



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2016-06-01

Рига, 10 февраля 2017 года

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

в связи с конституционной жалобой, которую подал Раймондс Лаздиньш,

при участии уполномоченных представителей подателя конституционной жалобы Лауриса Лиепы и Мартиньша Петерсонса, а также

уполномоченного представителя издавшего оспариваемый акт органа – Сазймы – Илзе Тралмаки,

с секретарем судебного заседания Марией Паулой Пеце,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19² и 28 Закона о Конституционном суде,

в судебных заседаниях с участием участников дела 13 декабря 2016 года, а также 3 и 11 января 2017 года в Риге рассмотрел дело

«О соответствии части пятой статьи 11, частей третьей и четвертой статьи 13 закона „О государственной тайне“ первому предложению статьи 92, статье 96 и первому предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Закон «О государственной тайне» был принят 17 октября 1996 года и вступил в силу 1 января 1997 года. В закон несколько раз вносились поправки. На момент подачи заявления часть пятая статьи 11 закона «О государственной тайне» предусматривала:

«(5) Постановление об отказе в выдаче специального разрешения лицо может обжаловать у директора Бюро по защите Конституции в течение 10 дней со дня, когда лицо узнало об этом постановлении. Решение директора Бюро по защите Конституции лицо может обжаловать в течение 10 дней со дня, когда оно узнало об этом решении, у генерального прокурора, чье решение окончательно и обжалованию не подлежит. Это решение направляется на исполнение в учреждение государственной безопасности».

В свою очередь, третья и четвертая части статьи 13 этого закона предусматривали:

«(3) Постановление об аннулировании специального разрешения, непродлении его срока или понижении его категории лицо может обжаловать в порядке, предусмотренном частью пятой статьи 11 настоящего закона. В течение периода до принятия окончательного решения лицо лишено доступа к государственной тайне.

(4) Аннулирование или непродление срока специального разрешения должностного лица или работника на основании пунктов 2–4 части первой настоящей статьи является достаточным основанием считать, что это лицо не соответствует занимаемой должности (выполняемой работе), связанной с использованием или защитой государственной тайны. Такое лицо после принятия окончательного решения незамедлительно переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с этим лицом прекращаются трудовые (служебные) отношения, и в дальнейшем ему запрещено получать специальное разрешение. Если была понижена категория специального разрешения лица, это лицо переводится на соответствующую работу или, если это невозможно, с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения».

2. 23 апреля 2003 года Конституционный суд принял решение по делу № 2002-20-0103 «О соответствии части пятой статьи 11 закона „О государственной тайне“ и пункта 3 раздела XIV правил Кабинета министров № 226 от 25 июня 1997 года «Список объектов государственной тайны» статье 92 Конституции Латвийской Республики (далее – решение по делу № 2002-20-0103). В этом решении Конституционный суд признал часть пятую статьи 11 закона «О государственной тайне», а также оспоренную норму правил Кабинета министров соответствующими статье 92 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

3. Заявитель Раймондс Лаздиньш (далее – Заявитель) просит Конституционный суд оценить соответствие части пятой статьи 11 и частей третьей и четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» (далее также – оспариваемые нормы) первому предложению статьи 92, статье 96 и первому предложению статьи 106 Конституции.

В заявлении оспаривается также подпункт 2.10.6 правил Кабинета министров № 887 от 26 октября 2004 года «Список объектов государственной тайны» (далее – Правила № 887), согласно которому специальные средства, приемы и меры контроля (например, опросные листы) защиты секретной информации государственной тайны, НАТО, Европейского Союза, иностранных, международных организаций и органов являются конфиденциальными. 1-я коллегия Конституционного суда в решении от 15 апреля 2016 года отказалась возбуждать дело о возможном несоответствии этой правовой нормы положениям Конституции.

3.1. Заявитель указывает, что в 2005 году ему было предоставлено специальное разрешение на доступ к государственной тайне (далее – специальное разрешение). 8 февраля 2007 года он заключил трудовой договор с VAS „Starptautiskā lidosta „Rīga”” (государственное акционерное общество «Международный аэропорт „Рига”») и являлся директором его Департамента безопасности до 6 декабря 2013 года, т. е. до момента, когда работодатель издал распоряжение о его отстранении от работы и установил запрет на его нахождение на рабочем месте. Впоследствии VAS „Starptautiskā lidosta „Rīga”” издало еще несколько распоряжений в отношении Заявителя, но в отношении них Заявитель

подал иск в суд и судопроизводственный процесс разрешился в его пользу. 26 января 2015 года Полиция безопасности приняла решение аннулировать предоставленное Заявителю специальное разрешение. Заявитель обжаловал решение Полиции безопасности у директора Бюро по защите Конституции (далее – SAB), который пригласил Заявителя на собеседование и 7 августа 2015 года принял решение № 5.2-10/15/369 об отклонении жалобы. Решение директора SAB Заявитель обжаловал у Генерального прокурора, который 16 сентября 2015 года принял окончательное решение № 8-63-14/433 об отклонении жалобы Заявителя.

Заявитель утверждает, что он не ознакомлен с обоснованием аннулирования специального разрешения и не информирован о том, какие нарушения им были допущены. В решении Генерального прокурора общим образом указано, что Заявитель нарушил установленный порядок работы с государственной тайной, ее использования и защиты и что в материалах проверки имеются сведения, дающие основание сомневаться в благонадежности Заявителя и его способности сохранить государственную тайну. Решение обосновано пунктом 6 части третьей статьи 9 и пунктами 2 и 3 части первой статьи 13 закона «О государственной тайне». Заявитель считает, что специальное разрешение аннулировано потому, что работодателю не удалось прекратить с ним трудовые правоотношения иными средствами. В свою очередь, собеседование у директора SAB было организовано для того, чтобы формально выполнить требования пункта 11¹ правил Кабинета министров № 21 от 6 января 2004 года «Правила защиты секретной информации государственной тайны, Организации Североатлантического договора, Европейского Союза и иностранных органов» (далее – Правила № 21).

Поскольку без специального разрешения Заявитель не мог выполнять свои трудовые обязанности, он 16 сентября 2015 года согласился на примирение с работодателем, с которым договорился о том, что будут прекращены трудовые правоотношения, а также все начатые судебные производства.

3.2. В заявлении указано, что оспариваемые нормы предусматривают порядок аннулирования специального разрешения и ограничивают право на доступ к суду, защищенное первым предложением статьи 92 Конституции. На этот порядок распространяются процессуальные гарантии, закрепленные в статье 92

Конституции и статье 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Заявитель считает, что его требование нельзя считать разрешенным в решении по делу № 2002-20-0103.

Эффективное средство правовой защиты должно быть объективным и независимым. Заявитель считает: то, что решение генерального прокурора по вопросу об аннулировании специального разрешения не подлежит обжалованию, не соответствует гарантиям, предусмотренным в первом предложении статьи 92 Конституции и статье 13 Конвенции. В оспариваемых нормах предусмотрено право генерального прокурора контролировать решения, принимаемые учреждениями безопасности, в том числе директором SAB, однако генеральный прокурор напрямую зависим от этих учреждений, поскольку они в любой момент могут принять решение об аннулировании специального разрешения, присвоенного самому генеральному прокурору. Таким образом, генеральный прокурор не полностью независим от учреждений государственной безопасности.

Посредством оспариваемых норм нарушается входящий в содержание права на справедливый суд принцип равенства процессуальных прав, то есть равноценных возможностей, а также право быть заслушанным. Лицо, чье специальное разрешение аннулируется, не имеет возможности узнать причины аннулирования. Таким образом, предусмотренная в оспариваемых нормах возможность обжаловать решение об аннулировании специального разрешения является бессмысленной, так как лицо не может высказать возражения и предоставить объяснения касательно обстоятельств, которые ему не известны. Предусмотренный в оспариваемых нормах порядок ограничивает принцип процессуальной справедливости, который также защищен первым предложением статьи 92 Конституции.

Заявитель считает, что оспариваемые нормы ограничивают также его право на неприкосновенность частной жизни, предусмотренное статьей 96 Конституции, поскольку он лишен права получить информацию, послужившую основанием для аннулирования специального разрешения. По мнению Заявителя, оспариваемые нормы также ограничивают его основные права, установленные первым предложением статьи 106 Конституции, так как в связи с аннулированием

специального разрешения он был вынужден уйти с работы и в дальнейшем также не сможет выполнять работу или занимать должность, требующую получения специального разрешения.

3.3. Оспариваемые нормы недостаточно четко определяют объем полномочий компетентных учреждений и, таким образом, не защищают лицо от произвольного вмешательства в его основные права. Иными словами, оспариваемые нормы позволяют без обоснования осуществлять действия, правомерность которых не может проверить ни один независимый субъект, например, суд. Оспариваемые нормы также не предусматривают процессуальных гарантий для лица, в отношении которого принимается решение; так, в частности, они не предусматривают ни его право хотя бы в ограниченном объеме ознакомиться с информацией, лежащей в основе принятия соответствующего решения, ни право оспорить достоверность этой информации. Спустя более 10 лет после принятия решения по делу № 2002-20-0103 ответственные учреждения по-прежнему принимают оспариваемые нормы, не соблюдая требования статьи 92 Конституции. Таким образом, оспариваемые нормы не отвечают критериям качества закона, выработанным в практике Конституционного суда и Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

Заявитель признает, что оспариваемые нормы были приняты, чтобы защищалась государственная тайна, и их легитимной целью, таким образом, является защита безопасности государства и общества. Однако право Заявителя на справедливый суд не ограничено, а отнято по существу, что не допустимо ни при каких обстоятельствах. Законодателю следовало сформировать систему, которая бы обеспечивала основные права лица, то есть позволяла бы лицу ознакомиться с делом о проверке хотя бы в том объеме, при котором нет угрозы интересам государственной безопасности и не затрагивается конфиденциальность оперативных работников, а также давала бы лицу возможность обжаловать в суде решение об аннулировании специального разрешения; при необходимости можно предусмотреть также специальную процедуру обжалования, как это сделано, например, в пункте 1 части второй статьи 108 Административно-процессуального закона или в пункте 1 части третьей статьи 11 Гражданско-процессуального закона.

В судебном заседании представители Заявителя подчеркивали, что применение оспариваемых норм создает для лица, в том числе для

Заявителя, необратимые и очень существенные последствия. С пожизненным лишением права на получение специального разрешения у Заявителя отнимается также право на свободный выбор места работы. Ограничение основных прав Заявителя является несоразмерным пользе, которую получает общество. Представители Заявителя также подчеркнули, что оспариваемые нормы следует рассматривать как единое правовое регулирование.

4. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Саэйма** – считает, что конституционная жалоба о части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» подана в отношении уже рассмотренного требования, поэтому судопроизводство следует прекратить; в свою очередь, часть четвертая статьи 13 этого закона соответствует Конституции.

По мнению Саэймы, все оспариваемые нормы нельзя считать единым регулированием, поскольку они применяются к двум различным процессам, а именно – они регулируют, во-первых, процесс аннулирования специального разрешения и, во-вторых, действия работодателя в случае, когда аннулируется специальное разрешение работника. В каждом из этих случаев лицу доступны разные средства правовой защиты.

Саэйма указывает, что право Заявителя на доступ к материалам дела о проверке следует рассматривать в контексте права лица на эффективное средство правовой защиты. Кроме того, коллегия Конституционного суда отказалась возбуждать дело по конституционной жалобе Заявителя в отношении подпункта 2.10.6 Правил № 887. Таким образом, в деле не может оцениваться отдельно соответствие оспариваемых норм статье 96 Конституции.

4.1. В письменном ответе Саэймы указано, что законодатель вправе ограничить право лица на доступ к такой имеющейся в распоряжении государства информации, разглашение которой может нанести ущерб интересам государства, отдельных лиц и общества. Защита государства и его суверенитета является одной из основных обязанностей государства, поэтому государство несет ответственность за защиту информации, разглашение которой может представлять для государства и суверенитета угрозу. Среди прочего, государство отвечает за то, чтобы доступ к

государственной тайне имели только лица, чье соответствие требованиям, качества и лояльность не вызывают у государства никаких сомнений.

Специальное разрешение могут получить не только лица, состоящие на государственной службе, но и лица, занятые в частном секторе, если их трудовые обязанности связаны с необходимостью доступа к государственной тайне. Однако предоставление специального разрешения является публично-правовым актом, опирающимся на отношения доверия между государством и конкретным индивидом. Кроме того, лицо, претендующее на получение специального разрешения или продление его срока, осознает, что оно может подвергнуться дополнительным проверкам.

4.2. Сазэйма обращает внимание Конституционного суда на то, что дело было возбуждено по конституционной жалобе и поэтому значение следует придавать именно фактическим обстоятельствам дела. Специальное разрешение Заявителя аннулировано потому, что в ходе проверки были констатированы факты, заставляющие сомневаться в его благонадежности и способности сохранить государственную тайну, и он нарушил установленный порядок работы с государственной тайной, ее использования или защиты. Это необходимо принимать во внимание, оценивая то, соответствует ли Конституции предусмотренный оспариваемыми нормами порядок обжалования постановления об аннулировании специального разрешения.

Ссылаясь на практику Конституционного суда и ЕСПЧ, Сазэйма указывает, что упомянутое в первом предложении статьи 6 Конвенции понятие «гражданские права и обязанности» уже, чем упомянутые в первом предложении статьи 92 Конституции «права и законные интересы». Однако выводы ЕСПЧ, содержащиеся в решении по делу «Спулис и Вашкевичс против Латвии», можно отнести также и к рассматриваемому делу. Особая, характеризующая отношения между государством и чиновником обязанность соблюдать дискретность распространяется на всех лиц, имеющих допуск к государственной тайне. Таким образом, также и право сохранять доступ к государственной тайне связано с особой обязанностью соблюдать дискретность и не входит в охват «прав и законных интересов» в понимании первого предложения статьи 92 Конституции. Законодатель не обязан обеспечивать защиту такого права в суде со всеми институциональными и процессуальными

гарантиями права на справедливый суд. В судебном заседании представитель Сазймы выразила мнение, что то, является ли получатель специального разрешения должностным лицом, несущественно.

Постановление об аннулировании специального разрешения может повлиять на основные права лица, а именно на право сохранять существующее занятие, тем не менее не ущемляя существенные основные права или основные свободы. Для этого законодатель заключил в оспариваемых нормах эффективный механизм защиты прав, обеспечивающий проверку правомерности и обоснованности такого постановления прежде всего в учреждении государственной безопасности и затем у независимого должностного лица – генерального прокурора. Право на эффективное средство правовой защиты не предусматривает ни обязанность государства обеспечить все гарантии права на справедливый суд, ни его обязанность обеспечить применение этого права в соответствии со столь же высокими стандартами, как те, что должны обеспечиваться в судебном процессе. Кроме того, необходимо учитывать, что аннулирование специального разрешения напрямую связано с возможными рисками государственной безопасности и что в процессе принятия соответствующего решения может использоваться оперативная информация. Поэтому правовая проверка и гарантии, которые доступны лицу в процессе защиты его прав, могут в большой мере ограничиваться.

Сазйма указывает, что директору SAB доступны все материалы дела о проверке. Он рассматривает жалобу лица по существу и при необходимости отменяет решение учреждения государственной безопасности об аннулировании специального разрешения. Кроме того, решение директора SAB может быть обжаловано у генерального прокурора, который отвечает тем гарантиям независимости, которые законодатель должен обеспечить, предусматривая возможность обжаловать постановление об аннулировании специального разрешения. То обстоятельство, что генеральному прокурору тоже необходимо специальное разрешение, само по себе не означает, что в процессе обжалования генеральный прокурор не будет независим или объективен. Более того, по мнению Сазймы, обжалование в суде постановления об аннулировании специального разрешения не помогло бы разрешить указанную Заявителем проблему. Судьям, особо уполномоченным на рассмотрение таких дел, также было бы необходимо получить

специальное разрешение, подобно тому, как в настоящее время его необходимо получать судьям, проверяющим правомерность мероприятий, регламентированных в Законе об оперативной деятельности.

В отношении принципа равноценных возможностей и права быть заслушанным Саэйма напоминает, что это право не является абсолютным и может ограничиваться. В рассматриваемом деле не подлежит оценке то, обоснованно ли материалы дела о проверке были признаны государственной тайной. Существенно то, что государство признало: разглашение такой информации связано со столь большим риском для государственной безопасности, что ее следует признать государственной тайной и лишить лицо доступа к ней.

Правила № 887, в отличие от оцененных в решении по делу № 2002-20-0103 правил Кабинета министров № 226 от 25 июня 1997 года «Список объектов государственной тайны» (далее – Правила № 226), присваивает статус государственной тайны не всему делу о проверке лица, а конкретной информации, которая содержит государственную тайну. Таким образом, с учетом принципов административного процесса, лицу должна быть открыта информация, которая не является государственной тайной и разглашение которой не создает угрозу государственной безопасности. Характер и объем не подлежащей раскрытию информации зависят от обстоятельств конкретного дела о проверке, поэтому оспариваемые нормы сформулированы эластично и принятие решения оставлено в ведении учреждений государственной безопасности и генерального прокурора. Нормы достаточно точны, и ограничение основных прав установлено законом. Если в законе будет предусмотрена обязанность ознакомить лицо с информацией, имеющейся в деле о его проверке, государственная безопасность может оказаться подвергнутой недопустимым рискам.

В судебном заседании представитель Саэймы подчеркнула, что даже возможность обжаловать в суде решение об аннулировании специального разрешения не гарантировало бы лицу право ознакомиться с материалами дела о проверке в полном объеме. В таких делах важно, чтобы независимому органу, контролирующему правомерность соответствующего решения, были доступны все необходимые материалы. Таким образом, выводы Конституционного суда, изложенные в решении по делу № 2002-20-0103, по-прежнему актуальны. Следовательно,

требование в части о части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» уже заранее разрешено и судопроизводство в этой части подлежит прекращению.

4.3. Сазэйма указывает, что часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» является общей нормой, устанавливающей следующий принцип: лицо, которому запрещен доступ к государственной тайне, не может выполнять профессиональные обязанности, связанные с доступом к государственной тайне. Установленное в оспариваемой норме ограничение распространяется на всех субъектов государственной тайны. Эту норму Заявитель оспорил потому, что она предусматривает правовые последствия решения об аннулировании специального разрешения и Заявитель считает порядок обжалования такого решения не соответствующим Конституции. Должности, на которых для выполнения обязанностей необходим доступ к государственной тайне, принадлежат к особой категории должностей. Доступ к государственной тайне всегда связан с выполнением обязанностей государственного или общественного значения, поэтому допустимо выдвижение дополнительных условий и ограничений. Важно также учитывать, что аннулирование специального разрешения лишает лицо возможности в дальнейшем занимать только те должности, или исполнять только те должностные обязанности, для которых необходим доступ к государственной тайне.

По мнению Сазэймы, часть пятая статьи 11 и часть третья статьи 13 закона «О государственной тайне» обеспечивают лицу эффективное средство правовой защиты в случае аннулирования специального разрешения и, таким образом, также и часть четвертая статьи 13 этого закона соответствует первому предложению статьи 106 Конституции.

5. Приглашенное лицо – **Омбудсмен Латвийской Республики** (Далее – Омбудсмен) – считает, что содержащийся в части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» механизм правовой защиты следует рассматривать в контексте первого предложения статьи 92 и статьи 96 Конституции. В свою очередь, часть четвертую статьи 13 закона «О государственной тайне» следует рассматривать в контексте статей 106 и 96 Конституции. Бюро Омбудсмана получило два заявления от частных лиц, в которых указано,

что в процессе аннулирования специальных решений нарушается право на справедливый суд.

По мнению Омбудсмана, государство вправе определить круг должностей, на которых для выполнения обязанностей необходим допуск к государственной тайне, а также процедуру предоставления специального разрешения. С точки зрения прав человека существенно то, доступен ли лицу надлежащий механизм правовой защиты в случае, когда специальное разрешение аннулируется или лицу отказывают в его выдаче. Таким образом, то обстоятельство, что жалобу рассматривает лицо, которое также обязано получить специальное разрешение, само по себе не является противоправным, при условии, что обеспечиваются достаточные гарантии защиты прав.

В судебном заседании представитель Омбудсмана Лаура Лапиня подчеркнула, что процесс аннулирования специального разрешения «непрозрачен», то есть, регулирующие его положения являются секретными. Самому Омбудсмену при исполнении своих должностных обязанностей также не удалось с ними ознакомиться.

Правовое регулирование не предусматривает достаточных гарантий защиты для лиц, которым в работе необходимо специальное разрешение. Например, генеральный прокурор в случае, если аннулируется выданное ему специальное разрешение, не имеет возможности обжаловать соответствующее решение, и, таким образом, ему недоступно эффективное средство правовой защиты. Кроме того, факт аннулирования специального разрешения не позволяет генеральному прокурору в дальнейшем выполнять должностные обязанности, в частности, рассматривать связанные со специальным разрешением жалобы. В случае же судьи запрет на ознакомление в рамках конкретного дела с информацией, содержащей государственную тайну, влияет на исполнение должностных обязанностей только в этом конкретном деле или категории дел, однако по сути не лишает судью возможности в дальнейшем исполнять должностные обязанности. Таким образом, на исполнение должностных обязанностей судьи нормативное регулирование закона «О государственной тайне» влияет в меньшей степени. Это обстоятельство также следует оценивать во взаимосвязи с эффективностью механизма защиты прав лица.

Омбудсмен указывает, что заслушивание лица является существенной процессуальной гарантией, которая лицу должна быть обеспечена до принятия неблагоприятного для него решения. Несмотря на то, что определение формы заслушивания находится в компетенции учреждения, должно быть обеспечено то, что заслушивание будет эффективным, а не формальным.

Поскольку основания для аннулирования специального разрешения могут быть различными, может различаться и степень развернутости предоставленного обоснования. Если единственной информацией, которая разглашается проверяемому лицу в процессе собеседования, является указание на правовую норму, обосновывающую аннулирование специального разрешения, то это недостаточная информация. Следует указать хотя бы конкретный вид допущенного лицом нарушения, и эту информацию следует донести до сведения лица еще до принятия неблагоприятного для него решения.

Омбудсмен указывает, что Конституционный суд в предыдущих решениях оставил законодателю весьма широкую свободу действий по оценке того, каким образом следует обеспечивать соблюдение на практике принципа заслушивания и принципа обоснования по как можно более высокому стандарту защиты прав частного лица. Омбудсмен считает, что лицо не имеет прав и законных интересов в отношении государственной тайны, даже если от нее зависят выбор лицом карьеры и его право на частную жизнь. Однако аннулирование специального разрешения влияет на право лица сохранять существующее место работы и таким образом ущемляет основные права лица, определенные в статье 106 Конституции. Кроме того, в контексте статьи 106 Конституции необходимо оценить также абсолютный запрет на повторное получение специального разрешения. По мнению Омбудсмана, в исключительном случае, например, если открывается новая информация, доказывающая, что указанная в обосновании решения об аннулировании специального разрешения информация недостоверна, следует обеспечить возможность повторно претендовать на получение специального разрешения. Такой механизм в меньшей степени затрагивал бы определенное в статье 106 Конституции право лица выбирать занятие и место работы и одновременно позволял бы реализовывать легитимную цель, состоящую в защите государственной безопасности. Необходимые проверки также не

создавали бы чрезмерной нагрузки на учреждения безопасности, поскольку число лиц, специальное разрешение которых аннулируется, невелико.

6. Приглашенное лицо – Генеральная прокуратура – считает, что содержащееся в конституционной жалобе требование в отношении порядка обжалования решения об аннулировании специального разрешения уже оценено Конституционным судом и существующий на настоящий момент порядок соответствует принципам независимого и объективного надзора за законностью. Почти во всех случаях, когда аннулируется специальное разрешение, должностное лицо учреждения государственной безопасности или генеральный прокурор проводит собеседование с проверяемым лицом, таким образом обеспечивая ему возможность использовать право быть заслушанным и высказать свое мнение. В случае, предусмотренном в пункте 6 части третьей статьи 9 закона «О государственной тайне», во время собеседования, проходящего в учреждении государственной безопасности или генеральной прокуратуре, лица в пределах возможного информируются о причинах, по которым может быть принято негативное решение. В свою очередь, в других случаях о причинах принятия негативного решения лица информируются в ответах, предоставляемых как учреждениями государственной безопасности, так и генеральным прокурором, а также в ходе собеседований.

Возможность ознакомления с засекреченной информацией лицом без специального разрешения исключена независимо от того, кто оценивает, является ли решение об аннулировании специального разрешения правомерным. Соблюдение принципа равноценных возможностей невозможно обеспечить в такой степени, чтобы лицу были известны абсолютно все материалы дела о проверке.

Генеральная прокуратура указывает на выводы, которые можно сделать путем системной интерпретации правовых норм. Меры, связанные с охраной государственной тайны, принимаются учреждениями государственной безопасности, а надзор за деятельностью этих учреждений осуществляет генеральный прокурор. Следовательно, не суд, а генеральный прокурор ответствен за сохранение государственной тайны и с этой целью контролирует в конечной инстанции аннулирование

специальных разрешений. Если контроль за аннулированием специальных разрешений будет передан судам, пропадет смысл надзора со стороны генерального прокурора за учреждениями государственной безопасности и потребуются фундаментальный пересмотр нормативного регулирования. Это был бы значительный выход за пределы рассмотрения конституционной жалобы. Действующее на настоящий момент правовое регулирование, определяющее порядок обжалования решений об аннулировании специального разрешения, следует признать соответствующим и эффективным. Оно обеспечивает возможность реализации права на справедливый суд.

В судебном заседании генеральный прокурор Эрик Калнмейерс указал, что процесс выдачи и аннулирования специальных разрешений следует считать не административным процессом, а специальным процессом, определенным в законе «О государственной тайне», а также подчеркнул собственные объективность и нейтралитет. Важно, по его мнению, не то, кому передан контроль за правомерностью решений об аннулировании специальных разрешений, а то, какова процедура контроля за этими решениями.

Генеральная прокуратура информирует, что в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2015 года в общем были получены заявления 89 лиц, в которых в порядке, предусмотренном частью пятой статьи 11 и частью третьей статьи 13 закона «О государственной тайне», обжалуются решения директора SAB об отказе в выдаче, аннулировании или непродлении срока специального разрешения. Рассматривая эти заявления, генеральный прокурор в 88 случаях признал решение директора SAB обоснованным и оставил его без изменений. Генеральный прокурор изменил только одно решение директора SAB об аннулировании специального разрешения, исключив из него за необоснованностью несколько выводов.

7. Приглашенное лицо – Кабинет министров – присоединяется к письменному ответу Саэймы и обращает внимание Конституционного суда на то, что ни Конституция, ни Конвенция не гарантирует лицу право на доступ к государственной тайне.

ЕСПЧ не констатировал напрямую нарушения Конвенции в отношении порядка обжалования решения об аннулировании

специального разрешения. ЕСПЧ указал, что контроль за таким решением желательнее доверить судам, однако если обеспечиваются достаточные гарантии защиты прав человека, то эффективным и соответствующим Конвенции можно признать также и такой контроль за правомерностью упомянутого решения, который осуществляется лицами или органами, принадлежащими к судебной власти или даже не принадлежащими к ней.

Несмотря на то, что Департамент по административным делам Сената Верховного суда признал, что аннулирование специального разрешения является действием в сфере публичного права и, учитывая существенность правовых последствий, возникающих в результате аннулирования этого разрешения, контроль за упомянутым процессом следовало бы осуществлять в суде в порядке, предусмотренном в Административно-процессуальном законе, всё же часть пятая статьи 11 закона «О государственной тайне» во взаимосвязи с частью третьей статьи 13 того же закона являются специальными правовыми нормами по отношению к общему предусмотренному порядку пересмотра постановлений.

В Латвии обеспечивается двухступенчатая возможность обжалования отказа, то есть, решение об аннулировании специального разрешения можно обжаловать у директора SAB и у генерального прокурора. То обстоятельство, что и генеральному прокурору необходимо специальное разрешение, не свидетельствует о необъективности генерального прокурора. Генеральная прокуратура и генеральный прокурор институционально и функционально отделены от учреждений государственной безопасности. Генеральный прокурор принимает решение об аннулировании специального разрешения не от своего имени, а от имени органа, то есть прокуратуры, а прокуратура не имеет собственных интересов. Таким образом, генеральный прокурор не может быть субъективно заинтересован в принятии конкретного решения.

Государство действительно ограничило право лица на доступ к суду, однако предусмотрело эффективные средства правовой защиты, установленные законом и обеспечивающие пересмотр решения об аннулировании специального разрешения.

После принятия решения ЕСПЧ по делу «Терновскис против Латвии» Кабинет министров поручил SAB в сотрудничестве с другими учреждениями подать предложения по решению упомянутых в решении

ЕСПЧ проблем. В отчете констатируется, что в процедуре аннулирования специальных разрешений принцип состязательности невозможен. Невозможно также ознакомить с материалами дела о проверке лицо, чье специальное разрешение аннулируется, однако не запрещено донести до сведения проверяемого лица отдельные материалы, имеющиеся в деле о проверке, чтобы оно могло воспользоваться своим правом быть заслушанным.

В настоящий момент в процессе подготовки находятся изменения к Правилам № 21, предусматривающие, в каких случаях проверяемое лицо в ходе собеседования должно информироваться о причинах, по которым оно может быть лишено доступа к государственной тайне.

8. Приглашенное лицо – Министерство обороны – указывает, что его работа часто связана с информацией, касающейся государственной безопасности, оборонной и военной сферы, международных отношений. Это особо чувствительная и, следовательно, подлежащая особой защите информация. Это определено в документах НАТО, Европейского Союза, а также в Законе об архивах.

Министерство обороны является ответственным учреждением в сфере государственной обороны. В отношении всех должностей министерства установлено требование, что для работы с засекреченной информацией НАТО или Европейского Союза требуется специальное разрешение или сертификат. Поднадзорная министерству Служба военной разведки и безопасности действует самостоятельно в рамках своей установленной компетенции. В свою очередь, надзор за оперативной работой учреждения государственной безопасности, его разведывательными процессами и системой охраны государственной тайны осуществляет генеральный прокурор и особо уполномоченные им прокуроры.

Отрасль безопасности выполняет одну из главных задач государства, и в основе контроля за ней лежит механизм равновесия. Порядок обжалования решения об аннулировании специального разрешения планируется усовершенствовать, предусмотрев информирование проверяемого лица о причинах, по которым может быть аннулировано его специальное разрешение.

9. Приглашенное лицо – **Министерство внутренних дел** – считает, что фактически в рассматриваемом деле следует оценивать единственно соответствие второго предложения части пятой статьи 11 закона «О государственной тайне» первому предложению статьи 92 Конституции, в той мере, в какой оно относится к порядку обжалования решения об аннулировании специального разрешения.

Неважно, который из субъектов реализует контроль за правомерностью решения об аннулировании специального разрешения. Важен объем полномочий, предоставленных этому субъекту, то есть возможность идентифицировать нарушение, признать его и обеспечить соответствующее констатированному ущербу возмещение. То обстоятельство, что генеральному прокурору самому необходимо получить специальное разрешение, не свидетельствует о его необъективности, так как возможные опасения генерального прокурора как конкретного должностного лица насчет последствий собственного решения следует отделять от способности генерального прокурора как института действовать независимо. Государство ограничило право лица на доступ к суду, однако одновременно предусмотрело эффективные средства правовой защиты.

Оспариваемые нормы не запрещают лицу получать информацию о причинах аннулирования специального разрешения, а также выражать свое мнение в отношении обоснованности этих причин. Запрет на выяснение этих причин связан с признанием соответствующей информации государственной тайной.

В судебном заседании представитель Министерства внутренних дел Вилнис Витолиньш высказал мнение, что при оценке соответствия оспариваемых норм статье 106 Конституции необходимо учитывать то, что Заявитель добровольно отказался судиться за сохранение трудовых правоотношений. Если бы этот вопрос разбирался в судебном процессе и суд бы выяснил, что решение об аннулировании специального разрешения было принято ошибочно, суд мог бы обратить внимание генерального прокурора на эту ошибку и генеральный прокурор мог бы отменить решение. Существующий на настоящий момент процесс обжалования решений об аннулировании специальных разрешений следует считать эффективным средством защиты прав, и судебный контроль в отношении таких решений не является необходимым.

