



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судей Конституционного суда

Айварса Эндзиньша, Юриса Елагинса и Аниты Ушацки

по делу № 2000 – 03 – 01

**«О соответствии пунктов 5 и 6 статьи 5 Закона о выборах в Сазьму и пунктов 5 и 6 статьи 9 Закона о выборах в городскую думу и волостной совет статьям 89 и 101 Конституции Латвийской Республики, статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и статье 25 Международного пакта
о гражданских и политических правах»**

1. Согласно статье 1 Конституции¹ Латвия является независимой демократической республикой. Докладывая о проекте Конституции в первом чтении, докладчик Маргерис Скуйениекс подчеркнул, что «этот основной тезис определяет все дальнейшее содержание закона, его дух, и он был ведущим принципом в работе Конституционной комиссии» (*Стенограммы Учредительного*

¹ Сокращения, которые даны в тексте Решения, используются и в Особом мнении судей.

собрания Латвии, Рига, 1921, тетрадь 14, 1304 стр.). В каждом своем действии, и конкретизируя нормы Конституции в законах, Саэйма должна соблюдать статью 1 Конституции и должна действовать в соответствии с принципами демократического государства.

Выясняя смысл статьи 1 Конституции, необходимо принимать во внимание заложенные в основы Латвийского государства ценности, которые обеспечили создание и жизнеспособность государства в чрезвычайно критических условиях. В акте прокламирования (провозглашения) Латвийской Республики 18 ноября 1918 года говорится, что «...все граждане без различия национальностей призываются помогать, ибо права всех народов в Латвии будут обеспечены. Это будет демократическое и справедливое государство, в котором не будет притеснения и несправедливости...» На признание этого упомянутого акта прокламирования (провозглашения) 4 мая 1990 года ссылался и Верховный совет Латвийской Республики, принимая Декларацию «О присоединении Латвийской Республики к международным правовым документам по вопросам прав человека». Таким образом, первые шаги, как создания Латвийского государства, так и восстановления его независимости, были однозначно направлены на создание действительно демократического, уважающего права человека государственного строя, на формирование такого государства, в котором царила бы терпимость к разнообразию взглядов.

Как констатируется из постановления Верховного совета Латвийской Республики «О результатах опроса населения Латвийской Республики 3 марта 1991 года», на вопрос опроса 3

марта 1991 года «Вы за демократическую и государственно независимую Латвийскую Республику?» из включенных в списки опроса 1 902 802 жителей в голосовании приняли участие 1 666 128 жителей (87,56 процента от числа включенных в списки опроса) и за ответ «Да» голосовало 1 227 562 жителя (73,68 процента от числа голосовавших), таким образом удостоверив поддержку абсолютного большинства жителей Латвии такому государственному строю, в котором демократия и государственная независимость были бы взаимно и неразрывно связаны.

Приняв раздел 8 Конституции, Сазьма непрерывно и последовательно развивала заложенную в основы создания и восстановления государственности Латвии идею демократического государства. Толкуя входящие в раздел 8 Конституции нормы, не допустимо их противопоставление включенным в раздел 1 Конституции основным ценностям демократии.

2. В Решении обоснованно признается, что «целью законодателя не было противопоставление входящих в Конституцию норм по правам человека международным нормам по правам человека», что «в случаях, когда имеются сомнения о содержании входящих в Конституцию норм по правам человека, они толкуются по возможности в соответствии с интерпретацией, которая используется в практике применения международных норм по правам человека» и что практика Европейского суда по правам человека «используется и при толковании соответствующих норм Конституции». Однако упомянутая в Решении практика использована не полностью, к тому же в некоторых случаях – и оторванно от контекста соответствующего дела Европейского суда по правам человека.

В Решении не принята во внимание общая тенденция практики Европейского суда по правам человека, согласно которой демократия означает плюрализм, терпимость и разнообразие взглядов [см. Решение Европейского суда по правам человека: *Dudgeon case (1981)*]. Без плюрализма, терпимости и разнообразия взглядов нет демократического общества. Это значит, что наряду с другим, в отношении каждой «формальности», каждого «условия», «ограничения» или «наказания», которое применяется, оценивается его пропорциональность с легитимной целью [см. Решение Европейского суда по правам человека: *Handyside case (1976)*]. При этом, пропорциональными признаются только такие ограничения, которые необходимы в демократическом обществе. И прилагательное «необходимый» в данном случае не является синонимом слову «обязательный», у него нет и той возможности «эластичного» варьирования как у слов «допустимый», «разумный» или «желательный». Это слово скорее обозначает «неотложную социальную необходимость» [см. Решение Европейского суда по правам человека: *Barthold case (1985)*].

В Решении Конституционного суда необходимости соответствующих ограничений в демократическом обществе не дана всесторонняя оценка, к тому же ее компонент «социально необходим» не получил оценки вообще.

В демократическом обществе социально необходимыми могут быть признаны лишь такие ограничения, которые соответствуют принципам правового государства. Они оцениваются в пределах конкретной историко-политической системы, однако несовершенство в развитии демократии, на которое на судебном заседании указал представитель Сазймы, само по себе не является

основанием, чтобы отступать от принципов правового государства. Молодые демократии, также Латвия, не должны считать нынешнюю стадию развития демократии в государстве абсолютным критерием, они должны ориентироваться на стандарты развитых демократий западных стран. Необоснованные ограничения прав человека не укрепляют демократию, а ослабляют ее. Ни одно государство не должно ориентироваться на имеющуюся ситуацию как на вполне достаточную, оно должно принимать во внимание опыт других стран – участниц Совета Европы.

В отношении 6 пунктов оспариваемых статей в Решении не принято во внимание, что они распространяются на деятельность лиц лишь на период времени с 13 января 1991 года до 10 сентября 1991 года. Лица, которые работали потом в организациях, упомянутых в 6 пунктах оспариваемых статей, привлекаются к ответственности в установленном законом порядке. Если согласно решению суда эта работа признана преступной, упомянутые лица утрачивают пассивные избирательные права соответственно согласно пункту 2 или 3 статьи 5 Закона о выборах в Саэйму либо пункту 1 или 3 статьи 9 Закона о выборах самоуправлений.

3. Обоснованным является выраженное в Решении мнение о том, что провозглашенные в статье 101 Конституции очень важные права каждого гражданина Латвии в предусмотренном законом порядке участвовать в деятельности государства и самоуправлений не являются абсолютными. Однако не являются абсолютными и права Саэймы, используя положение «в установленном законом порядке», устанавливая «критерий законов» для осуществления включенных в статью 101 Конституции прав. Саэйма пользуется

свободой выбора лишь настолько, насколько ее не ограничивает статья 1 Конституции и другие нормы Конституции.

То, что в ходе принятия статьи 101 Конституции – в третьем чтении – Сазэйма критерий «полноправие» заменила положением «в установленном законом порядке», не указывает на то, что в интерпретации статьи 101 Конституции не надо соблюдать статью 1 Конституции, а также другие нормы Конституции, прежде всего статью 2, 9, 89 и 91. Таким образом, способ реализации входящих в статью 101 Конституции прав, установленный законом, должен соответствовать принципам демократического государства, вытекающим из статьи 1 Конституции, международным обязательствам, взятым на себя Латвией, и из статьи 91 Конституции, устанавливающей, что «права человека осуществляются без какой – либо дискриминации».

4. Обоснованным является высказанное в Решении мнение, что в отношении оспариваемых норм Закона о выборах в Сазэйму статья 101 Конституции толкуется во взаимосвязи со статьей 9 Конституции. Однако недостаточно толковать смысл этой статьи только как полномочие Сазэймы уточнять в Законе о выборах Сазэймы содержание понятия «полноправный гражданин». Как видно из дебатов на заседании Учредительного собрания, предложение о включении ограничений в текст Конституции не было связано с опасениями в том, что круг полноправных избирателей мог бы быть слишком широк. Совсем наоборот, Учредительное собрание подчеркнуло важность включенных в статью 9 прав в функционировании демократии и взвесило необходимость определения понятия «полноправный» в самой Конституции.

С небольшим преимуществом голосов принятое решение о том, что это понятие определяется в законе, было связано с убеждением в понимании избранными народом представителями ценностей демократического государства и смысла и цели статьи 9 Конституции. 11 октября 1921 года на заседании Учредительного собрания депутат Арведс Бергс отметил, что «каждый полноправный гражданин Латвии имеет избирательные права, это является принципом, из которого могут быть сделаны лишь некоторые исключения. На основании этого как – то сильно ограничивать избирательные права в том отношении, что вводить еще другие ограничения, нельзя. Это было бы несозвучно с духом Конституции, и ни одна Саэйма не захочет нарушать дух Конституции» (*Стенограммы Учредительного собрания Латвии, Рига, 1921, тетрадь 17, 1576 стр.*).

Целью статьи 9 Конституции является обеспечение, по возможности, всех граждан Латвии избирательными правами. Смысл термина «полноправный» в данной статье допускает лишь «некоторые ограничения», которые созвучны с «духом конституции». Аналогичное заключение, ссылаясь на мнение представителя Саэймы, включено и в Решение, указав, что ограничения избирательных прав воспринимаются как исключения из принципа и интерпретируются узко. Однако, в противоречие сказанному констатируем, что допустимыми фактически признаны несоразмерно широкие ограничения.

К тому же, толкуя понятие «полноправный» в статье 9 Конституции, необходимо принимать во внимание также принятый 9 июня 1922 года Учредительным собранием Закон о выборах в Саэйму, в который фактически вошли подготовленные к проекту

Конституции, но не включенные в нее нормы. Этот закон определяет, что «избирательного права не имеют лица, которые в предусмотренном законом порядке признаны недееспособными, также все другие лица, которые находятся под опекой», а статья 3 предусматривала, что «избирательное право утрачивают:

1) те, у которых на основании вступившего в силу решения суда отняты или ограничены права, если со дня отбывания наказания не прошло 10 лет или если они свои утраченные права не получили обратно по помилованию или амнистии;

2) наказанные тюрьмой за преступления, которые совершены в корыстных целях, если со дня отбывания наказания не прошло 10 лет;

3) находящиеся под судом или следствием за предусмотренные в пунктах 1 и 2 преступления; эти лица утрачивают лишь право голоса, но могут быть избраны;

4) которые решением суда лишены избирательного права за нарушение свободы или правильности выборов;

5) осужденные или находящиеся под судом или следствием за уклонение от воинской службы или дезертирство».

Анализируя Закон о выборах в Саэйму, ученый по государственному праву Латвии Карлис Дишлерс подчеркнул, что «политические права граждане утрачивают на основании решения суда в четырех случаях, которые предусматриваются в статье 3 закона о выборах. Общий принцип таков, что права утрачиваются не навсегда, а на определенное время». *(Дишлер К., Введение в государственно-правовую науку Латвии. Рига, 1930, 94 стр.)*.

Таким образом, в соответствии с пониманием Учредительного собрания статьи 9 Конституции, ограничение избирательных прав в случаях, не связанных с нахождением лица под опекой, допустимо лишь на определенный срок. И в Решении констатируется, что ограничение пассивного избирательного права может существовать лишь определенное время. Однако в Решении за этой констатацией не следует постановление о несоответствии оспариваемых норм Конституции.

Необходимо учитывать и то, что Учредительное собрание приняло соответствующие нормы Закона о выборах в Сазэму лишь спустя немногим более трех лет после прокламирования независимого Латвийского государства. Это было время не только после крушения Российской империи, но и после гражданской войны и периода продолжительностью более одного года, в который параллельно с правительством демократического Латвийского государства действовало также правительство Латвийской Советской Социалистической Республики. Однако Учредительное собрание не посчитало необходимым увязывать избирательные права с нахождением на тех или иных позициях прежнего режима или во время борьбы за свободу. К тому же и входящие в принятый в 1919 году Народным Советом «Закон о выборах в Учредительное собрание Латвии» нормы были аналогичными.

Нет основания считать, что в условиях, которые имеются сейчас, через десять лет после провозглашения восстановления независимости Латвии, когда Латвия является полноправным членом ООН, страной – участницей Совета Европы и ОБСЕ, начала переговоры о вступлении в Европейский Союз и стремится

вступить в НАТО, демократический строй, национальная безопасность и территориальная целостность в Латвии находятся под большей угрозой, чем в первые годы после образования Латвийского государства или после восстановления независимости Латвийского государства.

5. Латвийское государство уже у истоков его образования встало за демократические ценности, к тому же понимание смысла «демократия» оно увязывало с опытом других демократических государств. Так, образованное в 1918 году Временное правительство в отношении политических и гражданских ценностей декларировало, что его «целью в отношении благополучия государства является обеспечение жителей Латвии всеми правами демократического государства. С неотступной настойчивостью Правительство будет проводить в жизнь права граждан, которыми уже давно пользуются все демократические государства» (*Цели Временного правительства Латвии//Провозглашение Латвийского государства 18 ноября 1918 года. Рига, 1998, 153 стр.*). Временное правительство декларировало также, что оно «не хочет нигде проводить политику притеснения, а хочет стоять на принципах современного демократического государства» (*там же, 154 стр.*).

Также, разрабатывая и обсуждая проект Конституции, члены Учредительного собрания многократно ссылались на опыт демократических государств того времени, удостоверяя таким образом органическую связь создаваемого в Латвийском государстве строя с другими прогрессивными государствами.

Аналогичный подход использовали и депутаты Верховного совета Латвийской Республики, восстанавливая *de facto* Латвийское государство и действие его Конституции. Нет основания считать, что включенное в статью 1 Конституции понятие демократии следовало бы толковать изолированно от понимания того, какой смысл имеет это понятие в большинстве других демократических государств. Совсем наоборот, оно интерпретируется соответственно содержанию, которое определено в опыте демократических государств.

Начав переговоры о вступлении в Европейский Союз, Латвия взяла на себя обязательства соблюдать признанную в демократических государствах интерпретацию правовых норм, также содержание принципов правового государства. Выполняя положения статей 69 и 70 Ассоциативного договора Латвии и Европейского Союза от 12 июня 1995 года, Латвия должна не только согласовывать тексты своих нормативных актов с текстами правовых норм Европейского Союза, но и перенять теорию западного права, а именно, правовое мышление, ибо только тогда согласованное на уровне текста законодательство будет действовать на практике в Латвии так же, как и в Европейском Союзе. Единое понимание прав в русле традиций европейской правовой культуры относится к предпосылкам функционирования Европейского Союза (*см. Левитс Э. Сближение правовых систем Латвии и Европейского Союза и осуществление принципов правового государства // Латвия и Европейский Союз, 1997, № 6, 30 – 45 стр.*).

2 февраля 1995 года Сазьма Законом «Об Уставе Совета Европы» приняла и подтвердила упомянутый Устав. Тем самым для

Латвии является обязательной установленная в пункте «а» параграфа 1 Устава Совета Европы цель – достичь большего единства между членами Совета Европы по «обеспечению и осуществлению тех идеалов и принципов, которые формируют общее наследие этих государств и способствуют их экономическому и социальному прогрессу». В соответствии с пунктом «б» параграфа 1 упомянутого Устава эта цель осуществляется «при помощи органов Совета при обсуждении вопросов, касающихся интересов всех членов, заключении договоров и совместной работе в экономической, социальной, культурной, научной, законодательной и административной областях, а также в сохранении и дальнейшем осуществлении прав человека и основных свобод». В свою очередь, в соответствии с параграфом 3 Устава Совета Европы Латвия обязалась поддерживать принципы, «которые обеспечивают правомерность и возможности всех людей в полной мере пользоваться правами человека и основными свободами в пределах юрисдикции членов Совета», и добросовестно и эффективно сотрудничать в осуществлении упомянутой цели.

Вопросы, связанные с преодолением последствий тоталитарного режима и переходом к демократическому государству, в начале девяностых годов решались в большинстве входящих в Совет Европы постсоциалистических государств. Этот опыт, как это обоснованно отмечается в Решении, обобщен в резолюции № 1096(1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О мерах по ликвидации наследия бывших коммунистических тоталитарных систем».

Хотя высказанная в резолюциях Парламентской Ассамблеи Совета Европы и документах ее комитетов точка зрения имеет рекомендательный характер и в прямом виде для Латвии это не является обязательным, следует принять во внимание вышеупомянутые обязательства, которые Латвия взяла на себя при подтверждении Устава Совета Европы. К тому же, высказанная на Парламентской Ассамблее Совета Европы и на ее комитетах точка зрения опирается на широкое и аналитическое обобщение опыта стран – участниц. Следовательно, эти документы используются как дополнительный источник прав при интерпретации включенного в статью 1 Конституции понятия демократической республики и вытекающих из него правовых принципов. И другие конституционные суды используют эти документы, толкуя конституцию своего государства (*см. Решение Польского Конституционного трибунала от 10 ноября 1998 года по делу № К 39/97*).

5.1. Содержание упомянутой в Решении Конституционного суда резолюции используется, не раскрывая выраженную в нем точку зрения в целом. В отношении оспариваемых норм необходимо принимать во внимание не только поддержанную в резолюции необходимость ликвидировать наследие бывшей системы и предотвратить ее «бархатное» восстановление, но и то, что демократическое, правовое государство, «ликвидируя наследие бывшей коммунистической тоталитарной системы, должно применять процедуру демократического государства. Другие средства не годятся, ибо тогда государственный строй не будет лучше чем тоталитарный режим, который необходимо ликвидировать». К тому же, Парламентская Ассамблея

подчеркнула, что «эти ограничения соответствуют принципам демократического государства, если только соблюдаются известные условия». Упомянутые условия сформулированы в документе № 7568 Комитета по правам человека и юридического комитета Совета Европы «О гарантировании соответствующего требованиям правового государства закона о люстрации и административных мер». В Решении этот документ рассмотрен неполностью, критикуя условие о пятилетнем сроке, но абсолютно не принимая во внимание более важные и принципиальные условия: недопустимость распространения люстрации на выборные органы, недопустимость коллективной ответственности и необходимость гарантирования справедливой защиты.

5.2. В упомянутом документе Комитета по правам человека и юридического комитета Совета Европы подчеркивается, что «люстрацию не нужно распространять на выборные органы, если только кандидат сам этого не потребует, ибо избиратели имеют право избрать тех, кого они хотят (отнять избирательное право решением суда можно только у осужденного преступника – это не административное, а уголовно-правовое средство)». Эта рекомендация перекликается с точкой зрения учредителей Латвийского государства и авторов Конституции, которые в подобных условиях не включили в Закон о выборах Учредительного собрания и Закон о выборах в Саэйму ограничения для должностных лиц бывшего режима или для лиц, которые активно боролись против создания и существования демократической независимой Латвии.

Ссылка в Решении на практику Федерального Конституционного суда Германии сделана без углубления в

сущность соответствующего дела и в отрыве от контекста. Цитата «кто шпионил за своим народом и притеснял его, кто обманывал его, предал и разочаровал или кто является ответственным за все это, тому нет места в Бундестаге даже тогда, когда у него нельзя отнять мандат» не является точкой зрения суда, а фрагментом речи депутата Бундестага Вифелшпюца (Wiefelspütz), которая включена в Решение, чтобы проиллюстрировать цель соответствующей нормы – самоочищение Парламента. Не существует запрета избирать в Бундестаг Федеративной Республики Германии бывших работников или агентов службы безопасности Германской Демократической Республики. В процитированном в Решении Конституционного суда ФРГ деле Федерального Конституционного суда решалось только о том, соответствует ли Основному закону то, что Бундестаг установил процедуру, чтобы констатировать, сотрудничал ли член Бундестага с соответствующими структурами ГДР, а также соответствует ли Основному закону сама процедура проверки. Результатом упомянутой проверки не является ни утрата депутатского мандата, ни запрет быть кандидатом на следующих выборах. Если констатируется, что лицо сотрудничало с соответствующими органами безопасности ГДР, вопрос о том, продолжать ли работу в Бундестаге, решает сам депутат, руководствуясь своей совестью, а о работе этого депутата в Бундестаге следующего созыва – избиратели на выборах.

5.3. Комитет по правам человека и юридический комитет Совета Европы подчеркнул, что в правовом государстве никого нельзя подвергать люстрации только за связь с какой-либо организацией или за деятельность в какой – либо организации, которые были законны в то время (конечно, это не относится к

отдельным лицам, издававшим приказы, при выполнении которых нарушались права человека). К тому же подчеркивается принцип недопустимости коллективной ответственности.

В свою очередь, 6 пункты оспариваемых статей устанавливают запрет для лиц, которые работали в перечисленных организациях, но не требуют оценки, была ли деятельность каждого конкретного лица направлена против Латвийской Республики и в чем проявился нанесенный этим лицом вред государству. В Решении обоснованно указано, что «лишь формальная принадлежность к упомянутым организациям не может служить причиной тому, что лицо не может быть предложено кандидатом и избрано в Саэйму». Однако в Решении ошибочно дается оценка того, что «законодатель связывал ограничения со степенью индивидуальной ответственности каждого лица в реализации целей и программ этих организаций и включенное в оспариваемые нормы ограничение – быть избранным в Саэйму или в думу (совет) самоуправления – было связано с деятельностью конкретного лица в соответствующих общественно – политических организациях».

Обоснованно мнение заявителя, что в пунктах 6 оспариваемых статей усматриваются признаки коллективной ответственности. То, что факт констатирован в суде, в данном случае не означает, что должным образом осуществлено право лица на справедливый суд. Лицу не обеспечена возможность дать пояснения о своей деятельности по существу, и суд не имеет возможности оценить смягчающие ответственность обстоятельства в отношении этой деятельности.

5.4. В Решении процитирована рекомендация Комитета по правам человека и юридического комитета Совета Европы, что «дисквалификация в результате процесса люстрации не должна превышать пятилетний лимит времени, ибо нельзя недооценивать возможности положительных изменений в отношениях людей и их привычках; желательно было бы, чтобы процесс люстрации закончился до 31 декабря 1999 года, так как до этого времени демократическая система в бывших коммунистических тоталитарных государствах должна была бы стать стабильной». В этой связи в Решении указывается, что общественно-политическую ситуацию в каждом государстве необходимо оценивать индивидуально, однако не дано обоснования, почему демократическая система в Латвии считается настолько нестабильной, что ей угрожают лица, которые были против независимости Латвии почти десять лет тому назад.

В Решении также не дается обоснования, почему именно в Латвии законодатель не допускает в оспариваемых нормах возможности положительных изменений в отношениях и привычках упомянутых лиц.

6. Оценивая соответствие оспариваемой нормы Пакту, в Решении не принято во внимание, что статья 25 Пакта толкуется также во взаимосвязи со статьей 26 Пакта, которая предусматривает, что «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии,

политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В соответствии с комментариями Верховного комиссара ООН по правам человека, которые одобрены на 37 сессии Комитета по правам человека ООН 10 ноября 1989 года, «Комитет считает, что используемый в Пакте термин «дискриминация» распространяется на любое отличие, исключение, ограничение или преимущество, которое связано с любыми из таких основ, как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политический или иной взгляд, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другое положение и целью или результатом которого является запрещение или ухудшение признания, использования или реализации любых прав или свобод какому –нибудь из лиц, находящихся в одинаковых условиях».

В Решении этот аспект не проанализирован и ему не дана оценка, и он не обоснован, почему пассивные избирательные права упомянутых в оспариваемых нормах лиц должны быть ограничены.

7. Оценивая соответствие оспариваемых норм Конвенции, в Решении не учтено, что хотя статья 14 Конвенции имеет дополняющий характер, практика Европейского суда по правам человека констатировала также ее автономное значение. Автономный статус этой статьи означает, что нормы, направленные против дискриминации, могут быть нарушены и тогда, когда не нарушена ни одна из основных норм Конвенции (*см. Law and practice of the European Convention on Human Rights and the*

European Social Charter, Council of Europe Publishing, 1996, 346-350 стр.).

И хотя статья 3 Протокола 1 Конвенции прямо не относится к выборам думы (совета) самоуправления, необходимо учитывать, что установленные для выборов законодателем – парламентом порядок и критерии для реализации избирательного права в пределах государства взаимосвязаны с порядком выборов думы (совета) самоуправления. Если ограничения не определяются именно особенностями выборов думы (совета) самоуправления, то те ограничения, которые признаются обоснованными или необоснованными при выборах парламента, таковыми признаются и при выборах думы (совета) самоуправления. К тому же в соответствии с Законом «О Европейской Хартии местных самоуправлений от 15 октября 1985 года» и частью второй статьи 3 упомянутой Хартии Латвия обязалась обеспечить то, что определенные в Хартии права «реализуют советы или собрания представителей, членов которых свободно избирают при тайном голосовании на основании равного, прямого и общего избирательного права». Таким образом, хотя статья 3 Протокола 1 Конвенции прямо не распространяется на выборы думы (совета) самоуправления, необходимо рассмотреть соответствие настоящего закона статье 14 Конвенции. В свою очередь, соответствие Закона о выборах в Сазьму статье 14 Конвенции оценивается во взаимосвязи его соответствия статье 3 Протокола 1 Конвенции.

Необходимо также учитывать логическое развитие Конвенции – переход включенных в статью 14 норм в Протокол 12 Конвенции, проект которого одобрен в Комитете Совета Министров Европы и будет открыт для подписания в ноябре 2000 года в Риме. Статья 1

этого Протокола будет предусматривать запрет общей дискриминации, т.е. запрет дискриминации независимо от прав и свобод, предусмотренных в Конвенции и ее протоколах.

8. В статье 116 Конституции перечислены цели, которые в демократическом обществе являются легитимными при определении ограничений основных прав: права других людей, демократическое устройство государства, безопасность, благополучие и нравственность общества. Аналогичные цели предусматривает и часть вторая статей 8 – 11 Конвенции. А именно, часть вторая статьи 8 допускает ограничения «в интересах государственной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или защиты нравственности или для защиты прав и свобод других лиц»; часть вторая статьи 9 – «в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц»; часть вторая статьи 10 – «в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»; в свою очередь, часть вторая статьи 11 допускает ограничения «в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

В Решении сказано, что «целью ограничения пассивных избирательных прав является защита демократического строя государства, национальной безопасности и территориальной целостности Латвии», однако не разъяснено ни содержание этого понятия, ни также доказано, что избрание упомянутых в оспариваемых нормах лиц в Саэйму или в думу (совет) самоуправления действительно угрожало бы упомянутым ценностям.

Защита демократического строя государства является одной из упомянутых в статье 116 Конституции легитимных целей ограничения прав человека, ибо права человека не могут быть использованы против демократического строя государства как такового. В соответствии с принципами самозащищающейся демократии, демократический строй государства необходимо защищать от попыток ликвидировать его или мешать возможности его функционирования.

Однако ни на заседании суда, ни в Решении не констатируется, каким образом упомянутые в оспариваемых нормах лица, если бы они были избраны в Саэйму или в думу (совет) самоуправления, могли бы угрожать в государстве демократии, а также не было доказано, что у этих лиц имеется какая – либо возможность угрожать демократии в настоящее время – десять лет спустя, после того, когда была принята Декларация «О восстановлении независимости Латвийской Республики» и прошло девять лет после восстановления государства *de facto*.

К тому же лица, которые работали в упомянутых в пункте 6 оспариваемых статей организациях, имели право быть избранными

в Саэйму, и многие из этих лиц, на которых в настоящее время распространяются ограничения, и были избраны в 5 Саэйму, ибо Закон «О выборах в 5 Саэйму» аналогичных ограничений не содержал. Не имеет значения, были ли в Верховном совете высказаны предложения о включении аналогичных ограничений в Закон «О выборах в 5 Саэйму». Конституционный суд не должен был бы оценивать, какие депутаты и почему голосовали против этих ограничений. В этом деле существенным является только факт, что соответствующие ограничения в закон не были включены. Также Закон «О выборах в городскую думу, районный совет и волостной совет» в редакции, которая была в силе во время выборов самоуправлений в 1994 году, не содержал аналогичных ограничений. В 5 Саэйме и в избранных в 1994 году думах (советах) самоуправлений, не создавая угрозы безопасности государства и обществу, работали многие из лиц, которым пункты 6 оспариваемых статей в настоящее время отказывают в пассивных избирательных правах. В Решении не указывается на обстоятельства, которые изменились бы таким образом, что эти лица, находясь в 5 Саэйме и в составе соответствующих дум (советов) самоуправлений не угрожало государственной безопасности, стали бы опасны, если бы они работали в последующих Саэймах и думах (советах) самоуправлений.

Содержание легитимной цели «безопасность общества» является широким и включает в себя также территориальную целостность Латвии, которая в Решении упомянута как одна из целей установления ограничений. «Безопасность общества» – это обеспечение публичных интересов. Это понятие в демократическом

государстве означает защиту жизни, свободы, здоровья, чести человека и его собственности.

Текст Решения не раскрывает средства и виды возможных угроз обществу. Представитель Саэймы на судебном заседании именно безопасность общества (интересы национальной безопасности и территориальной целостности Латвии) назвал главной легитимной целью включенных в оспариваемые нормы ограничений, однако и он не разъяснил ее содержание. Недостаточно только назвать легитимную цель, не разъяснив, как, какими средствами упомянутые в оспариваемых нормах лица могли бы угрожать публичным интересам общества (жизни, свободе, здоровью, чести человека и его собственности).

В качестве цели ограничений в Решении упомянута также необходимость защищать демократический государственный строй «от людей, которые в этическом отношении не квалифицированы стать представителями демократического государства на политическом или управленческом уровне». Представитель Саэймы обосновал эту цель, ссылаясь на два дела, рассмотренных в Европейском суде по правам человека. Его ссылка на упомянутые дела не обоснованна, ибо в обоих процитированных случаях [*см. Решение Европейского суда по правам человека: Vogt v. Germany (1995) и Rekvényi v. Hungary (1999)*] дела были связаны с ограничениями прав чиновников гражданской службы, а именно, ограничением прав учительницы и полицейского. Ограничения, которые в демократическом государстве законодатель устанавливает для чиновников – лиц, которые на должность назначаются, а не избираются, – могут быть более обширными, чем ограничения, касающиеся избранных на прямых выборах лиц.

Необоснованно ссылаясь на работу Н.Хорна «Введение в правовую науку и правовую философию», в Решении упомянуто, что «права должны быть этичными». В соответствующем разделе этого труда, на который имеется ссылка, говорится о роли религии в обществе и о связанных с этим проблемах. Таким образом, эти идеи не распространяются на ограничения прав человека из-за этических целей.

Моральные стандарты очень часто значительно шире чем установленные в правовых нормах. «При помощи правовых норм можно реализовать только **ограниченную часть нравственных норм**. Большую часть этих нравственных норм права оставляют нерегулируемыми во имя **свободы** отдельного человека» (см. *Н.Хорн. Введение в правовую науку и правовую философию//Закон и право, 2000, 2 т. № 2, стр.47*). Соглашаясь, что государство и общество не могут существовать без общепринятых норм этики (морали), необходимо подчеркнуть, что такие нормы не могут быть использованы для лишения лиц, упомянутых в оспариваемых нормах, пассивных избирательных прав.

Новые социальные и этические нормы трудно включаются в юридическую нормативную форму. Если такая нормативная защита преувеличена, она может стать недемократичной. В отношении членов избираемых органов решение о том, соответствует ли соответствующий кандидат с точки зрения этики, должны были бы принимать избиратели. Конечно, в распоряжении избирателей должна быть достаточная информация о работе кандидата в депутаты в упомянутых в оспариваемых нормах организациях. Причем, избирательная система Латвии обеспечивает избирателям возможность выразить индивидуальное отношение к каждому

кандидату в списке, за который они голосуют. Таким образом, избиратели сами могут решить, приемлем ли соответствующий кандидат с точки зрения этики.

9. Понятие «необходимость в демократическом обществе» в западной демократии определяет равновесие между интересами общества и индивида. Ограничения в демократическом обществе нужны, если они социально необходимы и соразмерны.

Выраженное в Решении мнение, что в настоящее время нет основания ставить под сомнение соразмерность примененного средства и цели, в Решении не доказано. Это не соответствует подходу правового государства к вопросу об ограничениях прав человека. Как законодатель, так и Конституционный суд должны были оценить, соблюдена ли соразмерность и социально необходимы ли ограничения в демократичном обществе. К тому же, надо было доказать, что ограничения соответствуют этим критериям еще и в момент оглашения Решения – спустя более чем десять лет после того, как была принята Декларация «О восстановлении независимости Латвийской Республики».

Ограничение соразмерно лишь тогда, если оно не только служит для достижения цели, но и необходимо, чтобы достичь этой цели. Выгода, которую получает общество, устанавливая ограничения прав человека, должна быть большей, чем нанесенный интересам отдельного индивида вред. В Решении не принято во внимание, что у упомянутых в оспариваемых нормах лиц пассивные избирательные права ограничены настолько, что фактически соответствующие лица этими правами не пользуются вообще.

Ограничение основных прав является соразмерным исключительно тогда, если не существует другого средства, которое является таким же действенным, а в случае его выбора основные права были бы ограничены менее чувствительно (см. *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1995, стр.155*). Для достижения выгоды, которую общество могло бы получить от входящих в оспариваемые нормы ограничений, законодатель имел возможность использовать и другие, «более мягкие» формы, например, распространить ограничения пассивных избирательных прав только на лиц, которые в установленный срок не декларировали свою принадлежность к упомянутым в оспариваемых нормах организациям. Таким образом, включенные в оспариваемые нормы ограничения не соответствуют принципу соразмерности.

В демократическом обществе ограничения прав человека социально необходимы лишь тогда, когда, не предусмотрев таких ограничений, интересы общества в целом были бы значительно затронуты. Если избиратели проинформированы о связи кандидатов в депутаты с упомянутыми в оспариваемых нормах организациями, интересы общества – не затронуты, ибо, с одной стороны, упомянутые в оспариваемых нормах лица имеют право быть кандидатами в выборах Сазймы и думы (совета) самоуправлений, а, с другой стороны, избиратель имеет право выбирать, доверять ли этим лицам. Окончательное решение в данном случае принимает избиратель. В демократическом государстве каждый избиратель должен пользоваться доверием в выборе и оценке кандидатов в депутаты.

В Решении не доказывается, что имеется социальная необходимость установить ограничение пассивных избирательных прав для упомянутых в оспариваемых нормах лиц. Для социальной необходимости установления ограничения прав человека подозрения в том, что лицо могло бы угрожать общественной безопасности, необходимо обосновать фактами.

Таким образом, в Решении не доказано, что установленные в оспариваемых нормах ограничения прав человека являются необходимыми в демократическом обществе.

С учетом вышесказанного, мы, судьи Конституционного суда А.Эндзиньш, Ю.Елагинс и А.Ушацка не согласны с выраженным в Решении мнением о том, что пункты 5 и 6 статьи 5 Закона о выборах в Сазйму и пункты 5 и 6 статьи 9 Закона о выборах в городскую думу, краевую думу и волостной совет соответствуют статьям 89 и 101 Конституции Латвийской Республики, статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и статье 3 Протокола 1 этой Конвенции, а также статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Рига, 4 сентября 2000 года

Судья Конституционного суда	А.Эндзиньш
Судья Конституционного суда	Ю.Елагинс
Судья Конституционного суда	А.Ушацка