

**РЕШЕНИЕ  
ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Рига, 19 декабря 2001 года**

**Дело № 2001-05-03**

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Юрис Елагинс, судьи Илма Чепане и Андрейс Лепсе

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 28<sup>1</sup> Закона о Конституционном суде,

по конституционным жалобам (заявлениям) Айварса Андерсонса и Каспарса Зандбергса

в письменном процессе рассмотрел дело № 2001-05-03

**“О соответствии “Временных правил о порядке содержания в следственных тюрьмах подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных лиц”, утвержденных распоряжением Министерства юстиции от 9 мая 2001 года № 1-1/187, статьям 95 и 111 Конституции Латвийской Республики”.**

Конституционный суд

**к о н с т а т и р о в а л :**

5 февраля 1992 года из Уголовно-процессуального кодекса Латвии исключен раздел десять “Кратковременное задержание и предварительное заключение”.

30 апреля 1994 года приказом министра внутренних дел за № 113 была утверждена “Инструкция о порядке содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц в следственных тюрьмах Министерства внутренних дел”.

9 мая 2001 года распоряжением министра внутренних дел за № 1-1/187 (далее – распоряжение № 1-1/187) были утверждены “Временные правила о порядке содержания в следственных тюрьмах подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных лиц” (далее – Временные правила).

Пункт 8 Временных правил устанавливает, что в пользу арестованного и осужденного оставляют предметы и продукты питания в количестве и ассортименте, предусмотренном Правилами внутреннего распорядка следственных

тюрем (далее – Правила внутреннего распорядка), которые утверждаются Управлением мест заключения.

9 мая 2001 года приказом Управления мест заключения за № 63 были утверждены Правила внутреннего распорядка, пунктом 39 которых предусмотрено, что арестованные имеют право хранить у себя предметы и продукты питания в установленном администрацией сортименте и количестве согласно приложениям 1 и 2.

Пункт 13 приложения 1 “Список предметов, вещей и продуктов питания, которые могут находиться у арестованных” Правил внутреннего распорядка предусматривает, что у арестованных могут находиться исключительно приобретенные в тюремном магазине продукты. В свою очередь, в приложении 2 “Список предметов, вещей и продуктов питания, которые можно приобрести в магазине” указаны продукты питания, которые арестованные могут приобрести в тюремном магазине.

**Заявители конституционных жалоб** – Айварс Андерсонс и Каспарс Зандбергс (далее – заявители) считают, что Временные правила не соответствуют статьям 95 и 111 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявители указывают, что одной из неотъемлемых составных частей защиты здоровья человека является обеспечение полноценным продовольствием как по его энергетической ценности, так и по составу, причем, с учетом индивидуальных нужд и религиозной принадлежности каждого человека. Заявители выражают мнение, что при запрете продовольственных посылок и передач большинство арестованных лишены возможности получать необходимое в условиях заключения количество продовольствия, таким образом это способствует заболеваниям и нарушает предусмотренные статьей 111 Конституции основные права на защиту здоровья и минимум медицинской помощи.

Также в конституционных жалобах упомянуто, что при необеспечении арестованных достаточным продовольствием нарушаются предусмотренные статьей 95 Конституции права лица на защиту чести и достоинства и запрет пыток, иного жестокого или унижающего честь отношения к человеку. Заявитель Каспарс Зандбергс считает, что длительный запрет на получение необходимых питательных веществ

лицами, которые юридически считаются невиновными, следует квалифицировать как пытки в понимании статьи 95 Конституции и “Декларации о защите всех лиц от пыток или иного жестокого, бесчеловечного или унижающего обхождения или наказания” Организации Объединенных Наций от 1975 года.

Заявители просят Конституционный суд признать Временные правила недействительными в части запрета продовольственных посылок и передач арестованным.

**Министерство юстиции Латвийской Республики** (далее – Министерство юстиции) высказывает мнение, что выдвинутые заявителями претензии являются необоснованными.

Министерство юстиции поясняет, что согласно статьям 13 и 16 Кодекса исполнения наказаний Латвии в Латвии существует единая система учреждений лишения свободы, которую образуют находящиеся под надзором Министерства юстиции Управление мест заключения и находящиеся в его подчинении учреждения лишения свободы – следственные тюрьмы, закрытые, частично закрытые и открытые тюрьмы, а также учреждение по воспитанию несовершеннолетних. Осужденные отбывают наказание лишения свободы также и в изолированных отделениях следственных тюрем или на хозяйственных работах, в свою очередь, арестованные размещены как в следственных тюрьмах, так и в следственных отделениях других учреждений лишения свободы. С учетом единой инфраструктуры и единых требований безопасности невозможно установить привилегированный режим для одной части заключенных, чтобы не была дестабилизирована система тюрем и их надежность.

Министерство юстиции указывает, что необходимость издать Временные правила возникла после того, как учреждения лишения свободы от Министерства внутренних дел были переданы под надзор Министерства юстиции. 9 мая 2001 года министр юстиции утвердила Временные правила, 14 мая 2001 года они вступили в силу и их текст был введен в Информационную систему нормативных актов (NAIS). Министерство юстиции поясняет, что готовится аналогичный проект правил Кабинета министров, и после принятия

данных правил Временные правила утратят свою силу, как это предусмотрено пунктом 4 распоряжения № 1-1/187.

В ответе упомянуто, что согласно статье 16 Закона об устройстве министерств Управление мест заключения самостоятельно осуществляет переданные ей законом государственные функции и несет ответственность за их выполнение. Поэтому Временные правила регламентируют только общий порядок содержания арестованных в следственных тюрьмах, а его конкретизация была делегирована Управлению мест заключения, которое разработало Правила внутреннего распорядка с использованием опыта деятельности тюрем развитых стран.

Министерство юстиции подчеркивает, что посылки и передачи арестованным не запрещены, а определение их ассортимента является прерогативой Управления мест заключения. Запрет на продовольственные посылки и передачи Министерство юстиции главным образом обосновывает тем, что:

1) каждый арестованный находится на полном государственном обеспечении и три раза в день получает теплую еду, которая обеспечивает нормальный ход жизненных функций организма и содержит необходимое количество протеинов, жирных кислот, минералов и витаминов. Нормы питания составлены таким образом, чтобы дополнительного питания не требовалось, и согласованы с Центром продовольствия Министерства благосостояния Латвийской Республики. Нормы питания для арестованных дифференцированы в зависимости от возраста и состояния здоровья арестованного.

Министерство юстиции в дополнительных пояснениях от 8 октября 2001 года указывает, что для питания одного арестованного в сутки в среднем предусмотрено Ls 0,51, а в справке от 13 июля 2001 года информирует, что в Центральной тюрьме в виде посылок и передач в 2000 году принято 136 тонн, а в первые пять месяцев 2001 года – 60 тонн продуктов питания;

2) согласно Правилам внутреннего распорядка арестованные имеют право без ограничения получить денежные переводы для приобретения продовольствия в тюремных магазинах. В тюремных магазинах арестованные имеют

возможность приобрести такие же продукты питания, какие ранее доставлялись посылками и передачами, причем, в тюремных магазинах качество продовольствия регулярно контролируется и цены аналогичны и даже ниже чем в других магазинах.

В дополнительных пояснениях Министерства юстиции указано, что 1 сентября 2001 года денежные средства на личных счетах имели 2036 арестованных, то есть, 52 процента от числа всех арестованных (в среднем Ls 13,5 на одного арестованного).

В качестве дополнительных причин запрета посылок и передач Министерство юстиции упоминает неспособность осуществлять надлежащую проверку качества продуктов питания, доставленных посылками и передачами, что грозит вспышками инфекций желудочно-кишечного тракта среди арестованных, необходимость решать проблему наркомании в тюрьмах, так как большая часть наркотических и психотропных веществ попадает в тюрьмы, спрятанными в продукты питания, а также то, что в тюрьмах всех развитых стран Европы и других стран продовольственные посылки и передачи отменены.

Конституционный суд

**с д е л а л в ы в о д :**

1. Временные правила изданы со ссылкой на пункт 2 части первой статьи 15 Закона об устройстве Кабинета министров, который устанавливает, что министр может издать обязательные для подчиненных себе органов инструкции, если соответствующий вопрос не урегулирован законом или правилами Кабинета министров. Распоряжением № 1-1/187 предусмотрено, что с Временными правилами следует ознакомить персонал Управления мест заключения и находящихся в его подчинении учреждений. Ни Временные правила, ни конкретизирующие их Правила внутреннего распорядка не объявлены для всеобщего сведения.

**Следовательно, Временные правила и Правила внутреннего распорядка являются внутренними нормативными актами.**

2. Согласно пункту 9 Правил № 154 Кабинета министров “Правила процесса административных актов” от 13 июня

1995 года внутренний нормативный акт обязателен только для субъекта публичных прав, который их издал, а также его органов, структурных подразделений и их работников. Значит, адресатом Временных правил может быть исключительно персонал Управления мест заключения, находящегося под надзором Министерства юстиции, и находящихся в его подчинении учреждений. Однако, Временными правилами косвенно регулируются также отношения между государством и арестованными.

Согласно второму предложению части пятой статьи 15 Закона об устройстве Кабинета министров государственный орган свое конкретное действие наружу (в данном случае – в отношении арестованных) может обосновать, ссылаясь исключительно на Конституцию, закон или правила Кабинета Министров, то есть, на внешний нормативный акт, а не на инструкцию – внутренний нормативный акт. 14 июня 1993 года при обсуждении законопроекта “О восстановлении закона от 1 апреля 1925 года “Об устройстве Кабинета министров” депутат Пятой Сазймы Эгилс Левитс указал: “Очень важно и то, что чиновник не должен обосновывать свое действие инструкцией, так как данная инструкция не имеет акцепта законодателя. Это означает, что инструкция является только правилом внутреннего распорядка для самого учреждения. Если учреждение вступает в контакт с гражданином, то в отношениях между учреждением и гражданином действуют исключительно Конституция, закон или правила Кабинета министров.”

Такой подход предусмотрен также статьей 11 Закона об административном процессе (вступит в силу 1 июля 2003 года) как принцип оговорки закона. Согласно нему учреждение может издавать **неблагоприятный** для лица административный акт или производить фактическое действие на основании Конституции, закона, а также норм международного права.

Данный принцип включен в правила Кабинета министров № 160 “Правила внутреннего распорядка и деятельности Кабинета министров” от 30 апреля 1996 года. В их пункте 8 предусмотрено, что **отягчающее** адресата распоряжение Кабинета министров, в содержании которого имеется какой-либо запрет или ограничение, можно издать только согласно

Конституции, закону или правилам Кабинета министров. В свою очередь, пунктом 9 установлено, что **благоприятное** для адресата распоряжение Кабинета министров можно издать также по вопросам, которые не урегулированы правовой нормой, однако, это не должно противоречить Конституции, законам или правилам Кабинета министров.

**Регулирование отношений государства и арестованного внутренним нормативным актом допускается только в том случае, если последствия такого регулирования для арестованных не являются неблагоприятными.**

3. Из предоставленной Министерством юстиции информации об объеме продовольственных посылок и передач до их запрета следует, что для заключенных существенно получать продовольствие дополнительно к тому продовольствию, которым они обеспечиваются. Почти половина арестованных не могут приобретать в тюремном магазине дополнительные продукты питания, так как их родственники не могут отправлять арестованным денежные средства. До установления запрета на посылки и передачи продуктов питания родственники могли доставлять арестованным выращенные в собственном хозяйстве или приобретенные дешевле продукты питания.

Представленная Министерством юстиции информация о связи продовольственных посылок и передач со вспышками инфекционных заболеваний и распространением наркотических и психотропных веществ в тюрьмах недостаточна для оценки значения запрета продовольственных посылок и передач в решении данных проблем.

Конституционный суд считает, что ссылка Министерства юстиции на практику развитых стран необоснованна, так как данные страны могут обеспечить для арестованных такие условия, при которых в дополнительном продовольствии нет необходимости.

**Для арестованных, родственники которых не имеют возможности посылать им денежные средства, последствия, вызванные запретом на продовольственные посылки и передачи, являются неблагоприятными.**

4. Во Временных правилах вопрос о посылках и передачах арестованным не регулируется. Включенная в их

пункт 8 норма содержит исключительно делегирование Управлению мест заключения установить количество и сортимент продуктов питания, которые могут находиться у арестованных.

**Так как заявители не просили Конституционный суд оценить количество и сортимент разрешенных продуктов питания, проверка конституционности Временных правил не проводилась.**

5. Запрет на продовольственные посылки и передачи следует из приложения 1 Правил внутреннего распорядка, которым предусмотрено, что у арестованного могут находиться только приобретенные в тюремном магазине продукты. Таким образом, Правила внутреннего распорядка устанавливают не только количество и сортимент продуктов питания, которые могут находиться у арестованных, но и способ, каким арестованные могут приобрести продукты питания.

**Норма Правил внутреннего распорядка, которая устанавливает запрет на продовольственные посылки и передачи, издана *ultra vires* (с нарушением границ полномочий).**

6. Комитет министров Европейского Совета 12 февраля 1987 года принял рекомендацию № R(87)3 “Правила мест заключения Европы” (далее – Правила мест заключения Европы) и рекомендовал странам-участницам Европейского Совета в своих законах и на практике руководствоваться изложенными в данных правилах принципами. В их Пояснительном меморандуме подчеркнуто, что несмотря на то, что формальным статусом правил является предложение основных линий для администраций мест заключения, однако, они налагают строгие моральные и политические обязанности на страны-участницы, которые их приняли.

Пункт 91 Правил мест заключения Европы устанавливает, что в отношении лиц, которые считаются невиновными до доказательства их вины, допускаются исключительно такие ограничения, которые необходимы для осуществления уголовно-процессуальных действий и гарантирования надежности мест заключения.

Следовательно, государство должно оценить, какие ограничения допустимы для арестованных. Федеральный Конституционный суд Федеративной Республики Германии в



своем решении от 14 марта 1972 года признал, что основные права заключенных ограничиваются исключительно законом или на основании закона (см. *BverfGE 33, 1*).

При запрете арестованным получать продовольственные посылки и передачи Управление мест заключения, являющееся органом исполнительной власти, необоснованно вторглось в законодательную сферу и нарушило статью 64 Конституции, которая устанавливает, что законодательное право принадлежит Саэме, а также народу в порядке и размерах, предусмотренных Конституцией [см. *Решение Конституционного суда от 11 марта 1998 года по делу № 04-05(97)*].

**Таким образом, ограничение основных прав арестованных допускается исключительно законом или на основании закона.**

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

**р е ш и л :**

**признать Правила внутреннего распорядка следственных тюрем, утвержденные приказом Управления мест заключения № 63 от 9 мая 2001 года, в части о запрете продовольственных посылок и передач не соответствующими статье 64 Конституции Латвийской Республики.**

Решение вступает в силу в момент его опубликования. Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель заседания  
Конституционного суда

Ю.Елагинс