10. Приглашенное лицо – **Министерство юстиции** – считает, что оспариваемые нормы взаимосвязаны, однако регламентируют два различных процесса. Заявитель усматривает ущемление своих прав прежде всего в неэффективной правовой защите в процессе аннулирования специального разрешения.

Аннулирование специального разрешения нельзя сравнивать с судопроизводственным процессом в его классическом понимании, где обе стороны имеют право без ограничений знакомиться с информацией. Получить информацию, содержащую государственную тайну, лицу, не имеющему специального разрешения, запрещает часть первая статьи 9 закона «О государственной тайне». Порядок аннулирования специального разрешения следует рассматривать как очень узкую и специфическую область, в которой, как и в процедуре предоставления специального разрешения, соблюдение принципа состязательности и принципа равноправия сторон является невозможным. Лицо знакомят с теми материалами дела о проверке, которые не содержат государственную тайну, в объеме, позволяющем лицу реализовать свое право быть заслушанным.

Министерство юстиции указывает, что ЕСПЧ не принял ни одного постановления, в котором было бы констатировано нарушение прав человека в связи с регулированием государственной тайны в Латвии. Регулирование, предусмотренное законом «О государственной тайне», является соответствующим и соразмерным праву лица на эффективное обеспечение правовой защиты, и оспариваемые нормы соответствуют Конституции.

Представитель Министерства юстиции Анда Смилтена в судебном заседании указала, что процедура пересмотра решения об аннулировании специального разрешения является не судебным процессом, а средством правовой защиты. Поэтому, согласно выводам ЕСПЧ, это средство должно быть настолько эффективным, насколько это возможно. Передача соответствующих дел суду является политико-правовым выбором законодателя. Поскольку право на получение государственной тайны и работу с ней не является субъективно-публичным правом лица, в соответствующих делах Административно-процессуальный закон следует применять единственно по аналогии. Судебный контроль в таких делах не обязателен.

Представитель Министерства юстиции высказала следующее мнение: если лицу было предоставлено специальное разрешение, оно выполняет трудовые задания, которые по крайней мере частично можно приравнять к государственной, т. е. публичной, функции.

Министерство юстиции сообщает, что в период с 2011 по 2016 год специальные разрешения были необходимы судьям по 110 делам. На 13 июня 2016 года специальные разрешения были выданы 30 судьям и не было случая, когда бы судье было отказано в выдаче специального разрешения.

11. Приглашенное лицо – Бюро по защите Конституции – считает, что вопрос обжалования решения об отмене специального разрешения уже разрешен и поэтому судопроизводство следует прекратить. Ограничение в отношении обращения в суд в таких случаях признано соразмерным как Конституционным судом, так и ЕСПЧ.

SAB согласно с изложенным в письменном ответе Саэймы мнением и дополнительно подчеркивает, что к лицам, которым в силу специфики их работы необходим доступ к государственной тайне, предъявляются такие требования, как высокие моральные критерии и лояльность. В этом контексте особые критерии и особо тщательный отбор лиц предусматриваются законодательными актами всех государств, а также минимальными стандартами Европейского Союза и НАТО. Латвия, став государством-членом НАТО и ЕС, приняла на себя международные обязательства также и в сфере охраны засекреченной информации. SAB является органом, ответственным за оборот и защиту такой информации в Латвии. Служба безопасности НАТО (*NATO Office of Security*) регулярно оценивает соответствие государств-членов стандартам НАТО, в том числе стандартам благонадежности кадров. Директива НАТО № AC/35-D/2000 о кадровой безопасности предусматривает критерии проверки лица и идентичные требования ко всем лицам. Латвия акцептовала минимальные стандарты НАТО, но это не означает, что само государство не может установить более строгие критерии.

По мнению SAB, действующее на настоящий момент нормативное регулирование содержит эффективный механизм правовой защиты. Латвийская модель обеспечивает двухступенчатое обжалование отказа. Ответственные должностные лица утверждаются Саэймой и имеют

обширные права на получение любой информации, необходимой для объективного разрешения вопроса. Кроме того, генеральный прокурор независим и объективен.

Учреждение государственной безопасности в адресованном лицу информативном сообщении указывает соответствующую норму или нормы закона «О государственной тайне», на основании которой или которых аннулируется доступ лица к государственной тайне или лицу отказывается в таком доступе. Указываются только те причины отказа, которые не раскрывают государственную тайну, каковой считаются также методы оперативной деятельности. Готовое решение об отказе в доступе к объектам государственной тайны является детальным и объемным документом, однако этот документ засекречен и самому лицу недоступен. Важно учитывать, что невозможно законом установить объем предоставляемой лицу информации, поскольку каждый случай индивидуален. Для того чтобы учреждение государственной безопасности в пределах возможного могло донести до сведения лица причины отказа в специальном разрешении, были внесены поправки в перечень критериев, содержащийся в части третьей статьи 9 закона «О государственной тайне».

В настоящий момент собеседование с лицом обязательно в случае, если лицо претендует на специальное разрешение первой категории, а также в случае, когда есть сомнения в соответствии лица требованиям закона «О государственной тайне». В ходе собеседования интервьюируемое лицо вправе задать вопросы и быть заслушанным и в принципе получает достаточно информации, чтобы понять, по каким причинам ему может быть не разрешен доступ к государственной тайне.

SAB считает, что вопросы доступа к государственной тайне и специального разрешения следует рассматривать не как право лица претендовать на такой доступ или иметь его, а через призму защиты государственной тайны. Для того, чтобы расценивать отказ в специальном разрешении как ущемление прав, отсутствуют основания, поскольку доступ к государственной тайне не является чем-то, что дается или гарантируется автоматически любому лицу, а по своему смыслу является дополнительным правом, которое лицо может получить только после особой проверки и оценки.

В судебном заседании директор SAB Янис Майзитис подчеркнул, что в процессе аннулирования специального разрешения речь идет не о вине или невиновности лица, а о рисках для безопасности государства, которые учреждение государственной безопасности оценивает в ходе принятия решения о том, аннулировать ли специальное разрешение. В решении, предполагающем передачу суду контроля за решениями об аннулировании специальных разрешений, Я. Майзитис усматривает несколько рисков, в том числе то, что будет затруднено использование в соответствующих делах материалов разведки, а также результатов сотрудничества учреждения безопасности с его секретными помощниками, уменьшится объем информации, получаемой от служб-партнеров, что усложнит проведение проверок; кроме того, существуют опасения касательно продолжительности соответствующих процессов.

SAB сообщает, что в период с 2011 года по 2015 год было получено 5745 заявлений на получение специального разрешения, в 165 случаях в выдаче специального разрешения было отказано, специальное разрешение было аннулировано или не было продлено, 116 лиц впоследствии обжаловало соответствующее решение у директора SAB, и в 52 случаях директор SAB постановил отменить обжалованное решение.

12. Приглашенное лицо – Полиция безопасности – считает, что доступ к государственной тайне, выдача, отказ в выдаче и аннулирование специального разрешения следует рассматривать в контексте защиты государственной тайны, то есть, системы мер технического и организационного характера. Разглашение государственной тайны угрожает интересам государственной безопасности, то есть политической и военной, а также экономической, социальной или иного вида безопасности государства, неразрывно связанной с обеспечением положения, при котором существование или территориальная неприкосновенность государства не находится под угрозой. Защита государственной тайны вытекает также из международных обязательств Латвии. Членство в НАТО и Европейском Союзе является важным основным элементом национальной безопасности Латвии, а разглашение засекреченной информации иностранного государства и ее попадание в распоряжение третьей стороны поставило бы под угрозу международную

репутацию Латвии как надежного партнера и дискредитировало бы Латвию.

В судебном заседании представитель Полиции безопасности Интс Улманис подчеркнул, что ослабление системы защиты государственной тайны в существующих на настоящий момент геополитических обстоятельствах могло бы создать угрозу не только для государственной безопасности, но и для конституционного строя.

Предоставление специального разрешения является существенной частью механизма защиты государственной тайны и, кроме того, первым из превентивных средств сохранности государственной тайны. Большое значение имеют благонадежность и репутация лица. Доступ к государственной тайне предоставляется единственно лицам, которые соответствуют обязательным критериям, установленным законом, а также являются благонадежными, и в отношении которых получена информация, свидетельствующая о том, что эти лица способны хранить государственную тайну.

Полиция безопасности указывает, что ограничения, установленные в статьях 9 и 13 закона «О государственной тайне» в отношении получения специального разрешения, делятся на несколько категорий, как то:

1) ограничения, которые абсолютно исключают возможность претендовать на специальное разрешение, – объективные, установленные законом ограничения, применяемые автоматически и не требующие никакой оценки;

2) ограничения, объективно исключаящие возможность претендовать на специальное разрешение, но одновременно допускающие исключительные случаи;

3) ограничения, связанные с определенными в законе критериями оценки, то есть с констатированными фактами, которые дают основание сомневаться в способности лица хранить государственную тайну.

Критерии оценки в отношении последней категории ограничений в законе не указаны, так как их невозможно определить точно, однако они объективны. В ситуации, когда само лицо, возможно, вообще не осознает влияние какого-либо факта на его способность хранить защищаемую информацию, учреждение государственной безопасности должно

превентивно устранить не только возможную угрозу для интересов государственной безопасности, но и возможную угрозу для самого лица.

В дополнение к общедоступным нормативным актам, регулирующим защиту государственной тайны, вопросы выдачи и аннулирования специального разрешения регулируются также инструкцией Кабинета министров, которая классифицирована как конфиденциальная информация согласно подпункту 2.10.6 Правил № 887.

Проверка лица проводится как до начала трудовых (служебных) отношений, так и в случае, когда необходимо изменить категорию предоставленного лицу специального разрешения или аннулировать это разрешение. Перед аннулированием специального разрешения организуется собеседование, в ходе которого лицо информируется о причинах аннулирования и о выясненных фактах в том объеме, при котором не происходит разглашение государственной тайны и не ставятся под угрозу интересы контрразведки.

Проверка лица перед выдачей специального разрешения проводится в рамках контрразведывательной деятельности, и руководство по проведению проверки, ее методика и тактика подлежат защите в той же мере, что и тактика и методика любой другой контрразведывательной деятельности. Это значит, что лицо не имеет права ознакомления с материалами дела. Засекреченным документом является также и подготовленное учреждением государственной безопасности детальное решение об отказе в доступе к государственной тайне. С ним лицо не знакомится, так как невозможно определить, в каком объеме можно предоставить лицу информацию, не разглашая государственную тайну. Учреждение государственной безопасности официальным письмом (постановлением) информирует место работы лица. В письме указывается основание для отказа – конкретная норма закона «О государственной тайне». С этой информацией место работы знакомит соответствующее лицо. О причинах отказа лицу сообщают также индивидуально.

Проверку законности процедуры осуществляет генеральный прокурор. Даже если бы переоценка постановления была доверена суду, применялся бы не принцип состязательности, а принцип объективного расследования, и не происходило бы ознакомление лица с материалами дела.

Аннулирование специального разрешения не является достаточным основанием для увольнения лица с работы, но может быть причиной потери должности. Определенные должности требуют высокой степени благонадежности в интересах всего общества. Лица, претендующие на такие должности, должны быть готовы к тому, что от них потребуются безупречная репутация и безупречное поведение как на рабочем месте, так и за его пределами. Установленные ограничения соразмерны, поскольку польза, получаемая от них обществом, значительно превосходит ущерб, наносимый интересам отдельных лиц.

Полиция безопасности информирует, что в период с 1 января 2010 года по 1 июля 2016 года она выдала 12 842 специальных разрешения второй и третьей категории, а в 149 (1,2%) случаях приняла решение запретить доступ к государственной тайне. Полиция безопасности также направила результаты проверки 292 лиц в SAB для принятия решения о специальном разрешении первой категории.

13. Приглашенное лицо – Служба военной разведки и безопасности (далее – MIDD) – указывает, что одной из главных функций учреждений государственной безопасности является защита государственной тайны, поэтому важно обеспечить стабильную систему защиты государственной тайны, опирающуюся на соответствующее нормативное регулирование. Для эффективной реализации упомянутой функции была создана Консультативная рабочая группа по защите государственной тайны, в состав которой входят компетентные и опытные в соответствующей сфере должностные лица SAB, MIDD и Полиции безопасности, которые среди прочего следят за последними событиями в сфере защиты государственной тайны, разрешают возникающие проблемные вопросы, а также оценивают действующие нормативные акты, регулирующие конкретную сферу, на предмет их применимости и соответствия фактической ситуации в Латвии и в мире. Существующая в Латвии процедура проверки лиц разработана с учетом установленных НАТО критериев и рекомендаций Бюро по безопасности Генерального секретариата Совета Европы. Эта процедура продумана и приспособлена к характерным именно для Латвии геополитическим, социальным, правовым и институциональным особенностям надзора за охраной государственной тайны. По мнению MIDD, при разработке

нормативных актов в области защиты государственной тайны опыт других государств следует рассматривать, но не следует использовать в качестве непосредственного образца.

MIDD считает, что предусмотренное в поправках к Правилам № 21 введение собеседований решило бы вопрос упомянутого в конституционной жалобе несоответствия процедуры проверки лица праву на процессуальную справедливость. Имеется в виду раскрытие лицу, в пределах возможного, причин, по которым оно может быть лишено доступа к государственной тайне.

MIDD информирует, что в период с 1 января 2011 года по 1 июля 2016 года она провела проверку 9158 лиц в связи с доступом к государственной тайне. В этот период MIDD приняла решение о выдаче или отказе в выдаче специального разрешения 8829 лицам. Ста лицам в специальном разрешении отказано, из них соответствующее решение у директора SAB обжаловало 63 лица. По рассмотрении этих жалоб директор SAB в одном случае отменил решение MIDD, в одном случае отменил решение MIDD с условием, что может быть предоставлено специальное разрешение низшей категории, в 11 случаях оставил отказ в силе, но изменил или дополнил его обоснование, в остальных 49 случаях решение MIDD было признано обоснованным без поправок и дополнений. Из тех 35 случаев, в которых директор SAB оставил в силе решение MIDD об отказе и проверяемые лица использовали возможность обжаловать это решение у генерального прокурора, последний во всех случаях оставил в силе решения MIDD и директора SAB.

14. Приглашенное лицо – представитель Латвии в международных органах по правам человека Кристине Лице – указывает, что мнение ЕСПЧ о том, допущено ли в рамках конкретного дела нарушение Конвенции, основано непосредственно на фактах дела, то есть что применение общих принципов к фактам в различных делах может привести к различным выводам.

Закрепленное в части первой статьи 6 Конвенции право на справедливый суд содержит в себе множество элементов, кроме того, ряд таких элементов в статье не упоминается *expressis verbis*, однако вытекает из телеологической интерпретации этой статьи. В юдикатуре ЕСПЧ право на справедливый суд как инструмент независимого надзора тесно связано

с властью закона, поскольку оно направлено на недопущение произвола со стороны государственных учреждений. К. Лице также указывает, что выводы ЕСПЧ в деле *Vilho Eskelinen and others v. Finland* и вытекающая из них презумпция о применении статьи 6 Конвенции указывают на необходимость также и первое предложение статьи 92 Конституции толковать широко. Соображения, служащие основанием для лишения лица доступа к суду, должны быть особо важными и соразмерными.

В ряде постановлений ЕСПЧ признал, что соображения государственной безопасности и необходимость защищать засекреченную информацию являются легитимными целями в понимании Конвенции. Для рассматриваемого дела особо значимыми являются постановления ЕСПЧ по делам против Латвии. По мнению К. Лице, при оценке соразмерности ограничений права на справедливый суд и того, не отнимается ли это право по существу, важно содержащееся в решении по делу «Терновскис против Латвии» замечание ЕСПЧ о процедуре в SAV и Генеральной прокуратуре, которую нельзя считать «судом» в понимании Конвенции. В свою очередь, согласно решению по делу «Спулис и Вашкевичс против Латвии», ЕСПЧ усмотрел в деле обоснование того, что к соответствующей жалобе не относятся гарантии статьи 6 Конвенции, признав, что обязанности обоих заявителей – должностных лиц – были тесно связаны с характерными для государственной власти задачами, для выполнения которых им было необходимо специальное разрешение.

Чтобы заключить, вытекает ли в рассматриваемом деле из юдикатуры ЕСПЧ обязанность государства обеспечить лицу доступ к суду, необходимо ответить на два вопроса. Во-первых, нужно констатировать, распространяются ли на такие споры гарантии статьи 6 Конвенции. Если ответ на этот вопрос утвердителен, то необходимо оценить, направлены ли ограничения на достижение легитимной цели, соразмерны ли они и не лишают ли они лицо права на доступ к суду по существу.

Что касается первого вопроса, гарантии статьи 6 Конвенции, в том числе право на доступ к суду, применимы, за исключением случаев, когда государство доказало, что существуют «объективные причины в интересах государства» лишить лицо доступа к суду. Причины должны быть по возможности конкретными и связанными с фактами каждого дела. Применительно к закону «О государственной тайне» это означает,

что определенный в части пятой статьи 11 и в части третьей статьи 13 этого закона порядок оспаривания решения об аннулировании специального разрешения неразрывно связан с указанными в части третьей статьи 9 обстоятельствами, которые лежат в основе этого решения. Таким образом, ответ на первый вопрос в различных ситуациях, идентифицированных в пунктах части третьей статьи 9 закона, может быть различным. Точно так же, в каждом отдельном случае справедливое равновесие между интересами лица и интересами государства может означать различный объем ограничений права на доступ к суду. В сферах, в которых этого требуют важные интересы государства, для достижения легитимных целей могут быть установлены соразмерные ограничения права на справедливый суд, поэтому принципиально важно констатировать характер и суть этих государственных интересов, и от этой констатации будет зависеть, допустимо ли ограничение права лица на доступ к суду, и если допустимо, то в каком объеме. Подобный дифференцированный подход усматривается в регулировании Закона о гражданстве. Законодатель в Законе о гражданстве точно и узко определил сферу, в которой с целью защиты очень значимых государственных интересов лица лишены доступа к суду, и этот подход мог бы быть использован также и при оценке оспариваемых норм. В свою очередь, вопрос о том, не происходит ли посредством ограничений отъем права на доступ к суду по существу, неразрывно связан с практикой применения соответствующих правовых норм.

15. Приглашенное лицо – ассоциированный профессор Юридического факультета Рижского университета имени Паула Страдыня *Dr. iur.* Алдис Лиелюкис – указывает, что решения об аннулировании специального разрешения следует считать административными актами, так как они существенно затрагивают право лица на труд, и поэтому все эти решения следует оценивать в рамках административного процесса.

Правовое регулирование в отношении специальных разрешений затрагивает не только акцентированное в рассматриваемом деле первое предложение статьи 92 Конституции, но и другие нормы Конституции. Уже Государственное бюро по правам человека заключило, что порядок обжалования в этих делах довольно формален, позволяет весьма просто

освободить от работы нежелательных людей, и их возможности защитить свои права ограничены. В свою очередь, Омбудсмен обращал внимание на несовершенное правовое регулирование в контексте предусмотренного статьей 92 Конституции права на помощь адвоката.

Порядок выдачи и аннулирования специального разрешения необходимо увязывать также с другими нормативными актами, влияющими на правомерность этого процесса, например, с Законом об оперативной деятельности. Юридических проблем с применением предусмотренных законом мер нет в случаях, когда существуют обоснованные подозрения в совершении получившим специальное разрешение лицом действий уголовного характера с объектом государственной тайны. Однако в случаях, когда нет опасений в отношении правомерности действий лица, ситуация совсем иная. То, что не определено содержание понятия «благонадежность» и критерии оценки этого качества, свидетельствует о том, что правовая норма неконкретна и допускает произвол со стороны должностных лиц в ее интерпретации. Кроме того, важен также вопрос о том, какими методами и в каких пределах проверяется и констатируется благонадежность лица и его способность сохранить государственную тайну.

Из приложения I решения Совета Европейского Союза от 23 сентября 2013 года о правилах безопасности для защиты засекреченной информации Европейского Союза (2013/488/EU) можно заключить, что критерии расследования на предмет безопасности, которые подлежат использованию для выяснения того, является ли лицо благонадежным, можно определить достаточно широко и конкретно. То, что в нормативных актах недостает полноценного перечня таких критериев, создает для проверяемых лиц неясность и вызывает у них обоснованную неудовлетворенность, так как решение об отказе в выдаче или аннулировании специального разрешения не разъясняется им в достаточной мере.

В нормативных актах не отрегулирован ряд важных вопросов, например: кто проверяет лояльность и репутацию самих проверяющих; сохраняется ли за лицом специальное разрешение при смене места работы; является ли лишение права на получение специального разрешения бессрочным; может ли лицо в случае изменения обстоятельств, не позволявших выдать специальное разрешение,

претендовать на пересмотр решения. Из предусмотренных поправок к Правилам № 21 также неясно, в каком объеме учреждение государственной безопасности будет информировать лицо. Поскольку лицо не информируют о причинах, по которым аннулируется его специальное разрешение, лицо лишено возможности высказать свое мнение и его заслушивание становится формальным.

По мнению А. Лиелюксиса, при оценке оспариваемых норм нужно учитывать, что круг должностей, для занятия которых необходимо специальное разрешение, достаточно широк. Правомерность решения об аннулировании специального разрешения следует увязывать также с получением информации, необходимой для его принятия, в контексте основных прав.

Принципу объективности противоречит то, что генеральный прокурор, который осуществляет систематический надзор за работой учреждений государственной безопасности и реализует свои полномочия, предусмотренные частью второй статьи 35 Закона об оперативной деятельности, также является и институцией, принимающей окончательное решение по вопросам специальных разрешений. Взаимная зависимость и влияние генерального прокурора и директора SAB слишком тесны для того, чтобы можно было утверждать, что не усматривается даже мнимый конфликт интересов.

В целом следует заключить, что действующее правовое регулирование в отношении защиты прав лица в аспекте специальных разрешений не настолько эффективно, насколько оно должно быть согласно статье 13 Конвенции.

16. Приглашенное лицо – лектор Рижской Высшей юридической школы LL.M. Иева Милуна – считает, что на применение статьи 92 Конституции может влиять решение ЕСПЧ по делу «Спулис и Вашкевичс против Латвии», в котором изложен вывод, что имеется достаточное основание для исключения споров об аннулировании специального разрешения из гарантий, содержащихся в статье 6 Конвенции.

Даже если бы суды были вовлечены в принятие соответствующих решений, в делах о проверке лиц рассматривалась бы информация, полученная учреждениями государственной безопасности в результате оперативных действий, мер разведывательной или

контрразведывательной деятельности. Таким образом, это специфическая область, поднадзорная генеральному прокурору и особо уполномоченным им прокурорам.

С момента принятия решения по делу № 2002-20-0103 поддерживается последовательная практика соблюдения этого решения, то есть того, что механизм, предусматривающий возможность обжаловать решение об аннулировании специального разрешения у директора САВ и у генерального прокурора, конституционен. На упомянутое постановление ссылались также и ЕСПЧ.

Часть выводов

17. Согласно практике Конституционного суда, вопросы процессуального характера рассматриваются до проведения оценки конституционности правовых норм по существу (*см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01 и пункт 10 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01*).

17.1. Часть пятая статьи 11 закона «О государственной тайне» предусматривает порядок обжалования постановления об отказе в выдаче специального разрешения. В свою очередь, часть третья статьи 13 закона распространяет этот порядок также на постановления об аннулировании специального разрешения. Конституционный суд оценил соответствие части пятой статьи 11 закона «О государственной тайне» статье 92 Конституции уже в решении по делу № 2002-20-0103.

Пункт 4 части пятой статьи 20 Закона о Конституционном суде предусматривает, что коллегия Конституционного суда может отказаться возбуждать дело, если заявление подано в отношении уже разрешенного требования. В свою очередь, согласно пункту 3 части первой статьи 29 этого закона, судопроизводство по делу можно прекратить до объявления решения, если констатируется, что решение о возбуждении дела не соответствует требованиям части пятой статьи 20.

Сазыма просит прекратить судопроизводство о соответствии части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» первому предложению статьи 92 Конституции. Сазыма считает, что это требование следует считать разрешенным, так как с момента

принятия упомянутого решения ни фактическая, ни правовая ситуация существенно не изменилась и аргументы Заявителя те же, что были у заявителя в деле № 2002-20-0103.

Заявитель, в свою очередь, указывает, что требование нельзя считать разрешенным по ряду причин, в том числе потому, что:

1) он просит оценить соответствие упомянутых норм также и таким гарантированным в первом предложении статьи 92 Конституции основным правам, соответствие которым не оценивалось в решении по делу № 2002-20-0103;

2) из практики применения оспариваемых норм вытекает вывод, что, вопреки постановлению Конституционного суда в решении по делу № 2002-20-0103, они применяются без соблюдения основных прав, предусмотренных статьей 92 Конституции;

3) ЕСПЧ в решении по делу «Терновскис против Латвии» признал, что предусмотренный в оспариваемых нормах порядок не содержит адекватных процессуальных гарантий для защиты интересов лиц. Поэтому необходимо пересмотреть сделанный в решении по делу № 2002-20-0103 вывод, что установленное частью пятой статьи 11 закона «О государственной тайне» ограничение основных прав лиц соразмерно своей легитимной цели.

Таким образом, Конституционному суду прежде всего необходимо проверить, не является ли требование о несоответствии части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» первому предложению статьи 92 Конституции уже разрешенным.

17.2. Конституционный суд признал, что он разбирает дело, оценивая обстоятельства, существующие на момент вынесения решения, и в этих конкретных обстоятельствах и в этот конкретный момент требование является разрешенным и возбуждение по нему нового дела недопустимо, однако решение по конкретному делу не охватывает изменения, которые могут произойти после его оглашения. Поэтому в отдельных случаях, констатировав, что имеются существенные новые обстоятельства, Конституционный суд может рассмотреть требование, которое уже было однажды разрешено. Принимая решение о том, не является ли конкретный вопрос «разрешенным требованием», следует учитывать не только постановляющую часть соответствующего решения, но и сделанные в решении выводы и развитие правовой системы в период

после оглашения решения (см. пункты 10.1 и 10.3 решения Конституционного суда от 15 июня 2006 года по делу № 2005-13-0106 и пункт 10.4 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01).

Конституционный суд обязан учитывать изложенные в собственных постановлениях выводы ради стабильности и преемственности правовой системы, выполнения требований правомерности и равенства. Тем не менее, конституционность правовой нормы может быть пересмотрена, если, например, норма более не соответствует фактической социальной реальности или вступает в противоречие с правоотношениями, которые в ходе развития общества стали доминирующими. Таким образом, выводы, сделанные в решении по делу № 2002-20-0103, следует учитывать в рассматриваемом деле в той мере, в какой социальная реальность и контекст правоотношений остались без изменений (для сравнения: пункт 14 решения Конституционного суда от 19 декабря 2011 года по делу № 2011-03-01 и пункт 13.3.2 решения Конституционного суда от 1 ноября 2012 года по делу № 2012-06-01).

Таким образом, Конституционному суду при проверке того, не является ли требование по рассматриваемому делу о части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» уже разрешенным, необходимо выяснить, имеются ли существенные новые обстоятельства, по причине которых требование нельзя считать разрешенным.

17.3. В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд оценивал соответствие части пятой статьи 11 закона «О государственной тайне» и пункта 3 раздела XIV Правил № 226 статье 92 Конституции.

Конституционный суд заключил, что лицо не имеет права и законных интересов в отношении получения информации, которая в предусмотренном законом порядке признана государственной тайной. Конституционный суд признал, что оспариваемая норма закона «О государственной тайне» ограничивает определенные в статье 92 Конституции основные права, однако ее возможно интерпретировать и применить в соответствии с Конституцией. В результате такой интерпретации ограничение основных прав можно признать соразмерным своей легитимной цели, состоящей в защите государственной

безопасности (см. пункты 2 и 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

17.4. В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд признал оспариваемые нормы соответствующими статье 92 Конституции. Однако в часть выводов решения было включено условие, что оспариваемая норма соответствует Конституции единственно в случае, когда она интерпретируется в соответствии с Конституцией. Конституционный суд также указал: «Если лицо лишено возможности защитить свои права в суде, особенно необходимо, чтобы альтернативная процедура была всесторонне взвешенной и давала лицу возможность реализовать защиту своих прав на максимально высоком уровне. [...] порядок принятия решения о выдаче или отказе в выдаче специального разрешения проверяемому лицу, в том числе предоставляемые этому лицу специальные гарантии, в законе не определены. [...] Такой порядок несоразмерно ограничивает права проверяемого лица, создает сомнения в объективности принятых решений и не является необходимым в демократическом обществе. [...] В правовом государстве можно разработать более продуманный механизм, позволяющий при принятии решения о выдаче специального разрешения наряду с интересами государственной безопасности в пределах возможного учитывать также интересы каждого конкретного проверяемого лица» (пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

17.5. В решении по делу № 2002-20-0103 оценивалась часть пятая статьи 11 закона «О государственной тайне» в следующей редакции: «Постановление об отказе в выдаче специального разрешения или о понижении категории специального разрешения можно обжаловать у директора Бюро по защите Конституции. Решение директора Бюро по защите Конституции можно обжаловать у генерального прокурора, чье решение окончательно и обжалованию не подлежит. Оно направляется на исполнение в учреждение государственной безопасности».

18 декабря 2003 года эта норма была изложена в действующей на настоящий момент редакции, в которой установленный в этой норме порядок обжалования отнесен единственно к постановлению об отказе в выдаче специального разрешения, а также установлен срок обжалования решения директора САВ.

Таким образом, оспаривавшееся в деле № 2002-20-0103 нормативное регулирование по сути не было изменено. Сазйма не сочла необходимым пересмотреть регулирование, относящееся к специальным разрешениям.

17.6. Конституционный суд заключил, что правовую норму невозможно осмыслить вне контекста необходимости права ее функционирования в соприкосновении с ее существованием, иными словами – вне контекста практики применения этой нормы и правовой системы, в которой она функционирует. Чтобы выяснить, достигается ли посредством оспариваемой нормы поставленная законодателем цель, необходимо проанализировать действие оспариваемой нормы на практике (*см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 6 октября 2003 года по делу № 2003-08-01 и пункт 12.1 решения Конституционного суда от 28 июня 2013 года по делу № 2012-26-03*).

Заявитель указывает на то, что оспариваемые нормы и в настоящий момент не применяются в соответствии с Конституцией. Приглашенные лица – Омбудсмен, А. Лиелюкис – также указывают на возможные недостатки в применении оспариваемых норм. Омбудсмен обращает внимание Конституционного суда на то, что проблемы с применением правовых норм могут свидетельствовать о неправомерности самих этих норм. В свою очередь, Сазйма, а также другие приглашенные лица – Генеральная прокуратура, учреждения государственной безопасности – указывают, что после принятия решения по делу № 2002-20-0103 соответствующие нормы применяются в соответствии с Конституцией (*см. стр. 16, 124, 134, 137 тома 1, стр. 17, 25, 26 тома 2, стр. 83 тома 3 материалов дела*). Таким образом, по-прежнему, спустя более десяти лет после рассмотрения дела № 2002-20-0103, существуют различные мнения об охвате оспаривавшихся в этом деле норм и конституционности их применения.

17.7. Дело № 2002-20-0103 рассматривалось почти 14 лет назад, в период, когда в правовой системе Латвии продолжалась трансформация из советского права в право, соответствующее демократическому правовому государству, основная ценность которого – обеспечение прав человека (*для сравнения: пункт 10.6 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01*).

С того времени в правовой системе произошли значительные изменения. Например, 1 февраля 2004 года вступил в силу Административно-процессуальный закон, а 2 февраля того же года свою работу начали административные суды.

Таким образом, с момента принятия решения по делу № 2002-20-0103 правовая система существенно изменилась, однако нормативное регулирование, несмотря на эти изменения, а также содержащиеся в упомянутом решении выводы, осталось неизменным.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что в решении по делу № 2002-20-0103 не оценивалась часть третья статьи 13 закона «О государственной тайне», которую оспаривает Заявитель в рассматриваемом деле. Несмотря на то, что эта норма содержит ссылку на уже оцененную часть пятую статьи 11 закона «О государственной тайне», все же нет оснований признать уже разрешенным требование в отношении части третьей статьи 13 этого закона, поскольку оно относится только к аннулированию специальных разрешений.

Поэтому требование в отношении соответствия оспариваемых норм – части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» – первому предложению статьи 92 Конституции нельзя считать разрешенным. Следовательно, судопроизводство по делу об этом требовании подлежит продолжению.

18. Заявитель просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемых норм нескольким нормам Конституции, в том числе ее статье 96. В конституционной жалобе и в судебном заседании было указано, что в статье 96 Конституции определено право Заявителя проверить, какая информация о нем включена в категорию засекреченной, и иметь доступ к этой информации.

В свою очередь, в письменном ответе Саэймы указано, что в деле нельзя отдельно оценивать соответствие оспариваемых норм статье 96 Конституции, так как право Заявителя на доступ к материалам дела о проверке следует рассматривать в контексте права лица на эффективное средство правовой защиты.

Таким образом, Конституционному суду необходимо оценить, подлежит ли продолжению судопроизводство о соответствии оспариваемых норм статье 96 Конституции.

18.1. Статья 96 Конституции предусматривает, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, корреспонденции и жилища.

Право на частную жизнь означает, что индивид имеет право на свое личное пространство и минимальное возможное вмешательство в него со стороны государства или других лиц. В практике Конституционного суда закрепился вывод, что право на неприкосновенность частной жизни защищает физическую и душевную целостность индивида, его честь и достоинство, имя и идентичность, личные данные. Охват понятия «частная жизнь» широк. Получение и хранение персональных данных входит в охват права на неприкосновенность частной жизни (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 26 января 2005 года по делу № 2004-17-01 и пункт 15.1 решения Конституционного суда от 12 мая 2016 года по делу № 2015-14-0103*).

В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд заключил: «Следует разделять право лица на получение информации о себе и право на получение информации в общем и информации о других лицах, соответственно опирающиеся на два различных права человека: право на защиту частной жизни и право на свободу информации. С одной стороны, лицо не имеет права требовать доступа к государственной тайне как таковой, однако, с другой стороны, лицо в каждом конкретном случае имеет право проверить, обоснованно ли информация, лично касающаяся его самого, была включена в категорию засекреченной» (*пункт 6 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103*).

В свою очередь, ЕСПЧ признал, что доступность имеющейся в распоряжении государственных органов информации можно ограничивать, чтобы обеспечить ее конфиденциальность, а также защитить права третьих лиц. Однако такая система соответствует принципу соразмерности и вытекающим из статьи 8 Конвенции позитивным обязанностям государства только в случае, если лицу, которое желает от государственных учреждений получить информацию о себе, обеспечен процесс, в котором отказ в выдаче информации

оценивается каким-либо независимым учреждением (для сравнения: пункт 49 решения ЕСПЧ от 7 июля 1989 года по делу *Gaskin v. the United Kingdom*, заявление № 10454/83).

18.2. Согласно пункту 11 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде, лицо может подать конституционную жалобу, то есть заявление о возбуждении предусмотренного в пункте 1 статьи 16 Закона о Конституционном суде дела в случае ущемления его установленных основных прав. Часть первая статьи 19² этого закона предусматривает: «Конституционную жалобу (заявление) в Конституционный суд может подать каждое лицо, которое считает, что его определенные в Конституции основные права ущемляются правовой нормой, не соответствующей правовой норме высшей юридической силы».

Конституционный суд указал, что, согласно части первой и пункту 1 части шестой статьи 19² Закона о Конституционном суде, в случае конституционной жалобы важно выяснить, действительно ли ущемлены определенные в Конституции основные права заявителя (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 15 апреля 2009 года по делу № 2008-36-01). Коллегия Конституционного суда, рассматривая поданную конституционную жалобу и принимая решение о возбуждении дела, оценивает соответствие конституционной жалобы требованиям Закона о Конституционном суде и среди прочего удостоверяется в том, что заявитель обосновал ущемление своих основных прав. В свою очередь, в ходе рассмотрения дела суд проверяет, имеет ли место ущемление, с учетом собранных в деле материалов и мнений (см. пункт 21.2 решения Конституционного суда от 10 мая 2013 года по делу № 2012-16-01).

18.3. 1-я коллегия Конституционного суда своим решением от 15 апреля 2016 года возбудила дело о соответствии оспариваемых норм нормам Конституции, однако отказалась возбуждать дело о подпункте 2.10.6 Правил № 887, поскольку заявление в этой части не соответствовало требованиям части первой и пункта 1 части шестой статьи 19² Закона о Конституционном суде (см. стр. 60 и 62 тома 1 материалов дела). Согласно упомянутому подпункту, специальные средства, приемы и меры контроля (например, опросные листы) защиты секретной информации государственной тайны, НАТО, Европейского Союза, иностранных, международных организаций и органов

классифицированы как конфиденциальная информация. Конституционный суд пришел к выводу, что именно эта норма не позволяет Заявителю проверить, какая информация о нем включена в категорию засекреченной, и иметь доступ к этой информации и, таким образом, возможно, ограничивает его основные права, определенные в статье 96 Конституции.

В свою очередь, ни одна из оспариваемых норм, в отношении которых возбуждено рассматриваемое дело, ни напрямую, ни косвенно не ограничивает эти основные права Заявителя. Имеется в виду, что эти нормы не регулируют то, какая информация классифицируется как государственная тайна, и то, имеет ли Заявитель право с ней ознакомиться.

18.4. Согласно пункту 6 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде, судопроизводство по делу можно прекратить до оглашения решения, если продолжение судопроизводства по делу невозможно.

Конституционный суд уже заключил, что оспариваемые нормы не ограничивают основные права Заявителя, определенные в статье 96 Конституции. Таким образом, оценить соответствие оспариваемых норм статье 96 Конституции невозможно.

Следовательно, судопроизводство по делу в части о соответствии оспариваемых норм статье 96 Конституции подлежит прекращению.

19. До проведения оценки конституционности оспариваемых норм необходимо уточнить границы требования.

Дело возбуждено по конституционной жалобе. По существующему выводу Конституционного суда, в таком случае важное значение следует отводить непосредственно фактическим обстоятельствам дела, при которых оспариваемая норма затронула основные права заявителя (*см., например, пункт 12 решения Конституционного суда от 25 октября 2011 года по делу № 2011-01-01*).

19.1. Заявитель считает, что оспариваемые нормы следует считать единым регулированием и что они ущемляют его основные права, определенные в первом предложении статьи 92 и в первом предложении статьи 106 Конституции, поскольку:

1) первое предложение части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне», ссылаясь на предусмотренный в части пятой статьи 11 порядок, предусматривает, что решение генерального прокурора в отношении решения об аннулировании специального разрешения является окончательным и не подлежит обжалованию;

2) второе предложение части четвертой статьи 13 этого закона предусматривает, что:

а) лицо после принятия окончательного решения незамедлительно переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения, и

б) в дальнейшем ему запрещено получать специальное разрешение.

Сазыма указывает, что оспариваемые нормы нельзя считать единым регулированием, так как они регламентируют два различных процесса: во-первых, процесс обжалования решения об аннулировании специального разрешения и, во-вторых, действия работодателя в случае, когда аннулируется специальное разрешение работника. В каждом из этих случаев лицу доступны разные средства правовой защиты.

19.2. Конституционный суд признал, что в деле нет необходимости оценивать соответствие каждой оспариваемой нормы каждой указанной правовой норме высшей юридической силы (см. пункт 5 решения Конституционного суда от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01).

Конституционный суд приходит к выводу, что, учитывая фактические обстоятельства, а также охват и содержание оспариваемых норм, целесообразно разделить требование на две части и оценить:

1) соответствие части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне», в той мере, в какой эти нормы в отношении решения об аннулировании специального разрешения предусматривают, что решение генерального прокурора окончательно и обжалованию не подлежит, первому предложению статьи 92 Конституции в увязке с первым предложением статьи 106 Конституции;

2) соответствие второго предложения части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» первому предложению статьи 106 Конституции.

В целях выяснения прав и законных интересов Заявителя, защищаемых первым предложением статьи 92 Конституции, Конституционный суд признает целесообразным прежде всего оценить соответствие части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» первому предложению статьи 106 Конституции.

20. Первое предложение статьи 106 Конституции гласит: «Каждый имеет право свободно выбирать занятие и место работы в соответствии со своими способностями и квалификацией».

20.1. Конституционный суд неоднократно признавал, что Конституция напрямую гарантирует не право на труд, но право на свободный выбор занятия и места работы, в том числе также право сохранять имеющееся занятие и место работы. Таким образом, право свободно выбирать занятие содержит в себе такой существенный элемент, как право сохранять имеющееся занятие, что, в свою очередь, содержит в себе право продолжать это занятие в будущем (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103 и пункт 14.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2015 года по делу № 2015-03-01*).

Конституционный суд признал также то, что под содержащимся в статье 106 Конституции термином «занятие» следует понимать такой вид труда, который требует соответствующей подготовленности и является источником средств к существованию человека, а также профессию, которая тесно связана с личностью каждого индивида в целом. Понятие «занятие» распространяется на занятость как в частном, так и в публичном секторе (*см. пункт 7 решения Конституционного суда от 18 декабря 2003 года по делу № 2003-12-01 и пункт 14.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2015 года по делу № 2015-03-01*).

Содержащееся в статье 106 Конституции право «свободно выбирать» требует, чтобы индивиду была обеспечена возможность выбора, однако не требует того, чтобы каждому была обеспечена возможность работать, причем заниматься именно той работой, которой он желает. Однако понятие «выбирать» в этой статье следует толковать как осознанное и целенаправленное действие лица, а не только внутреннее решение (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01*).

Как указал Конституционный суд, в понимании первого предложения статьи 106 Конституции право свободно выбрать занятие и место работы означает, во-первых, равный для всех лиц доступ к рынку труда и, во-вторых, то, что государство не может выдвигать в отношении лиц других ограничивающих критериев помимо установленных требований к их способностям и квалификации, без которых лицо не смогло бы выполнять обязанности, предполагаемые соответствующей должностью. Государство обязано воздержаться от создания прямых или косвенных обстоятельств, мешающих лицу реализовывать его право на «свободный выбор» занятия (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01 и пункт 14.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2015 года по делу № 2015-03-01).

Конституционный суд также сделал вывод, что закрепленные первым предложением статьи 106 Конституции основные права защищают лицо от всех действий государства, которые ограничивают эту свободу выбора. Однако эта норма не запрещает государству устанавливать требования, которые должны быть выполнены, чтобы конкретное занятие можно было реализовывать. Право свободно выбрать занятие, в том числе право сохранять имеющееся занятие, может быть ограничено, однако соответствующее ограничение должно соответствовать какой-либо из предусмотренных статьей 116 Конституции легитимных целей и быть соразмерным (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103 и пункт 14.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2015 года по делу № 2015-03-01).

20.2. Заявитель указывает, что часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» ограничивает определенные в первом предложении статьи 106 Конституции основные права двояко, а именно:

1) лицо после принятия окончательного решения незамедлительно переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения;

2) в дальнейшем лицо не имеет права на получение специального разрешения.

В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд уже заключил, что отказ в выдаче специального разрешения ограничивает

право лица выбирать или сохранять место работы. Каждое лицо, соответствующее предусмотренным в законе критериям, имеет право выбрать также и такое место работы, на котором оно будет соприкасаться с засекреченной информацией, а также получить специальное разрешение (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

Оспариваемая норма – часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» – в случае аннулирования специального разрешения лишает лицо права сохранять прежнее место работы. После аннулирования специального разрешения лицо более не соответствует одному из квалификационных требований, в то время как соответствие этому требованию обязательно, чтобы лицо могло выполнять прежнюю работу, иными словами, лицо больше не имеет доступа к государственной тайне и не может выполнять свои рабочие обязанности. В свою очередь, запрет на повторное получение специального разрешения ограничивает право лица в дальнейшем свободно выбирать место работы.

Таким образом, часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» ограничивает основное право лица свободно выбирать и сохранять место работы.

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

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

1) принят ли закон с соблюдением порядка, предусмотренного в нормативных актах;

2) объявлен ли закон и находится ли он в публичном доступе в соответствии с требованиями нормативных актов;

3) достаточно ли четко закон сформулирован, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из него прав и обязанностей и предвидеть последствия его применения (см., например, пункт 14

решения Конституционного суда от 2 июля 2015 года по делу № 2015-01-01).

22.1. Рассматриваемая оспариваемая норма – часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» – содержится в законе и публично доступна в соответствии с требованиями нормативных актов. В рассматриваемом деле отсутствует спор о том, что оспариваемая норма была принята и объявлена в порядке, установленном нормативными актами.

22.2. Конституционный суд указал, что правовая норма, которая ограничивает основные права лица, должна быть сформулирована достаточно точно для того, чтобы индивид, при необходимости прибегнув к соответствующей консультации, мог планировать свои действия (*см. пункт 13.1 решения Конституционного суда от 11 мая 2011 года по делу № 2010-55-0106*).

22.2.1. В деле отсутствует спор о том, что оспариваемая норма – часть четвертая статьи 13 закона «О государственной тайне» – сформулирована достаточно четко для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из нее прав и обязанностей и предвидеть последствия ее применения, в той мере, в какой эта норма предусматривает, что лицо после принятия окончательного решения незамедлительно переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения.

22.2.2. В судебном заседании высказывались различные мнения об охвате и содержании второго ограничения основных прав, установленного этой оспариваемой нормой, – запрета на получение лицом специального разрешения в дальнейшем.

Заявитель и Омбудсмен считают, что после аннулирования специального разрешения лицу всю последующую жизнь запрещено получать специальное разрешение (*см. стр. 13 тома 1, стр. 15 тома 2, стр. 71 и 72 тома 3 материалов дела*).

В свою очередь, Саэйма, а также другие приглашенные лица – Генеральная прокуратура, учреждения государственной безопасности – указывают, что эта норма не исключает возможность лица в исключительных случаях повторно претендовать на специальное разрешение и получить его, если были устранены обстоятельства,

послужившие основанием для аннулирования специального разрешения (см. стр. 87 тома 3, стр. 19, 20, 38, 53, 54 и 71 тома 4 материалов дела).

В практике Конституционного суда признается, что мнение участников дела и приглашенных лиц о содержании правовых норм само по себе не имеет решающего значения при выяснении правовых последствий соответствующей нормы (см. пункт 20.2.2 решения Конституционного суда от 28 ноября 2014 года по делу № 2014-09-01). Приглашенные лица в судебном заседании указали на возможное в отдельных случаях применение оспариваемой нормы *contra legem*, однако из этих замечаний нельзя сделать вывод о единообразной и общей практике применения оспариваемой нормы. Оценив охват и содержание установленного оспариваемой нормой ограничения – запрета на получение специального разрешения в дальнейшем, – Конституционный суд приходит к заключению: эта норма в действующей на настоящий момент редакции не предусматривает, что у лица может быть право повторно претендовать на специальное разрешение, и не позволяет также самому лицу сделать такой вывод. Следовательно, оспариваемая норма сформулирована достаточно четко для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из нее прав и обязанностей.

Таким образом, предусмотренные в части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» ограничения основных прав установлены законом.

23. В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и соображения, обосновывающие его необходимость, то есть, ограничение должно быть установлено ради достижения важных интересов – легитимной цели (см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01). Статья 116 Конституции предусматривает, что определенные в статье 106 Конституции права «могут быть ограничены в предусмотренных законом случаях в целях защиты прав других лиц, демократического государственного устройства, безопасности, благополучия и нравственности общества».

Заявитель признает, что установленное оспариваемой нормой – частью четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» – ограничение основного права свободно выбирать и сохранять место

работы имеет легитимную цель – защищать безопасность общества (см. стр. 16 тома I материалов дела).

Сазыма также указывает, что в отношении лиц, чья работа связана с государственной безопасностью и выполнением обязанностей государственного и общественного значения, могут быть выдвинуты такие дополнительные условия и ограничения, которые нельзя выдвигать в отношении лиц, чья профессиональная деятельность носит абсолютно частно-правовой характер (см. стр. 86 тома I материалов дела).

Конституционный суд приходит к выводу, что запрет на сохранение имеющегося места работы, а также на свободный выбор места работы в дальнейшем в случае аннулирования специального разрешения связан с необходимостью защищать безопасность общества. Иными словами, целью законодателя при принятии оспариваемой нормы было устранить возможность того, что доступ к государственной тайне получит лицо, могущее поставить под угрозу интересы государственной безопасности.

Таким образом, установленные частью четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» ограничения имеют легитимную цель – защищать безопасность общества.

24. Выясняя то, соразмерно ли установленное оспариваемыми нормами ограничение основных прав, Конституционный суд оценивает, пригодны ли использованные ограничительные средства для достижения легитимной цели, нельзя ли достигнуть цели иными, в меньшей мере ограничивающими права индивида средствами, и превосходит ли польза, которую общество получает от установленного ограничения, ущерб, наносимый индивиду. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из этих критериев, то норма не соответствует и принципу соразмерности и является неправомерной (см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01).

Заявитель указывает, что установленные оспариваемой нормой ограничения основных прав непригодны для достижения легитимной цели, что в них нет необходимости и что польза, которую от них получает общество, не превосходит наносимый индивиду ущерб. Однако Заявитель связывает ограничение основных прав, определенных в первом

предложении статьи 106 Конституции, с регулированием процесса аннулирования специального разрешения и его применением, но не высказывает мнения о соразмерности именно тех ограничений основных прав, которые установлены частью четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне».

25. Конституционный суд отдельно оценит соразмерность каждого из ограничений основных прав, установленных частью четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне». Прежде всего будет оценено регулирование, согласно которому после принятия окончательного неблагоприятного решения лицо подлежит незамедлительному переводу на работу, не связанную с государственной тайной, или же трудовые (служебные) отношения с лицом подлежат прекращению.

25.1. Подобранные законодателем средства пригодны для достижения легитимной цели, если посредством конкретного регулирования эта цель достигается (*см., например, пункт 13 решения Конституционного суда от 7 октября 2010 года по делу № 2010-01-01*).

Установленный оцениваемой оспариваемой нормой запрет на сохранение лицом существующего места работы после аннулирования его специального разрешения обеспечивает то, что доступ к государственной тайне не будет иметь лицо без специального разрешения.

Таким образом, оцениваемое ограничение пригодно для достижения легитимной цели – защиты безопасности общества.

25.2. Установленное оспариваемой нормой ограничение основных прав необходимо, если не существует иных средств, которые были бы столь же действенны и при выборе которых основные права лица ограничивались бы в меньшей степени. Однако более щадящим является не любое другое средство, а лишь то, при помощи которого можно достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне (*см., например, пункт 14 решения Конституционного суда от 7 октября 2010 года по делу № 2010-01-01*).

В компетенции Конституционного суда проверить то, не существуют ли альтернативные средства, которые бы в меньшей степени ущемляли основные права лиц, определенные в Конституции. В компетенцию суда входит также выяснение того, взвесил ли законодатель, ограничивая основные права того или иного лица или

группы лиц, то, не существуют ли в конкретном случае какие-либо альтернативные средства, которые бы в меньшей степени ограничивали определенные в Конституции основные права лиц (см., например, пункт 19 решения Конституционного суда от 30 марта 2010 года по делу № 2009-85-01).

Из материалов дела вытекает, что в процессе принятия закона «О государственной тайне» не было констатировано существование таких альтернативных средств, которые бы ограничивали права лица в меньшей степени, чем установленное частью четвертой статьи 13 закона ограничение на сохранение имеющегося места работы после аннулирования специального разрешения. Конституционный суд во время подготовки дела и судебного заседания также не получил подтверждения тому, что существует какое-либо средство, которое бы в меньшей степени ограничивало права лица, но было бы столь же действенно и позволяло бы достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне, что и оцениваемое ограничение.

Таким образом, оцениваемое ограничение необходимо для достижения легитимной цели.

25.3. Оценивая соответствие ограничения основных прав его легитимной цели, необходимо проверить, не превосходят ли неблагоприятные последствия, которые возникают для лица в результате ограничения его основных прав, ту пользу, которую от этого ограничения получает общество в целом. Иными словами, нужно выяснить интересы, которые в деле необходимо сопоставить, и то, которому из этих интересов следует отдать приоритет. Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить, превосходит ли польза, получаемая обществом от применения оспариваемой нормы, ущерб, наносимый правам лица (см. пункт 15 решения Конституционного суда от 7 октября 2010 года по делу № 2010-01-01 и пункт 16.3 решения Конституционного суда от 2 июля 2015 года по делу № 2015-01-01).

В рассматриваемом деле право лица сохранять место работы необходимо сопоставить с интересами безопасности государства и общества.

В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд заключил, что интересы государственной безопасности требуют того, чтобы доступ к государственной тайне имели только те лица, чьи личные

качества не позволили бы допустить риск разглашения государственной тайны. Ограничение на сохранение места работы, при условии, что допуска к государственной тайне лицо было лишено обоснованно, необходимо в демократическом обществе и обеспечивает надлежащее равновесие между интересами общества и интересами лица (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

Право лица сохранять место работы после аннулирования специального разрешения подвергло бы интересы государственной безопасности риску, так как допускалось бы, что доступ к государственной тайне может иметь лицо, чья способность сохранить государственную тайну вызывает сомнения. Кроме того, лицо без специального разрешения не может выполнять соответствующие рабочие обязанности в полном объеме. Конституционный суд приходит к выводу, что в этом случае приоритет следует отдать интересам безопасности государства и общества и ограничение основного права лица на сохранение места работы является соразмерным.

Таким образом, второе предложение статьи 13 закона «О государственной тайне», в той мере, в какой оно предусматривает, что лицо после того, как было принято окончательное решение об аннулировании специального разрешения, незамедлительно переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения, соответствует первому предложению статьи 106 Конституции.

26. Оценив установленный частью четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» запрет на получение лицом специального разрешения в дальнейшем и, таким образом, на дальнейший свободный выбор места работы, Конституционный суд приходит к выводу, что этот запрет, так же, как запрет на сохранение места работы, пригоден для достижения легитимной цели. Лицо, чье специальное разрешение уже однажды было аннулировано, лишено доступа к государственной тайне и лишается возможности получить специальное разрешение также и в дальнейшем, и таким образом предотвращается возможная угроза безопасности общества.

Конституционному суду необходимо оценить, нельзя ли достигнуть легитимной цели более щадящими средствами.

Общий бессрочный запрет на получение специального разрешения в дальнейшем в случае, если оно однажды было аннулировано, в оспариваемой норме предусмотрен независимо от обстоятельств, ставших основанием для аннулирования специального разрешения.

В судебном заседании представитель Омбудсмена высказала мнение, что легитимной цели можно достигнуть средствами, в меньшей мере ограничивающими права лица; например, в определенных случаях, когда были устранены обстоятельства, послужившие основанием для аннулирования специального разрешения, можно допустить то, что лицо будет повторно претендовать на специальное разрешение (*см. стр. 82 и 83 тома 4 материалов дела*).

При этом Конституционный суд констатировал, что оспариваемая норма уже в настоящее время применяется *contra legem* менее ограничительным для прав лица образом (*см. пункт 22.2.2 настоящего решения*). То есть, в некоторых случаях допускается возможность лица повторно претендовать на специальное разрешение, если были устранены обстоятельства, послужившие основанием для решения об аннулировании первоначального специального разрешения, или если открылось, что таковые во время принятия решения не существовали вовсе. Угроза государственной безопасности в таком случае предотвращается путем проведения учреждениями государственной безопасности проверки соответствующего лица и оценки всех рисков.

Опыт других европейских государств, в том числе государств-членов НАТО и Европейского Союза, также свидетельствует о том, что вопрос повторной выдачи специальных разрешений возможно урегулировать менее ограничительным для прав лица образом. Например, в Чехии и Литве в случае аннулирования специального разрешения лицу не запрещается еще раз претендовать на получение специального разрешения. В свою очередь, в Эстонии возможность повторно претендовать на получение специального разрешения зависит от основания для аннулирования специального разрешения. Лицу запрещается в дальнейшем повторно претендовать на получение специального разрешения только в отдельных нормативно предусмотренных случаях, например, если лицо было осуждено за

умышленное преступление против государства или человечества. В иных же случаях такой запрет отсутствует.

Из материалов дела нельзя констатировать, что Саэйма, принимая закон «О государственной тайне», оценила возможность хотя бы в отношении какого-либо определенного случая принять менее ограничительное для прав лица регулирование.

Конституционный суд в решении не должен указывать все возможные более щадящие средства. Задача Конституционного суда – оценить соответствие оспариваемых норм определенным в Конституции основным правам, а не заместить свободу действий законодателя в вопросе правовой политики собственным мнением о наиболее рациональном возможном нормативном регулировании. В случае если констатируется, что есть хотя бы одно менее ограничивающее средство, при помощи которого можно достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне, есть основание признать, что оспариваемая норма несоразмерно ограничивает основные права (см. пункт 14 решения Конституционного суда от 19 января 2014 года по делу № 2013-08-01 и пункт 15.1 решения Конституционного суда от 19 марта 2014 года по делу № 2013-13-01).

Конституционный суд приходит к выводу, что по крайней мере в случае, когда были устранены обстоятельства, ставшие основанием для аннулирования первоначального специального разрешения, или открылось, что такие обстоятельства во время принятия решения вообще не существовали, нет основания запрещать лицу получать специальное разрешение повторно. Таким образом, защитить интересы государственной безопасности и достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы можно на том же качественной уровне, но средствами, в меньшей степени ограничивающими права лица, – например, предусмотрев в законе определенные случаи, когда допустимо повторно претендовать на специальное разрешение, или срок, по окончании которого лицо может в соответствии с определенной процедурой повторно претендовать на специальное разрешение. Таким образом, общий бессрочный запрет на повторное получение специального разрешения после его аннулирования несоразмерно ограничивает основные права лица, то есть право на выбор места работы.

Следовательно, слова «и в дальнейшем ему запрещено получать специальное разрешение» второго предложения части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» не соответствуют первому предложению статьи 106 Конституции.

27. Первое предложение статьи 92 Конституции предусматривает: «Каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде».

В практике Конституционного суда закрепился вывод, что статья 92 Конституции возлагает на государство позитивную обязанность, согласно которой государство должно не только создать и поддерживать институциональные инфраструктуры, необходимые для реализации справедливого суда, но и принять и ввести правовые нормы, гарантирующие, что сама процедура будет справедливой и объективной. Во взаимосвязи со статьей 90 Конституции эта обязанность означает обязанность законодателя в правовых нормах недвусмысленно предусмотреть такую процедуру, которая у индивида создаст четкую и прочную уверенность в возможностях защитить свои основные права (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу № 2001-10-01 и пункт 14.4 решения Конституционного суда от 24 октября 2013 года по делу № 2012-23-01).

Таким образом, упомянутое в статье 92 Конституции понятие «справедливый суд» содержит в себе два аспекта, а именно «справедливый суд» как независимый орган судебной власти, рассматривающий дело, и «справедливый суд» как надлежащий, соответствующий правовому государству процесс, в котором это дело рассматривается. Следовательно, эта норма Конституции носит как материальный, так и процессуальный характер. Это значит, что каждый имеет право не только на справедливый судебный процесс, но и на доступ к суду (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу № 2001-10-01 и пункт 6 решения Конституционного суда от 17 октября 2005 года по делу № 2005-07-01).

Конституция напрямую не предусматривает случаи, в которых право на справедливый суд может быть ограничено, однако это право не абсолютно. Это право может быть ограничено в той мере, в какой оно не отнимается по существу (см., например, пункт 7.1 решения

Конституционного суда от 4 января 2005 года по делу № 2004-16-01 и пункт 12 решения Конституционного суда от 17 мая 2010 года по делу № 2009-93-01).

Таким образом, право на справедливый суд может быть ограничено.

28. Заявитель просит Конституционный суд оценить часть пятую статьи 1 и часть третью статьи 13 закона «О государственной тайне», в той мере, в какой эти нормы в отношении решения об аннулировании специального разрешения предусматривают, что решение генерального прокурора окончательно и обжалованию не подлежит. Если бы в части пятой статьи 11 закона не содержались слова «чье решение окончательно и обжалованию не подлежит», лицо могло бы обжаловать решение генерального прокурора в суде в соответствии с действующим общим процессуальным регулированием, по отношению к которому регулирование закона «О государственной тайне», напротив, является специальным регулированием.

Конституционный суд заключил, что статья 92 Конституции не гарантирует лицу право разрешать в суде любой важный для него вопрос (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 6 декабря 2004 года по делу № 2004-14-01). Однако государство должно обеспечить эффективную защиту любому лицу, права или законные интересы которого были ущемлены. Обеспечение права лица на справедливый суд является наиболее важным средством достижения этой цели, так как именно от надлежащего обеспечения этого права зависит также и защита других основных прав лица (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 20 апреля 2012 года по делу № 2011-16-01).

В деле отсутствует спор о том, что доступ к государственной тайне не входит в права любого человека и государство имеет широкую свободу действий при выборе мер по защите государственной тайны. Однако это не означает, что в процессе защиты государственной тайны не происходит ограничение субъективных прав и законных интересов лица, определенных в статье 92 Конституции.

Поэтому Конституционному суду необходимо выяснить, касаются ли оспариваемые нормы – часть пятая статьи 11 и часть третья статьи 13 закона «О государственной тайне» – таких прав и

законных интересов Заявителя, которые входят в охват первого предложения статьи 92 Конституции.

29. Статья 89 Конституции предусматривает, что государство признает и защищает основные права человека согласно Конституции, законам и обязательным для Латвии международным договорам. В практике Конституционного суда закрепился вывод, что из этой статьи Конституции вытекает обязанность государства учитывать международные обязательства в сфере прав человека. Целью конституционного законодателя было добиться гармонии между нормами прав человека, содержащимися в Конституции, и международными нормами прав человека (см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01).

29.1. Конституционный суд заключил, что первое предложение статьи 92 Конституции прежде всего следует интерпретировать во взаимосвязи со статьей 6 Конвенции. Часть первая статьи 6 Конвенции предусматривает: «При определении его гражданских прав и обязанностей [...] каждое лицо имеет право на справедливое и открытое своевременное рассмотрение дела независимым и объективным судом, основанным в соответствии с законом».

ЕСПЧ признал, что право на доступ к суду как один из элементов права на справедливый суд означает возможность лица инициировать процесс защиты своих гражданских прав и обязанностей в органе, который может считаться «судом» в понимании Конвенции (см. пункт 36 решения ЕСПЧ от 21 февраля 1975 года по делу *Golder v. the United Kingdom*, заявление № 4451/70).

Однако предусмотренное в первой части статьи 6 Конвенции право на доступ к суду не означает, что лицу должна быть обеспечена возможность обратиться в суд по любому вопросу. Иными словами, используемое в этой норме понятие «определение гражданских прав и обязанностей» делает это право применимым только к таким делам, исход которых является решающим для гражданских прав и обязанностей лица (см. пункт 94 решения ЕСПЧ от 16 июля 1971 года по делу *Ringeisen v. Austria*, заявление № 2614/65).

ЕСПЧ также признал, что право лица на доступ к суду по делам о занятости на государственной службе может быть ограничено, принимая

во внимание существующие между государством и чиновником особые отношения, характеризующиеся такими обязанностями, как лояльность и дискретность (см. пункты 41 и 42 решения ЕСПЧ от 18 ноября 2014 года по делу «Спулис и Вашкевичс против Латвии», заявления № 2631/10 и № 12253/10). Однако в случае, когда затрагиваются гражданские права лица, государство обязано доказать, что существуют «объективные причины в интересах государства» лишить лицо доступа к суду (см. пункт 62 решения Большой палаты ЕСПЧ от 19 апреля 2007 года по делу *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, заявление № 63235/00).

29.2. Статья 53 Конвенции предусматривает: «Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как ограничение или отступление от любых прав человека и основных свобод, признанных согласно законам или любому другому договору любой из Высоких Договаривающихся Сторон».

Таким образом, если из норм Конвенции и их интерпретации в практике ЕСПЧ вытекает, что определенное закрепленное в Конвенции право человека охватывает конкретную ситуацию, то эта ситуация обычно входит также в охват соответствующих основных прав, закрепленных в Конституции. В свою очередь, в случае, если закрепленное в Конвенции право человека конкретную ситуацию не охватывает, это еще не означает, что эта ситуация не входит в охват соответствующего основного права, закрепленного в Конституции. В таком случае Конституционному суду необходимо проверить, не существуют ли обстоятельства, указывающие на то, что в Конституции предусмотрен более высокий уровень защиты основных прав (см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106 и пункт 12.1 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01).

Таким образом, Конвенция предусматривает минимальный стандарт прав и основных свобод человека, однако государство может гарантировать более широкий охват и более высокий стандарт защиты этих прав в своих законах, прежде всего – в конституции государства. Конституционный суд, интерпретируя нормы Конституции, должен принимать во внимание Конвенцию и юдикатуру ЕСПЧ, однако это не запрещает Конституционному суду прийти к заключению, что

Конституция предусматривает более высокий уровень защиты прав человека, чем Конвенция.

30. Конституционный суд уже заключил, что в результате аннулирования специального разрешения ограничивается определенное в первом предложении статьи 106 Конституции основное право лица свободно выбирать и сохранять место работы (*см. пункт 20.2 настоящего решения*).

Департамент по административным делам Сената Верховного суда 24 марта 2009 года заключил, что решение генерального прокурора об аннулировании специального разрешения не обладает всеми признаками административного акта, однако его влияние на права лица, в том числе на его право сохранять должность, по сути может быть решающим. Поэтому, с учетом общего регулирования, предусматривающего порядок обжалования административных актов в суде, такие решения следовало бы контролировать в суде в порядке административного процесса. Однако специальные правовые нормы, а именно часть пятая статьи 11 и часть третья статьи 13 закона «О государственной тайне», такой порядок не предусматривают (*см. пункт 10 решения Департамента по административным делам Сената Верховного суда от 24 марта 2009 года по делу № A7027708/18 SKA – 278/2009*). В свою очередь, ЕСПЧ констатировал, что аннулирование специального разрешения имело решающее влияние на личную ситуацию заявителя – без необходимого допуска он не мог продолжать работу, которую выполнял семь лет, – и создало для него непроверяемые финансовые последствия. Связь между решением не предоставлять заявителю доступ к государственной тайне и утратой им доходов не была малозначительной или опосредованной (*см., например, пункт 44 решения ЕСПЧ от 29 апреля 2014 года по делу «Терновскис против Латвии», заявление № 33637/02*).

Лицо, которое по причине аннулирования специального разрешения было переведено на другую работу или с которым были прекращены трудовые (служебные) отношения, имеет право обратиться в суд по этому вопросу трудовых правоотношений. Однако, когда суд рассматривает спор, вытекающий из трудовых правоотношений, в его компетенцию не входит вопрос, законно ли было аннулировано специальное разрешение лица и, соответственно, обоснован ли перевод

лица на другую должность или его увольнение с работы (должности). Также и ЕСПЧ в решении по делу «Терновскис против Латвии» признал, что судьи, которые рассматривали поданное заявление о споре в связи с трудовыми правоотношениями, не могли ознакомиться с существенными доказательствами – например, с материалами дела о проверке заявителя на предмет его допуска к государственной тайне – и фактически только ответчику по конкретному делу были доступны все соответствующие документы (см. пункт 71 решения ЕСПЧ от 29 апреля 2014 года по делу «Терновскис против Латвии», заявление № 33637/02).

Конституционный суд приходит к выводу, что в случае аннулирования специального разрешения ограничение основных прав и законных интересов лица проявляется именно в последствиях соответствующего решения для трудовых правоотношений. Эти последствия, вопреки мнению Сазймы, необходимо принимать во внимание при оценке того, ограничивают ли оспариваемые нормы права и законные интересы лица в понимании первого предложения статьи 92 Конституции.

Таким образом, в правовой реальности аннулирование специального разрешения может ограничивать основные права лица. По мнению Конституционного суда, в случае ограничения основных прав, определенных в первом предложении статьи 106 Конституции, у лица должна быть возможность защитить свои права соответствующим первым предложением статьи 92 Конституции образом.

Следовательно, содержащееся в оспариваемых нормах – части пятой статьи 11 и части третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» – регулирование в отношении порядка обжалования решения об аннулировании специального разрешения надлежит оценивать в контексте охвата первого предложения статьи 92 Конституции в связи с ограничением основных прав, определенных в первом предложении статьи 106 Конституции.

31. Конституционному суду необходимо оценить, обеспечивает ли лицу содержащийся в оспариваемых нормах порядок обжалования решений об аннулировании специальных разрешений право на справедливый суд. Прежде всего необходимо оценить, обеспечен ли лицу доступ к «суду» в институциональном смысле этого слова.

31.1. В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд заключил, что оцененная в этом решении норма – часть пятая статьи 11 закона «О государственной тайне» – ограничивает определенные в статье 92 Конституции основные права, так как директора SAB и генерального прокурора нельзя считать институцией, соответствующей обозначению «суд», то есть независимым органом судебной власти, рассматривающим дело (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103). Также и из юриспруденции ЕСПЧ вытекает, что генерального прокурора, принимающего окончательное решение в отношении аннулирования специального разрешения, нельзя считать «судом» даже в самом широком смысле этого слова (см. пункты 72 и 73 решения ЕСПЧ от 29 апреля 2014 года по делу «Герновскис против Латвии», заявление № 33637/02).

31.2. Однако первое предложение статьи 92 Конституции не требует того, чтобы лицо для защиты всех своих ущемленных прав и законных интересов могло обращаться только в упомянутые в статье 82 Конституции органы судебной власти. Исходя из практики ЕСПЧ в связи со статьей 13 Конвенции, можно заключить, что эффективное обеспечение защиты прав зависит не просто от возможности обратиться в суд, а от всего надзорного механизма в целом и от его функционирования (см. пункт 20.1 решения Конституционного суда от 11 мая 2011 года по делу № 2010-55-0106).

31.2.1. Заявитель считает, что генеральный прокурор, рассматривая жалобу лица на решение директора SAB, не может быть полностью независимым и объективным. Сэйма и приглашенные лица – Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, SAB – с этим не согласны (см. стр. 8, 9, 80, 123, 124, 135 и 142 тома 1 и стр. 3 тома 2 материалов дела).

Конституционный суд заключил, что в определенных сферах в Латвии прокуратуру можно считать эффективным и доступным средством правовой защиты, так как статус прокурора и его роль в надзоре за законностью обеспечивают независимое и объективное рассмотрение жалоб в соответствии со статьей 13 Конвенции (см., например, пункт 19 решения Конституционного суда от 11 октября 2004 года по делу № 2004-06-01).

31.2.2. Вытекающий из содержащегося в статье 1 Конституции понятия демократической республики принцип разделения властей обеспечивает реализацию и защиту основных ценностей демократического и правового государства. Этот принцип не следует воспринимать догматически и формально, его необходимо соизмерять с его целью – предотвратить централизацию власти в руках одного органа или должностного лица. Таким образом, этот принцип гарантирует взаимный контроль и равновесие между институтами, предотвращая тенденции к узурпации власти и способствуя умеренности власти [см. пункт 1 решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05 (99) и пункт 11 решения Конституционного суда от 18 декабря 2013 года по делу № 2013-06-01].

Конституционный суд заключил: «Статус прокуратуры и ее место в конституционной системе государства должны определяться в соответствии с принципом разделения государственной власти. Невозможно анализировать порядок реализации государственной власти, статус или компетенцию какого-либо органа государственной власти в обход вопроса разделения властей» (пункт 6 решения Конституционного суда от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01).

Конституционный суд заключил: объективный нейтралитет суда означает, что должны быть исключены любые обоснованные сомнения со стороны участников дела или общества в отношении объективности суда. Кроме того, значение может иметь даже видимость, и предотвратить необходимо даже мнимую необъективность. Упомянутые выводы в отношении нейтралитета суда в равной степени относятся также к прокуратуре как органу судебной власти (см. пункты 13.2 и 14.2.3 решения Конституционного суда от 14 мая 2013 года по делу № 2012-13-01 и пункт 16.1 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01).

31.2.3. Конституционный суд приходит к выводу, что в сфере защиты государственной тайны генеральный прокурор, во-первых, является тем, кто принимает решения. Например, согласно части второй статьи 3 и части второй статьи 8 Закона об оперативной деятельности, генеральный прокурор акцептует внутренние нормативные документы об организации, методах, тактике, средствах и учете оперативной деятельности, издаваемые государственными органами, которые закон

наделяет правом вести такую деятельность. Во-вторых, согласно части первой статьи 26 Закона об учреждениях государственной безопасности, генеральный прокурор и особо уполномоченные им прокуроры ведут надзор за процессами оперативной деятельности, разведки и контрразведки, осуществляемыми учреждениями государственной безопасности, и за системой защиты государственной тайны. В-третьих, согласно оспариваемым нормам, генеральный прокурор в определенных случаях принимает окончательное решение в отношении специальных разрешений. Таким образом, в этой сфере генеральный прокурор имеет обширные и разнообразные полномочия.

Поскольку решение об аннулировании специального разрешения ограничивает основные права лица, должны быть устранены все риски, связанные с обоснованностью решения, и любые сомнения в независимости и объективности лица, принимающего окончательное решение. Конституционный суд приходит к выводу: несмотря на то, что генеральный прокурор является должностным лицом, принадлежащим к судебной системе, в сфере защиты государственной тайны его нельзя считать органом, соответствующим обозначению «суд».

Следовательно, в предусмотренном оспариваемыми нормами – частью пятой статьи 11 и частью третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» – процессе обжалования решения об аннулировании специального разрешения лицу недоступен «суд» в институциональном смысле этого слова.

32. Конституционному суду необходимо оценить также то, имеет ли место в предусмотренном оспариваемыми нормами процессе обжалования решения об аннулировании специального разрешения эффективное обеспечение лицу процессуальных прав, соответствующих первому предложению статьи 92 Конституции.

Справедливый суд как надлежащий, соответствующий правовому государству судебный процесс охватывает несколько элементов – взаимосвязанных прав. В него входят, например, принцип равноправия и состязательности сторон, право быть заслушанным, право на мотивированное решение, право на обжалование (*см. пункт 8.3 решения Конституционного суда от 17 мая 2010 года по делу № 2009-93-01*). Несмотря на то, что в рамках рассматриваемого дела оценивается

регулирование, согласно которому решение генерального прокурора окончательно и обжалованию не подлежит, необходимо учитывать то, каким образом обеспечиваются процессуальные права лица на протяжении всего процесса аннулирования специального разрешения.

Конституционный суд заключил, что границы применения прав, содержащихся в первом предложении статьи 92 Конституции, могут быть сужены в делах, касающихся государственной безопасности, однако и в таких делах должны существовать определенные гарантии правовой защиты (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 6 декабря 2004 года по делу № 2004-14-01). Принцип правового государства требует, чтобы дела рассматривались в порядке, обеспечивающем их справедливое и объективное разрешение (см. пункт 6 решения Конституционного суда от 9 января 2014 года по делу № 2013-08-01).

Конституционный суд в решении по делу № 2002-20-0103 уже признал, что процессуальные права лица в процессе выдачи специального разрешения могут ограничиваться, но одновременно указал, что в законе не предусмотрен порядок принятия решения в отношении специального разрешения и в том числе не предусмотрены также процессуальные гарантии для проверяемого лица (см. пункты 3 и 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

По мнению Конституционного суда, важным является содержащееся в решении ЕСПЧ по делу «Терновскис против Латвии» указание на порядок обжалования решений об аннулировании специального разрешения. Несмотря на то, что ЕСПЧ в этом деле не оценивал непосредственно эту процедуру, суд заключил, что процесс, в котором генеральный прокурор принял решение в отношении специального разрешения заявителя, не соответствовал принципам состязательности и равноправия. ЕСПЧ также заключил, что заявитель не имел возможности ответить на доказательства, свидетельствовавшие против него, и таким образом находился в неравном положении по сравнению с второй стороной (см. пункт 72 решения ЕСПЧ от 29 апреля 2014 года по делу «Терновскис против Латвии», заявление № 33637/02).

Конституционный суд приходит к выводу, что, с учетом интересов государственной безопасности, в процессе аннулирования специального разрешения процессуальные права лица могут обеспечиваться в

ограниченном виде, однако они не должны быть отняты по существу. Конституционный суд считает, что в контексте этого процесса важно оценить ряд аспектов обеспечения процессуальных прав лица.

33. Конституционный суд заключил, что в охват понятия справедливого суда среди прочего входит принцип равных возможностей. Он требует, чтобы все вовлеченные в процесс стороны имели равноценные возможности изложения обстоятельств дела, и запрещает предоставлять какой-либо из сторон существенные преимущества по сравнению с оппонентом (см. пункт 7 части выводов решения Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу № 2001-10-01). С одной стороны, когда лицо вовлечено в процесс, есть надежда на фактическую и правовую верность принятого решения, и, с другой стороны, в праве на справедливый процесс находит свое проявление человеческое достоинство (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 5 ноября 2008 года по делу № 2008-04-01).

Конституционный суд также и в решении по делу № 2002-20-0103 признал, что принцип справедливости содержит в себе требования, выполнение которых необходимо для справедливой процедуры рассмотрения дел, и одно из таких требований – заслушивание лица. Оно означает, что обе стороны по процессу имеют право изложить свое мнение по соответствующему вопросу (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

33.1. В правовом государстве право быть заслушанным среди прочего имеет важное значение для реализации права на справедливый суд, то есть для полноценной защиты прав и уравнивания интересов вовлеченных сторон (см. пункт 11.3 решения Конституционного суда от 21 октября 2009 года по делу № 2009-01-01).

Право быть заслушанным реализуется в разных формах, например, как право на получение полной информации об изложенном противоположной стороной мнении, о собранных ею доказательствах и фактах, а также право ожидать, что постановление суда будет аргументировано с учетом высказанных сторонами мнений. Кроме того, право быть заслушанным содержит в себе также право лица высказаться по фактам и правовым вопросам. Должна обеспечиваться реализация

этого права хотя бы в письменной форме (см. пункт 6.1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-03-01).

Право быть заслушанным означает не только формальную возможность высказаться. Оно связано с обязанностью оценить высказанные возражения и в пределах возможного принять их во внимание или же отклонить с надлежащим обоснованием (см. пункт 11.3 решения Конституционного суда от 21 октября 2009 года по делу № 2009-01-01).

ЕСПЧ также признал, что цель Конвенции – гарантировать не теоретические и иллюзорные, а практические и эффективные права, поэтому право быть заслушанным можно считать эффективным только в том случае, если лицо фактически «заслушивается», то есть, его соображения надлежащим образом рассматриваются (см. пункт 66 решения ЕСПЧ от 29 апреля 2014 года по делу «Терновскис против Латвии», заявление № 33637/02).

Это одно из процессуальных прав, которое, пусть и в ограниченном виде, должно быть обеспечено лицу также и в процессе аннулирования специального разрешения. Конституционный суд уже заключил, что проверяемому лицу в пределах возможного должно быть обеспечено право высказать свое мнение и быть заслушанным до того, как будет принято решение в отношении допуска к государственной тайне (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103).

33.2. Ни один публично доступный нормативный акт не регулирует порядок заслушивания лиц, чье специальное разрешение аннулируется. Приглашенные лица – САВ, Полиция безопасности – указывают, что в случае аннулирования специального разрешения собеседование проходит в соответствии с пунктом 11¹ Правил № 21, который предусматривает, что учреждение государственной безопасности в рамках проверки проводит собеседование с лицами, претендующими на специальное разрешение первой категории. В свою очередь, в других случаях собеседования могут проводиться, если необходимо уточнить ответы на вопросы из опросного листа или оценить важную информацию, открывшуюся в ходе проверки (см. стр. 136, 137 и 147 материалов дела).

Полиция безопасности также указывает, что перед аннулированием специального разрешения проводится собеседование, в ходе которого лицо информируют о причинах аннулирования и выясненных фактах в том объеме, при котором не происходит разглашение государственной тайны и не ставятся под угрозу интересы контрразведки. В свою очередь, директор SAB в судебном заседании пояснил, что, согласно указаниям генерального прокурора, в процессе принятия решения об аннулировании специального разрешения лицо всегда приглашается на собеседование в учреждение государственной безопасности (*см. стр. 148 тома 1, стр. 59 и 60 тома 4 материалов дела*).

Генеральная прокуратура в своем письменном мнении и генеральный прокурор в судебном заседании предоставили различные мнения о выполнении обязанности по заслушиванию. В письменном мнении упомянуто, что с момента принятия решения по делу № 2002-20-0103, за исключением некоторых случаев, лица всегда, когда оценивается решение директора SAB, приглашаются для дачи пояснений. В свою очередь, генеральный прокурор в судебном заседании указал, что лицо приглашается на собеседование единственно в случае, если в своей жалобе оно недвусмысленно изложило такую просьбу (*см. стр. 124 тома 1, стр. 42 и 43 тома 4 материалов дела*).

Заявитель указывает, что он был приглашен на собеседование в Полицию безопасности и к директору SAB, однако не к генеральному прокурору, несмотря на то, что в своей жалобе косвенно об этом просил (*см. стр. 3, 4 и 46 тома 1, стр. 43 тома 4 материалов дела*).

33.3. Право лица быть заслушанным связано с правом быть информированным об обстоятельствах, послуживших основанием для аннулирования специального разрешения.

В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд заключил: если допустить ознакомление проверяемого лица полностью со всеми материалами проверки, можно нанести значительный ущерб интересам государственной безопасности, например, конфиденциальности оперативных работников. В таком случае ущерб, в целом наносимый интересам государства, был бы намного больше, чем ограничение прав отдельных лиц (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103*). В рассматриваемом в настоящем решении деле Конституционный суд

уже ссылался на юдикатуру ЕСПЧ, согласно которой лицу может быть запрещено получить имеющуюся в распоряжении учреждений государственной безопасности информацию о себе в целях защиты конфиденциальности этой информации или прав других лиц, однако лицо должно иметь возможность в связи с таким отказом обратиться в независимое учреждение (*см. пункт 18.1 настоящего решения*).

Сазйма в письменном ответе указывает, что раскрытие содержания или особо защищаемых источников имеющейся в проверочном деле информации может угрожать государственной безопасности. Такие риски нельзя заранее предвидеть и в каждом конкретном случае они могут быть разными, поэтому их нужно определять индивидуально. В таком случае особое значение имеет оценка, проводимая применителем оспариваемых норм, так как именно в распоряжении учреждений государственной безопасности и генерального прокурора имеются все материалы дела о проверке соответствующего лица. По мнению Сазймы, обязанность учреждений государственной безопасности раскрыть лицу информацию, разглашение которой не угрожает государственной безопасности, вытекает не только из решения по делу № 2002-20-0103, но и из правовой системы – Конституции, Закона об открытости информации, Административно-процессуального закона и т. д. – в целом (*см. стр. 81–83 тома 1 материалов дела*).

В свою очередь, приглашенные лица – Генеральная прокуратура, учреждения государственной безопасности – указывают, что решение об аннулировании специального разрешения обычно объемно и аргументированно, однако лицо получает единственно уведомление об этом решении, в котором указано нормативное основание для принятия решения, но не фактические обстоятельства, легшие в основу его принятия. Согласно подпункту 2.10.6 Правил № 887, эта информация классифицируется как конфиденциальная. Директор SAB в судебном заседании указал, что лицу раскрывается только такая информация, которая не ставит под угрозу «источники, секретное сотрудничество и методику». Однако упомянутые приглашенные лица утверждают, что лицо почти всегда узнаёт, по какой причине аннулируется его специальное разрешение, так как эту причину можно вывести из вопросов, задаваемых в ходе собеседования (*см. стр. 124 тома 1, стр. 49, 54, 70 и 144 тома 4 материалов дела*).

Заявитель указывает, что во время собеседования в Полиции безопасности он был проинформирован о том, что выданное ему специальное разрешение будет аннулировано, но причины аннулирования ему разъяснены не были. Затем Заявитель был приглашен на собеседование к директору SAB, у которого он обжаловал решение Полиции безопасности об аннулировании специального разрешения, однако обоснование аннулирования специального разрешения он так и не узнал (см. стр. 3 и 4 тома 1 материалов дела).

Заявитель, так же, как и Омбудсмен, обращает внимание Конституционного суда на то, что иногда объем раскрываемой информации не достаточен для того, чтобы лицо могло понять, по какой причине аннулируется его специальное разрешение (см. стр. 10 тома 1, стр. 17 тома 2, стр. 62 и 66 тома 3, стр. 81 тома 4 материалов дела). Чаще всего такая неясность возникает в случаях, когда специальное разрешение аннулируется на основании пункта 6 части третьей статьи 9 закона «О государственной тайне».

Конституционный суд приходит к выводу, что ограничения права лица быть информированным влияют на возможности лица в ходе собеседования выразить свое мнение об обстоятельствах дела. Кроме того, также и при подаче жалобы на решение об аннулировании специального разрешения лицу может не быть доступна необходимая информация о том, какие сомнения учреждений государственной безопасности оно должно опровергнуть, чтобы реализовать свое право быть заслушанным.

33.4. Конституционный суд приходит к выводу: если в распоряжении учреждений государственной безопасности есть факты, позволяющие сомневаться в пригодности лица для доступа к государственной тайне, первостепенное значение имеет устранение угрозы интересам государственной безопасности, а не обеспечение процессуальных прав лица. Полиция безопасности также указала: если бы сохранялось специальное разрешение за лицом, чья благонадежность или способность сохранить государственную тайну вызывает обоснованные сомнения, которые опираются на имеющуюся в распоряжении учреждения государственной безопасности информацию, то учреждение государственной безопасности не выполняло бы одну из своих главных задач, то есть не гарантировало бы защиту государственной тайны, и не

оправдывало бы целей, ради которых оно было создано и существует также в условиях демократии (*см. стр. 146 тома I материалов дела*). В свою очередь, ограничения по заслушиванию и информированию лица после того, как решение об аннулировании специального разрешения уже принято и угроза интересам государственной безопасности устранена, должны соответствовать пониманию доступности и четкости, согласно которому Конституционный суд оценивает, установлено ли ограничение основных прав законом (*для сравнения.: пункт 22 настоящего решения*).

Таким образом, настолько, насколько интересы государственной безопасности это допускают, право лица быть заслушанным должно обеспечиваться до принятия решения об аннулировании его специального разрешения. Однако заслушивание лица в процессе обжалования является императивным требованием. Это право должно обеспечиваться независимо от того, высказало ли само лицо такую просьбу ясно и недвусмысленно в своей жалобе. Кроме того, содержащееся в нормативных актах регулирование этого вопроса должно быть таким, чтобы лицо могло полагаться на то, что в рамках процесса обжалования оно будет приглашено на собеседование и заслушано.

Подобные соображения можно отнести также к информированию лица об обстоятельствах, послуживших основанием для аннулирования специального разрешения. Насколько позволяют интересы государственной безопасности, лицо должно быть проинформировано об этих обстоятельствах еще до принятия первоначального решения об аннулировании специального разрешения. В свою очередь, после принятия этого решения право лица быть информированным о лежащих в основе решения обстоятельствах, так же, как право лица быть заслушанным, должно обеспечиваться в таком объеме, чтобы лицо могло реализовать свое право на справедливый суд. Например, ЕСПЧ заключил, что ради защиты интересов государственной безопасности компетентные государственные учреждения могут замаскировать чувствительную информацию или обеспечить лицо краткой сводкой существенных фактов (*для сравнения.: пункт 206 решения Большой палаты ЕСПЧ от 21 октября 2013 года по делу Janowiec and others v. Russia, заявление № 29520/09*).

33.5. Деятельность учреждений государственной безопасности в сфере защиты государственной тайны регулируется несколькими

нормативными актами, в том числе законом «О государственной тайне», Законом об оперативной деятельности, Правилами № 21 и, кроме того, также утвержденной Кабинетом министров инструкцией, которой присвоен статус засекреченной информации и которая, как указывают приглашенные лица – Генеральная прокуратура, учреждения государственной безопасности, – среди прочего предусматривает порядок проведения проверки лица и присвоения и аннулирования специальных разрешений. Представитель Полиции безопасности в судебном заседании назвал эту инструкцию справочным руководством для учреждений государственной безопасности. Ни проверяемое лицо, ни более широкая общественность об этом документе не информированы. Омбудсмен в ходе подготовки заключений и Конституционный суд в период подготовки дела также не имели возможности с этой инструкцией ознакомиться (см. стр. 148 тома 1, стр. 26, 49, 64, 65, 80 тома 4 материалов дела).

2 июня 2016 года на собрании государственных секретарей был рассмотрен проект поправок к Правилам № 21, которыми планируется предусмотреть случаи, когда лицо должно информироваться об обстоятельствах, из-за которых аннулируется его специальное разрешение, а также сроки, в которые учреждения государственной безопасности должны провести проверку лица. Несмотря на то, что представители учреждений государственной безопасности и другие приглашенные лица в судебном заседании указали, что в процессе аннулирования специальных разрешений уже в настоящее время обеспечиваются процессуальные права лиц, на упомянутые поправки они ссылаются как на изменения, которые устранят все сомнения в правомерности соответствующего процесса (см. стр. 148 тома 1, стр. 65 и 70 тома 4 материалов дела).

33.6. Конституционный суд заключил, что Конституция как единый документ требует того, чтобы ограничения основных прав лица устанавливались приемлемым в демократическом государстве образом, то есть законом или на основании закона, четко предусматривающего объем и границы ограничения основных прав. Произвольное ограничение основных прав недопустимо (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03 и

пункт 15.2 решения Конституционного суда от 12 февраля 2016 года по делу № 2015-13-03).

Конституционный суд приходит к выводу, что в процессе аннулирования специальных разрешений со ссылкой на интересы государственной безопасности существенно ограничиваются процессуальные права лиц, кроме того, часть этого процесса не отрегулирована в общеобязательных нормативных актах, которые доступны публично. Имеется в виду, что лицо не может ознакомиться с регулированием, определяющим его права и ограничения этих прав, так как части этого регулирования присвоен статус засекреченной информации. Более того – в ходе подготовки дела и во время судебного заседания Конституционный суд убедился в том, что каждое из государственных учреждений, вовлеченных в процесс обжалования соответствующих решений, имеет собственное представление о процессуальных правах лиц, которые должны обеспечиваться в этом процессе, и об объеме этих прав.

Если процессуальные права лица не закреплены в нормативных актах, то обеспечение этих прав остается в ведении применителей правовых норм и зависит от их представления о процессуальной справедливости. Таким образом, лицу не обеспечиваются процессуальные права, определенные в первом предложении статьи 92 Конституции.

Следовательно, в предусмотренном оспариваемыми нормами – частью пятой статьи 11 и частью третьей статьи 13 закона «О государственной тайне» – процессе принятия и обжалования решения об аннулировании специального разрешения лицу не обеспечиваются процессуальные права, соответствующие первому предложению статьи 92 Конституции.

34. Конституционный суд уже заключил, что в предусмотренном оспариваемыми нормами процессе обжалования решения об аннулировании специального разрешения лицо лишено доступа к суду в институциональном смысле этого слова и ему не обеспечиваются процессуальные права, соответствующие первому предложению статьи 92 Конституции. Таким образом, лицо лишается права на справедливый суд по существу.

Чтобы обеспечить право лица на справедливый суд согласно первому предложению статьи 92 Конституции, а также устранить любые сомнения в обоснованности решений об аннулировании специальных разрешений, контроль за этими решениями следует передать соответствующим образом легитимированному независимому органу.

Таким образом, часть пятая статьи 11 и часть третья статьи 13 закона «О государственной тайне», в той мере, в какой они в отношении решения об аннулировании специального разрешения предусматривают, что решение генерального прокурора окончательно и обжалованию не подлежит, не соответствуют первому предложению статьи 92 Конституции.

35. Государственная власть в своих действиях обязана соблюдать принципы правового государства. Прежде всего это означает, что законодатель обязан периодически взвешивать, является ли правовое регулирование по-прежнему эффективным, пригодным и необходимым и не требуется ли его каким-либо образом усовершенствовать. Кроме того, принципы правового государства требуют, чтобы Конституционный суд согласно своей компетенции обеспечивал существование такой правовой системы, в которой как можно более полно устраняется правовое регулирование, не соответствующее Конституции или другим правовым нормам высшей юридической силы (*см. пункт 18.2 решения Конституционного суда от 9 января 2014 года по делу № 2013-08-01*).

В решении по делу № 2002-20-0103 Конституционный суд заключил, что в законе не предусмотрен порядок принятия решений о специальных разрешениях, а также не закреплены процессуальные права проверяемого лица, и что возможно разработать более продуманный механизм обжалования этих решений (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103*).

Конституционный суд констатирует, что Саэйма за четырнадцать лет, прошедших с принятия решения по делу № 2002-20-0103, не вносила поправок в процедуру предоставления и аннулирования специальных разрешений и порядок обжалования соответствующих решений. В законе по-прежнему не предусмотрены процессуальные гарантии для проверяемого лица.

Однако, учитывая широкую свободу действий законодателя в сфере защиты государственной тайны, Конституционный суд считает, что Саэйма сама должна переоценить существующий порядок аннулирования специальных разрешений и обжалования соответствующих решений и подобрать наиболее подходящее решение, которое будет реально и эффективно обеспечивать процессуальные права лица, а также приведет в равновесие интересы лица и интересы государственной безопасности.

36. Согласно части третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, считается недействительной со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не определил иное. Упомянутая норма Закона о Конституционном суде наделяет Конституционный суд широкой свободой действий по определению того, в какой момент утрачивает силу норма, признанная не соответствующей правовой норме высшей юридической силы. Принимая решение о моменте, в который оспоренная норма утратит силу, необходимо учитывать права и интересы не только заявителей, но и других лиц. Кроме того, признание оспоренной нормы утратившей силу не должно создавать новые случаи ущемления определенных в Конституции основных прав (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01*).

В рассматриваемом деле Конституционный суд учитывает то, что интересы государственной безопасности делают недопустимым признание оспариваемых норм недействительными с какого-либо момента в прошлом или с момента опубликования решения Конституционного суда.

Заявитель не просил признать оспариваемые нормы недействительными обратным числом. Конституционный суд приходит к выводу, что в этом случае необходимо и допустимо то, что не соответствующие Конституции нормы еще некоторое время будут оставаться в силе, чтобы законодатель имел возможность принять новое правовое регулирование – внести соответствующие поправки в закон «О государственной тайне» и, если необходимо, также в другие нормативные акты. Принимая во внимание то, что законодателю для принятия нового правового регулирования необходим разумный срок, в этом случае нельзя

придать отмене оспариваемых норм общую ретроспективную силу или признать оспариваемые нормы недействительными со дня вступления в силу решения Конституционного суда (*для сравнения.: например, пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03 и пункт 17 решения Конституционного суда от 29 апреля 2016 года по делу № 2015-19-01*).

Пока Саэйма не устранила упомянутые в настоящем решении ограничения основных прав, установленные оспариваемыми нормами, в процессе аннулирования специальных разрешений в отношении процессуальных прав лица следует применять заключения, сделанные в настоящем решении, в том числе заключение касательно заслушивания лица и информирования его об обстоятельствах, легших в основу решения об аннулировании специального разрешения.

Постановляющая часть

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

решил:

1) прекратить судопроизводство по делу в части о соответствии части пятой статьи 11, частей третьей и четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» статье 96 Конституции Латвийской Республики;

2) признать часть пятую статьи 11 и часть третью статьи 13 закона «О государственной тайне» в той мере, в какой эти нормы в отношении решения об аннулировании специального разрешения предусматривают, что решение генерального прокурора окончательно и обжалованию не подлежит, не соответствующими первому предложению статьи 92 Конституции Латвийской Республики и недействительными с 1 июля 2018 года;

3) признать второе предложение части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне», в той мере, в какой оно предусматривает, что лицо после принятия окончательного решения об аннулировании специального разрешения незамедлительно

переводится на работу, не связанную с государственной тайной, или же с ним прекращаются трудовые (служебные) отношения, соответствующим первым предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики;

4) признать слова второго предложения части четвертой статьи 13 закона «О государственной тайне» «и в дальнейшем ему запрещено получать специальное разрешение» не соответствующими первому предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики и недействительными с 1 июля 2018 года.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в момент его оглашения.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш