



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2015-01-01

Рига, 2 июля 2015 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис, Санита Осипова и Инета Зиемеле,

в связи с конституционной жалобой, которую подала Солвита Олсена,

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

в письменном процессе на судебном заседании 2 июня 2015 года рассмотрел дело

«О соответствии частей первой и второй статьи 7 Закона о государственном флаге Латвии и статьи 201⁴³ Кодекса Латвии об административных правонарушениях статье 100 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Закон о государственном флаге Латвии (далее – Закон о государственном флаге) был принят 29 октября 2009 года и вступил в силу 18 ноября 2009 года.

Части первая и вторая статьи 7 Закона о государственном флаге (далее также – оспариваемые нормы Закона о государственном флаге) предусматривают:

«(1) Государственный флаг Латвии размещается на зданиях (возле зданий) публичных деятелей, зданиях юридических лиц частного права и объединений таких лиц, а также на жилых зданиях (возле жилых зданий) 1 мая, 4 мая, 21 августа, 11 ноября и 18 ноября.

(2) Государственный флаг Латвии в траурном оформлении размещается на зданиях (возле зданий) публичных деятелей, зданиях юридических лиц частного права и объединений таких лиц, а также на жилых зданиях (возле жилых зданий) 25 марта, 14 июня, 17 июня, 4 июля и в первое воскресенье декабря».

Поправки в часть первую статьи 7 Закона о государственном флаге вносились один раз. Поправками, которые были внесены на основании закона от 8 ноября 2012 года и вступили в силу 16 ноября того же года, было предусмотрено, что 21 августа также является отмечаемым днем.

До принятия Закона о государственном флаге в силе был принятый 24 ноября 1994 года закон «О государственном флаге Латвии». В пунктах 2 и 5 этого закона также была установлена обязанность поднимать государственный флаг на жилых зданиях (возле жилых зданий) 16 февраля, 24 февраля, 25 марта (в траурном оформлении), 1 мая, 4 мая, 14 июня (в траурном оформлении), 17 июня (в траурном оформлении), 4 июля (в траурном оформлении), 11 ноября, 18 ноября и в первое воскресенье декабря (в траурном оформлении).

2. Статья 201⁴³ Кодекса Латвии об административных правонарушениях (далее – оспариваемая норма КЛАП) предусматривает:

«За неразмещение государственного флага Латвии или флагов других государств в дни или в случаях, которые установлены Сазьмой, Кабинетом министров, думами городов республиканского значения или краевыми думами, а также за нарушение установленного Кабинетом министров вида или порядка поднятия государственного флага Латвии – высказывается предупреждение.

За те же действия, если они совершены повторно в течение года после назначения административного наказания, – высказывается предупреждение или налагается денежный штраф в размере до сорока евро».

19 июля 1995 года был принят закон «Поправки к Кодексу Латвии об административных правонарушениях», которым в кодекс была включена глава четырнадцатая «е» – «Административные нарушения в использовании государственной символики». В статье 201⁴³, входящей в эту главу, среди прочего была предусмотрена ответственность за неразмещение государственного флага Латвии в установленные Сазьмой дни, а именно денежный штраф до 50 латов. Предупреждение как вид наказания не было предусмотрено.

В статью 201⁴³ Кодекса Латвии об административных правонарушениях (далее также – КЛАП) 4 февраля 2010 года в связи с принятием Закона о государственном флаге были внесены поправки. Этими поправками за неразмещение государственного флага было предусмотрено административное наказание – предупреждение, а за повторное нарушение, совершенное в течение года, – денежный штраф до тридцати латов. Действующая в настоящее время редакция статьи 201⁴³ КЛАП в силе с 1 января 2014 года, т.е. со вступления в силу поправок к Кодексу Латвии об административных правонарушениях,

которыми предусмотренной статьей 201⁴³ денежный штраф был выражен в евро, в результате чего его максимальный размер теперь составляет не 30 латов, а 40 евро.

3. Заявитель Солвита Олсена (далее – Заявитель) 14 июня 2013 года на своей собственности, которая также является местом жительства Заявителя, отмечала семейный праздник. Заявитель не разместила на жилом здании (возле него) государственный флаг Латвии в траурном оформлении, так как это помешало бы празднованию.

За то, что на жилом здании (возле жилого здания) Заявителя не был размещен государственный флаг Латвии в траурном оформлении, в отношении Заявителя был составлен протокол об административном правонарушении (*см. стр. 21 материалов дела*), в котором указано, что Заявитель в День памяти жертв коммунистического геноцида не обеспечила, как того требуют часть вторая статьи 7 Закона о государственном флаге и пункт 10 правил Кабинета министров № 405 от 27 апреля 2012 года «Правила применения Закона о государственном флаге Латвии», размещение на находящемся в ее собственности жилом здании (возле него) государственного флага Латвии в траурном оформлении и допустила, таким образом, административное правонарушение. 28 ноября 2013 года Пардаугавская подкомиссия Административной комиссии Рижской Думы на основании статьи 32 и части первой статьи 201⁴³ КЛАП приняла решение административно наказать Заявителя предупреждением. Заявитель это решение обжаловала. 17 декабря 2013 года Административная комиссия Рижской думы оставила решение о назначении административного наказания без изменений (*см. стр. 22 материалов дела*). Заявитель обжаловала решение Административной комиссии Рижской думы в Суде Земгальского предместья города Риги, который решением от 4 апреля 2014 года (*см.*

стр. 29 материалов дела) оставил решение о назначении административного наказания без изменений. Заявитель подала апелляционную жалобу в Судебную коллегия по уголовным делам Рижского окружного суда, которая решением от 17 июня 2014 года (*см. стр. 32 материалов дела*) оставила в силе решение Суда Земгальского предместья города Риги. Решение Судебной коллегии по уголовным делам Рижского окружного суда обжалованию не подлежало.

По мнению Заявителя, оспариваемые нормы Закона о государственном флаге и оспариваемая норма КЛАП (далее вместе также – оспариваемые нормы) задевают ее право на свободу слова, гарантированное ей статьей 100 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). Заявитель просит Конституционный суд признать, что оспариваемые нормы не соответствуют статье 100 Конституции.

Размещение 14 июня 2013 года на жилом здании (возле жилого здания) Заявителя государственного флага Латвии в траурном оформлении противоречило бы ее политическим и философским убеждениям. Обязанность размещать на жилом здании (возле него) государственный флаг Латвии в траурном оформлении существенно ограничивает право Заявителя на свободу слова и ее право свободно выражать свои взгляды на исторические события. По мнению Заявителя, она принуждается к выражению лояльности к государству в неприемлемый для нее момент, в неприемлемых для нее месте и форме.

Статью 100 Конституции следует толковать широко, включая в ее охват также невербальные формы выражения. Использование государственного флага Латвии как символа государства является способом невербального выражения взглядов лица. Заявитель подчеркивает, что она использует государственный флаг Латвии только тогда, когда желает выразить свои взгляды на происходящие в государстве события. Свободу слова следует распространять как на лиц,

использующих государственный флаг в качестве средства выражения, так и на лиц, которые предпочитают его не использовать.

Заявитель не отрицает, что, согласно статье 116 Конституции, права индивидуума могут ограничиваться, однако подчеркивает, что предусмотренное оспариваемыми нормами ограничение прав индивидуума является несоразмерным. Предусмотренная оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге обязанность частных лиц размещать на жилых зданиях (возле них) государственный флаг Латвии не служит легитимной цели, но даже в случае, если бы легитимную цель можно было констатировать, это ограничение нельзя было бы считать соразмерным и необходимым в демократическом обществе.

После ознакомления с материалами дела Заявитель представила дополнительные соображения в отношении своего требования, указав на его связь со статьей 99 Конституции, которая защищает право индивидуума на свободу мысли и совести. Заявитель не согласна с изложенным Сазьмой мнением о легитимной цели ограничения прав. Принудительное использование государственного флага Латвии как символа государства нельзя считать важной предпосылкой к защите благополучия общества.

4. Орган, издавший оспариваемые акты, – **Сазьма** – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 100 Конституции.

Сазьма, ссылаясь на юриспруденцию Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), которая сопоставима с настоящим делом, указывает, что обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях (возле них) относится ко всем частным лицам общим и нейтральным образом, независимо от их национальной принадлежности или взглядов. Размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях (возле них) в дни, предусмотренные Законом о государственном

флаге, как техническое действие является обязанностью, которая вытекает только из того факта, что лицу принадлежит жилое здание, и не может считаться возложенной на этих лиц обязанностью выразить личную лояльность по отношению к Латвии. Эта обязанность, подобно обязанности платить налог на недвижимую собственность или разместить на здании соответствующую определенному стандарту табличку с номером, не связана с взглядами или настроением лица.

Обязанность десять дней в году размещать государственный флаг Латвии на жилом здании или возле него не влияет на право Заявителя в установленных статьей 100 Конституции рамках в любом месте и в любое время выразить или не выразить свои взгляды на происходившие в Латвии исторические события. Она также не обязывает в определенные дни воздерживаться от проведения у себя дома мероприятий или от того, чтобы иным образом выказывать или не выказывать свое личное отношение к историческим событиям, отмечаемым в государственные праздники и памятные дни. Сазйма не согласна с мнением Заявителя, что на нее возлагается обязанность в соответствующие дни выразить или скорбь, или радость, то есть что ограничивается так называемое негативное право на свободу слова – право индивидуума не выразить свои взгляды.

Если все же можно будет констатировать, что право Заявителя на свободу слова ограничивается, то соответствующее ограничение имеет легитимную цель и его следует признать соразмерным.

Обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях в десять дней, которые предусмотрены оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге, вытекает также из преамбулы Конституции (далее – Преамбула) и статьи 4 Конституции, устанавливающей конституционный статус государственного флага Латвии. Государственный флаг Латвии не достигал бы своей цели –

символизировать Латвию как демократическую республику и сплачивать народ, – если бы обязанность его использовать лежала только на государственных органах. Из статьи 4 Конституции вытекает также задача законодателя регулировать использование государственного флага Латвии и возложить соразмерную обязанность по его использованию в отдельных случаях также на частных лиц. Цель Закона о государственном флаге соответствует предусмотренной в статье 116 Конституции легитимной цели «благосостояние общества», которая включает в себя также нематериальные аспекты, необходимые для функционирования общества. Кроме того, она соответствует и такой цели, как защита прав других лиц, которую в качестве легитимной признает часть вторая статьи 10 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

По мнению Сазймы, установленное ограничение подходит для достижения легитимной цели, так как размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, обеспечивает участие владельца конкретного здания во всеобщем почитании памяти соответствующих исторических событий. Таким образом охватывается также значительная часть остального общества. Необходимость ограничения в демократическом обществе следует оценивать в историческом контексте, который приводится в третьем абзаце Преамбулы, а также с учетом актуальности связанных с ним ценностей в современной Латвии и Европе.

В отношении оспариваемой нормы КЛАП Сазйма указывает, что необходимо учитывать следующее обстоятельство: за неразмещение государственного флага Латвии на жилом здании предусмотрено наказание, применяемое не в уголовно-правовом, а в административном порядке. Для лица, привлекаемого к административной ответственности, на случай впервые совершенного нарушения законодателем

предусмотрено минимальное административное наказание, и на случай повторного нарушения органу, назначающему наказание, также дана свобода действий, позволяющая применить предупреждение. Сазйма ссылается также на статью 21 КЛАП, которая допускает возможность не начинать делопроизводство по административному нарушению и ограничиться устным замечанием. В свою очередь, в случае назначения денежного штрафа оспариваемая норма КЛАП позволяет эластичным образом оценить его размер, соблюдая принцип индивидуализации наказания. Наказание, предусмотренное в Кодексе Латвии об административных правонарушениях, нельзя считать очевидно несоразмерным.

Ссылаясь на юдикатуру Конституционного суда, Сазйма подчеркивает широкую свободу действий законодателя в сфере политики наказаний и указывает, что вопросы, решения по которым зависят главным образом от политической целесообразности, должны разрешаться законодателем.

После ознакомления с материалами дела Сазйма представила дополнительные соображения. Сазйма указывает, что размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях является общественной обязанностью. Посредством размещения государственного флага Латвии на жилом здании (возле него) выражается уважение к этому флагу и конституции государства, а не поддерживаются определенные политические взгляды. Сазйма подчеркивает, что административное наказание, предусмотренное за невыполнение установленной в оспариваемых нормах Закона о государственном флаге обязанности, нельзя считать очевидно противоречащим праву индивидуума на свободу слова.

5. Приглашенное лицо – **Министерство юстиции** – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 100 Конституции.

Обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях имеет легитимную цель – «символизировать государственность и ее развитие», и эта цель в силу как исторического, так и актуального геополитического контекста, является значимой с точки зрения существования Латвийского государства и сплоченности общества. В свою очередь, размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях в дни памяти является засвидетельствованием уважения и солидарности по отношению к тем членам общества, которые сами тяжело пострадали или родственники которых тяжело пострадали от тоталитарных режимов.

Министерство юстиции не согласно с мнением Заявителя, что обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях создает необходимость скорбеть или публично выражать взгляды. Государственный флаг Латвии по сути символизирует разнообразные аспекты, и его символическое значение может переживаться по-разному. Соприкосновение с государственным флагом Латвии вызывает в людях эмоции и определенное отношение, однако это скорее эмоциональный аспект, нежели категория права. Оспариваемые нормы Закона о государственном флаге предусмотрены не для того, чтобы формировать или изменять личные взгляды человека, а скорее для того, чтобы информировать все общество, публично сообщать и напоминать о праздничных или траурных днях. Польза, которую получает общество, превосходит ограничение прав индивидуума.

Необходимо также учитывать исторический контекст, а именно то, что использование государственного флага Латвии длительное время было запрещено, и из этого факта, в свою очередь, вытекает то, что в обществе необходимо развивать традицию и культуру его использования.

Количество дней, в которые на жилых зданиях должен быть размещен государственный флаг Латвии, установлено соразмерным образом, и процессуальный порядок использования флага не обременителен. То, каким образом будет стимулироваться патриотизм общества, является вопросом, который подлежит разрешению путем политического выбора.

В связи с оспариваемой нормой КЛАП необходимо учитывать политические условия развития демократического устройства Латвийского государства, то есть тот факт, что эта норма первоначально была принята в период, когда главной задачей было преодоление последствий советского тоталитарного режима и переход на демократический государственный строй. Вид наказания, применяемого за неразмещение государственного флага Латвии на жилых зданиях, несколько раз пересматривался и приводился в соответствие с актуальной ситуацией. Оспариваемая норма КЛАП не содержит очевидно непропорциональных и чрезмерных санкций за неразмещение государственного флага Латвии на жилых зданиях (возле них).

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что соответствие оспариваемых норм статье 100 Конституции не подлежит однозначной оценке.

Омбудсмен согласен с закрепившимся в юдикатуре Конституционного суда выводом, что свобода слова охватывает очень широкую сферу, и признает, что поднятие государственного флага Латвии входит в право индивидуума свободно выражать свои взгляды. Государственный флаг Латвии следует считать одним из символов государства. Поднимая государственный флаг Латвии, индивидуум выражает не только свое личное мнение о соответствующих событиях, но и свои политические взгляды.

Легитимная цель Закона о государственном флаге вытекает из его аннотации, в которой указывается на использование символов Латвийского государства в обществе и на укрепление национального самосознания. По мнению Омбудсмана, крепкое национальное самосознание также укрепляет демократическое государственное устройство и косвенно может способствовать благополучию общества.

Анализируя необходимость ограничения прав в демократическом обществе, необходимо оценить его соразмерность. Патриотизм невозможно стимулировать в принудительном порядке, возлагая обязанность осуществлять активные действия для того, чтобы помнить об исторически значимых событиях. Такая обязанность никоим образом не может способствовать укреплению демократического государственного устройства, поскольку она действует как принудительный или репрессивный механизм. Омбудсмен указывает, что для каждого, кто в силу каких-либо обстоятельств не желает или не способен выразить почтительное отношение к конкретным событиям, предусмотрено наказание за невыполнение этой обязанности.

Почитание памяти исторических событий можно стимулировать иными, альтернативными способами, например, посредством информирования населения об исторических событиях, разъясняя роль этих событий в латвийской и мировой истории и в развитии общественных ценностей, а также призывая население вспоминать об этих событиях и в знак памяти размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях.

Анализируя соразмерность ограничения прав, Омбудсмен оценивает значимость конкретных исторических дат в истории Латвии и латышского народа и выражает мнение, что как обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях, так и наказание за его неразмещение на жилых зданиях можно сохранить в отношении двух дат

– 18 ноября и 4 мая, и тем не менее вопрос о размере наказания в случае, когда государственный флаг Латвии не размещен на жилом здании, требует обсуждения. В отношении остальных дат, предусмотренных оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге, ограничение прав несоразмерно.

7. Приглашенное лицо – представитель Латвии в международных организациях по правам человека (далее – Представитель) – выражает мнение, что оспариваемые нормы Закона о государственном флаге следует оценивать во взаимосвязи с оспариваемой нормой КЛАП, так как предусмотренные законодателем санкции наказания являются неотъемлемым элементом применения оспариваемых норм Закона о государственном флаге и имеют существенное значение для оценки соразмерности ограничения свободы слова.

Ограничение негативного права Заявителя на свободу слова следует оценивать также в тесной взаимной связи с качеством оспариваемой нормы КЛАП.

Согласно установившейся юдикатуре ЕСПЧ, свобода слова не является абсолютной и государство вправе устанавливать ее ограничения. Представитель подчеркивает, что такие ограничения должны соответствовать требованиям статьи 116 Конституции. Имеется в виду, что ограничения должны быть установлены на основании закона, они должны быть необходимыми для достижения легитимной цели и соразмерными. Представитель также, ссылаясь на юдикатуру ЕСПЧ, подчеркивает, что законодатель каждого государства наилучшим образом понимает ситуацию в соответствующем государстве и лучше всего может дать определение целям, которые должны достигаться посредством конкретных ограничений.

8. Приглашенное лицо – ассоциированный профессор Отделения политологии Факультета социальных наук Латвийского Университета *Dr. sc. pol.* Иварс Иябс – выражает мнение, что государственный флаг Латвии является значительным символом латвийской государственности, и что его использование или неиспользование неотделимо от выражения взглядов. И. Иябс не согласен с мнением Саэймы, что размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях следует считать лишь техническим действием, которое «вытекает только из того факта, что лицу принадлежит жилой дом». Такое мнение противоречит особому правовому статусу, которым обладает государственный флаг Латвии, и защите, которой он подлежит.

В связи с императивной обязанностью размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях в установленные оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге дни не усматривается «острая социальная необходимость», на которую как на необходимую предпосылку к установлению ограничений свободы слова индивидуума указывается в юдикатуре ЕСПЧ.

Предположение, что использование государственного флага Латвии в установленные оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге дни способствует просвещенности общества, его патриотизму и лучшему представлению о демократии, является спекулятивным. И. Иябс указывает на аналогию, а именно на то, что в период советской оккупации неременная обязанность использовать флаг в Латвии так и не поспособствовала лояльности к советской власти. Патриотизм и понимание демократических ценностей в основном опирается на другие факторы, а не на навязанные посредством закона обязанности по выполнению определенных ритуалов. Лояльность к демократическому государству следует отличать от лояльности к какой-либо политической идеологии или силе, например, партии. В

предусмотренных законом случаях можно требовать, чтобы публично выражалась лояльность к демократическому государству, в то время как требование выражать лояльность к какой-либо политической идеологии нарушает права индивидуума и ставит под угрозу характерный для демократии политический плюрализм. Оглядываясь на историю, можно сделать вывод, что строгое требование о признании лояльности к какой-либо политической идеологии было характерно для авторитарных и тоталитарных режимов, однако такая тенденция усматривается также в молодых, слабо консолидированных демократических государствах.

9. Приглашенное лицо – проректор Рижской Высшей юридической школы, ассоциированный профессор *Dr. iur.* Мартиньш Митс – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 100 Конституции.

Размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях в установленные Саэймой дни служит символическим напоминанием о трудностях, которые пришлось преодолеть, чтобы создать и поддерживать независимое Латвийское государство, а также о том, что граждане должны осознавать ценность своего государства, опирающегося на определенные в Конституции основополагающие принципы. Размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях в эти дни направлено на поддержание исторической памяти, выполняет образовательную функцию, а также способствует патриотизму.

С одной стороны, необходимо ценить свободу слова, которая пользуется широкой защитой, но с другой стороны – учитывать право и одновременно обязанность государства поддерживать историческую память и, следовательно, также демократическое государственное устройство, независимость и суверенность государства, что означает, что государства имеют широкую свободу действий в отношении выбора

политических средств, необходимых для достижения цели. Этот выбор обусловлен различными факторами, характерными для конкретного государства, например, историческими условиями, конституционными традициями, политической ситуацией.

М. Митс согласен с мыслями Заявителя о том, что государство не позволяет ей выразить свои политические и философские взгляды именно одним конкретным способом – посредством размещения государственного флага Латвии в установленные Сазьмой дни, однако указывает, что это ограничение свободы слова является очень узким, так как выражение убеждений каким-либо иным правовым способом как в эти дни, так и в другое время не ограничено.

Учитывая исторические условия формирования латвийской государственности, которыми Латвия отличается от преобладающей части государств Европы, и существующую внешнеполитическую ситуацию, которая усиливает необходимость в осознании ценности демократии и своей государственности, а также узкий характер ограничения свободы слова, можно сделать вывод, что польза, получаемая обществом от оспариваемых норм в целом, превосходит неудобства, которые могут возникнуть у отдельного индивидуума в результате применения этих норм.

Часть выводов

10. Заявитель просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемых норм статье 100 Конституции. Эта статья гласит: «Каждый имеет право на свободу слова, которая включает в себя право на получение, владение и распространение информации, высказывание своих взглядов. Цензура запрещена».

Несмотря на то, что Заявитель просит оценить соответствие оспариваемых норм статье 100 Конституции, приведенное в заявлении обоснование относится только к возможному несоответствию оспариваемых норм первому предложению статьи 100 Конституции. Таким образом, исходя из содержания требования, Конституционный суд оценивает возможное несоответствие оспариваемых норм первому предложению статьи 100 Конституции.

Заявитель после ознакомления с материалами дела выразила мнение, что оспариваемые нормы влияют также на ее свободу совести, но не просила о расширении границ требования. Конституционный суд указывает, что дело возбуждено только о возможном ущемлении права на свободу слова, определенного статьей 100 Конституции.

10.1. Оспариваемые нормы Закона о государственном флаге предусматривают обязанность размещать государственный флаг Латвии на зданиях (возле зданий) публичных деятелей, зданиях юридических лиц частного права и объединений таких лиц, а также на жилых зданиях (возле жилых зданий) десять дней в году, в пять из этих дней – в траурном оформлении. В свою очередь, оспариваемая норма КЛАП предусматривает административное наказание за невыполнение этой обязанности.

Правила Кабинета министров № 405 от 27 апреля 2010 года «Правила применения Закона о государственном флаге Латвии» (далее – Правила № 405), изданные в соответствии с пунктами 1, 2 и 4 части первой статьи 22 Закона о государственном флаге, предусматривают, что владелец или держатель здания или помещений, или его доверенное лицо, на которое возложена соответствующая обязанность, отвечает за соблюдение Закона о государственном флаге и Правил № 405. Заявитель не оспаривает соответствие Правил № 405 положениям Конституции.

Закон о государственном флаге относит обязанность по размещению государственного флага Латвии к зданиям публичных деятелей, зданиям юридических лиц частного права и объединений таких лиц, а также к жилым зданиям. Заявитель и материалы дела содержат соображения о применении оспариваемых норм только в отношении жилых зданий, которые находятся в собственности физических лиц. Поскольку Заявитель является физическим лицом, которому принадлежит жилое здание, следует считать, что границы требования определяются возможным ущемлением ее прав, то есть прав физического лица – владельца жилого здания.

10.2. Заявитель административно наказана за то, что на принадлежащем ей жилом здании не был размещен государственный флаг Латвии в траурном оформлении только в один из дней, предусмотренных оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге, – 14 июня. Заявитель считает, что предусмотренная оспариваемыми нормами Закона о государственном языке обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях во все установленные этими нормами дни ущемляет ее право на свободу слова, так как, согласно оспариваемой норме КЛАП, в любой из этих дней она может быть наказана, если на принадлежащем ей жилом здании не будет размещен государственный флаг Латвии или государственный флаг Латвии в траурном оформлении.

Как видно из материалов дела, Саэйма и приглашенные по делу лица высказывают свои соображения касательно оспариваемых норм в их взаимосвязи. Из аннотации к проекту Закона о государственном флаге вытекает, что одновременно с разработкой этого закона были запланированы также соответствующие изменения в оспариваемой норме КЛАП (см. аннотацию к поданному в Саэйму законопроекту № 1226/Lp9 «Закон о государственном флаге Латвии»). В ходе дискуссий,

состоявшихся на заседаниях Сэимы, проект Закона о государственном флаге Латвии также анализировался совместно с оспариваемой нормой КЛАП, то есть с обязанностью размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях и административным наказанием за невыполнение этой обязанности (см. стенограмму заседания Сэимы от 15 октября 2009 года).

Обязанность размещать государственный флаг Латвии на зданиях установлена оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге и не ограничивается только одним днем, в который Заявитель эту обязанность не выполнила. Во все десять дней, которые предусмотрены оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге, выполнению подлежит одна и та же обязанность (единственным отличием является оформление государственного флага Латвии в дни памяти), и последствия ее невыполнения также одинаковы – предусмотренное административное наказание. В оспариваемой норме КЛАП отсутствует исчерпывающий перечень всех признаков состава административного правонарушения. Чтобы выяснить содержание оспариваемой нормы КЛАП, эту норму следует анализировать во взаимосвязи с оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге. Таким образом, Конституционный суд считает, что обязанность во все установленные Сэимой дни размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, и административное наказание, предусмотренное за невыполнение этой обязанности, необходимо оценивать во взаимосвязи.

Ввиду этого Конституционный суд будет оценивать оспариваемые нормы в их взаимосвязи в той мере, в какой они возлагают на физических лиц обязанность в установленные оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге дни размещать на принадлежащих им жилых зданиях государственный

флаг Латвии и за невыполнение этой обязанности предусматривают административное наказание.

11. Заявитель 14 июня 2013 года не разместила на своем доме государственный флаг Латвии в траурном оформлении, так как в этот день проводила семейный праздник и не желала выражать скорбь. Она защищает свое право на свободу слова, а именно – право придерживаться своих взглядов, не выражая их.

11.1. Конституционный суд уже рассматривал вопросы, связанные со свободой слова, раскрывая содержание статьи 100 Конституции в отдельных аспектах свободы слова. В практике Конституционного суда признано, что свобода слова считается одним из важнейших основных прав человека, и это право содержится в основном законе каждого демократического государства (*см., например, пункт 21 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01*). Свобода слова содержит в себе право человека придерживаться своих взглядов и свободно их выражать. Предпосылка к реализации этого права – свобода получения и распространения информации, которая является одним из аспектов свободы слова.

Выясняя содержание основных прав, определенных в Конституции, необходимо учитывать международные обязательства Латвии в сфере прав человека (*см. пункт 4 решения Конституционного суда от 16 декабря 2008 года по делу № 2008-09-0106*). Нормы международных прав человека на уровне конституционного права являются средством установления содержания и объема основных прав и одновременно напрямую применимы в Латвии в той мере, в какой они для государства являются юридически обязывающими. Обязанность государства соблюдать принятые им на себя международные обязательства в сфере прав человека вытекают из статьи 89 Конституции, которая

предусматривает, что государство признает и защищает основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и обязательными для Латвии международными договорами. Конституционный суд подчеркивает цель, состоящую в достижении гармонии между нормами прав человека, содержащимися в Конституции, и международными нормами прав человека (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

Конституционный суд признал, что содержание статьи 100 Конституции можно раскрыть более полно, учитывая статью 19 Международного пакта Организации Объединенных Наций (далее – ООН) о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (далее – Пакт), а также статью 10 Конвенции (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 июня 2003 года по делу № 2003-02-0106). В юридической литературе в связи с включением в Конституцию главы 8 – «Основные права человека» – и, следовательно, также статьи 100 подчеркивается связь этой главы в плане содержания с Конвенцией и Пактом (см.: *Levits E. Piezīmes par Satversmes 8. nodaļu – Cilvēka pamattiesības* [Левитс Э. Заметки о главе 8 Конституции – Основные права человека]. *Cilvēktiesību žurnāls*, 9–12/1999. *Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Cilvēktiesību institūta izdevums* [Издание Института по правам человека Юридического факультета Латвийского Университета], стр. 21).

11.2. Первоначальная историческая задача прав человека – защищать человека от необоснованного вмешательства государства в сферу его свободы – усматривается и в содержании права на свободу слова.

Комитет ООН по правам человека признал негативный аспект свободы слова, подчеркнув, что любые усилия по принуждению лица к выражению мнения следует считать ущемлением «свободы не выразить

свое мнение» (*General Comment No. 34: Freedom of opinion and expresion [Общий комментарий № 34: Свобода мнения и выражения] (Art. 19): 10/09/2011. CCPR/C/GC/34, para 10*). Это признается и в европейской системе защиты прав человека (см. пункт 48 сообщения Европейской Комиссии по правам человека от 1 марта 1994 года по делу *Goodwin v. the United Kingdom*).

В юдикатуре ЕСПЧ указывается на возможное ущемление негативного аспекта свободы слова (см., например, пункт 84 решения Большой палаты ЕСПЧ от 3 апреля 2012 года по делу *Gillberg v. Sweden*, заявление № 41723/06), а также признается, что индивидуум может выражать мнение с проявлением определенного отношения и определенным поведением (см., например, пункты 90 и 92 решения ЕСПЧ от 23 сентября 1998 года по делу *Steel and Others v. the United Kingdom*, заявление № 24838/94). Таким образом, выражение отношения может проявляться и как отсутствие выражения мнения. Индивидуум может предпочесть быть «свободным от» выражения мнения и таким образом реализовать свое право на свободу слова в ее негативном аспекте.

11.3. Определенное в статье 100 Конституции право на свободу слова является правом, защищающим человека. Это право предусматривает, что индивидуум может требовать, чтобы государство не вмешивалось в сферу его свободы слова. В первом предложении статьи 100 Конституции имеется указание на негативный аспект свободы слова, то есть на право «владения информацией». В рассматриваемом деле Конституционный суд различает два аспекта свободы слова: позитивный, то есть право индивидуумов свободно получать и распространять информацию, выражать свои взгляды публично в устной, письменной, визуальной форме, при помощи художественных средств выражения и другими правовыми способами, и негативный, то есть право владеть информацией, придерживаться своих взглядов и не выражать их. Именно

этот негативный аспект относится к фактическим обстоятельствам рассматриваемого дела. Интерпретируя статью 100 Конституции во взаимосвязи с Конвенцией и Пактом, Конституционный суд приходит к выводу, что свобода не выражать мнение входит в охват статьи 100 Конституции.

Таким образом, негативный аспект свободы слова входит в охват статьи 100 Конституции.

11.4. Конституционный суд в своей практике признал, что каждый имеет право свободно получать информацию и выражать свои взгляды любым способом – в устной форме, в письменной форме, визуально, с помощью художественных выразительных средств и т. п. (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 июня 2003 года по делу № 2003-02-0106 и пункт 21 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года № 2003-05-01).

Свобода слова наряду с ее традиционными проявлениями, например, речами, разнообразием мнений в средствах массовой информации, участием в демонстрациях и других мероприятиях, включает также разнообразные художественные формы выражения, такие как, например, литература, живопись, музыка и другие комбинированные проявления свободы слова, в том числе использование символов (см., например, пункт 46 решения ЕСПЧ от 21 марта 2002 года по делу *Nikula v. Finland*, заявление № 31611/96, и пункты 44 и 46 решения ЕСПЧ от 21 октября 2014 года по делу *Murat Vural v. Turkey*, заявление № 9540/07).

В пункте 52 решения ЕСПЧ от 24 июля 2012 года по делу *Fáber v. Hungary*, заявление № 40721/08, признано, что использование флага, имеющего символическое значение, следует считать проявлением свободы слова. То, что свобода слова может проявляться как «символическое выражение», подчеркивается и в юридической литературе (см.: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa.*

Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā [Комментарии к Конституции Латвийской Республики. Глава 8. Основные права человека. Коллектив авторов под научным руководством проф. Р. Балодиса]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, стр. 360). Таким образом, размещение государственного флага Латвии на принадлежащем физическому лицу жилом здании является одним из проявлений свободы слова.

Заявитель признает символическое значение государственного флага Латвии, однако в конкретный день предпочла не выражать свое мнение посредством размещения государственного флага Латвии на жилом здании. Иными словами, Заявитель реализовала свое право на свободу слова в ее негативном аспекте.

Таким образом, в охват первого предложения статьи 100 Конституции входит также размещение государственного флага Латвии или решение его не размещать на принадлежащем физическому лицу жилом здании.

12. Оспариваемые нормы Закона о государственном флаге возлагают обязанность по размещению государственного флага Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях. В свою очередь, оспариваемая норма КЛАП предусматривает административное наказание за невыполнение этой обязанности. Заявитель не желала выражать мнение посредством размещения государственного флага Латвии в траурном оформлении на принадлежащем ей жилом здании. За это она была административно наказана. Заявитель обжаловала наложенное на нее административное наказание, но наказание было оставлено без изменений.

Таким образом, оспариваемые нормы ограничивают свободу слова Заявителя в ее (свободы слова) негативном аспекте.

13. Права индивидуума могут быть ограничены, если ограничение является оправданным, то есть обоснованно необходимым в интересах общества.

Конституционный суд признал, что право на свободу слова не абсолютно (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 5 июня 2003 года по делу № 2003-02-0106). В юриспруденции ЕСПЧ также указывается, что индивидуальные интересы в отдельных случаях могут быть ограничены, причем предпочтение будет отдано интересам общества (см., например, пункт 51 решения ЕСПЧ от 25 ноября 1997 года по делу *Zana v. Turkey*, заявление № 18954/91, пункты 62 и 63 решения ЕСПЧ от 21 октября 2014 года по делу *Murat Vural v. Turkey*, заявление № 9540/07, и пункты 70 и 71 решения ЕСПЧ от 13 января 2015 года по делу «Петропавловскис против Латвии», заявление № 44230/06). Ограничения свободы слова следует интерпретировать узко, и законодатель должен соответствующим и достаточным образом обосновать необходимость каждого такого ограничения (см., например, пункты 45 и 46 решения ЕСПЧ от 8 июля 2008 года по делу *Vajnai v. Hungary*, заявление № 33629/06).

Чтобы выяснить, является ли оправданным ограничение права на свободу слова, установленное оспариваемыми нормами, Конституционному суду необходимо оценить, установлено ли это ограничение основных прав законом, принятым в надлежащем порядке, имеет ли это ограничение легитимную цель и соразмерно ли оно своей легитимной цели (см., например, пункт 22 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01).

14. Чтобы оценить, установлено ли ограничение основных прав законом, необходимо проверить следующее:

1) принят ли закон с соблюдением порядка, предусмотренного нормативными актами;

2) объявлен ли закон и доступен ли он публично в соответствии с требованиями нормативных актов;

3) достаточно ли четко закон сформулирован для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из него прав и обязанностей и предвидеть последствия его применения (см. пункт 14 решения Конституционного суда от 8 апреля 2015 года по делу № 2014-34-01 и пункт 10.1 решения Конституционного суда от 4 февраля 2009 года по делу № 2008-12-01).

В деле отсутствует спор о том, что оспариваемые нормы были приняты и провозглашены в предусмотренном нормативными актами порядке и являются публично доступными, а также о том, что оспариваемые нормы четко сформулированы.

Следовательно, можно заключить, что ограничение прав установлено на основании закона.

15. В основе каждого ограничения прав должны лежать обстоятельства и обоснование, подтверждающие необходимость этого ограничения, то есть, ограничение должно быть установлено ради важных интересов – легитимной цели (см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01).

Из статьи 116 Конституции вытекает, что право на свободу слова можно ограничить, чтобы защитить права других лиц, демократическое государственное устройство, безопасность общества, его благосостояние и нравственность.

Конституция определяет возможные ограничения свободы слова общим образом, Конвенция же дает конкретные критерии. В части второй статьи 10 Конвенции указаны следующие легитимные цели, ради которых свобода слова может подвергнуться ограничениям: интересы

государственной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности; недопущение беспорядков или преступлений; охрана здоровья, морали, репутации или прав других лиц; недопущение разглашения конфиденциальной информации; сохранение авторитета и объективности суда.

Таким образом, цель ограничения права на свободу слова можно признать легитимной в том случае, если она соответствует указанным в статье 116 Конституции целям, которые следует оценивать во взаимосвязи с целями, указанными в части второй статьи 10 Конвенции.

15.1. Конституционный суд признал, что обязанность указать легитимную цель в процессе Конституционного суда лежит прежде всего на органе, который издал оспариваемый акт (*см. пункт 13.2 решения Конституционного суда от 25 октября 2011 года по делу № 2011-01-01*).

Из материалов дела вытекает, что, по мнению Сазймы, установленное оспариваемыми нормами ограничение прав имеет легитимную цель, определенную в статье 116 Конституции – укрепление благосостояния общества (*см. стр. 104 материалов дела*). Сазйма разъяснила, что обязанность размещать государственный флаг Латвии на «жилых зданиях установлена с целью отметить исторические события, которые в демократическом процессе признаны наиболее значимыми для развития Латвии как демократического государства», а также обеспечить просвещение общества и понимание обществом развития демократии и ценности основных прав человека. Сазйма, ссылаясь на часть вторую статьи 10 Конвенции, указывает также на защиту прав других людей в качестве легитимной цели установленного ограничения. Заявитель, в свою очередь, считает, что легитимной цели установленного ограничения не усматривается.

Первый абзац Преамбулы определяет, что «Латвийское государство создано, [...] чтобы обеспечить свободу всего народа и

каждого человека Латвии и способствовать благосостоянию». Таким образом, одна из задач государства – способствовать благосостоянию латвийского общества. В Конституции определено, что для реализации этой задачи в Латвии создано демократическое государственное устройство (см. *четвертый абзац Преамбулы*). Эффективная реализация прав и свобод человека наилучшим образом возможна в условиях демократии.

Из мнений приглашенных лиц касательно легитимных целей ограничения прав, таких как стимулирование патриотизма в обществе, память об исторических событиях, значительных для Латвийского государства, поддержание ценностей, содержащихся в Конституции, выказывание уважения и солидарности, укрепление национального самосознания, вытекает одна цель, которая обобщает все вышеупомянутые цели. Имеется в виду следующее: размещение государственного флага Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях способствует защите демократического государственного устройства и необходимо обществу для повышения его благосостояния. Обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, укрепляет государственную безопасность и, таким образом, соответствует также целям, которые содержатся в части второй статьи 10 Конвенции.

15.2. Конституционный суд указывает: в рассматриваемом деле значение имеет то, что государственный флаг Латвии является символом государства, закрепленным в Конституции, и статус государственного флага Латвии как символа установлен также в пункте 5 статьи 2 Закона о государственном флаге. Регулирование в отношении государственного флага Латвии содержится в статье 4 Конституции с момента принятия Конституции в 1922 году. Статьи 1, 2, 3, 4, 6 и 77 Конституции образуют конституционно-правовую основу Латвийского государства.

Государственный флаг Латвии – ценность с давней историей. В связи с возможным временем зарождения государственного флага Латвии указывается на флаг красно-бело-красной расцветки, упоминаемый в письменных источниках 13 века (см.: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā [Комментарии к Конституции Латвийской Республики. Преамбула. Глава 1. Общие положения. Коллектив авторов под научным руководством проф. Р. Балодиса]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, стр. 319).*

Государственный флаг как символ государства играет существенную роль в формировании и укреплении государственного сознания на всех этапах истории государства. Например, подчеркивается особое символическое значение государственного флага Латвии в период советской оккупации и во время Третьей Атмоды (см.: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskajā vadībā [Комментарии к Конституции Латвийской Республики. Преамбула. Глава 1. Общие положения. Коллектив авторов под научным руководством проф. Р. Балодиса]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, стр. 324; Bergmane A. Mūsu karoga stāsti: 1940–1991 [Рассказы о нашем флаге: 1940–1991]. Rīga: Lauku Avīze, 2015).* Государственный флаг Латвии символизирует исторический процесс консолидации латышской нации, а также борьбу за независимость и демократическое Латвийское государство. Установленные Саэймой дни, в которые среди прочего также на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, надлежит размещать государственный флаг Латвии, отсылают к историческим событиям, являющимся особо важными для становления и существования Латвийского государства. Таким образом, государственный флаг Латвии как символ государства является

неотъемлемым элементом конституционной и международной идентичности Латвийского государства.

Обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях укрепляет государственное сознание и, следовательно, также демократическую Латвийскую Республику, в которой эффективно могут реализовываться основные права. Стабильное государственное сознание свидетельствует о том, что граждане воспринимают свое государство как ценность в себе, и такое государственное самосознание может сложиться только в условиях демократии, когда граждане имеют возможность свободно выражать свои взгляды (см.: *Vēbers E. Valstiskā apziņa politiskās nācījas struktūrā. Grām.: Pilsoniskā apziņa. Vēbers E. (red.) [Веберс Э. Государственное сознание в структуре политической нации. В книге: Гражданское сознание. Веберс Э. (ред.)]. Rīga: Latvijas Universitātes Filozofijas un Socioloģijas institūts, Etnisko pētījumu centrs, 1998, сmp. 43). Конституционный суд уже ранее изложил вывод, что право на свободу слова характеризует демократическое государственное устройство, а объем этого права – демократическое общество (см. пункт 31.3 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01 31.3). В дебатах Сазьмы, посвященных рассмотрению проекта Закона о государственном флаге, также делался акцент на необходимости укрепления государственного сознания, причем указывалось на сложные исторические условия образования Латвии как демократического государства (см. стенограмму заседания Сазьмы от 15 октября 2009 года).*

Таким образом, ограничение основных прав установлено, чтобы достигнуть упомянутой в статье 116 Конституции легитимной цели – защитить демократическое государственное устройство Латвии.

16. Выясняя, можно ли считать соразмерным ограничение прав, установленное оспариваемыми нормами, Конституционный суд оценивает, пригодны ли использованные ограничительные средства для достижения легитимной цели, нельзя ли достигнуть цели иными средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума, и превосходит ли польза, которую общество получает от установленного ограничения, ущерб, который наносится индивидууму (*см., например, пункт 13 решения Конституционного суда от 22 декабря 2008 года по делу № 2008-11-01, пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 5 июня 2003 года по делу № 2003-02-0106 и пункт 34 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01*).

16.1. Конституционному суду необходимо выяснить, является ли содержащееся в оспариваемых нормах ограничение свободы слова подходящим средством для достижения легитимной цели в демократическом обществе.

Сэйма указывает, что установленное ограничение прав подходит для достижения своей легитимной цели, так как размещение государственного флага Латвии на жилых зданиях обеспечивает не только участие жильцов конкретного здания во всеобщем почитании памяти соответствующих исторических событий, но и «охват значительной части остального общества». Схожее мнение выражает и Министерство юстиции.

Сэйма и приглашенные по делу лица в качестве обоснования обязанности по размещению государственного флага Латвии на жилых зданиях подчеркивают необходимость учитывать историю развития Латвии как демократического государства и политическую ситуацию, в которой требуется поддержание и укрепление общей исторической памяти. Исторические и конституционные особенности каждого государства могут обусловить особый выбор средств достижения поставленной легитимной цели. В Латвии таким особым выбором следует

считать обязанность в установленные Саэймой дни размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях. Обоснованность таких особых мер признана и в юдикатуре ЕСПЧ (см., например, пункты 95 и 121 решения Большой палаты ЕСПЧ от 16 марта 2006 года по делу «Жданока против Латвии», заявление № 58278/00).

В рассматриваемом деле в оценке пригодности подобранного средства необходимо учитывать также и то, что выражение лояльных к государству взглядов следует отличать от выражения взглядов, лояльных к конкретной идеологии или политической силе. Это подчеркивается и в юдикатуре ЕСПЧ (см. пункты 166 и 167 решения Большой палаты ЕСПЧ от 27 апреля 2010 года по делу *Tănase v. Moldova*, заявление № 7/08). Необходимость различать такие взгляды признала и Саэйма (см. стр. 174–175 материалов дела), подчеркнув, что предусмотренная обязанность не требует выражения взглядов, лояльных к какой-либо политической силе.

Конституционный суд считает, что обязанность размещать государственный флаг Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях является подходящим средством, при помощи которого дополнительно также информируется – получает напоминание о значимых для Латвийского государства исторических событиях – обширная часть общества.

Таким образом, можно заключить, что обязанность размещать государственный флаг Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях в дни, установленные оспариваемыми нормами Закона о государственном флаге, является подходящим средством для достижения легитимной цели.

16.2. Конституционному суду необходимо также проверить, не существует ли более щадящих средств достижения легитимной цели и

взвесил ли законодатель пригодность средств, в меньшей степени ограничивающих права индивидуумов.

Как Заявитель, так и Омбудсмен выражают мнение, что почитание памяти исторических событий можно стимулировать и другими средствами – например, информировать население об исторических событиях, разъяснять значение этих событий в истории Латвии и мира, а также призывать к сохранению памяти об этих событиях и к почитанию их участников. Сазьма, в свою очередь, указала, что иными средствами, например, при помощи просветительных мероприятий, упомянутых Заявителем, легитимной цели ограничения невозможно достигнуть на равноценном качественном уровне.

Ограничение основных прав является соразмерным единственно в том случае, если нет иных средств, которые были бы столь же эффективны и при выборе которых основные права ограничивались бы не столь ощутимо. Оценивая то, можно ли легитимной цели достигнуть более щадящими средствами, необходимо учитывать, что более щадящее средство – это не любое другое средство, а лишь такое, при помощи которого легитимной цели можно достигнуть на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Качественные уровни, на которых цели достигают упомянутые Заявителем средства, в меньшей степени ограничивающие права индивидуума, и подобранное законодателем средство, не равноценны. Визуальная демонстрация символов государства (размещение государственного флага на зданиях) качественно отличается от других средств, например, просветительных мер, особенно в отношении численного состава немедленно и одновременно достигаемой аудитории. Следовательно, эти средства нельзя считать качественно взаимозаменяемыми и в равной степени эффективными.

Таким образом, Конституционный суд приходит к выводу, что для достижения легитимной цели ограничения основных прав не существует более щадящих средств.

16.3. Оценивая соответствие ограничения основных прав легитимной цели, которую оно преследует, необходимо удостовериться в том, что неблагоприятные последствия, которые возникают для индивидуума в результате ограничения его основных прав, не превосходят пользу, которую от этого ограничения получает общество в целом. Иными словами, необходимо выяснить интересы, которые требуется уравновесить в деле, и то, которым из этих интересов следует отдать приоритет (см. пункт 15 решения Конституционного суда от 7 октября 2010 года по делу № 2010-01-01). В настоящем деле Конституционному суду необходимо выяснить, превосходит ли польза, получаемая обществом от применения оспариваемых норм, ущерб, наносимый правам индивидуума.

16.4. Конституционный суд уже указывал на значение государственного флага Латвии как символа государства. Был также сделан вывод, что обязанность в установленные Сазьмой дни размещать на жилых зданиях государственный флаг Латвии предусмотрена с целью укрепления демократического государственного устройства посредством немедленного и одновременного информирования общества об исторических событиях, имеющих важное значение для существования Латвийского государства. Таким образом укрепляется государственное сознание в условиях демократии. Конституционный суд считает, что гражданская обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях приносит существенную пользу всему обществу.

Обязанность в установленные Сазьмой дни размещать государственный флаг Латвии как символ государства на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, нельзя считать несоразмерным

ограничением негативного аспекта свободы слова Заявителя. Польза, которую общество получает от этой обязанности в государстве, где всё ещё признается необходимость в мерах по укреплению государственного сознания, превосходит наносимый правам индивидуума ущерб.

Таким образом, установленная в оспариваемых нормах Закона о государственном флаге обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, является соразмерной, и поэтому оспариваемые нормы Закона о государственном флаге соответствуют статье 100 Конституции.

16.5. Конституционный суд указывает: то обстоятельство, что за неразмещение в установленные Сaeймой дни государственного флага Латвии на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, предусмотрено наказание, изменяет юридическую природу ограничения основных прав индивидуума. Имеется видимость существования обоснованной вероятности, что государственный флаг Латвии на жилом здании размещается из-за предусмотренного наказания, а не в память о важных для Латвийского государства исторических событиях. Это подчеркивают и несколько приглашенных по делу лиц. Например, Министерство юстиции признало влияние наказания на фактические действия индивидуумов, указав на большую вероятность того, что если бы наказание не было предусмотрено, обязанность размещать государственный флаг Латвии на жилых зданиях во многих случаях бы не выполнялась (*см. стр. 132 материалов дела*). Влияние предусмотренного наказания на фактические действия индивидуума, а именно размещение государственного флага Латвии на жилом здании «из страха перед возможным административным денежным штрафом», подчеркнул и Омбудсмен (*см. стр. 146 материалов дела*).

В дебатах, предшествовавших принятию Закона о государственном флаге во втором чтении, несколько депутатов, например, В. Бузаевс,

И. Друвиете, К. Шадурскис, высказались в отношении обязанности размещать государственный флаг Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях, связывая ее с предусмотренным в Кодексе Латвии об административных правонарушениях наказанием за невыполнение этой обязанности. В. Бузаевс указал, что «речь идет о [...] выборе концепции – или принудительный патриотизм, или добровольный патриотизм». В свою очередь, И. Друвиете призвала взвесить возможность внести изменения в КЛАП, таким образом «освободив от непереносимой обязанности водружать государственный флаг лиц, которые по причине своего физического состояния просто-напросто неспособны это сделать». На возможную несоразмерность предусмотренного наказания указал и К. Шадурскис, подчеркнув, что «следует тщательно подумать над тем, применимы ли карательные нормы в случае, когда флаг не вывешен» (см. стенограмму заседания Сазимы от 15 октября 2009 года).

На негативное влияние предусмотренного наказания указывает также И. Иябс, подчеркивая, что «патриотизм и представление о развитии демократии в основном опираются на другие факторы, а не на навязанные посредством закона обязанности по выполнению определенных ритуалов» (см. стр. 130 материалов дела). И. Иябс выражает мнение, что в связи с императивной обязанностью размещать на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях государственный флаг Латвии не усматривается «острой социальной необходимости», на которую как на необходимую предпосылку к признанию соразмерности прав индивидуума указывается в юдикатуре ЕСПЧ (см., например, пункт 43 решения ЕСПЧ от 8 июля 2008 года по делу *Vajnai v. Hungary*, заявление № 33629/06, и пункт 39.b решения ЕСПЧ от 6 мая 2003 года по делу *Perna v. Italy*, заявление № 48898/99).

Конституционный суд указывает: существование возможности, что индивидум будет наказан за воздержание от выражения взглядов, влияет не только на мотивировку фактических действий индивидума в конкретной ситуации, но и на другие проявления свободы слова индивидума.

16.6. Конституционный суд не согласен с мнением Сазймы, что поднятие государственного флага Латвии как техническое действие является обязанностью, которая вытекает только из того факта, что лицу принадлежит жилое здание (см. стр. 101 материалов дела). Приравнение размещения государственного флага Латвии на здании к размещению на нем таблички с номером нивелирует конституционное значение государственного флага Латвии. Размещение на жилом здании государственного флага Латвии как символа государства может влиять на индивидума и его взгляды и, таким образом, не может быть признано нейтральным техническим действием.

Стимулировать формирование государственного сознания следует в соответствии с определенными Конституцией принципами демократического государства. На этапе формирования и укрепления демократического государственного устройства явно императивный подход к установлению гражданских обязанностей в связи с формированием государственного сознания мог быть необходимым и соразмерным. Однако длительное обеспечение этих процессов посредством наказаний не является оправданным, особенно в случае, если задевается негативный аспект свободы слова индивидума.

Конституционный суд уже признал, что индивидум имеет обязанности перед обществом и установление таких обязанностей законом является обоснованным (см. пункт 16.4 настоящего решения), однако установление наказания для обеспечения выполнения обязанностей гражданского характера можно признать соразмерным

только в исключительных случаях. В демократическом государстве наряду с императивными средствами должны создаваться также носящие общий характер предпосылки к добровольному выполнению гражданских обязанностей, в первую очередь опирающиеся не на страх перед наказанием, а на государственное сознание, и соответственно проявляющиеся в действиях и поведении индивидуума.

Если существующий в государстве правовой порядок обеспечивает, что индивидуум не будет наказан ни за выражение взглядов правовым способом, ни за то, что он их не выражает, то обеспечивается также и оптимальная правовая среда для самовыражения индивидуума.

16.7. В рассматриваемом деле наказание, которое предусмотрено нормой КЛАП за неразмещение флага на жилых зданиях, принадлежащих физическим лицам, не только влияет на фактические действия индивидуума, то есть заставляет его выполнять обязанность – в установленные законом дни размещать на своем жилом здании государственный флаг Латвии (первичное влияние), но и оказывает негативное влияние на проявления свободы слова в обществе в целом (вторичное влияние). В юдикатуре ЕСПЧ подчеркивается, что возможное наказание, предусмотренное для индивидуума в сфере свободы слова, неблагоприятно влияет на свободу слова в обществе в целом (см., например, пункт 153 и 154 решения Большой палаты ЕСПЧ от 10 декабря 2007 года по делу *Stoll v. Switzerland*, заявление № 69698/01). В связи с этим признается, что установление даже небольших наказаний в сфере свободы слова оказывает негативное влияние (*chilling effect*) как на индивидуума, так и на все общество, и поэтому допустимо только в исключительных случаях (см., например, пункты 54 и 55 решения ЕСПЧ от 21 марта 2002 года по делу *Nikula v. Finland*, заявление № 31611/96, и пункт 61 решения ЕСПЧ от 14 марта 2013 года по делу *Eon v. France*, заявление № 26118/10).

Если законодатель устанавливает административное наказание, связанное с ограничением негативного аспекта свободы слова, законодатель должен достаточным образом обосновать такие действия. В юриспруденции ЕСПЧ признается, что решающим условием для констатации несоразмерности наказания, связанного с ограничением свободы слова, является не суровость наказания, а то, что законодатель достаточным образом не обосновал необходимость установленного наказания [см., например, пункты 52 (ii), 52 (iii) и 53 решения Большой палаты ЕСПЧ от 26 сентября 1995 года по делу *Vogt v. Germany*, заявление № 17851/91, пункты 35 и 38 решения ЕСПЧ от 27 мая 2003 года по делу *Skalka v. Poland*, заявление № 43425/98, и пункт 52 решения ЕСПЧ от 14 марта 2013 года по делу *Eon v. France*, заявление № 26118/10]. Материалы дела не дают уверенности в том, что в отношении оспариваемой нормы КЛАП Саэйма достаточным образом обосновала наличие исключительного случая.

Ограничение свободы слова индивидуума с установлением наказания нельзя обосновывать общими предположениями об особой социальной необходимости (см., например, пункт 55 решения ЕСПЧ от 8 июля 2008 года по делу *Vajnai v. Hungary*, заявление № 33629/06). Саэйма указала на обстоятельства, которые были актуальны во время принятия оспариваемых норм, но не обосновала особую социальную необходимость в административном наказании как элементе ограничения свободы слова в демократическом обществе в настоящее время. Свобода слова в своем негативном аспекте проявляется как воздержание от активных действий. Если бы индивидуум своими действиями создавал угрозу для демократического общества или интересов других людей, имелось бы основание для применения, например, статьи 93 Уголовного закона, предусматривающей уголовную ответственность за надругательство над символами государства, в том числе над

государственным флагом Латвии. Свобода слова индивидуума в ее негативном аспекте проявляется не в таких несущих потенциальную угрозу действиях, а в воздержании от активных действий.

16.8. Вышеизложенные соображения свидетельствуют о том, что оспариваемая норма КЛАП влияет на право индивидуума на свободу слова, и поэтому эту норму следует признать несоразмерным ограничением прав индивидуума, необходимость в котором в демократической обществе отсутствует. В демократическом обществе недопустимо предусматривать наказание за воздержание от выражения мнения.

Таким образом, содержащееся в оспариваемой норме КЛАП ограничение, в той мере, в какой оно предусматривает наказание за размещение государственного флага Латвии на принадлежащих физическим лицам жилых зданиях, несоразмерно и не соответствует статье 100 Конституции.

Постановляющая часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

п о с т а н о в и л :

1. Признать части первую и вторую статьи 7 Закона о государственном флаге Латвии соответствующими статье 100 Конституции Латвийской Республики.

2. Признать статью 201⁴³ Кодекса Латвии об административных правонарушениях, в той мере, в какой она предусматривает наказание за размещение государственного флага Латвии на принадлежащих

физическим лицам жилых зданиях в соответствии с частями первой и второй статьи 7 Закона о государственном флаге Латвии, не соответствующей статье 100 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш