



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Рига, 7 марта 2005 года Дело № 2004-15-0106

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

по заявлению 20 депутатов Сейма Латвийской Республики – Валерия Агешина, Бориса Цилевича, Андрея Клементьева, Яниса Урбановича, Виталия Орлова, Ивана Рыбакова, Яниса Юрканса, Александра Барташевича, Олега Денисова, Игоря Соловьева, Александра Голубова, Сергея Федорова, Мартияна Бекасова, Алексея Видавскиса, Якова Плинера, Андрея Алексеева, Юрия Соколовского, Николая Кабанова, Андриса Толмачева и Владимира Бузаева,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пунктов 1 и 6 статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28.¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании в письменном процессе 8 февраля 2005 года рассмотрел дело

„О соответствии пункта 5 части третьей статьи 1, пункта 2 части второй статьи 2, пункта 2 части первой статьи 7 закона „О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” статье 98 Конституции Латвийской Республики, статьям 2 и 3 Четвертого протокола Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод, статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и

пункту 1 статьи 8 Конвенции от 30 августа 1961 года О сокращении числа апатридов”.

Констатирующая часть

1. 12 апреля 1995 года Сейма принял закон “О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” (далее – закон О негражданах).

В рамках делах оценивается соответствие Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и обязательным для Латвии нормам международного права следующих норм закона О негражданах:

1) пункта 5 части третьей статьи 1 закона О негражданах, определяющая, что закон О негражданах не распространяется на “лиц, которые после 1 июля 1992 года постоянно зарегистрированы (прописаны) по месту жительства в странах-участницах Содружества Независимых Государств [далее – СНГ] или получили постоянный вид на жительство за границей”. Слова “или получили постоянный вид на жительство за границей” включены в норму изменениями к закону от 20 мая 2004 года;

2) пункта 2 части второй статьи 2 закона О негражданах, определяющая, что неграждане имеют право “не быть выдворенными из Латвии, за исключением случая, когда выдворение происходит в установленном законом порядке и получено согласие иностранного государства принять выдворяемое лицо; выдворение в государство, в котором данное лицо преследуется по расовой, религиозной или этнической принадлежности, а также коллективное выдворение не допускается”;

3) пункта 2 части первой статьи 7 закона О негражданах, определяющая, что лицо можно лишить статуса негражданина, если “лицо принадлежит к какой-либо из упомянутых в части третьей статьи 1 настоящего закона категории лиц. Упомянутые в пункте 5 части третьей статьи 1 настоящего закона лица, получившие постоянный вид на

жительство заграницей, лишаются статуса негражданина, если постоянный виид на жительство получен после 1 июня 2004 года.” Процитированное последнее предложение включено в норму изменениями к закону О негражданах от 20 мая 2004 года.

2. Податели заявления – депутаты Саэйма – просят оценить соответствие пункта 5 части третьей статьи 1, пункта 2 части второй статьи 2, пункта 2 части первой статьи 7 закона О негражданах (далее – оспариваемые нормы) статье 98 Конституции Латвийской Республики, статьям 2 и 3 Четвертого протокола Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод (далее – Конвенция о правах человека), статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - Пакт) и пункту 1 статьи 8 Конвенции от 30 августа 1961 года О сокращении числа апатридов (далее – Конвенция об апатридах).

2.1. Заявители указали, что задачей закона о Негражданах было, во-первых, отграничить неграждан Латвии то иностранцев, во-вторых, установить для данных лиц особый статус в Латвии, в-третьих, выдать негражданам удостоверяющие личность документ – паспорт негражданина.

Во время принятия закона о Негражданах у потенциальных неграждан Латвии существовала возможность приобрести гражданство России или другой республики бывшего Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР) путем получения только постоянной прописки на территории данных государств. В свою очередь, нынешняя постоянная регистрация (прописка) в России или других государствах СНГ больше не дает лицу автоматически права на гражданство данных государств или на какой-то иной определенный статус.

В настоящее время, когда прошло десять лет после принятия закона О негражданах, имеется необходимость пересмотреть статус негражданина в Латвии, потому-что укрепилость такое понимание, что

неграждане причастны к государству Латвии. В то же время изменениями к закону О негражданах от 20 июля 2004 года Сейма не укрепил статус неграждан, а ухудшил его и дополнительно ограничил права неграждан, определив, что лицо лишается статуса негражданина не только тогда, если оно постоянно зарегистрировано (прописано) по месту жительства в СНГ, но и тогда, если получило постоянный вид на жительство заграницей.

2.2. В заявлении указано, что оспариваемые нормы не соответствуют Конституции и нарушают обязательства, которые Латвия приняла, присоединившись к принятым в рамках ООН и Совета Европы международным договорам в области прав человека.

Заявители указали, что оспариваемые нормы ограничивают свободу передвижения лица. Для ограничения этого права не имеется легитимной цели и оно не является соразмерным.

В заявлении указано, что необоснованным и несоразмерным является лишение лица статуса негражданина только потому, что оно получило постоянный вид на жительство заграницей. Постоянный вид на жительство заграницей не гарантирует лицу статуса, связанного с гражданством или подданством конкретного государства.

Цель законодателя – методами административного принуждения сократить число неграждан Латвии – не является достаточно легитимной. Даже если цель законодателя признана легитимной, ее можно достичь иными, менее ограничительными для прав лица средствами.

Нормы закона о Негражданах, относящиеся к лишению статуса негражданина, могут создать заграницей негативное отношение к причастным к государству Латвии, поскольку лишение статуса негражданина может превратить проживающих заграницей неграждан в лиц без подданства. Также норма, относящаяся к выдворению неграждан, может сделать их лицами без подданства, поскольку выдворение в другое государство не дает права на гражданство этих государств.

Заявители считают, что состоялось ограничение прав неграждан не быть выдворенными в контексте статьи 3 Конвенции о правах человека, поскольку данная статья распространяется не только на граждан Латвии, но также и на причастным к ее государству, а именно, на неграждан.

3. Институция, издавшая оспариваемые нормы – Саэйма Латвийской Республики (далее – Саэйма) – не согласен с высказанными в заявлении аргументами.

3.1. В ответном письме Саэйма указано, что необходимость принятия закона о Негражданах была обоснована принятым Верховным Советом Латвийской Советской Социалистической Республики (далее – Верховный Совет) 15 октября 1991 года постановлением “О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных правилах натурализации”, задачей которого было признание совокупности граждан Латвии до вступления в силу закона О гражданстве. То же самое требовал принятый Верховным Советом 9 июня 1992 года закон “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранцев и лиц без подданства”, а также то обстоятельство, что в принятом 22 июля 1994 года законе О гражданстве нерегламентированным остался вопрос о тех иностранцах и лицах без подданства, которые до момента вступления в силу закона “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранцев и лиц без подданства” (1 июля 1992 года) приобрели постоянную прописку в Латвийской Республике и зарегистрированы в Регистре жителей в соответствии с действующими нормативными актами.

Таким образом, в 1994 году в Латвии возникла такая ситуация, что на ее территории находились лица, выехавшие сюда из СССР во время оккупации Латвии, начиная с 1940 года, и которые после раз渲ла СССР утратили свое советское гражданство.

3.2. Принимая во внимание историческую ситуацию в Латвии, закон О негражданах был необходим, чтобы установить отдельный статус

для тех лиц, которые не отвечают установленным в международных документах статусам иностранца или лица бех подданства.

Саэйма напомнил, что уже с самого начала существенным был вопрос о том, к какой международно-признанной категории лиц причисляемы граждане бывшего СССР. Депутаты выразили различные мнения, сравнивая этих лиц с иностранцами, лицами без подданства, постоянными жителями, а также предлагали установить для них иной – особый статус.

В то же самое время однозначным было мнение депутатов, что регулирование закона О негражданах распространяется только на тех лиц, у которых образовалась длительная связь с Латвийским государством, и именно это мнение и было закреплено в статье 1 закона О негражданах. Дефинириуя круг лиц, на которых распространяются оспариваемые нормы, установлены многие требования, а именно – лицо является гражданином бывшего СССР и проживало в Латвии до 1 июля 1992 года, в его паспорте имеется отметка о прописке на территории Латвии без ограничения срока и данное лицо проживает в Латвийской Республике. Было принято решение установить для этих лиц такой объем прав, каким пользуется каждое лицо в государстве.

Саэйма указал, что, определяя для конкретной группы лиц статус неграждан, Латвия обязалась гарантировать этим лицам особый статус и установила для них особые права и обязанности, однако с условием, что эти лица сохранят связь с Латвийской Республикой. С другой стороны, для этих лиц была создана возможность приобрести гражданство Латвии путем натурализации согласно правилам закона О гражданстве.

Саэйма подчеркивает, что законодатель обладает абсолютными правами по установлению круга субъектов граждан Латвии, в свою очередь лицо может выбирать – приобретать или нет гражданство Латвии и связанные с ним гарантии. Сайэма указывает, что негражданин Латвии не рассматривается причастным к государству Латвии, поскольку принадлежность к государству проистекает только из института

гражданства. Так закреплено в части первой статьи 1 закона О гражданстве, определяющая, что гражданство Латвии это устойчивая правовая связь с Латвийским государством. В ответном письме указано, что негражданин Латвии рассматривается постоянным жителем Латвии – длительным резидентом, поскольку данный статус предусматривает устойчивую правовую связь с Латвийским государством и направлен на то, чтобы те лица, которые постоянно проживают в Латвии, могли приобрести гражданство в порядке натурализации.

Саэйма особо подчеркивает, что начиная с 1998 года, когда были отменены установленные для неграждан ограничения на натурализацию, у них имеется право в любой момент натурализоваться, приобрести гражданство Латвии и пользоваться правами гражданина Латвии. Если негражданин желает постоянно проживать заграницей, сохраняя также правовую связь с Латвией, не существует ни правовых, ни административных препятствий для натурализации и использования тех прав, которые гарантирует статус гражданина Латвийской Республики, а также право без ограничения срока находиться за пределами Латвийской территории.

3.3. В ответном письме указано, что целью изменений от 20 мая 2004 года было юридически корректно урегулировать ситуацию, в которой неграждане приобрели постоянный вид на жительство заграницей и в соответствии с Конвенцией об апатридах этим лицам выданы проездные документы. Переселяясь на жительство в другое государства, неграждане утрачивают связь с Латвией. Как аргумент, обосновывающий утрату такой связи, упоминается практика государств, в соответствии с которой лицам, для того чтобы они могли получить постоянный вид на жительство, обычно необходимо проживать в соответствующем государстве многие годы.

Саэйма указывает, что в международной практике лица, которые выехали из Латвии с паспортом негражданина и получили постоянный вид на жительство заграницей, считаются не негражданами Латвии в

понимании закона О негражданах, а лицами без подданства в понимании Конвенции об апаридах от 1954 года. В связи с чем, к данным лицам применяются нормы упомянутой конвенции о статусе лиц без подданства, а также установленная статьей 27 обязанность местного государства выдать проездной документ лицам, которые законно находятся на территории этого государства.

Это подтверждает собранная Министерством внутренних дел информация. Государства, в которых неграждане Латвии законно находятся с постоянным видом на жительство, выдают этим лицам проездной документ лица без подданства. В то же время проживающие в данных государствах неграждане Латвии за получением нового паспорта обращаются не в находящееся заграницей соответствующее учреждение Латвии, а в учреждения внутренних дел соответствующего государства. Таким образом, лицо подтверждает свой выбор находиться в данном государстве как его подданный, а не как негражданин Латвии.

Целью закона О негражданстве не было сохранить статус неграждан полностью для всех на неопределенное время, а только на определенный период, чтобы лицо, имеющее такой статус, если оно желает, могло бы приобрести гражданство Латвии или выбрать какое-то другое государство для длительного проживания, подтверждая таким образом связь с этим государством, а не с Латвией. Задачей закона было установить в Латвийской Республике статус этих проживающих в Латвии или временно отсутствующих лиц и регламентировать их права и обязанности до того времени, когда эти лица приобретут гражданство Латвии или иного государства.

Саэйма указывает – если негражданин Латвии постоянно находится в другом государстве, у него отсутствует объективная необходимость иметь особые права негражданина, которые ему гарантируются только в Латвийской Республике.

В ответном письме аргументировано, что в установленном законом О негражданах порядке выдворения неграждан не отсутствует

легитимность. Лицо можно выдворить только в установленном законом порядке и только тогда, если получено согласие иностранного государства принять выдворяемое лицо. Статья 3 Четвертого протокола Конвенции о правах человека не распространяется на неграждан Латвии, потому что она применяется только к гражданам государства.

Саэйма считает, что Конвенция об апатридах не распространяется на неграждан Латвии, поскольку она устанавливает только запрет на лишение лица гражданства.

4. Во время подготовки дела была запрошена информация из Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Управления по делам гражданства и миграции, секретариата Министра по особым поручениям по делам общественной интеграции, а также просили дать заключения профессора Рижской Юридической высшей школы, док. юрис. Инету Зиемеле, представителя Кабинета министров в международных институциях по правам человека Ингу Рейне и Государственное бюро по правам человека.

5. Министерство иностранных дел в ответе указало, что вопросы о гражданстве считаются сферой компетенции каждого государства. Даже если согласно правовым актам Латвии неграждан невозможно считать гражданами Латвийской Республики, тем не менее фактический объем их прав близок к объему прав граждан.

6. Министерство внутренних дел в ответе подчеркивает, что неграждане имеют право свободно выезжать из Латвии и лица данное право используют. Тем не менее не все лица выполняют требования закона об информировании Управления по делам гражданства и миграции о выезде на постоянное жительство заграницу. Эти сведения фрагментарно получаются из дипломатических и консульских учреждений Латвийской Республики или от иностранных учреждений.

7. Секретариат Министра по особым поручениям по делам общественной интеграции в ответе указал, что статуса негражданина лицо может быть лишено потому, что утрачивается связь с Латвийской Республикой, выдвинувшая цель интергировать неграждан в Латвийское общество, проводя натурализацию и реализуя ряд мероприятий для укрепления гражданского общества. У Латвийского государства фактически отсутствует возможность снизить число неграждан с помощью проводимых натурализацией мер, потому-что целевая аудитория данных мероприятий не находится в Латвии.

8. Представитель Кабинета министров в международных институциях по правам человека Инга Рейне дала анализ соответствия оспариваемых нормы обязательным для Латвии нормам международного права и рассмотрела статус неграждан в контексте международного права, обратив особое внимание на то, что представители Латвии в адресованных в международные институции сообщениях оценивали статус негражданина Латвии. В ответе указано, что статус негражданина не приравнивается полностью ни к одному из установленных международным правом статусов физических лиц. Автор ответа подчеркивает, что в случае ограничения прав человека должна быть ясно указана легитимная цель ограничения.

9. Государственное бюро по правам человека (далее – Бюро по правам человека), отвечая на вопросы Конституционного суда, дало оценку соответствия оспариваемых норм Конституции и нормам международного права, а также статуса неграждан в контексте международного права. Бюро по правам человека указало, что статус негражданина Латвии это особый правовой статус, отличающийся и от статуса гражданина, и иностранца, и беженца, а также и лица без подданства. Бюро по правам человека обращает внимание на обязанность Латвии выполнять взятые на себя международные обязательства.

10. Профессор Рижской Юридической высшей школы, док. юрис. Инета Зиемеле в ответе, оценивая статус негражданина в международном праве и его связь с Латвией, подчекивает, что факт оккупации Латвии дал право Сейму регулировать последствия оккупации таким образом, чтобы лицам, которые выехали в Латвию в советское время, не был автоматически присвоен статус гражданина. По присвоении этим лицам статуса негражданина, возникла новая, неизвестная до сих пор международному праву категория лиц – негражданин Латвии с паспортом негражданина.

Автор ответа дала анализ также содержания и последствий перечисленных заявителями международных обязательств в отношении неграждан, указав, что статья 12 Пакта среди прочего предусматривает право каждого возвратиться в свое государство и в государство, не являющееся государством гражданства.

В ответе подчеркивается, что Четвертый протокол Конвенции по правам человека распространяется на лиц с законным статусом на территории государства, которое определяется в соответствии с национальными законами, однако Конвенция по правам человека не отвечает на вопрос о критериях, по которым государство определяет право находиться на его территории, въезжать и выезжать из него.

Автор ответа указал, что обязанностью Латвийской Республики является не принимать такие законы и процедуры, которые могли бы вызвать рост числа лиц без подданства, подчеркивая, что государство не может лишить статуса негражданина только потому, что лицо постоянно находится вне территории государства.

Часть выводов

11. Для оценки соответствия оспариваемых норм Конституции и обязательным для Латвии нормам международного права, анализу подлежат исторические и политические обстоятельства установления статуса негражданина, а также правовые последствия установления

статуса негражданина. Для вывода, какими являются международные обязательства Латвии в отношении неграждан Латвии, оценке подлежит статус негражданина и то, в какой мере международная общественность (иностранные государства и международные организации) его признали.

12. Принятие в Латвии закона О негражданах обусловила историческая и политическая ситуация после раз渲ала СССР.

Республики бывшего СССР избрали разные порядок определения совокупности граждан. Совокупность граждан определялась, исходя как из территориальной принадлежности, так и из постоянного пребывания на соответствующей территории до момента обретения независимости. В некоторых республиках бывшего СССР прописка по месту жительства была достаточным основанием для автоматического приобретения гражданства нового государства. В других в качестве главного критерия для определения гражданства было выдвинуто известное количество постоянно прожитых лет (см.: *Ziemele I. Pilsonība un cilvēktiesības valstu pēctecības kontekstā.// Likums un Tiesības, 2002, Nr. 8, 234. lpp.*). В сравнении с другими бывшими советскими республиками в Латвии и Эстонии основные принципы определения совокупности граждан отличались.

Обретение независимости после периода оккупации Латвии дало законодателю возможность определить совокупность граждан Латвии. Преемственность Латвии как субъекта международного права создала правовую основу для того, чтобы определенной группе лиц не был автоматически присвоен статус гражданина.

Юридическая основа преемственности Латвии закреплена в Декларации Верховного Совета от 4 мая 1990 года О восстановлении независимости Латвийской Республики (далее – Декларация независимости). В ней регулируются как правовой статус Латвии в международно-правовом понимании, так и государственно-правовые основные вопросы.

Преамбула Декларации независимости, которая содержит изложение исторических фактов и их юридическую оценку, среди прочего, определяет: “[...] Включение Латвийской Республики в состав Советского Союза не имеет силы с международной точки зрения, и Латвийская Республика по-прежнему существует как субъект международного права, что признают более чем 50 государств.” Обоснованием является высказанное в правовой доктрине мнение, что главной функцией преамбулы Декларации независимости считается закрепление в правовой системе Латвии именно доктрины непрерывности Латвийского государства (см.: *Levits E. 4. maija deklarācija Latvijas tiesību sistēmā.// 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju, Rīga: Latvijas Universitātes žurnāla “Latvijas Vēsture” fonds, 2000, 57. lpp.*).

13. Совокупность граждан Латвии была определена постановлением Верховного Совета от 15 октября 1991 года “О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации”. В постановлении указано: хотя Латвийская Республика была оккупирована 17 июля 1940 года и государство утратило суверенную власть, совокупность его граждан согласно закону Латвийской Республики от 23 августа 1919 года “О подданстве” продолжает существовать. Постановление предусматривало как порядок определения совокупности граждан Латвийской Республики, так и основные условия натурализации.

Принимая во внимание преемственность Латвии как субъекта международного права, имелась основа для восстановления той совокупности граждан Латвии, какая была определена законом от 1919 года “О подданстве”. Таким образом, Латвия не предоставила гражданство лицам, которые ими являлись до оккупации Латвии, а восстановила права этих лиц *de facto* (см.: *Ziemele I. Starptautiskās tiesības un cilvēktiesības Latvijā: abstrakcija vai realitāte. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005, 103. lpp.*).

Как из постановления Верховного Совета “О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации”, так и из принятого в 1994 году закона О гражданстве вытекает, что совокупность граждан была восстановлена, а не вновь установлена.

Поэтому необоснованным является мнение, что у Латвии имелась обязанность автоматически гарантировать гражданство тем индивидам и их потомкам, которые никогда не являлись гражданами Латвии и в Латвию прибыли в период оккупации. В то же время данным лицам была дана возможность приобрести гражданство Латвии в порядке натурализации.

14. В ответном письме Саэйма обоснованно указал, что необходимость принятия закона О негражданах требовалась как постановлением Верховного Совета от 1991 года “О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации”, так и законом от 9 июня 1992 года “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранцев и лиц без подданства”, а также принятым 22 июля 1994 года законом О гражданстве.

В законе О гражданстве от 1994 года остался нерегламентированным вопрос о тех иностранцах и лицах без подданства, которые до момента вступления в силу закона “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранцев и лиц без подданства” (1 июля 1992 года) имели постоянную прописку в Латвийской Республике и зарегистрированы в Регистре жителей в соответствии с действующими нормативными актами. Поэтому имелась необходимость определить особый правовой статус для тех лиц, которые выехали на территорию Латвии в период оккупации и после раз渲ала СССР утратили гражданство СССР, без приобретения какого-либо иного гражданства.

Присвоение статуса негражданина определенной группе лиц явилось результатом сложного политического компромисса. В то же время, принимая закон О негражданах, Латвии надлежало соблюдать также международные стандарты по правам человека, запрещающие

увеличивать число лиц без подданства в случаях преемственности государств.

15. С принятием закона О негражданах возникла новая, ранее неизвестная международному праву категория лиц – неграждане Латвии. Неграждане Латвии не подлежат приравниванию ни к одному из установленных международно-правовыми актами статусов физического лица, потому-что установленный для неграждан объем прав не соответствует полностью ни одному из этих статусов. Неграждане Латвии не могут считаться ни гражданами, ни иностранцами, ни также лицами без подданства, а лицами с “особым правовым статусом”.

Латвия ясно указала, что неграждане не могут считаться лицами без подданства, поскольку часть вторая статьи 3 закона О лицах без подданства определяет, что лицо, которое является субъектом закона “О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства”, нельзя признать лицом без подданства. И представители Латвии в международных институциях последовательно отстаивали позицию, что статус негражданина нельзя приравнивать к статусу лица без подданства.

Неграждане не могут считаться иностранцами, поскольку согласно статье 1 закона Об иммиграции иностранец это лицо, которое не является гражданином Латвии или негражданином Латвии.

И в отчете группы независимых экспертов Европейского Союза по вопросам основных прав (*EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights*) за 2003 год об основных правах в Европейском Союзе и входящих в него странах-участницах указано, что установленные в законе “О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” неграждане не являются ни гражданами, ни иностранцами, ни лицами без подданства. Группа экспертов указала, неграждане Латвии принадлежат к ранее неизвестной международному публичному праву категории лиц (*Synthesis Report: Conclusions and*

Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003, 4 February 2004, p. 90).

16. Саэйма высказал мнение, что целью закона О негражданах не было сохранение статуса негражданина полностью для всех на неопределенный срок. Данный статус был установлен как временный статус, чтобы лицо со временем приобрело гражданство Латвии или выбрало другое государство для закрепления своей правовой связи.

Такая цель законодателя тем не менее не была ясно изложена в принятом в 1995 году законе О негражданах, но она косвенно проявлялась в установленном в Латвии порядке процесса натурализации, дающий негражданам право приобрести определенный статус, а именно – гражданство Латвии.

Следует подчеркнуть, что, начиная с 1998 года, когда были отменены установленные для неграждан ограничения на натурализацию, они имеют право в любой момент натурализоваться, приобрести гражданство Латвии и пользоваться правами гражданина Латвии. В связи с чем Латвия создала предпосылки, чтобы лицо, которому по закону О негражданах присвоен статус негражданина, мог бы приобрести гражданство Латвии. Тем не менее это является свободным выбором каждого лица – использовать или нет данное право.

17. Статус негражданина не является и не может считаться прообразом гражданства Латвии. Тем не менее установленные для неграждан права и международные обязательства, которые Латвия взяла в отношении данных лиц, свидетельствуют, что правовая связь неграждан с Латвией признана в известной мере, на основании чего возникли взаимные права и обязанности. Это вытекает из статьи 98 Конституции, которая, среди прочего, определяет, что каждый, имеющий паспорт Латвии, имеет право на защиту государства и право на свободное возвращение в Латвию.

Права, которые Латвия установила для своих неграждан, могут влиять на иммиграционную политику других государств в отношении

данных лиц, поскольку другие государства считаются с тем, что Латвия в отношении данных лиц взяла определенные обязательства, например, гарантировать негражданам дипломатическую защиту заграницей, а также право на возвращение в Латвию.

Таким образом, Латвии, внося изменения в закон О негражданах, надлежало осознавать их потенциальные международные последствия. В связи с чем необходимо проанализировать соответствие оспариваемых норм правам, вытекающим из статьи 98 Конституции, а именно – праву каждого свободно выехать из Латвии, а также праву каждого, кто имеет паспорт Латвии, на защиту государства, находясь за пределами Латвии, и праву на возвращение в Латвию. Также надлежит оценить, соответствуют ли оспариваемые нормы обязательствам, которые для Латвии определены статьями 2 и 3 Четвертого протокола Конвенции по правам человека, статьей 12 Пакта, а также пунктом 1 статьи 8 Конвенции об апатридах.

18. Из заявления следует, что оценке подлежит соответствие оспариваемых норм только первым двум предложениям статьи 98 Конституции, которые определяют: “Каждый имеет право свободно выехать из Латвии. Каждый, имеющий паспорт Латвии, находится за пределами Латвии под защитой государства, и право на свободное возвращение в Латвию.”

Конституционный суд ранее уже указывал, что в случаях, когда имеются сомнения по содержанию включенных в Конституцию норм по правам человека, они подлежат толкованию по возможности в соответствии с интерпретацией, которая используется в практике применения международных норм по правам человека (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу Nr. 2000-03-01*). При этом из статьи 89 Конституции, определяющей, что “государство признает и защищает основные права человека согласно настоящей Конституции, законам и обязательным для Латвии международным договорам”, вытекает, что целью законодателя было прийти к взаимной гармонии содержащихся в Конституции норм права и

международных норм по правам человека (см., *например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу Nr. 2003-04-01 и пункт 7.1 решения от 17 января 2005 года по делу Nr. 2004-10-01*). Таким образом, подлежит выяснению, в какой мере установленные Пактом и Конвенцией по правам человека права и практика их реализации применимы при интерпретации содержания включенных в статью 98 Конституции прав.

Содержащееся в пункте 2 статьи 12 Пакта право выехать из государства, в том числе из своего государства, распространяется на любое лицо, и не только на граждан соответствующего государства. В связи с чем, содержание данной нормы применимо при оценке соответствия оспариваемых норм статье 98 Конституции.

В пункте 4 статьи 12 Пакта установлены права на возвращение в свое государство. Комитет по правам человека указал, что содержащиеся в данной норме права подлежат интерпретированию, принимая во внимание особую связь лица с государством. Установленное настоящей статьей применение прав не ограничивается страной гражданства в ее формальном понимании. Право на возвращение в свое государство распространяется также и на государство, с которым у лица имеется особая связь [см.: *Joseph S., Schultz J., Castan M. (ed.) The International Covenant in Civil and Political Rights. Cases, materials and commentary, 2nd ed., Oxford University Press, 2004, p. 366*]. В связи с чем, содержание включенных в пункт 4 статьи 12 Пакта прав применимо при оценке соответствия оспариваемых норм статье 98 Конституции.

Пункт 2 статьи 2 Четвертого протокола Конвенции по правам человека определяет право каждого свободно покидать любое государство, в том числе и свое государство. Европейский Суд по правам человека до настоящего времени не указал, что содержащиеся в данной статье права распространяются только на граждан соответствующего государства. В связи с чем данная норма применима при интерпретации

закрепленного в статье 98 Конституции права каждого выехать из государства.

Пункт 2 статьи 3 Четвертого протокола Конвенции по правам человека определяет, что никому нельзя препятствовать в праве возвратиться на территорию того государства, гражданином которого он является. Европейский Суд по правам человека указал, что “Конвенция не гарантирует лицу право на въезд и пребывание в государстве, гражданином которого соответствующее лицо не является, а также не гарантирует право не быть выдворенным из этого государства. Договаривающиеся государства согласно положенным в основу международного права принципам имеют право контролировать въезд, пребывание и выезд таких лиц, которые не являются их гражданами (*non-nationaux*)” (*Cour européenne des Droits de l'Homme, Décision finale sur la recevabilité de la requête n° 50183/99 présentée par Aleksandr Kolosovskiy contre la Lettonie, le point B.c*). Таким образом, данная норма Конвенции по правам человека гарантирует права только гражданам соответствующего государства и не применима в отношении неграждан Латвии при интерпретации установленного статьей 98 Конституции права на возвращение в Латвию.

Из вышеупомянутого следует, что установленный в Пакте и в Конвенции объем прав различен, но с Латвийской правовой точки зрения для Латвии обязательным является расширенный международный стандарт по правам человека.

19. Статьей 98 Конституции определяется **право каждого свободно выехать из Латвии**. Данное право содержит в себе множество аспектов. Право покинуть территорию государства не может ограничиваться требованием причины, почему лицо желает покинуть государство. Точно также данное право не может ограничиваться, определяя, как долго индивиду разрешается находиться за пределами государства. (см.: *Joseph S., Schultz J., Castan M.*, p. 355). Оно содержит в себе также право индивида свободно выехать в другое государство по

своему выбору, если только соответствующее государство принимает данное лицо (см. § 68 *решения Европейского Суда по правам человека от 13 февраля 2004 года по делу “Napijalo v. Croatia”*).

Статьей 98 Конституции определяется также **право каждого, имеющего паспорт Латвии, свободно возвратиться в Латвию**. Круг лиц, имеющих конституционно установленные права свободно возвратиться в Латвию, определяется в контексте закона Об удостоверяющих личность документах. Статья 4 данного закона предусматривает, в каком порядке в Латвии подлежат выдаче паспорта. В соответствии с данной статьей паспорт Латвии выдается не только гражданам, но также и негражданам. В связи с чем право на возвращение в Латвию распространямо также на неграждан Латвии.

Статьей 98 Конституции определяется, что **каждый, имеющий паспорт Латвии, за пределами Латвии находится под защитой государства**. Это означает, что Латвия реализует дипломатическую защиту в отношении лиц, имеющих паспорт Латвии. Дипломатическая защита не относится к основным правам, но считается механизмом реализации прав человека и может выражаться, например, таким образом, что лицу обеспечивается доступ в консульские институции. Это свободная прерогатива государства – реализовывать или нет дипломатическую защиту в отношении индивида. Тем не менее у государства может иметься обязанность реализовать дипломатическую защиту, если в отношении индивида нарушены *ius cogens* нормы.

Существуют разные мнения о том, реализуема ли дипломатическая защита только в отношении лиц, которые в контексте международного права рассматриваются причастными к соответствующему государству в понимании дела Нотебохма [*Nottebohm judgement (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase, [1955] ICJ Reports*], или точно таким же важным обстоятельством может быть постоянное пребывание в соответствующем государстве [см.: *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May to 9 June and*

10 July to 18 August 2000

(A/55/10), Chapter V; <http://www.un.org/law/ilc/reports/2000/english/chp5e.pdf>

[]. Формулировка статьи 98 Конституции указывает на то, что Латвия установила дипломатическую защиту также в отношении неграждан Латвии.

20. Оспариваемые нормы различны по содержанию, поэтому подлежит выяснению, можно ли считать их содержание ограничением установленных статьей 98 Конституции прав.

Пункт 5 части третьей статьи 1 определяет круг лиц, которые не могут претендовать на статус негражданина. Данная норма, особенно если она оценивается в увязке с пунктом 2 части первой статьи 7 того же самого закона, может влиять на иммиграционную политику других государств в отношении неграждан Латвии. Принимая во внимание, что изменениями от 20 мая 2004 года в пункте 5 части третьей статьи 1 закона О негражданах расширен круг лиц, на которых не распространяется закон О негражданах, содержание данной нормы можно считать таким, которое может ограничить установленные статьей 98 Конституции свободу передвижения, а также гарантированную государством защиту, установленную для каждого, кто имеет паспорт Латвии.

Пункт 2 части второй статьи 2 закона О негражданах предусматривает возможность лишения статуса негражданина и в связи с этим особую защиту государства для лиц, которые состоят в длительной и устойчивой связи с Латвией. Таким образом, могут быть ограничены установленные статьей 98 Конституции права. Точно также оспариваемые нормы могут повлиять на иммиграционную политику других государств в отношении неграждан Латвии.

В этой связи пункт 2 части первой статьи 7 закона О негражданах, оцениваемый в увязке с пунктом 5 части третьей статьи 1 закона О негражданах, считается ограничением установленных статьей 98 Конституции прав.

21. Большая часть установленных Конституцией основных прав не являются абсолютным и, при наличии определенных условий, государство может их ограничить. В соответствии со статьей 116 Конституции права лица, установленные статьей 98 Конституции, можно ограничить в предусмотренных законом случаях, чтобы защитить права других людей, демократическое устройство государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества.

И пункт 3 статьи 2 Четвертого протокола Конвенции по правам человека предусматривает, что для права свободно покинуть любое государство, и свое государство в том числе, государство не вправе установить никаких ограничений, за исключением тех, которые определены законом и которые в демократическом обществе необходимы в интересах государства и общественной безопасности, чтобы поддержать общественный порядок, не допустить преступлений, защитить здоровье и мораль или права и свободы других людей.

Аналогично пункт 3 статьи 12 Пакта определяет, что для права каждого покинуть любое, в том числе и свое, в государстве не может быть никаких ограничений, за исключением тех, которые предусмотрены законом, необходимы для защиты безопасности государства, общественного порядка, здоровья населения, нравственности и других прав и свобод человека и которые совместимы с другими признанными в Пакте правами.

В отношении права выехать в свое государство пунктом 4 статьи 12 Пакта установлено, что никого нельзя произвольно лишить данного права.

Таким образом, установленные статьей 98 Конституции права могут быть ограничены, если ограничение установлено законом, соответствует легитимной цели и необходимо в демократическом обществе.

22. Ограничение содержащихся в статье 98 Конституции прав установлено законом, а именно – пунктом 5 части третьей статьи 1 и

пунктом 2 части первой 1 статьи 7 закона О негражданах. Данный закон, во-первых, провозглашен в установленном законом порядке, имеет силу и публично доступен. Во-вторых, правовая норма достаточно ясна, чтобы индивид мог бы предусмотреть последствия ее применения.

В связи с этим ограничение содержащихся в оспариваемых нормах основных прав установлено законом.

23. В аннотации к внесенному Кабинетом министров проекте изменений к закону О негражданах указано, что изменения были необходимы, во-первых, чтобы отменить преимущества для тех неграждан, которые переселяются на постоянное жительство в государства, которые не являются странами-участницами СНГ, и, во-вторых, чтобы предусмотреть для лица возможность отказаться от статуса негражданина, если оно постоянно проживает в другом государстве и получило там проездной документ (см. аннотацию к законопроекту *“Изменения к закону “О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства””, IEMAnot_190503; материалы дела, том первый, стр. 49*).

Внеся изменения в закон О негражданах, законодатель не указал другие цели данных изменений.

И Президент государства, отправив законопроект на повторное рассмотрение, упомянула, что необоснованным и несоразмерным является лишение лица статуса негражданина только потому, что оно получило заграницей постоянный вид на жительство, который не гарантирует лицу никакого, связанного с гражданством или подданством конкретного иностранного государства. Президент подчеркнула, что законодатель, решая распространить такую предпосылку для лишения статуса негражданина на лиц, получивших постоянный вид на жительство до принятия изменений к закону от 2004 года, нарушил принцип правовой допустимости [см.: Требуя повторно рассмотреть закон *“Изменения к закону “О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих*

гражданства Латвии или иного государства’’. *Latvijas Vēstnesis*, 25 марта 2004, Nr. 47 (2995)].

Все-таки законодатель, рассматривая изменения к закону О негражданах в порядке повторного чтения, только частично принял во внимание возражения Президента государства и, изменив пункт 2 части первой статьи 7, определил, что статуса негражданина лишают только тех лиц, которые постоянный вид на жительство заграницей получили после 1 июня 2004 года. Таким образом, эти изменения сохранили подход, что лишение статуса негражданина может быть связано с приобретением постоянного вида на жительство заграницей или регистрацией (пропиской) на постоянное жительство в странах-участницах СНГ без ограничения срока.

Ни Юридическая комиссия Сейма, ни депутаты на заседании Сейма перед принятием изменений в порядке повторного чтения не указали их легитимную цель. В связи с этим законодатель не использовал предоставленную ему возможность принять изменения к закону О негражданах в такой редакции, которая соответствовала бы Конституции и обязательным для Латвии нормам международного права.

Легитимная цель изменений не указана и в ответном письме Сейма.

Принимая во внимание то, что для ограничения основных прав, вытекающего из пункта 5 части третьей статьи 1 и пункта 2 части первой статьи 7 закона О негражданах, отсутствует легитимная цель, нет необходимости оценивать необходимость данного ограничения в демократическом обществе, а также его соответствие принципу соразмерности.

24. Из заявления следует, что оспаривается соответствие пункта 2 части второй статьи 2 пункту 1 статьи 3 Четвертого протокола Конвенции по правам человека, определяющая, что никого нельзя выдворять ни индивидуально, ни коллективно с территории того государства, гражданином которого он является.

Европейский Суд по правам человека указал, что данная статья обеспечивает абсолютное и неоспоримое право не быть выдворенным только тем лицам, которые рассматриваемы *nationals* (на английском языке) соответствующего государства. Содержание же данного понятия определяется национальным законом (см. §77 *и* §78 *постановления Европейского Суда по правам человека о принятии жалобы Nr. 48321/99 "Sļivenko *и* citi pret Latviju" для рассмотрения*).

Могут ли быть рассматриваемы неграждане Латвии в качестве *nationals* (на английском языке) в международно-правовом понимании, является не только юридическим, но и главным образом политическим вопросом, который подлежал бы рассмотрению в рамках существующего в государстве демократического политического процесса.

Тем не менее, оценивая содержащийся в данной статье конвенции принцип запрещения выдворения в отношении неграждан Латвии, приходим к выводу, что установленный законом О негражданах порядок выдворения не приводит к попранию прав человека.

Пункт 2 части второй статьи 2 закона О негражданах определяет, что негражданин имеет право не быть выдворенным из Латвии, за исключением случаев, когда выдворение происходит в установленном законом порядке и получено согласие иностранного государства о принятии выдворяемого лица. Выдворение негражданина в государства, в котором данное лицо преследуется по расовой, религиозной или этнической принадлежности, а также коллективное выдворение не допускается.

Значит, установленный законом О негражданах порядок выдворения строго регулируется и не допускает произвольного нарушения принципа запрещения выдворения. Анализируя использованный в оспариваемой норме понятие “в установленном законом порядке”, надлежит указать, что в Латвии выдворение лица может состояться в установленном Иммиграционном законом или Уголовным законом порядке.

Предусмотренный Иммиграционном законом порядок выдворения не распространяется на неграждан Латвии. Во-первых, целью Иммиграционного закона является установить порядок въезда, пребывания, транзита, выезда и задержания, а также порядок, в котором иностранца содержат под охраной в Латвийской Республике и выдворяют, чтобы обеспечить реализацию соответствующей международно-правовым нормам и интересам Латвийского государства миграционной политики (статья 2 Иммиграционного закона). Во-вторых, в понимании Иммиграционного закона иностранец это лицо, которое не является гражданином или негражданином Латвии.

Уголовный закон допускает выдворение из Латвийской Республики осужденного в качестве дополнительного наказания (статья 36 Уголовного закона). В свою очередь, статья 43 Уголовного закона определяет, что гражданина другого государства или лицо, имеющее постоянный вид на жительство заграницей, можно выдворить из Латвийской Республики, если суд признал, что, учитывая обстоятельства дела и личность обвиняемого, его нахождение в Латвийской Республике не допустимо. Таким образом, данная статья может распространяться только на тех неграждан, у которых имеется постоянный вид на жительство в другом государстве. В сущности, для судьи установлена обязанность, применяя выдворение в качестве дополнительного наказания, оценить обстоятельства соответствующего дела и личность обвиняемого. В связи с этим судье в каждом конкретном случае надлежит проверить, не вызывает ли выдворение из Латвии в качестве дополнительного наказания необоснованное ограничение прав человека.

В связи с этим приходим к выводу, что пункт 2 части второй статьи 2 закона О негражданах соответствует принципу запрещения выдворения лица.

25. Заявители указали, что необходимо оценить оспариваемые нормы на соответствие и пункту 1 статьи 8 Конвенции об апатридах.

Латвия присоединилась к Конвенции об апатридах принятием 4 мая 1990 года декларации “О присоединении Латвийской Республики к международно-правовым документам по вопросам прав человека”. Данная конвенция в Латвии в силе с 13 июля 1992 года. Хотя Конвенция об апатридах и обязательна для Латвийского государства, ее официальный перевод на латышский язык не опубликован. Поэтому неофициальный перевод конвенции на латышский язык в соответствии со статьей 33 Венской конвенции о правах международных договоров от 1969 года подлежит использованию постольку, поскольку перевод не противоречит аутентичному тексту данной конвенции.

Аутентичные тексты конвенции – конкретнее, на английском и французском языках – дают указание на то, что пункт 1 статьи 8 данной конвенции относится к запрету лишить *nationality* (на английском языке) или *nationalité* (на французском языке). Вопрос о том, каким быть статусу негражданина с точки зрения Конвенции об апатридах и международного права, подлежит разрешению в указанном в пункте 24 настоящего решения порядке.

Тем не менее надлежит принять во внимание, что в Конвенцию об апатридах включен всеобщий принцип запрещения увеличения числа апатридов. Данная конвенция является международным договором, который принят, чтобы реализовать обязанность государств по уменьшению числа апатридов.

Оценивая содержание оспариваемых норм, приходим к выводу, что пункт 2 части первой статьи 7 закона О негражданах в его нынешней редакции потенциально допускает увеличение числа апатридов. Данная норма о лишении статуса негражданина связана с получением постоянного вида на жительство заграницей или с постоянной пропиской в странах-участницах СНГ. Как указано ранее в настоящем решении, ни приобретение постоянного вида на жительство заграницей, ни также постоянная прописка в странах-участницах СНГ не устанавливает для

лица такого статуса, которое обеспечивало бы пребывание гражданства (подданства).

В связи с этим пункт 2 части первой статьи 7 закона О негражданах следует считать не соответствующим принципу запрещения увеличения числа апатридов.

26. Пункт 5 части третьей статьи 1 и пункт 2 части первой статьи 7 закона О негражданах необоснованно ограничивает права человека, установленные Конституцией, а также обязательными для Латвии нормами международного права.

Отмена оспариваемых норм с момента провозглашения решения, как того просят заявители, создало бы такую ситуацию, что исчезло бы любое правовое регулирование конкретных отношений.

Поэтому, решая вопрос о времени, с которого оспариваемые нормы теряю силу, Конституционному суд надлежит принять во внимание, что имеется необходимость установить период времени, чтобы изложить данные нормы в такой редакции, которая соответствует установленным Конституцией и обязательными для Латвии стандартам по правам человека.

Постановляющая часть

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

1. Признать пункт 5 части третьей статьи 1 закона “О гражданах бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” не соответствующим статье 98 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу с 1 сентября 2005 года.

2. Признать пункт 2 части первой статьи 7 закона “О гражданах бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” не соответствующим статье 98 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу с 1 сентября 2005 года.

3. Признать пункт 2 части второй статьи 2 закона “О гражданах бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства” не соответствующим пункту 1 статьи 3 Четвертого протокола Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А.Эндиньш