются участие в ликвидации катастроф и их последствий и привлечение к работам по решению суда.”

Основание конституционной жалобы не касается нарушения запрета на принудительные работы, поэтому в данном деле оценке подлежит соответствие оспариваемой нормы только первому предложению статьи.

Конституционный суд признал, что в понимании статьи 106 Конституции право на свободный выбор профессии и места работы означает, во-первых, равный для всех лиц доступ на рынок труда и, во-вторых, то, что государство не может применять к лицам другие ограничительные критерии, кроме требований, предъявляемых к их способностям и квалификации, без которых лицо не могло бы исполнять соответствующие должностные обязанности. При этом, право на свободный выбор места работы означает также право на сохранение прежнего места работы (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01 и пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

Конституционный суд сделал также вывод о том, что в отношении каждой профессии предъявляемые квалификационные требования содержат минимальный образовательный уровень, теоретические знания,

опыт и степень ответственности, которые необходимы для успешного выполнения основных задач на конкретной работе, и образование является только одним из критериев, чтобы лицо доказало свою пригодность для исполнения соответствующих должностных обязанностей (см. пункты 2.2. и 4.3. части выводов решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01).

В связи с этим первое предложение статьи 106 Конституции устанавливает право лица на свободный выбор профессии, учитывая всю совокупность его способностей, знаний и опыта, характеризующих подготовленность и пригодность лица для выполнения известной работы, учитывая как образование, практический опыт на конкретной работе, так и другие знания, опыт и навыки, соответствующим лицом приобретенные и развитые.

Значит, статья 106 Конституции не запрещает государству предъявлять требования, согласно которым лицу при выборе определенного рода занятий следует подтвердить свои способности и квалификацию. Например, можно потребовать проведения установленных государством проверок или получить образование в признанном государством учебном процессе.

Тем не менее, установление произвольных ограничений для реализации основных прав не допускается.

8. Для оценки соответствия требования о высшем образовании установленным статьей 106 Конституции основным правам, надлежит выяснить, содержится ли в подобном требовании какое-либо ограничение таких прав (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 22 марта 2005 года по делу № 2004-13-0106).

Конституционный суд согласен, что основные права Заявительницы ограничены. А именно, право исполнять обязанности

должностного лица Бюро в отношении тех лиц, которые уже были приняты на работу в Бюро и у которых не было высшего образования, в том числе и у Заявительницы, было ограничено таким образом, что указанным лицам для возможного сохранения прежних прав (статуса должностного лица), надо было получить высшее образование.

В связи с этим требование о высшем образовании в отношении должностных лиц Бюро ограничивает установленные статьей 106 Конституции основные права.

9. Заявительница считает, что оспариваемая норма, по которой на нее возлагается обязанность до 1 октября 2005 года приступить к учебе в высшем учебном заведении, без объективного и разумного основания предусматривает различное отношение относительно реализации установленных статьей 106 Конституции основных прав. Поэтому, оспариваемая норма противоречит и принципу правового равенства.

Указанный принцип закреплен в статье 91 Конституции, которая определяет: „Все люди равны перед лицом закона и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации.”

И хотя в конституционной жалобе содержится требование дать оценку соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции целиком, тем не менее, из содержания жалобы вытекает, что оценке подлежит соответствие оспариваемой нормы только первому предложению статьи, гарантирующей равенство всех лиц перед лицом закона. Поэтому, в рамках настоящего дела оспариваемая норма будет подвергнута анализу в контексте принципа равенства, а не принципа запрещения дискриминации.

Конституционный суд во многих решениях указывал, что принцип правового равенства запрещает государственным институциям издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное

отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях (см., например, пункт 3 решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103 и пункт 8 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01).

Одновременно Конституционный суд подчеркивал, что принцип правового равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в различных условиях. Только в том случае, если констатируется, что имеется объективное и разумное основание, принцип правового равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, или одинаковое отношение к лицам, находящимся в различных условиях (см. пункт 14 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01).

Для оценки того, соответствует ли оспариваемая норма гарантированному статьей 91 Конституции принципу равенства в связи со статьей 106 Конституции, необходимо выяснить:

- 1) находятся ли и какие лица в одинаковых и по установленным критериям сопоставимых условиях;
- 2) предусматривает ли оспариваемая норма одинаковое или различное отношение к таким лицам;
- 3) имеется ли у различного отношения объективное и разумное основание, а именно, наличествует ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

10. Для определения того, находятся ли и какие лица в одинаковых и по установленным критериям сопоставимых условиях, необходимо найти признаки, объединяющие такие группы (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 21 мая 2004 года по делу № 2003-23-01).

Заявительница считает, что она находится в одинаковых условиях с теми должностными лицами Бюро, которые до 1 октября 2005 года

приступили к учебе в высшей школе, поскольку никто из них, также и она, еще не имеют высшего образования, а начало учебы еще не означает наличия высшей профессиональной квалификации. Конституционный суд не может согласиться с подобным мнением.

До принятия изменений в Закон о бюро должностным лицом Бюро (за исключением начальника Бюро) могло стать любое лицо, которое отвечало единственному установленному законом критерию – а именно, требованию, которое установлено законом для получения специального разрешения на доступ к государственной тайне. Если лицо отвечало указанному критерию, было неважно, имеется ли у него или нет высшее образование. Должностные лица исполняли должностные обязанности в соответствии с описанием соответствующей должности, а также получали зарплату соответственно должности. И Заявительница была принята на работу в качестве Руководителя центра донесений, при том, что в описании и ее должности было установлено требование о необходимости высшего образования. Предоставленная Бюро справка подтверждает, что до принятия изменений в Закон о бюро количество работающих в Бюро должностных лиц, не имеющих высшего образования, составляло 11 человек (*см. материалы дела, том 1, стр. 62*). Подобная ситуация допускалась, потому-что Закон о бюро не предусматривал высшего образования как обязательной предпосылки для работы в качестве должностного лица Бюро.

Значит, в одинаковых и по установленным критериям сопоставимых условиях находятся те должностные лица Бюро, которые до 1 марта 2005 года стали должностными лицами Бюро и своей работой доказали пригодность своей должности.

11. Если лицо находится в одинаковых и сопоставимых условиях, следует выяснить, предусматривает ли оспариваемая норма различное отношение.

Требование о высшем образовании к должностному лицу Бюро, назначенному на должность до дня вступления оспариваемой нормы в силу, подлежит применению с 1 января 2009 года. У должностных лиц Бюро с высшим образованием, также как и у тех должностных лиц, которые до 1 октября 2005 года начали учиться в высшем учебном заведении или продолжили учебу, и в дальнейшем имелось право на занятие должности в Бюро. В свою очередь, те должностные лица, которые не приступили к учебе в высшем учебном заведении или не продолжили учебу, были освобождены с занимаемой должности.

В связи с этим Закон о бюро установил различное отношение по образовательному критерию.

13. При констатации того, что в сопоставимых ситуациях отношение является различным, необходимо проверить, является ли различное отношение обоснованным, т.е. надлежит оценить причины, которыми различное отношение обосновано (*см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106*).

Подобное различное отношение является обоснованным, если оно установлено по объективному критерию – получение образования. Справка о начале или продолжении учебы свидетельствует, что лицо в аккредитованном или признанном государством образовательном процессе получает знания и опыт на определенном уровне, чтобы в конечном результате получить признанный государством диплом о получении высшего образования. Подобное различное отношение не считается произвольным, оно разумно обосновано важностью высшего

образования в работе должностного лица Бюро (см. пункт 14.1. решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103). Сэйма также обоснованно указывает, что лицо прогрессирует уже во время учебного процесса. В свою очередь, оспариваемая норма обеспечивает непрерывное совершенствование должностных лиц.

14. Конституционный суд приходил к выводу, что в основе ограничения основных прав каждого лица должны лежать обстоятельства и аргументы, почему ограничение необходимо. Значит, ограничение должно быть установлено в пользу важных интересов – легитимной цели (см. пункт 16 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

В соответствии с частью первой статьи 2 Закона о бюро Бюро является учреждением государственного управления, находящимся под надзором Кабинета министров, образованным для того, чтобы комплексно осуществлять предотвращение и борьбу с коррупцией, а также для контроля за исполнением правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений. В статье 11 Закона о бюро установлено, что обязанностью должностных лиц Бюро является работать в интересах общества, а в статье 12 указано, что должностное лицо Бюро является представителем государственной власти. Для реализации выдвинутых целей закона, Бюро осуществляет много важнейших функций.

Сэйма в ответном письме указало, что легитимной целью содержащегося в Законе о бюро ограничения главным образом является защита прав других людей. Сэйма, ссылаясь на решения Конституционного суда, подчеркивает: так как должностное лицо Бюро реализует государственную власть и может иметь право ограничивать права других людей, компетенция, образование и интеллигентность должностного лица Бюро имеют особое значение. Установление точного

и строгого критерия обеспечивает успешную работу должностного лица Бюро (*см. материалы дела, том 1, стр. 52 и 57*).

Свою теоретическую и практическую подготовку для исполнения соответствующих обязанностей должностному лицу Бюро следует подтверждать в признанном государством образовательном процессе. Выгода, приобретаемая обществом от применения указанного формального критерия, это прежде всего уверенность в том, что исполнение обязанностей должностного лица Бюро доверено лицам, теоретическая и практическая подготовка которых является достаточной. Конституционный суд приходил к выводу, что лицо, накопившее соответствующие знания, наработавшее учебные навыки и развившее для контактов с другими членами общества необходимые способности, гораздо лучше поймет основные права других людей и сможет обеспечить защиту означенных прав на высоком уровне (*см. пункт 18 решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103*).

И Заявительница не оспаривает необходимости высшего образования в работе должностного лица Бюро, а, скорее наоборот, указывает, что обязательное требование о необходимости высшего образования обеспечивает успешное выполнение должностными лицами Бюро основных служебных задач.

К тому же, не только требование о высшем образовании, но и легитимная цель оспариваемой нормы, как указывает Саэйма, являются аналогичными – должностным лицам, не имеющим высшего образования, дается возможность начать учебу и получить высшее образование, чтобы обеспечить защиту прав других людей (*см. материалы дела, том 1, стр. 52*).

Стало быть, легитимной целью оспариваемой нормы является защита прав других людей.

15. Конституционный суд приходил к выводу, что при констатации легитимной цели необходимо оценивать соответствие ограничения основных прав принципу соразмерности. Во-первых, приемлемы ли использованные средства для достижения легитимной цели. Во-вторых, возможно ли достижение цели иными, менее ограничительными для прав индивида средствами. В-третьих, значительнее ли выгода, приобретаемая обществом, того ущерба, который причиняется индивиду. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из указанных критериев, то она не соответствует принципу соразмерности и является противоправной (см., например, пункт 3.1. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2004 года по делу № 2003-04-01).

Следует учитывать, что ограничение основных прав является соразмерным только в том случае, если отсутствуют другие средства, которые были бы столь же действенными и при выборе которых основные права ограничивались бы менее ощутимо. При этом, ограничивая основные права, законодателю следует избирать по возможности щадящие средства для достижения легитимной цели. При оценке того, возможно ли достижение легитимной цели иным путем, Конституционный суд подчеркивает, что щадящим является не любое другое, а только такое средство, с помощью которого возможно достижение легитимной цели того же качества (см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2005 года по делу № 2004-18-0106).

15.1. Обязанностью государства является обеспечить надлежащую деятельность своих институций, а также определить такое регулирование, чтобы государственная власть реализовывалась в соответствии с интересами общества. Одним из способов осуществления указанного

является предъявление квалификационных стандартов к лицам, которым доверено исполнение важных для государства и общества функций (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 23 февраля 2006 года по делу № 2005-22-01).

Предъявляя к должностным лицам Бюро обязательное требование – высшее образование, законодатель надеялся ввести для должностных лиц строгие квалификационные критерии и в связи с этим улучшить защиту прав других людей. Изменения были необходимы, чтобы обеспечить эффективную работу Бюро и реализацию на соответствующем уровне принципа наилучшего управления. Конституционный суд приходил к выводу, что „требование о получении высшего образования хотя и требует от лица дополнительных усилий, но в целом направлено на обеспечение развития личности и не считается существенным нарушением основных прав лица” (пункт 19.4.1. решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103). Можно сделать вывод, что выгода, которую общество приобретает от применения обязательного требования, в данном случае является существенной, особенно потому, что обязательное требование применяется к должностным лицам, которые в соответствии с законом действуют в интересах общества и реализуют государственную власть (статьи 11 и 12 Закона о бюро).

15.2. При оценке последствий, вызываемых ограничением, следует учитывать, что обязательное требование о высшем образовании можно было ввести двояко. Во-первых, установив, что лица, которые уже являются должностными лицами Бюро, получают высшее образование. Во-вторых, путем увольнения с должности должностного лица Бюро, не имеющего высшего образования. В обоих случаях последствия ограничения различны. Несомненно, что менее тяжело они проявляются в

том случае, когда лицу дается возможность выполнять обязанности должностного лица и одновременно получить высшее образование.

Конституционный суд согласен с мнением Саэйма, что оспариваемая норма не преследовала цели предоставить “скидку” относительно требования о высшем образовании тем должностным лицам, которые не имеют высшего образования. Таким образом легитимная цель не была бы достигнута достаточно качественно, и подобная правовая норма противоречила бы интересам общества, а именно, лицо с высшим образованием не могло бы претендовать на должность, поскольку ее занимало бы лицо без высшего образования.

15.3. Конституционный суд признал, что статья 1 Конституции не запрещает законодателю вносить в существующее правовое регулирование такие изменения, которые соответствуют Конституции. Тем не менее, в демократическом правовом государстве надлежит соблюдать принцип правового доверия. Данный принцип требует, чтобы при внесении подобных изменений законодатель предусматривал щадящий переход на новое регулирование. В таких случаях следует устанавливать разумные сроки или предусматривать компенсацию причиненного ущерба (*см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01 и пункт 18 решения Конституционного суда от 8 марта 2006 года по делу № 2005-16-01*).

Подобный переход на новое правовое регулирование оспариваемой нормой обеспечивается. Тем должностным лицам Бюро, которые не имели высшего образования, предписывается приступить к учебе в течение семи месяцев (с 1 марта 2005 года до 1 октября 2005 года).

В соответствии с предоставленной Бюро информацией из 11 должностных лиц, у которых на момент вступления оспариваемой нормы в силу не было высшего образования, трое должностных лиц приступили

к учебе, а семеро должностных лиц ее продолжали. В свою очередь, Заявительница не указала, что у нее имелись какие-то объективные проблемы, которые мешали начать учебу в указанный срок. Конституционный суд признает, что указанный срок следует считать разумным и соответствующим принципу правового доверия, поскольку лицу был дан соответствующий срок для начала учебы.

Требование о высшем образовании является ограничительным постольку, поскольку связано с необходимостью потратить известное время и финансовые средства. В такой ситуации немаловажным является установленное статьей 21 Закона о бюро, а именно, что должностному лицу Бюро, которое без перерыва выполняет должностные обязанности и успешно учится в учебном заведении, Бюро покрывает половину от годовой учебной платы, а также установленное статьей 22 Закона о бюро, а именно, что Бюро для сдачи государственных экзаменов или защиты диплома предоставляет учебный отпуск с сохранением месячной заработной платы.

В связи с этим можно сделать вывод, что выполнение обязательного требования не планировалось сопровождать увольнением должностных лиц. Переходный период был установлен с целью добиться того, чтобы у тех лиц, которые уже выполняли обязанности должностного лица Бюро, имелась бы возможность соответствовать обязательному требованию. Согласно оспариваемой норме лицу была дана возможность выбора щадящего из потенциальных последствий ограничения, а именно, получение образования.

Оспариваемая норма была введена, чтобы обеспечить щадящий переход на новое регулирование – чтобы лица, не имеющие высшего образования, смогли его получить за соответствующий период времени и им не пришлось оставить работу в Бюро. Значит, задачей оспариваемой нормы является установление соответствующего принципу правового

доверия перехода с прежнего регулирования к новым требованиям. Оспариваемая норма направлена как на обеспечение надлежащей деятельности Бюро, так и на защиту интересов тех лиц, которые на день вступления изменений к Закону о бюро были должностными лицами Бюро. В свою очередь, тем лицам, которые не желали получить высшее образование, следовало считаться с тем, что придется расстаться с работой в Бюро.

Конституционный суд считает, что обязательное требование о высшем образовании и установленный для получения высшего образования период не мешают лицу выбрать другую соответствующую своим способностям и квалификации профессию не только в частном, но и в государственном секторе. Рассматриваемое в настоящем деле ограничение касается тех должностных лиц Бюро, которые обеспечивают исполнение функций Бюро и несут за это ответственность, – особенно руководителей отделов. Значит, обязательное требование о высшем образовании касается должностей со специфическими функциями и задачами. Конституционный суд и ранее указывал, что ограничение должно быть увязано с характером соответствующей должности и соответствовать выполняемым обязанностям (*см. пункт 19 решения Конституционного суда от 22 марта 2005 года по делу № 2004-13-0106*).

15.4. Конституционный суд дал оценку аргументам Заявительницы о том, что разработан проект закона о пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро, однако одновременно признает, что наличие законопроекта само по себе не дает Заявительнице основания полагаться на конкретное возможное регулирование в будущем. Наличие законопроекта еще не означает, что он будет принят, к тому же будет принят именно в выгодной для Заявительницы редакции.

В связи с этим у оспариваемой нормы, ограничивающей установленные статьей 106 Конституции права, имеется объективное

и разумное основание и она соответствует принципу соразмерности и статье 91 Конституции.

Постановляющая часть

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

постановил:

Признать второе, третье и четвертое предложения пункта 7 правил перехода закона О предотвращении и борьбе с коррупцией соответствующими статьям 91 и 106 Конституции.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис