



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 6 декабря 2004 года

Дело №. 2004-14-01

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

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17 и статьи 28.¹ закона О Конституционном суде,

по заявлению Административного окружного суда

в письменном процессе на судебных заседаниях 9 и 16 ноября 2004 года рассмотрел дело

“О соответствии части шестой статьи 61 Иммиграционного закона статье 92 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. До 1 мая 2003 года порядок въезда, пребывания и выдворения иностранных граждан и лиц без подданства регулировал закон Латвийской Республики “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранных граждан и лиц без подданства”. Порядок, в

котором выдавались разрешения на въезд в Латвию, определяли правила Кабинета министров Nr. 131 от 6 апреля 1999 года “О порядке выдачи виз Латвийской республики”. Пункт 22.13. последних определял, что виза не выдается, если лицо “является участником преступной, тоталитарной, террористической, антигосударственной или иной организации, использующей насильственные методы, или данное лицо в иной форме создает угрозу безопасности государства и общественному порядку Латвийской Республики, Эстонской Республики и Литовской Республики”. В свою очередь, пункт 24 тех же самых правил предусматривал, что решение о включении лица в список тех лиц, въезд которым в Латвийскую Республику запрещен, в этом случае принимает министр внутренних дел. Ни данные правила, ни упомянутый закон не предусматривали порядок оспаривания или обжалования решения министра внутренних дел.

2. Саэйма Латвийской Республики (далее – Саэйма) 31 октября 2002 года принял Иммиграционный закон. С его вступлением в силу 1 мая 2003 года утратил силу как закон “О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранных граждан и лиц без подданства”, так и правила Кабинета министров Nr. 131 от 6 апреля 1999 года “О порядке выдачи виз Латвийской республики”.

Статья 61 Иммиграционного закона предусматривает случаи, когда лицо включается в список тех лиц, въезд которым в Латвийскую Республику запрещен (далее – список), определяет должностных лиц, имеющих право принимать решения о включении иностранного гражданина в этот список (далее – решение). Закон уполномочил принимать решение: министра внутренних дел, министра иностранных дел, директора Консульского департамента или соответствующим образом уполномоченное должностное лицо дипломатического представительства, начальника Управления гражданства и миграции и

начальника Государственной пограничной службы. Каждое из упомянутых должностных лиц действует в рамках своей компетенции.

Согласно части первой статьи 61 Иммиграционного закона министр внутренних дел принимает решение, если:

“1) у компетентных государственных учреждений имеется основание считать, что иностранный гражданин действует в антигосударственной или преступной организации или является их членом;

2) у компетентных государственных учреждений имеется основание считать, что иностранный гражданин создает угрозу безопасности государства или общественному порядку и безопасности или, появившись в Латвии, может помешать работе правоохранительных учреждений или предварительного следствия в раскрытии преступного деяния;

3) у компетентных государственных учреждений имеется основание считать, что иностранный гражданин совершил или планирует совершить тяжкое или особо тяжкое преступление;

4) иностранный гражданин совершил преступление против человечества, международное или военное преступление или участвовал в массовых репрессиях, если таковые констатированы решением суда;

5) компетентные учреждения иностранного государства предоставили информацию, которая запрещает иностранному гражданину въезжать и пребывать в Латвийской Республике;

б) въезд и пребывание иностранного гражданина в Латвийской Республике нежелательны в силу других причин на основании предоставленного компетентными учреждениями Латвийской Республики заключения.”

В свою очередь, когда иностранный гражданин является нежелательным для Латвийской Республики лицом (*persona non grata*), то

согласно части второй статьи 61 Иммиграционного закона решение о его включении в список принимает министр иностранных дел.

Част шестая статьи 61 Иммиграционного закона определяет, что “решение, принятое согласно части первой или второй настоящей статьи, не подлежит обжалованию”.

3. Статья 6 закона Об учреждениях государственной безопасности предусматривает: “Если лицо считает, что учреждение государственной безопасности своими действиями нарушило его законные права и свободы, данное лицо имеет право подать жалобу прокурору, который, проведя проверку, дает заключение о соответствии закону действий должностного лица учреждения государственной безопасности, или обратиться с иском в суд.”

4. Заявитель – Административный окружной суд на судебном заседании 14 мая 2004 года в связи апелляционной жалобой Эльвиры Петрюк на решение суда Центрального района города Риги от 19 января 2004 года рассмотрел административное дело – жалобу Эльвиры Петрюк (заявление) о противоправных действиях должностного лица Министерства внутренних дел.

4.1. Из заявления и приложенных к нему документов следует, что заявитель просит оценить соответствие части шестой статьи 61 Иммиграционного закона статье 92 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). В то же время только по решению, которое принято согласно части первой статьи 61 Иммиграционного закона (далее – оспариваемая норма).

4.2. По упомянутому делу констатировано, что Эльвира Петрюк просила выдать постоянный вид на жительство в Латвийской Республике, но в разрешении отказано решением государственного секретаря Министерства внутренних дел от 13 сентября 2002 года (документ

№. 1/33-188-p), поскольку приложенные к заявлению документы не соответствуют действительности.

13 декабря 2002 года Полиция безопасности в письме №. 21/1-2091 согласно пункту 22.13. правил Кабинета министров №. 131 просила Управление гражданства и миграции Министерства внутренних дел включить гражданку Молдовы Эльвиру Петрюк (Elvīra Petriuca) в список тех лиц, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается на постоянной основе. Приняв это во внимание, министр внутренних дел распоряжением от 20 декабря 2002 года за №. 937 “О включении лица в список тех лиц, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается” дал указание включить Эльвиру Петрюк в список.

28 февраля 2003 года Э.Петрюк в заявлении на имя государственного секретаря Министерства внутренних дел просила отменить решение от 13 сентября 2002 года о невыдаче постоянного вида на жительство.

26 марта 2003 года государственный секретарь Министерства внутренних дел сообщил Э.Петрюк (документ №. 1/33-473-515-P), что на основании распоряжения министра внутренних дел за №. 937 Э.Петрюк въезд в Латвийскую Республику запрещается на неопределенный срок и принято решение о включении ее в список тех лиц, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается.

Рассмотрев жалобу Э.Петрюк на противоправные действия должностного лица Министерства внутренних дел, суд Центрального района города Риги 19 января 2004 года отклонил ее. Решение мотивировано таким образом, что Э.Петрюк включена в список тех лиц, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается. В связи с чем в соответствии с пунктом 7 части первой статьи 34 Иммиграционного

закона вид на жительство не подлежит выдаче и жалоба Э.Петрюк не подлежит удовлетворению.

Полиция безопасности 14 мая 2004 года дала ответ представителю Э.Петрюк о проведенной проверке, в результате которой снят запрет на въезд в отношении Э.Петрюк (документ №. 21/1-1860). И на заседании Административного окружного суда представительница Министерства внутренних дел предъявила письмо Министерства внутренних дел от 14 мая 2004 года за №. 1/35-1214, в котором разъясняется, что в отношении Э.Петрюк запрет на въезд отменен. Тем не менее представитель Э.Петрюк свою жалобу поддержал и просил суд рассмотреть дело по существу и отменить распоряжение министра внутренних дел №. 937.

4.3. Административный окружной суд в своем решении указал, что лицу не разрешено обжаловать в суд решение министра внутренних дел, установившее конкретные публичные правоотношения, а также не обеспечена возможность альтернативной эффективной процедуры.

Рассмотрев жалобу Э.Петрюк на решение суда Центрального района города Риги, Административный окружной суд 14 мая 2004 года постановил приостановить судопроизводство по административному делу и внести в Конституционный суд заявление о соответствии части шестой статьи 61 Иммиграционного закона статье 92 Конституции.

Административный окружной суд пришел к выводу, что “распоряжение министра внутренних дел о включении лица в список тех лиц, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается, является административным актом в понимании закона Об административном процессе: он является внешним актом, изданным государственным учреждением в сфере публичного права в отношении индивидуально определенного лица или лиц, устанавливая, изменяя, констатируя или прекращая конкретные правоотношения”.

5. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазйма – в ответном письме указал, что оспариваемая норма не противоречит статье 92 Конституции.

Государство обеспечило лицу такие эффективные правовые средства защиты, насколько это возможно, принимая во внимание тот факт, что для информации, связанной с теми лицами, которым въезд в Латвийскую Республику запрещается, установлен статус информации ограниченного доступа. Сазйма поясняет, что “министр внутренних дел может принять решение о включении лица в список только в предусмотренных Иммиграционным законом случаях и только на основании заключения компетентных учреждений или решения суда. В соответствии с законом Об учреждениях государственной безопасности компетентными учреждениями считаются все упомянутые в этом законе учреждения в соответствии с объемом их компетенции”. Если лицо считает, что учреждение государственной безопасности своими действиями нарушило его законные права и свободы, данное лицо вправе в установленном статьей 6 закона Об учреждениях государственной безопасности порядке подать жалобу прокурору, который соответственно оценивает нарушение прав лица и его соразмерность с теми интересами безопасности государства, которые необходимо охранять.

Легитимной целью оспариваемой нормы является охранять безопасность государства и общества, а также создать скорое и эффективное средство на случаи, когда имеется угроза безопасности государству и обществу. Сазйма считает, что оспариваемая норма необходима для демократического общества и соразмерна с его целью – защитой безопасности государства и общества, а также обеспечением неразглашения информации ограниченного доступа.

В то же время в ответном письме указано, что “хотя оспариваемая норма запрещает иностранным гражданам въезжать в Латвию на

неопределенный срок, одновременно другие нормы закона обеспечивают пересмотр такого решения в любое время по просьбе лица, в связи с чем обеспечивается, что основание запрета на въезд проверяется и, при изменении обстоятельств, отменяется”.

Сазйма свое мнение обосновывает многочисленными решениями Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ), в которых ЕСПЧ признало право государства установить порядок въезда и пребывания иностранных граждан, а также право выдворить лицо, если оно угрожает общественной безопасности и эти угрозы соразмерны с ограничением прав лица. Государство вправе выдворить иностранных граждан, что соответствует Европейской конвенции О правах человека и основных свободах (далее – Конвенция), если выдворение не ограничивает другие права, которые Конвенцией гарантированы лицу.

В качестве аргумента Сазйма указывает, что “и в других государствах существует такая же точно норма, что ограничение иностранному гражданину въезжать в государство не подлежит обжалованию, а именно, в законе Венгрии в отношении иностранных граждан имеется норма, которая аналогична оспариваемой норме”.

6. Министерство внутренних дел (далее – Министерство), отвечая на поставленные Конституционным судом вопросы, указывает, что министр внутренних дел решение о включении иностранного гражданина в список принимает в строго регламентированных случаях, когда “угроза интересам государства и всего общества является очень существенной, и необходимы незамедлительные действия”. Одновременно Министерство отмечает, что в случае принятия упомянутого решения основанием для затрагивания прав лица является не столько принятое решение, а скорее решение конкретного суда или заключение компетентного учреждения (учреждения государственной безопасности). По этой причине наиболее эффективным механизмом, как лицу защищать свои

права, является обжалование конкретного судебного решения в установленном нормативными актами порядке или обращение с жалобой к прокурору в установленном статьей 6 закона Об учреждениях государственной безопасности порядке. Таким образом соблюдаются установленные статьей 92 Конституции права лица на справедливый суд.

Ни статья 116 Конституции, ни также Конвенция не предусматривают абсолютизацию прав и свобод лица. Обязанностью государства является согласно статье 13 Конвенции обеспечить в государственных учреждениях эффективный механизм защиты содержащихся в Конвенции прав и свобод лица.

Министерство указывает, что содержащаяся в части шестой статьи 61 Иммиграционного закона норма связана с миграционной политикой. Если государство выдворяет иностранного гражданина на основании обеспечения интересов общественного порядка или основываясь на соблюдении интересов безопасности, то согласно пункту 2 Седьмого протокола Конвенции государство вправе выдворить иностранного гражданина, перед тем как он в установленном пунктом 1 порядке реализовал право на обжалование этого решения.

Целью демократического общества является не только гарантировать лицу широкие права по обжалованию принятого в отношении него решения, но и также сбалансировать эти права с интересами безопасности государства и правами и свободами других проживающих в государстве лиц. Министерство считает, что “часть шестая статьи 61 Иммиграционного закона является механизмом защиты установленных статьей 116 Конституции интересов”.

7. Государственное бюро по правам человека считает, что отдельные содержащиеся в статье 92 Конституции права могут быть ограничены, если имеется угроза безопасности государства, однако определенно нельзя ограничить содержащуюся в статье 92 Конституции

гарантию – доступность суда. Данное право по существу не может подвергаться ограничению.

Часть выводов

8. Первое предложение статьи 92 Конституции определяет, что “каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде”. Тем не менее это не означает, что лицу гарантируется решение в суде любого важного для него вопроса.

Согласно выводу, к которому уже многократно приходили в решениях Конституционного суда, если имеются сомнения по содержанию включенных в Конституцию норм по правам человека, они толкуются по возможности в соответствии с той интерпретацией, которая используется в международной практике применения норм по правам человека (см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу Nr. 2000-03-01).

Содержащаяся в статье 92 Конституции норма, равно как статья 6 Конвенции, предусматривает право на справедливый суд. Тем не менее ЕСПЧ признает, что право обращаться в суд не является абсолютным. Это право может быть ограничено постольку, поскольку его не лишают по существу (см. §38 решения ЕСПЧ по делу “Golder v. The United Kingdom”, §50 по делу “Stubbings and Others v. The United Kingdom”).

И Конституционный суд указал: хотя Конституция непосредственно не предусматривает случаи, при которых право на справедливый суд могло бы быть ограничено, оно тем не менее не является абсолютным. Конституция является единым целым и содержащиеся в ней нормы подлежат системному толкованию (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября по делу Nr. 2002-04-03, пункт 1 части выводов решения от 26 ноября 2002 года

по делу Nr. 2002-09-01 и пункт 1.1. части выводов решения от 27 июня 2003 года по делу Nr. 2003-04-01). Допущение, что к предусмотренным статьей 92 Конституции правам каждого конкретного лица нельзя установить ограничения вообще, вступает в противоречие как с гарантированными Конституцией основными правами других лиц, так и с другими нормами Конституции (см. решение Конституционного суда от 26 ноября 2002 года по делу Nr. 2002-09-01 и пункт 1.1. части выводов решения от 27 июня 2003 года по делу Nr. 2003-04-01).

9. Согласно выводам ЕСПЧ, право обращаться в суд можно ограничить, если ограничение в отношении предусмотренных частью первой статьи 6 Конвенции прав установлено законом, ограничение имеет легитимную цель и ограничение соразмерно с легитимной целью (см. §65 решения ЕСПЧ по делу “*Fayed v. the UK*”).

9.1. Право обращаться в суд ограничено установленной частью шестой статьи 61 Иммиграционного закона правовой нормой, которая содержит в себе запрет для суда рассматривать дело по существу.

Таким образом, ограничение установлено законом.

9.2. Целью оспариваемой нормы является защитить безопасность государства и общества. ЕСПЧ признал, что защита национальной безопасности является легитимной целью, из-за которой могут быть установлены ограничения для права обращаться в суд (см. §26 решения ЕСПЧ по делу “*Devenney v. The United Kingdom*”, §76 по делу “*Tinnelly & Sons Ltd and Other and McElduff and Others v. The United Kingdom*”).

Таким образом, у ограничения имеется легитимная цель.

9.3. Если имеется легитимная цель, необходимо оценить, обеспечено ли равновесие между охраняемыми интересами национальной безопасности, на которые ссылается учреждение, и влиянием использованных с этой целью средств на право подателя жалобы

обращаться в суд. Для установления соразмерности ограничения, надлежит оценить, является ли оно по возможности щадящим средством, а именно, нельзя ли достичь цели менее ограничительными для основных прав средствами.

Парламентская Ассамблея Совета Европы в своей рекомендации Nr. 1402 (1999) о контроле внутренних (национальных) служб безопасности в государствах-участниках Совета Европы указала, что национальные службы безопасности часто ставят интересы государства выше прав индивида и в случае, если данные службы недостаточно контролируются, существует риск, что может иметь место злоупотребление властью и несоблюдение прав человека [*Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in Council of Europe member states, para 2*]. Внутренние службы безопасности должны быть уполномочены исполнять свою легитимную цель – охранять безопасность государства, но им не может быть дана неконтролируемая возможность нарушать основные права и свободы. Должно быть достигнуто равновесие между правом демократического общества на национальную безопасность и правами человека индивида.

Парламентская Ассамблея Совета Европы подчеркивает, что “судебная власть должна быть уполномочена реализовывать широкий *a priori* и *ex post facto* контроль [...]. Реализуя *ex post facto* контроль, важным является принцип, что у лица, которое считает, что его права нарушены действием (или бездействием) учреждений безопасности, должно быть право требовать возмещения в суде или другом судебном учреждении. У суда должна быть возможность оценить, совершено ли действие, на которое распространяется жалоба, в рамках компетенции и не имело ли место чрезмерное давление на индивида или злоупотребление дискретной властью в отношении индивида” [*Recommendation 1402 (1999) Control of*

internal security services in Council of Europe member states, Guidelines, para C.iii].

10. В соответствии со статьей 61 Иммиграционного закона в основе решения министра лежит заключение компетентного (в конкретном случае – государственной безопасности) учреждения. Лицо, оспаривающее его включение в список, по существу не соглашается с указанными в заключении фактами, которые часто связаны с вопросами государственной безопасности. При рассмотрении таких жалоб неизбежным может быть использование конфиденциальных материалов. И хотя в связанных с национальной безопасностью делах возможность правовой проверки в большей степени ограничена, учреждения тем не менее не могут быть освобождены от эффективного контроля судебной власти во всех случаях, как только они утверждают, что вопрос связан с национальной безопасностью и терроризмом (см. §131 решения ЕСПЧ по делу “*Chahal v. The United Kingdom*”).

И хотя границы применения содержащихся в части первой статьи 6 Конвенции и первом предложении статьи 92 Конституции прав в таких делах могут быть сужены, это не означает, что не существует никаких гарантий защиты прав. Так установлено в статье 13 Конвенции, которая гарантирует средство защиты каждому, кто считает, что нарушены предусмотренные Конвенцией права и свободы. Данная статья как “дополнение” к другим статьям, поскольку не формулирует конкретные права, но служит процессуальной гарантией этих прав (см., например, §64 решение ЕСПЧ по делу “*Klass and others v. Germany*”).

ЕСПЧ многократно указывал, что “в случаях, когда замешана национальная безопасность, “эффективная защита” в понимании статьи 13 должна означать “защиту, которая эффективна настолько, насколько таковой она может быть”, принимая во внимание необходимость

ссылаться на источники секретной информации” (см. §142 решения ЕСПЧ по делу “*Chahal v. The United Kingdom*”).

Основываясь на практике ЕСПЧ в связи со статьей 13 Конвенции, можно прийти к выводу, что обеспечение требования эффективной защиты не зависит только от возможности обращаться в суд, но и от всего механизма надзора и его работы.

Если в основе затрагивания лица лежит заключение компетентных учреждений (учреждений государственной безопасности), на основании которых министр внутренних дел принял решение, можно согласиться с указанным в письме министерства, что у лица имеется возможность защищать свои права, обратившись в установленном статьей 6 закона Об учреждениях государственной безопасности порядке с жалобой к прокурору. Государство в данном случае в отношении оценки действий учреждений безопасности обеспечило индивиду средство защиты, которое эффективно настолько, насколько оно может быть эффективно при обстоятельствах, когда речь идет о безопасности государства и, возможно, об использовании конфиденциальной информации. Конституционный суд в своих решениях уже указывал, что “прокуратуру в Латвии можно считать эффективным и доступным средством защиты, поскольку статус и роль прокурора по надзору за законностью обеспечивает независимое и объективное рассмотрение жалобы в соответствии со статьей 13 Конвенции” (см. решения Конституционного суда от 11 октября 2004 года по делу Nr. 2004-06-01, от 23 апреля 2003 года по делу Nr. 2002-20-0103).

Таким образом, в отношении оценки заключения компетентных (государственной безопасности) учреждений государство обеспечило эффективную защиту в понимании статьи 13 Конвенции.

11. В свою очередь, статья 64 Иммиграционного закона позволяет иностранным гражданам просить министра внутренних дел принять решение о сокращении срока запрета на въезд или отменить запрет на въезд, если изменились обстоятельства, на основании которых иностранный гражданин был включен в список. Хотя и Саэйма указывает, что данная норма обеспечивает пересмотр решения в любое время по просьбе лица, тем не менее она распространяется только на случаи, когда изменились обстоятельства.

12. Пункт 2 статьи 2 закона Об административном процессе в качестве одной из основных целей данного закона определяет подчинение деятельности исполнительной власти независимому, объективному и компетентному контролю судебной власти.

Согласно части первой статьи 103 упомянутого закона сущностью административного судопроизводства, среди прочего, является судебный контроль за законностью и обоснованностью изданного учреждением административного акта. Заявление об отмене административного акта можно подать в суд и судебный процесс в данном случае происходит согласно закону Об административном процессе, обеспечивая его основные цели. Данными нормами законодатель закрепил принцип доступности суда.

Таким образом, законодатель установил для лица широкие возможности для обращения в суд, если действие (бездействие) государства затрагивает его законные интересы.

13. Оспариваемая норма касается решения министра, обжалование которого не допускается. Поэтому подлежит выяснению, является ли упомянутое решение министра административным актом, которое в соответствии с законом Об административном процессе подлежало бы обжалованию.

Согласно части третьей статьи 1 закона Об административном процессе административный акт это внешний правовой акт, которое учреждение издает в сфере публичного права в отношении индивидуально определенного лица или лиц, устанавливая, изменяя, констатируя или прекращая конкретные правоотношения или констатируя фактическую ситуацию. Решение министра внутренних дел о включении лица в список надлежит считать административным актом, если оно соответствует всем пяти основным признакам административного акта.

Во-первых, решение министра внутренних дел является изданным учреждением актом, потому-что решение о включении лица в список издает министр внутренних дел, которому упомянутые полномочия предоставлены частью первой статьи 61 Иммиграционного закона и пунктом 8 статьи 1 и статьей 19 закона Об устройстве государственного управления. В свою очередь, учреждение, издавшее правовой акт, является субъектом права (институция, структурное подразделение или должностное лицо), которому нормативным актом предоставлены определенные государственные властные полномочия в сфере государственного управления.

Во-вторых, решение министра внутренних дел является публично правовым, поскольку регулирующие его принятие правовые нормы это нормы публичного права, то есть соответствующая правовая норма по своему характеру является такой, которую может применять только наделенный государственной властью субъект права. Право принять решение о включении лица в список как исключительное право принадлежит министру внутренних дел, реализующий в данном случае государственную власть.

В-третьих, решение министра внутренних дел касается индивидуально определенных лиц, поскольку своим решением министр

внутренних дел включает в список конкретных лиц, в данном случае Эльвиру Петрюк.

В-четвертых, решением министра внутренних дел констатируются конкретные правоотношения, поскольку им устанавливается публично-правовое положение лица.

В-пятых, решение министра внутренних дел это правовой акт, поскольку оно вызывает правовые последствия. Административным актом может быть только такое действие, которое имеет влияние вне административного учреждения (см. *Paine Francis Jozefs. Всеобщее административное право Германии. Закон Германии Об административном процессе.* – Рига: Агентство дома правосудия, 2002 [XXVI], стр. 116). Суд Европейского Сообщества (*Court of Justice*) установил, что в каждом отдельном случае надлежит оценить, каким является влияние соответствующего решения вовне, то есть, надлежит оценить соответствующие правовые последствия (см. *Schwarze J. European Administrative Law.* – London: Sweet and Maxwell, 1992, p.p. 958-960). Если у акта не имеется внешних правовых последствий, то это не административный акт. Правовые последствия решения министра внутренних дел направлены на то, чтобы повлиять на правоотношения вне учреждения, значит оно является внешним правовым актом..

Следует признать, что в контексте данного дела возможна ситуация, когда лицо включено в список, однако само, возможно, никогда об этом не узнает, поскольку соответствующее решение не подлежит сообщению лицу. Решение министра в силе с момента его издания независимо от того, информировано ли лицо об этом решении, в отношении же конкретного лица оно вступает в силу с момента, когда его доводят до сведения лица, то есть, когда лицо выразило желание въехать в государство или получить вид на жительство.

Таким образом, решение министра внутренних дел является административным актом и в отношении конкретного лица оно вступает в силу с момента, когда применяется в урегулировании конкретных отношений и сообщается адресату.

14. И Суд Европейского Сообщества установил, что случаи, когда трудно провести границу между административными актами и правовыми средствами, не являющимися обязательными, надлежит разрешать в пользу индивида, чтобы он мог максимально защитить свои права.

Точно также не во всех случаях безопасность государства как цель может быть основой для ограничения прав лица. Оценка такого факта может быть подведомственна суду.

“И хотя процессуальные ограничения могут быть необходимы, чтобы обеспечить исключение вредного для национальной безопасности информационного потока, и хотя могла бы иметь место необходимость в предоставлении любому независимому учреждению, рассматривающему жалобы на решения по депортации, широты в оценке границ исполнительной власти в вопросах национальной безопасности, это ни в коем случае не может оправдать полное исключение правовых средств во всех случаях, когда исполнительная власть считает за лучшее сослаться на термин “безопасность государства” (§137 решения ЕСПЧ по делу “*Al Nashif v. Bulgaria*”).

ЕСПЧ указывает, что к сфере безопасности государства относятся также такие вопросы, которые для надлежащей оценки могут быть внесены в суд. Допуская ситуацию, что судебный контроль исключается полностью всегда, если только в аргументах приводится безопасность государства, то возможно существенное ограничение предусмотренной правовыми актами возможности защиты прав человека и необоснованное освобождение государственных учреждений от ответственности (см. §62

решения ЕСПЧ по делу “Tinnelly & Sons Ltd and Other and McElduff and Others v. The United Kingdom”).

Таким образом, установленное ограничение не является по возможности щадящим ограничительным средством (для достижения цели возможно использовать менее ограничительное для основных прав средство). Это означает, что ограничение не соразмерно с легитимной целью. Значит, оспариваемая норма несоразмерно ограничила право лица на справедливый суд.

15. ЕСПЧ указывает, что установление порядка, как контролировать въезд и пребывание иностранных граждан, особенно, как регулировать выдворение тех иностранных граждан, которые признаны виновными в преступлениях, является компетенцией любого государства (*см. §31 решения ЕСПЧ по делу “C. v. Belgium”*).

Как Конституционный суд уже указывал в своих решениях, упомянутое в статье 92 Конституции понятие “справедливый суд” содержит два аспекта, а именно, “справедливый суд” как институция независимой судебной власти, рассматривающая дело, и “справедливый суд” как надлежащий, правовому государству соответствующий процесс, в котором дело рассматривается (*см. решение Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу Nr. 2001-10-01 и решение от 23 апреля 2003 года по делу Nr. 2002-20-0103*).

То, что решение министра внутренних дел может быть связано с интересами безопасности государства, не запрещает государству установить такую процедуру, когда институции судебной власти в установленных случаях и в установленном порядке могут ознакомиться с материалами, связанными с безопасностью государства. Соответствующая институция может самостоятельно решать о предъявлении лицу отдельных материалов в необходимом объеме, если только эти материалы не содержат государственную тайну. Такое

решение предусматривает и статья 6 Конвенции в увязке со статьей 5, возлагающая, среди прочего, на государства особую позитивную обязанность, согласно которой им надлежит создавать институциональную инфраструктуру, необходимую для реализации справедливого правосудия, а также надлежит вводить нормы права, гарантирующие, что сама процедура является справедливой и объективной (см. *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Council of Europe, 1996, p. 157*).

В качестве примера ЕСПЧ в решении по делу *Čahals pret Arvienoto Karalisti* указал на разработанный Канадой эффективный механизм контроля, обеспечивающий легитимную защиту интересов безопасности в отношении добытой следственным путем информации и ее источников и в то же время гарантирующий индивиду существенный уровень процессуальной защиты (см. §131 решения ЕСПЧ по делу “*Chahal v. The United Kingdom*”). Упомянутый механизм контроля предусмотрен в законе Канады Об иммиграции и защите беженцев (*Immigration and Refugee Protection Act, 2001, с. 27, <http://laws.justice.gc.ca/en/I-2.5/index.html>, просмотрен 05.10.2004.*), в главе 9 которого “Защита информации” установлен порядок, в котором суд обеспечивает защиту конфиденциальности сокрытой информации.

Таким образом, оспариваемая норма не обеспечивает гарантированное статьей 92 Конституции право лица на справедливый суд.

16. Согласно части третьей статьи 32 закона О Конституционном суде правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей вышестоящей по юридической силе правовой норме, считается не имеющей силы со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

Принимая решение о времени, с которого оспариваемая норма теряет силу, суд принимает во внимание, что легитимной целью данной нормы является безопасность государства. Таким образом, в распоряжении законодателя должно быть достаточно долго времени, чтобы установить особый порядок, в котором суд рассматривает дела, связанные с решениями, затрагивающими вопросы безопасности государства. Означенному порядку надлежит одновременно как защищать интересы безопасности государства, так и обеспечивать право лица на справедливый суд.

Постановляющая часть

На основании статей 30-32 закона О Конституционном суде, Конституционный суд

постановил:

Признать совокупность слов части шестой статьи 61 Иммиграционного закона “Решение, принятое согласно части первой настоящей статьи, обжалованию не подлежит” не соответствующей статье 92 Конституции Латвийской Республики и не имеющей силу с 1 мая 2005 года.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания
Эндзиньш

А.