



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2010-01-01

Рига, 7 октября 2010 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Винета Муйжниеце и Викторс Скудра,

по заявлениям Бертольта Мартина Флика (*Bertolt Martin Flick*), объединения политических партий «Союз Зеленых и Крестьян» и Владимира Черкасова (далее вместе – «Заявители»),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 16, статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 14 сентября 2010 года рассмотрел дело

«О соответствии статьи 286¹⁴ Кодекса Латвии об административных правонарушениях статьям 91 и 92 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. На момент подачи заявлений статья 286¹⁴ Кодекса Латвии об административных правонарушениях (далее – КоАП) предусматривала:

«Постановление суда апелляционной инстанции обжалованию не подлежит и вступает в силу в день его составления» (далее – оспариваемая норма).

2. Заявители указывают, что оспариваемая норма противоречит статье 92 Конституции, если включенные в эту статью основные права интерпретируются во взаимосвязи со статьей 89 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и статьей 2 протокола № 7 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Несмотря на то, что ни нормы Конституции, ни нормы Конвенции не предусматривают, что необходимо допускать рассмотрение любого административного дела в суде вышестоящей инстанции, характер соответствующего административного дела может служить основанием для установления по таким делам возможностей обжалования. Имеется в виду, что часть дел об административных правонарушениях, с учетом применяемой санкции, по характеру можно сравнить с уголовными делами.

Оспариваемая норма предусматривает ограничение основных прав Заявителей, так как лишает их права обжаловать постановление по делам об административных правонарушениях.

В заявлениях указано, что невозможно усмотреть легитимную цель оспариваемой нормы. Аннотация к законопроекту также не содержит обоснования необходимости принятия оспариваемой нормы. Из стенограммы заседания Сазьмы (парламента) Латвийской Республики (далее – Сазьма) ясно, что упомянутый законопроект был принят без дебатов. Заявители допускают, что легитимной целью оспариваемой нормы может быть обеспечение надлежащего функционирования Департамента по административным делам (далее – Сенат) Сената Верховного суда Латвийской Республики посредством освобождения его от рассмотрения незначительных дел. Однако законодатель не учел того, что Сенат решает принципиальные вопросы материального и процессуального права,

являющиеся значительными и в делах об административных правонарушениях. Предотвращение формирования юдикатуры Сената по делам об административных правонарушениях мешает обеспечению защиты основных прав многих лиц.

Заявители обращают внимание Конституционного суда на то, что в 2008 году дела об административных правонарушениях составляли лишь 10 процентов всех дел Сената. Таким образом, в результате принятия оспариваемой нормы произошло «снижение загруженности Сената лишь в размере нескольких десятков дел».

В заявлениях подчеркивается то, что установленное оспариваемой нормой ограничение было бы соразмерным единственно в том случае, если бы не существовали другие, настолько же эффективные, средства. Более щадящим средством можно считать установленное статьей 338¹ Административного процессуального закона (далее – АПЗ) право Сената на распорядительном заседании принять решение об отказе в возбуждении кассационного судопроизводства.

Дело по конституционной жалобе Б. М. Флика было возбуждено также в отношении соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции. В конституционной жалобе указано, что наложенное административное наказание по сути следует считать административным актом в понимании части третьей статьи 1 АПЗ. АПЗ, в свою очередь, позволяет обжаловать любой административный акт в трех судебных инстанциях. Лица, на которых налагается административное наказание, находятся в сравнимых условиях с лицами, в отношении которых издаются административные акты. Таким образом, недопустима ситуация, в которой законодатель предусматривает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковом положении.

Кроме того, Б. М. Флик указывает, что наложенный на него денежный штраф превышал сумму минимального денежного штрафа, установленную на тот момент статьей 41 Уголовного закона. Согласно Уголовно-процессуальному закону, любое уголовное наказание подлежит обжалованию

в кассационном порядке. Таким образом, непонятна причина, по которой законодатель наделяет правом доступа к кассационной инстанции лицо, к которому в рамках уголовного дела было применено меньшее наказание, нежели к самому Б. М. Флику.

После ознакомления с материалами дела в дополнение было указано, что легитимной целью оспариваемой нормы нельзя признать уменьшение трудовой загруженности Сената. Для достижения этой цели доступны другие, менее ограничивающие средства, например, рассмотрение дел в письменном процессе.

Имеющиеся в деле заключения не дают оценку тому, что часть дел об административных правонарушениях включает признаки гражданских дел. В этом аспекте наблюдается нарушение принципа равенства в сравнении с включенными в Гражданский процессуальный закон (далее – ГПЗ) правам лиц на подачу кассационной жалобы.

В заявлениях изложена просьба с учетом вышеизложенного признать оспариваемую норму не соответствующей статьям 91 и 92 Конституции, в отношении же Заявителей – не соответствующей Конституции с момента принятия этой нормы.

3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазэйма – не согласна с аргументами Заявителей и просит Конституционный суд признать оспариваемую норму соответствующей правовым нормам высшей юридической силы.

Оспариваемая норма была принята после длительных дискуссий, начатых Юридической комиссией Сазэймы 10 октября 2007 года. Комиссия рассматривала поднятый Омбудсменом Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) вопрос о поправках к КоАП, касающихся соответствия порядка обжалования административного ареста нормам прав человека. Одновременно рассматривались и возможные решения оптимизации обжалования дел об административных правонарушениях. Предложенные решения в числе

прочего предусматривали и уменьшение числа судебных инстанций по делам об административных правонарушениях.

На нескольких заседаниях Юридическая комиссия обсуждала и оценивала различные предложения – как предложение сохранить для дел об административных правонарушениях кассационную инстанцию, но сократить сроки осуществления некоторых процессуальных действий, так и предложение отказаться от кассационной инстанции по упомянутым делам. В ходе дискуссий было сделано заключение, что в делах об административных правонарушениях суд кассационной инстанции не является обязательным, так как более важную роль в обеспечении прав лица играет именно суд апелляционной инстанции. Кроме того, представители Верховного суда Латвийской Республики (далее – Верховный суд) выразили возражения против кассационной инстанции по делам об административных правонарушениях.

При оценке соответствия оспариваемой нормы Конвенции необходимо учитывать то, что статья 13 Конвенции требует обеспечения эффективной защиты в государственных институциях, но не предписывает рассмотрение вопроса в суде. В свою очередь, часть первая статьи 6 Конвенции предусматривает обязанность рассматривать определенные дела в суде, однако не требует обеспечения возможности обжаловать постановление суда в суде апелляционной или кассационной инстанции. Статья 2 протокола № 7 Конвенции предписывает, что при нескольких определенных условиях в случае применения уголовно-правовой санкции должна иметься возможность обжаловать судебное постановление в суде вышестоящей инстанции.

Сазйма считает, что оспариваемая норма соответствует всем упомянутым нормам Конвенции, так как предусматривает как доступ к суду, так и обжалование судебного постановления в апелляционном порядке. Таким образом, отсутствует необходимость в оценке того, приравнивается ли конкретное взыскание к санкции уголовно-правового характера.

Сазйма считает необоснованными и аргументы Б. М. Флика о том, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции, так как наложенный на него денежный штраф превышал сумму минимального денежного штрафа, установленную статьей 41 Уголовно-процессуального закона. Например, Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) признал, что грозящие лицу последствия – административный арест – недостаточно тяжелы для того, чтобы классифицировать нарушение как принадлежащее к сфере уголовного права.

Следует учитывать также то, что последствия уголовного наказания более тяжелы, и на лиц, к которым было применено какое-либо из предусмотренных Уголовным законом наказаний, налагаются более широкие ограничения, нежели на лиц, к которым наказание применяется в соответствии с нормами КоАП. Нет оснований полагать, что порядок обжалования по делам об административных правонарушениях необходимо формировать по тем же правилам, что и по уголовным делам. Таким образом, оспариваемая норма, предусматривающая различное отношение, имеет под собой разумное основание и соответствует статье 91 Конституции.

В отношении соответствия оспариваемой нормы статье 92 Конституции Сазйма указывает, что содержание этой статьи шире, чем содержание соответствующих норм Конвенции.

Сазйма согласна с мнением Заявителей о том, что статья 92 Конституции не требует, чтобы по всем делам была обеспечена возможность обжалования в трех судебных инстанциях, и считает, что оспариваемая норма имеет легитимную цель – защита прав других лиц и безопасность общества. Обжалование в кассационной инстанции было бы оправданно в делах, по которым необходимо внести вклад в однородную интерпретацию закона. Кроме того, судебная юдикатура формируется не только Сенатом, но и судами первой и апелляционной инстанций.

До дня вступления в силу оспариваемой нормы упомянутые дела можно было рассматривать и в кассационном порядке, что значительно

продлевало сроки рассмотрения дел и отдаляло исполнение административного наказания. В результате этого часто происходило ущемление общественных интересов, так как лицо, совершившее административное правонарушение, могло длительно избегать административной ответственности.

Чтобы выяснить, был ли соблюден принцип соразмерности при введении ограничений на обжалование по делам об административных правонарушениях, необходимо учесть, что длительность процесса гипотетически можно было бы уменьшить и иным образом.

Первая возможность – сохранить суд кассационной инстанции, но существенно сократить сроки осуществления отдельных процессуальных действий. Однако таким образом может снизиться качество процесса. Доступность суда кассационной инстанции по таким делам не компенсировало бы возможные недостатки, допущенные первыми двумя инстанциями в результате сокращения процессуальных сроков.

Вторая возможность – модель обжалования, предусматривающая рассмотрение дела в суде первой инстанции и обжалование постановления этого суда в кассационной инстанции. Такая модель существенно бы ограничивала право лица на то, чтобы представить суду на рассмотрение полученные по делу доказательства, так как суд кассационной инстанции не занимается оценкой доказательств.

Третья возможность – сохранить возможность обжалования постановления суда в кассационном порядке, однако разрешить применение статьи 338¹ АПЗ. Этот вариант также не освободил бы Сенат от рассмотрения многих нетипичных для него вопросов и не обеспечил бы своевременное применение административных наказаний. Кроме того, упомянутая норма АПЗ не создавалась в качестве фильтра для отсеивания необоснованных и нехарактерных вопросов.

Оспариваемая норма ограничивает доступ лишь к одной из трех судебных инстанций. Такое ограничение не влияет на качество процесса

рассмотрения административного дела. Законодатель выбрал заключенное в оспариваемой норме регулирование как наиболее отвечающее интересам и в наименьшей степени ограничивающее права частного лица.

Принимая во внимание указанное выше, Саэйма просит признать оспариваемую норму соответствующей статьям 91 и 92 Конституции.

4. Министерство юстиции информирует Конституционный суд о том, что 28 ноября 2007 года была создана рабочая группа, задачей которой было разработать поправки к КоАП. Члены рабочей группы концептуально сошлись на том, что дела об административных правонарушениях по существу являются «малыми уголовными делами».

Одновременно рабочая группа рассмотрела и вопрос о том, нуждается ли рассмотрение дел об административных правонарушениях в трех судебных инстанциях, или было бы достаточно, если бы эти дела рассматривались судами первой и апелляционной инстанций. Была рассмотрена и возможность оставить кассационную инстанцию для дел об административных правонарушениях, при этом значительно сузив права доступа к суду кассационной инстанции.

Поддерживая предложение Верховного суда, рабочая группа на концептуальном уровне согласилась с тем, что в целях процессуальной экономии и целесообразного использования ресурсов государства допустимо рассмотрение дел об административных правонарушениях лишь в двух инстанциях.

Рабочая группа Министерства юстиции пришла к заключению, что из норм Конституции и международного права, а также из юдикатуры ЕСПЧ, не вытекает обязанность обеспечить рассмотрение дел об административных правонарушениях во всех трех судебных инстанциях. Одновременно был рассмотрен и вопрос о том, не могло ли у лиц сформироваться правовое доверие в отношении того, что по делам об административных правонарушениях доступны три судебных инстанции. По этой причине

Министерство юстиции дополнило поданный законопроект поправками к статье 286¹⁴ КоАП.

Министерство юстиции также указывает на то, что статистические данные о делах, находящихся в производстве Сената, не позволяют сделать однозначный вывод, что рост числа рассмотренных дел и снижение количества накопленных дел были связаны с поправками, внесенными в Кодекс Латвии об административных правонарушениях.

Аргументы Министерства юстиции, обосновывающие соответствие оспариваемой нормы Конституции, схожи с аргументами Саэймы.

5. Верховный суд указывает, что первое предложение статьи 92 Конституции в отдельных случаях гарантирует право на подачу апелляционной жалобы на решение суда первой инстанции по делу об административном правонарушении, однако само по себе не включает право на обжалование решения суда апелляционной инстанции в кассационном порядке. Таким образом, оспариваемая норма не противоречит первому предложению статьи 92 Конституции.

При оценке соответствия оспариваемой нормы принципу равенства, установленному первым предложением статьи 91 Конституции, указывается, что лицо, к которому было применено административное наказание, находится в сравнимых условиях с лицом, наказанным за совершение преступного деяния. В обоих случаях к лицам применяется публично-правовое наказание за общественно вредное нарушение. Легитимной же целью оспариваемой нормы является улучшение эффективности деятельности суда.

Административные правонарушения, как по характеру, так и по размеру применяемого наказания, являются менее тяжелыми, нежели преступные деяния. Таким образом, и ограничение прав частного лица в делах об административных правонарушениях объективно меньше. Большая часть дел об административных правонарушениях по содержанию может быть

приравнена или к очень простым и маловажным делам, или к делам, требующим скорого окончательного урегулирования правоотношений.

Кроме того, следует учитывать то обстоятельство, что по всем делам об административных правонарушениях предусмотрена апелляционная инстанция, могущая исправить ошибки первой инстанции.

Сходство между делами об административных правонарушениях и гражданскими делами в понимании Конвенции является слишком отдаленным, чтобы считать, что участники дел об административных правонарушениях и участники гражданского процесса находятся в сравнимых условиях. Кроме того, существует существенное различие: в делах об административных правонарушениях отсутствует спор между частными лицами. Спор присутствует между лицом и государством, так же, как в административных делах и уголовных делах. Регулирование в отношении дел об административных правонарушениях уместно и достаточно сравнивать только с регулированием в отношении уголовных дел и административных дел. Таким образом, Верховный суд считает, что оспариваемая норма не противоречит первому предложению статьи 91 Конституции.

В дополнение, Верховный суд указывает, что в любой категории дел, в том числе в делах об административных правонарушениях, необходимо решать принципиальные вопросы интерпретации и применения правовых норм. Таким образом, невозможно утверждать, что рассмотрение таких дел в кассационном порядке в целом было бы нецелесообразным. Сенат на основании статьи 338¹ АПЗ может обеспечить, чтобы дела, не являющиеся существенными для формирования юдикатуры, вообще не доходили до рассмотрения в кассационном порядке. Упомянутая норма часто используется и в делах об административных правонарушениях.

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен – считает, что оспариваемая норма не противоречит статьям 91 и 92 Конституции. Аргументы Омбудсмана в обоснование этого мнения схожи с аргументами Сазймы.

В дополнение, Омбудсмен указывает, что ни Конвенция, ни статья 92 Конституции не включают обязательного требования обеспечить возможность рассмотрения любого дела об административном правонарушении в суде вышестоящей инстанции. Понятие «справедливый суд» не гарантирует право на обжалование любого такого дела в апелляционной инстанции. Это признал и Конституционный суд. Таким образом, рассмотрение таких дел в кассационной инстанции не является и обязательной составной частью права на справедливый суд.

Оспариваемая норма соответствует правам человека и в том случае, если после подачи заявления в суд право на суд кассационной инстанции исключается из закона. Такой вывод вытекает также из статьи 14 принятого 9 октября 2008 года закона «Поправки к Кодексу Латвии об административных правонарушениях».

7. Приглашенное лицо – проректор Высшей Юридической школы, Dr. iur. Мартиньш Митс – указывает, что право на справедливый суд охватывает право на обжалование судебных постановлений.

Конвенция *expressis verbis* налагает обязательство обеспечить право на обжалование по делам, которые по своему характеру могут быть приравнены к уголовным. Однако Конвенция не налагает обязательства обеспечить дополнительные возможности обжалования в кассационной инстанции.

Административное взыскание, наложенное на Б. М. Флика, приравнивается к обвинению по уголовному делу в понимании статьи 2 протокола № 7 Конвенции. Таким образом, вытекающая из Конвенции обязанность государства ограничивается апелляционной инстанцией, которая обеспечивается по делам об административных правонарушениях.

Данный случай следует рассматривать в аспекте права на доступ к суду, так как государство отказалось от суда кассационной инстанции, который ранее был предусмотрен. Ограничение прав надлежащим образом предусмотрено законом, и его цель – обеспечение более эффективного

рассмотрения дел путем снижения загруженности судов – является легитимной.

Ликвидацию кассационной инстанции по делам об административных правонарушениях следует расценивать как шаг назад от достигнутого уровня защиты прав человека в рамках права на справедливый суд. Однако ядро права на доступ к суду осталось нетронутым – обеспечено рассмотрение дела по существу, как в суде первой инстанции, так и в суде апелляционной инстанции. Отсутствует и основание считать, что законодатель в рамках собственной компетенции не достиг равновесия между, с одной стороны, уменьшением загруженности судов и более эффективным рассмотрением дел и, с другой стороны, правом на доступ к суду по делам об административных правонарушениях. Следовательно, оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции, статье 6 Конвенции, а также статье 89 Конституции.

Ситуацию, в которой законом не предусмотрено право на обжалование судебного постановления в кассационной инстанции, следует оценивать иначе, нежели ситуацию, в которой такое право изначально было предусмотрено, но исключено в ходе процесса. Во втором случае необходимо рассмотреть два вопроса: во-первых, какое процессуальное регулирование применимо – старое или новое; во-вторых, обеспечивает ли новая процессуальная норма соблюдение принципа равенства.

В отношении процессуальных норм действует общепринятый принцип, заключающийся в том, что эти нормы подлежат применению с момента вступления в силу и относятся к правовым ситуациям, начавшимся до вступления нормы в силу. Этот принцип утвержден частью третьей статьи 8 КоАП, в контексте же кассационной инстанции правомерность этого принципа также подтверждает ЕСПЧ. Таким образом, нет оснований применять правовое регулирование, которое предусматривало кассационную инстанцию и было в силе в момент подачи заявления в административный районный суд.

Чтобы констатировать нарушение принципа равенства, в первую очередь необходимо удостовериться в том, что лицо, к которому было применено уголовное наказание, сравнимо с лицом, призванным к административной ответственности. К административным правонарушениям в латвийской правовой системе применяется иное регулирование, нежели в отношении преступных деяний. Различаются и оценки общественной опасности, соответствующее делопроизводство и процессы, а также правовые последствия, административных правонарушений и преступных деяний. Из этого следует вывод, что лица, наказанные в административном порядке, и лица, наказанные в уголовном порядке, не находятся в сравнимой ситуации также и в отношении права на обжалование судебного постановления в кассационной инстанции, и принцип равенства не нарушен.

Кроме того, часть вторая статьи 2 протокола № 7 Конвенции оставляет государствам-членам свободу действий даже в отношении прав на обжалование в апелляционной инстанции. Статья 6 Конвенции позволяет государству отступить от ранее гарантированных законом прав, если обеспечивается уровень требований Конвенции.

Указанный в ответном письме Сазймы аргумент о том, что нет необходимости оценивать, приравнивается ли примененное административное наказание к санкции уголовно-правового характера, обоснован лишь частично. Недостаток суровости наказания сам по себе не является причиной, по которой это наказание невозможно приравнять к санкции уголовно-правового характера. Поэтому к рассматриваемому случаю относится как статья 2 протокола № 7, так и статья 6 Конвенции.

Вопрос же о том, носит ли конкретное административное наказание частно-правовой характер, имеет, напротив, лишь вторичное значение, так как он помогает выяснить только то, следует ли в понимании Конвенции применять к этому случаю гарантии справедливого суда, вытекающие из статьи 6 Конвенции.

Таким образом, можно заключить, что нынешнее регулирование прав на обжалование по делам об административных правонарушениях соответствует статье 92 Конституции, статье 6 Конвенции, а также статье 89 Конституции.

8. Приглашенное лицо – докторант Юридического факультета Латвийского Университета Иева Вишкере – указывает, что ни из Конституции, ни из Конвенции не вытекает обязанность государства обеспечить возможность рассмотрения дела любой категории в нескольких судебных инстанциях. Даже если кассационная инстанция была создана, государство не обязано обеспечить ее доступность по всем делам.

Статья 2 протокола № 7 Конвенции предусматривает единственно право на пересмотр доказательства виновности или решения в вышестоящей инстанции. Однако и упомянутая правовая норма не предусматривает право лиц требовать пересмотра дела в суде кассационной инстанции, если государство уже обеспечило право на рассмотрение дела в суде апелляционной инстанции.

В контексте данного дела необходимо оценить, не следовало ли законодателю, принимая оспариваемую норму, взвесить, могло ли у лиц сформироваться подлежащее защите доверие в отношении того, что соответствующие дела должны рассматриваться в трех судебных инстанциях. Процессуальное право не направлено на формирование субъективных прав лица – его целью является обеспечение процессуального порядка, в котором лицо свои субъективные права может реализовать и защитить, а не сформировать новые, самостоятельные субъективные права. Таким образом, процессуальные правовые нормы обычно не могут сформировать такие права, которые в соответствии с требованиями справедливости носили бы самостоятельный характер. Право на обжалование какого-либо постановления в кассационном порядке также не считается самостоятельным субъективным

правом, так как ни у кого нет права на то, чтобы судиться «ради того, чтобы судиться».

Даже в том случае, если лицо подало заявление в административный районный суд в период, когда оспариваемая норма еще не была принята, необходимо учитывать регулирование, действующее на момент подачи кассационной жалобы. Если до вступления оспариваемой нормы в силу кассационная жалоба еще не подана соответствующим лицом, за лицом нельзя признать «приобретенное право» на рассмотрение дела в суде кассационной инстанции. Доверие лица в отношении рассмотрения дела в кассационной инстанции следовало бы признать и защищать только в том случае, если бы до вступления оспариваемой нормы в силу лицом уже был начат процесс кассационного судопроизводства или подана кассационная жалоба.

Оценивая то, соответствует ли оспариваемая норма принципу равенства, И. Вишкере указывает, что законодатель в целях процессуальной экономии и сбережения ресурсов может дифференцировать порядок обжалования дел. Однако законодатель не может действовать самовольно. Во-первых, законодатель должен обеспечить, чтобы вновь избранная модель обжалования соответствовала требованиям права на справедливый суд. Во-вторых, решение законодателя должно быть обосновано рациональными доводами о целесообразности избранной модели обжалования. В-третьих, выбор законодателя не должен вызывать нарушения принципа равенства – по схожим делам следует выбирать схожие модели обжалования. Принцип равенства следовало бы считать нарушенным, если бы по более легким и менее значительным делам предоставлялись более широкие возможности обжалования, нежели по более тяжелым и значительным делам.

Выбирая модель обжалования, законодателю следовало бы сравнить дела об административных правонарушениях с уголовными делами. Несмотря на то, что по уголовным делам обеспечена возможность обжалования как в суде апелляционной инстанции, так и в суде кассационной инстанции, порядок обжалования, установленный оспариваемой нормой, является

оправданным. Во-первых, дела об административных правонарушениях связаны с менее существенным ущемлением интересов. Во-вторых, по делам об административных правонарушениях назначается более легкое наказание, нежели по уголовным делам. В-третьих, для лица административная судимость не влечет за собой столь же суровые правовые последствия, как уголовная судимость. Таким образом, различный порядок обжалования по уголовным делам и делам об административных правонарушениях является оправданным.

Часть выводов

9. В деле № 2010-01-01 объединены три дела, в рамках которых Заявители просят Конституционный суд оценить соответствие оспариваемой нормы Конституции. Два дела были возбуждены о соответствии оспариваемой нормы статье 92 Конституции, одно дело – о соответствии оспариваемой нормы и статье 91, и статье 92 Конституции.

Из заявлений, ответного письма Сазймы, а также из мнений приглашенных лиц, следует, что ключевые вопросы по делу относятся к статье 92 Конституции и затрагивают один из аспектов права на справедливый суд – право на доступ к суду.

По этой причине Конституционный суд в первую очередь оценит соответствие оспариваемой нормы статье 92 Конституции.

10. Несмотря на то, что заявления включают требование оценить соответствие оспариваемой нормы всей статье 92 Конституции, из заявлений вытекает, что по существу оспаривается соответствие этой нормы первому предложению статьи 92, а именно – «каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде».

10.1. В практике Конституционного суда закрепилось мнение, что понятие «справедливый суд», упомянутое в первом предложении статьи 92

Конституции, кроме прочего означает надлежащий, соответствующий правовому государству процесс, в котором рассматривается дело (см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу № 2001-10-01 и пункт 9.3 решения от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01). В таком аспекте статья 92 Конституции предусматривает обязанность государства принять процессуальные нормы, в соответствии с которыми суд будет рассматривать дело в порядке, обеспечивающем принятие справедливого и объективного решения (см. пункт 8.2 решения Конституционного суда от 17 мая 2010 года по делу № 2009-93-01). Право на справедливый суд означает и то, что лицо имеет право на доступ к суду. Имеется в виду следующее: справедливость судебного разбирательства не имела бы значения, если бы не была обеспечена доступность этого процесса (см., например, пункт 8 решения от 14 марта 2006 года по делу № 2005-18-01).

Однако из первого предложения статьи 92 Конституции не вытекает обязанность государства обеспечить рассмотрение дела любой категории в нескольких судебных инстанциях (см. пункт 4 решения Конституционного суда от 17 января 2002 года по делу № 2001-08-01 и пункт 11 решения от 2 июня 2008 года по делу № 2007-22-01).

10.2. При выяснении содержания установленных Конституцией основных прав необходимо принимать во внимание и международные обязательства Латвии в области прав человека. Международные нормы по правам человека и практика их применения на уровне конституционного права служат средством интерпретации для определения содержания и объема основных прав и принципов правового государства, в той мере, в которой это не приводит к сужению включенных в Конституцию основных прав (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 18 октября 2007 года по делу № 2007-03-01).

Статья 6 Конвенции в числе прочего определяет, что каждый имеет право на справедливое и открытое рассмотрение дела в разумные сроки в

независимом и беспристрастном суде, созданном на основании закона. ЕСПЧ признал, что из первого предложения части первой статьи 6 Конвенции не вытекает обязанность государства обеспечить возможность рассмотрения дела любой категории в нескольких инстанциях, в том числе – в кассационной инстанции. Если же государство все же создало суды соответствующих инстанций, деятельность этих судов должна соответствовать требованиям статьи 6 Конвенции, как с точки зрения доступности, так и с точки зрения справедливой процедуры и других аспектов права на справедливый суд (см., например, решения ЕСПЧ по следующим делам: *Staroszczyk v. Poland*, no. 59519/00, para. 125, 22 March 2007; *Dunayev v. Russia*, no. 70142/01, para. 34, 24 May 2007). В науке о праве также укрепилось мнение, что статья 6 Конвенции не предусматривает обязанность государства обеспечить право на обжалование, если правовые акты государства-члена не предусматривают такого права [см.: *Pieter van Dijk et. al (eds.) Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4th ed., Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006, p. 564].

Право на обжалование Конвенцией предусмотрено лишь в статье 2 протокола № 7; первая часть упомянутой статьи предписывает, что каждый, кого суд признал виновным в совершении преступного деяния, имеет право на пересмотр доказательств виновности или размера наказания в вышестоящей инстанции. Кроме того, часть вторая той же статьи допускает, что упомянутое право может быть подвергнуто исключениям в случае нарушений более легкого характера.

Часть первая статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт) также предусматривает, что каждый имеет право на справедливое и открытое рассмотрение дела в компетентном, независимом и беспристрастном суде, созданном на основании закона. Пятая же часть той же статьи предусматривает, что каждый осужденный за какое-либо преступление имеет право на то, чтобы вышестоящая судебная инстанция заново рассмотрела его осуждение и приговор в соответствии с

законом. Выводы ЕСПЧ в отношении упомянутой интерпретации статьи 6 Конвенции и статьи 2 протокола № 7 Конвенции идентичны интерпретации статей Пакта (см.: *Nowak M. U.N. Covenant of Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd revised edition: Norbert Paul Engel Verlag, e.K., 2005, p. 318*).

Таким образом, ни Конституция, ни международные правовые акты, являющиеся для Латвии обязательными, не предусматривают обязанность государства обеспечить доступность суда кассационной инстанции.

11. В заявлениях указано, что Сазйма не имела права по делам об административных правонарушениях отказываться от суда кассационной инстанции. Такие действия законодателя являются несоразмерными и нарушают основные права Заявителей. Сазйма, в свою очередь, указывает, что принятие оспариваемой нормы соразмерно необходимости повысить эффективность функционирования судебной системы.

Заявители подали свои заявления в административный суд в период, когда оспариваемая норма еще не была принята, и соответствующие лица имели право обжаловать постановления Административного окружного суда в Сенате. В этом аспекте ликвидация кассационной инстанции по делам об административных правонарушениях следует рассматривать как шаг назад от достигнутого уровня защиты прав человека в рамках права на справедливый суд (см. *мнение М. Митса, стр. 136 тома 2 материалов дела*). Министерство Юстиции также указало, что уменьшение числа судебных инстанций является ограничением права на справедливый суд, допустимым лишь при наличии легитимной цели, для достижения которой предложены соразмерные средства (см. *письмо Министерства Юстиции, адресованное Юридической Комиссии Сазймы, от 12 мая 2008 года, стр. 50 тома 1 материалов дела*).

Таким образом, оспариваемая норма ограничивает право Заявителей на доступ к суду.

12. Конституция напрямую не предусматривает случаи, в которых можно было бы ограничивать право на справедливый суд, однако это право нельзя считать абсолютным (*см. пункт 7.1 решения Конституционного суда от 4 января 2005 года по делу № 2004-16-01*). Конституция является единым целым, и включенные в нее нормы должны интерпретироваться системно. Предположение, что для конкретных основных прав вообще нельзя установить ограничений, противоречило бы как гарантированным Конституцией правам других лиц, так и другим нормам Конституции (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03*). Право на доступ к суду можно ограничивать, но при этом необходимо проверять, оправданно ли ограничение, а именно: 1) установлено ли ограничение на основании закона; 2) имеет ли ограничение легитимную цель; 3) является ли ограничение соразмерным (*см., например, пункт 1.2 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01*).

12.1. В деле отсутствуют материалы, которые вызывали бы сомнения в том, что оспариваемая норма была принята и объявлена в надлежащем процессуальном порядке. Заявители также *expressis verbis* указывают, что ограничение наложено законом.

Таким образом, заключенное в оспариваемой норме ограничение основных прав установлено законом.

12.2. В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы в пользу его необходимости, то есть, ограничение должно устанавливаться ради важных интересов – легитимной цели (*см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*).

При установлении ограничений прав обязанность указать и обосновать легитимную цель этих ограничений в процессе Конституционного суда лежит на институции, издавшей оспариваемый акт, в конкретном случае – на Сазйме.

Сазайма обосновывает принятие оспариваемой нормы необходимостью защищать права других лиц и безопасность общества. Защита прав других лиц осуществляется благодаря тому, что оспариваемая норма, назначая Административный окружной суд конечной судебной инстанцией по делам об административных правонарушениях, обеспечивает скорейшее рассмотрение административных дел и снижает загруженность судов, главным образом Сената. В свою очередь, то, каким образом оспариваемая норма защищает безопасность общества, в ответном письме не упомянуто.

Конституционный суд уже ранее заключил, что понятие «защищать» в понимании статьи 92 Конституции означает не право на бесконечный судебный процесс, а право на процесс, который в разумные сроки должен завершиться стабильным решением, вступившим в силу (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 5 марта 2002 года по делу №*). Цель, заключающаяся в обеспечении скорейшего и более эффективного рассмотрения споров путем снижения загруженности судов, может быть признана легитимной в случае ограничения прав, установленных статьей 92 Конституции (*см. пункт 8.4 решения Конституционного суда от 17 января 2005 года по делу № 2004-10-01*). Право на справедливый суд также может быть ограничено с целью обеспечения эффективности деятельности судов (*см., например, пункт 8.2 решения Конституционного суда от 4 января 2005 года по делу № 2004-16-01*).

В Концепции эффективизации административного процесса также указано, что административный процесс в суде по сути и смыслу тесно связан с быстрым и эффективным рассмотрением дел. Одной из причин, по которым дела в административных судах рассматриваются в чрезмерно долгие сроки, является загруженность судов. Кроме того, на подготовку дела к разбирательству административному суду требуется намного больше времени, чем суду общей юрисдикции. Это объясняется тем, что суд в гражданском процессе рассматривает дело в соответствии с принципом состязательности, а в административном процессе – в соответствии с

принципом объективного расследования [см. стр. 4-6 информативной части Концепции эффективизации административного процесса, <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2413>, просмотрено 21 сентября 2010 года; Концепция утверждена распоряжением Кабинета Министров № 775 от 5 декабря 2007 года («Latvijas Vēstnesis», 7 декабря 2007 года, № 197)].

Конституционный суд признает, что более скорое и эффективное рассмотрение дел, достигаемое благодаря снижению загруженности административных судов, является легитимной целью, установленной ради обеспечения условия, упомянутого в статье 116 Конституции – защита прав других людей.

Конституционный суд заключил, что безопасность общества как легитимная цель регулирования связана с защитой устройства демократического государства и признается допустимой главным образом в случаях, когда затрагиваются вопросы угрозы безопасности государства или общества (см., например, пункт 9.2 решения Конституционного суда от 6 декабря 2004 года по делу № 2004-14-01 9, пункт 7.2 решения от 17 октября 2005 года по делу № 2005-07-01 и пункт 10 решения от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01).

Для того, чтобы использовать безопасность общества как легитимную цель правового регулирования, Саэиме было бы необходимо обосновать объективное или потенциальное наличие связи между принятием конкретного правового регулирования и укреплением безопасности общества, устранением или снижением угрозы обществу. Кроме того, к использованию «безопасности общества» в качестве легитимной цели правового регулирования должны быть еще более строгие предпосылки по сравнению с предусмотренным статьей 116 Конституции условием «права других лиц».

В рассматриваемом деле не представлено обоснование того, что оспариваемая норма затрагивает или относится к безопасности общества. Конституционный суд также не нашел такого обоснования. Таким образом, у

суда отсутствуют основания для признания безопасности общества легитимной целью оспариваемой нормы.

12.3. Для того чтобы выяснить, соразмерно ли легитимной цели то ограничение, которое государство установило для ее достижения, необходимо проверить, обеспечивается ли разумное равновесие между ограничением основных прав лица и интересами общества.

Конституционный суд согласен с утверждением М. Митса о том, что создание структуры судебной системы и оптимизация ее функционирования в основе своей являются вопросом правовой политики (*см. мнение М. Митса, стр. 136 тома 2 материалов дела*). Принятие же решений по вопросам правовой политики в основном является задачей демократически легитимизированного законодателя, что косвенно определяет и границы осуществляемого Конституционным судом контроля (*см., например, пункт 12 решения Конституционного суда от 20 января 2009 года о прекращении судопроизводства по делу № 2008-08-0306 и пункт 17 решения от 13 мая 2010 года по делу № 2009-94-01*). Пределы компетенции Конституционного суда определены Законом о Конституционном суде, не наделяющим суд правом оценивать политическую целесообразность действий других конституционных институтов государственной власти (*см пункт 9 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01*).

Однако Конституционному суду необходимо выяснить, не преступил ли законодатель границ своей свободы действий и соблюл ли принцип соразмерности. В связи с этим необходимо оценить, обеспечивает ли оспариваемая норма справедливое равновесие между правом законодателя на оптимизацию деятельности судов, с одной стороны, и правом Заявителей на доступ к суду, с другой стороны. Чтобы оценить, соответствует ли ограничение, заключенное в принятой законодателем правовой норме, принципу соразмерности, необходимо выяснить:

во-первых, подходят ли использованные законодателем средства для достижения легитимной цели;

во-вторых, есть ли необходимость в таких действиях, то есть, нельзя ли достигнуть цели другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы лица;

в-третьих, адекватны ли действия законодателя, то есть, превосходит ли получаемая обществом польза ущерб, наносимый правам и законным интересам лица.

Если констатируется, что ограничение, установленное оспариваемой нормой, не соответствует по крайней мере одному из вышеупомянутых критериев, ограничение не соответствует и принципу соразмерности и, следовательно, является неправомерным (см. пункт 3.1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01).

13. Избранные законодателем средства подходят для достижения легитимной цели, если эта цель достигается посредством соответствующего регулирования.

13.1. Конституционный суд считает, что оспариваемую норму в первую очередь необходимо рассматривать во взаимосвязи с поправками к КоАП, внесенными законом от 9 октября 2008 года «Поправки к Кодексу Латвии об административных правонарушениях». Оспариваемая норма является составной частью упомянутых поправок, и ее оценка в отрыве от упомянутого закона была бы необоснованной.

Из материалов дела следует, что обсуждение, разработка и принятие оспариваемой нормы были тесно связаны с поправками к статье 317 КоАП касательно порядка исполнения административного ареста. Имеется в виду следующее: 10 октября 2007 года Юридическая комиссия Сазймы заслушала Омбудсмана по вопросу о несоответствии порядка немедленного исполнения административного ареста статье 92 Конституции. В ходе упомянутого и дальнейших заседаний Юридической комиссии Сазймы был сделан вывод, что порядок исполнения административного ареста не соответствует

Конституции и Конвенции и, следовательно, нуждается в поправках. Одновременно было сделано и заключение, что правовое регулирование, относящееся к порядку обжалования административного ареста, должно обеспечивать исполнение назначенного наказания в разумные сроки (*см. протоколы заседаний Юридической комиссии Сазймы от 10 октября 2007 года, 12 февраля 2008 года и 4 марта 2008 года, стр. 128-144 тома 1 материалов дела*).

По этой причине 2 апреля 2008 года Юридическая комиссия Сазймы поручила Министерству Юстиции разработать поправки к КоАП, устанавливающие, что решения по делам об административных правонарушениях, налагающие административный арест, могут быть обжалованы в окружных судах общей юрисдикции, и постановления этих судов будут окончательными и не подлежащими обжалованию.

В адресованном Юридической комиссии Сазймы письме Верховного суда от 19 мая 2008 года указано, что правовое регулирование, содержащее отказ от возможностей обжаловать постановление окружного суда общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях, в рамках которых применен административный арест, следует отнести и ко всем прочим делам об административных правонарушениях. В противном случае сложилась бы ситуация, в которой лицо сможет обжаловать применение административного ареста лишь в суде апелляционной инстанции, в то время как наказание по административному нарушению, для которого предусмотрена существенно меньшая санкция наказания, может быть обжаловано в инстанциях вплоть до Сената. По этой причине необходимо было установить, что и по прочим делам об административных правонарушениях постановление суда апелляционной инстанции (то есть, Административного окружного суда) будет являться окончательным. Верховный суд обратился к Юридической комиссии Сазймы с просьбой изложить статью 286¹⁴ КоАП в следующей редакции: «Решение суда апелляционной инстанции обжалованию не подлежит и вступает в силу в день

его составления» (см. письмо Верховного суда от 19 мая 2008 года, стр. 47 тома 1 материалов дела).

Мнение Верховного суда было заслушано Юридической комиссией Сазймы, и предложенная Верховным судом редакция оспариваемой нормы была поддержана на заседании 21 мая 2008 года (см. протокол заседания Юридической комиссии Сазймы от 21 мая 2008 года, стр. 153 тома 1 материалов дела). В приведенной редакции оспариваемая норма была впоследствии принята и вступила в силу.

Таким образом, оспариваемая норма в первую очередь обеспечивает, чтобы для всех дел об административных правонарушениях правовое регулирование обжалования постановлений было единым. Была предотвращена ситуация, в которой по делам о применении административного ареста лицо имело бы меньшие права на обжалование, нежели по прочим делам об административных правонарушениях, предполагающим более легкую возможную санкцию наказания. Однако упомянутое не означает, что есть основания для признания оспариваемой нормы не подходящей для достижения легитимной цели.

13.2. Из представленной Верховным судом информации следует, что до 1 января 2009 года дела об административных правонарушениях составляли значительную часть всех дел, рассматриваемых Сенатом в кассационном порядке. Например, в 2008 году около 20 процентов составляли административные дела. Кроме того, в 2008 году 58 процентов отказов в возбуждении кассационного судопроизводства были даны Сенатом именно по делам об административных правонарушениях (см. предоставленную Верховным судом информацию, стр. 180 тома 1 материалов дела).

Информация, полученная от Судебной администрации, также свидетельствует о том, что в период с 2005 по 2008 год количество дел об административных правонарушениях, обжалованных в Сенате в кассационном порядке, увеличилось более чем в четыре раза (см. информацию, предоставленную Судебной администрацией, стр. 178 тома 1

материалов дела). Таким образом, можно сделать вывод, что дела об административных правонарушениях составляли достаточно большую часть всех дел, попавших в производство Сената.

На основании оспариваемой нормы Сенат полностью освобождается от обязанности рассматривать кассационные жалобы по делам об административных правонарушениях, и в его компетенцию более не входит оценка дел этой категории. Таким образом, присутствует очевидная причинно-следственная связь между правовыми последствиями, вызванными оспариваемой нормой, и указанной Сазьмой легитимной целью оспариваемой нормы – уменьшение загруженности суда кассационной инстанции и своевременное обеспечение окончательного урегулирования правоотношений по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, средства, избранные законодателем, подходят для достижения легитимной цели.

14. Ограничение прав, установленное оспариваемой нормой, необходимо в том случае, если отсутствуют какие-либо другие средства, которые были бы столь же действенными, но в меньшей степени ограничивающими основные права. Оценивая, возможно ли достигнуть легитимной цели иным способом, Конституционный суд подчеркивает, что наиболее щадящим средством является не любое иное средство, а только то, что позволяет достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

В заявлениях указано, что более щадящим средством следует считать установленное статьей 338¹ АПЗ право коллегии Сената отказаться от возбуждения кассационного судопроизводства. Таким образом, законодатель уже создал механизм, с помощью которого Сенат можно освободить от рассмотрения необоснованных жалоб. Более щадящим средством, по мнению Заявителей, следует считать также право Сената рассматривать дела в

письменном процессе, как, например, поступает Департамент Сената по уголовным делам.

Конституционный суд не согласен с таким выводом и признает, что упомянутые Заявителями средства нельзя считать более щадящими. Имеется в виду, что более щадящее средство существовало бы в том случае, если бы законодатель мог урегулировать затронутые в деле правоотношения иным способом, например, изложив оспариваемую норму в иной редакции, в меньшей степени нарушающей права Заявителей, и, тем не менее, достигнуть установленной легитимной цели на том же качественном уровне.

Предложенное Заявителями решение относится к сохранению *status quo*, существовавшему до принятия оспариваемой нормы. Использование установленных статьей 338¹ АПЗ прав в делах об административных правонарушениях не решает проблему загруженности Сената, так как для того, чтобы коллегия могла принять соответствующее решение, ей в любом случае необходимо провести оценку соответствующего дела и кассационной жалобы. В числе прочего, Сенату необходимо удостовериться в том, что не было допущено нарушений в выяснении фактических обстоятельств и оценке доказательств. Кроме того, без констатации упомянутого в статье 338¹ основания для отказа в возбуждении кассационного судопроизводства дело в любом случае подлежит рассмотрению в Сенате. При переходе на рассмотрение дел об административных правонарушениях в письменном процессе загруженность Сената также уменьшилась бы лишь частично. Специфика сферы деятельности Сената требует всестороннего исследования и понимания каждого дела и, следовательно, больших временных затрат (см. стр. 6 информативной части Концепции эффективизации административного процесса).

Таким образом, легитимная цель не была бы достигнута на том же качественном уровне, если бы по делам об административных правонарушениях законодатель сохранил возможности применения статьи

338¹ АПЗ или установил право Сената рассматривать дела в письменном процессе.

Кроме того, из материалов стадии разработки оспариваемой нормы видно, что вопрос об использовании прав Коллегии сенаторов взвешивался и Юридической комиссией Саэймы, которая указала, что большая часть кассационных жалоб по делам об административных правонарушениях содержит просьбу оценить вопросы, которые не входят в компетенцию кассационной инстанции. В связи с этим поданные кассационные жалобы также признаются не соответствующими требованиям закона. Представитель Верховного суда также признала, что податели кассационных жалоб по делам об административных правонарушениях в основном требуют проверки доказательств (*см. протокол заседания Юридической комиссии Саэймы от 21 мая 2008 года, стр. 154 тома 1 материалов дела*).

Конституционный суд пришел к выводу, что принятие оспариваемой нормы было необходимым, так как не существовало столь же эффективных альтернативных решений, которые бы позволили достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне.

15. Оценивая соответствие ограничения основных прав легитимной цели, необходимо удостовериться и в том, что неблагоприятные для лица последствия ограничения его основных прав не превосходят пользу, которую от этого ограничения получает общество в целом. Конституционному суду необходимо выяснить интересы, которые в данном деле необходимо уравновесить, а также то, какие из этих интересов следует сделать приоритетными.

15.1. Законодатель обосновывает принятие оспариваемой нормы необходимостью повысить эффективность работы Сената и освободить Сенат от рассмотрения малозначительных дел. Таким образом, уравновешиваемыми интересами по данному делу следует признать доступность кассационной

инстанции по делам об административных правонарушениях и повышение эффективности функционирования судебной системы.

Кассационная инстанция выполняет особую функцию, обуславливающую особенности судебного процесса этой инстанции. Существенной чертой кассационного института является то, что решающее значение в этой инстанции имеют не интересы сторон, которые после рассмотрения дела по существу первыми двумя судебными инстанциями уже достаточно защищены, а публично-правовые интересы. В кассационной инстанции рассматриваются только *quaestiones iuris*, то есть, вопросы о правильности применения материальных и процессуальных норм. Одна из целей кассационной инстанции – способствовать единой интерпретации и единому применению правовых норм по всей стране. Обжалование в кассационной инстанции оправданно для дел, которые способны развить закон или внести вклад в единую интерпретацию закона (*см. пункт 2.1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01*).

15.2. Дела об административных правонарушениях преимущественно являются несложными или такими, по которым необходимо скорое окончательное урегулирование правоотношений. Кроме того, по всем делам об административных правонарушениях предусмотрена апелляционная инстанция, которая может исправить возможные ошибки суда первой инстанции. Более того, само лицо также обязано, с учетом специфики соответствующего процесса и в пределах собственных возможностей, действовать так, чтобы его интересы могли быть эффективно обеспечены уже судом первой инстанции.

Из статистических данных, предоставленных Судебной администрацией, можно сделать вывод, что в течение одного года возможность обратиться в Сенат по делам об административных правонарушениях использует несколько десятков лиц. Так, в 2005 году в кассационной инстанции было получено 19, в 2006 году – 34, в 2007 году – 66,

а в 2008 году – 86 жалоб по делам об административных правонарушениях. В свою очередь, сравнение количества решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, рассмотренным в апелляционной инстанции, с количеством решений, отмененных Сенатом, свидетельствует о сравнительно высокой стабильности решений Административного окружного суда (*см. информацию, предоставленную Судебной администрацией, стр. 178 и 179 тома 1 материалов дела*).

С одной стороны, оспариваемая норма лишает лиц права на доступ к кассационной инстанции по любому делу об административном правонарушении. С другой стороны, ограничение права доступа к суду значительно уменьшается благодаря тому, что любое дело об административном правонарушении по существу, на основании инициативы лица и без обязанности платить государственную пошлину, может быть рассмотрено в двух судебных инстанциях. Статистические данные также не свидетельствуют о наличии существенных недостатков в том, как суды апелляционной инстанции рассматривают дела об административных правонарушениях, т.е., недостатков, которые бы давали основание сомневаться в способности этих судов защищать основные права лиц и обеспечивать право на справедливый суд.

Понятным является субъективное желание лица, чтобы вопрос, имеющий для него индивидуально большое значение, был рассмотрен как можно большим количеством инстанций в случае, когда постановление суда первой инстанции было для этого лица неблагоприятным. Однако этому желанию противопоставляются объективные возможности государства обеспечить эффективное функционирование системы судопроизводства с учетом прав других лиц и доступных ресурсов. У Конституционного суда отсутствуют основания считать, что при принятии оспариваемой нормы законодатель произвольно или необоснованно склонился в сторону интересов эффективности работы судов и необоснованно ограничил право лица на доступ к суду.

Не следует считать, что из Конституции вытекает субъективное право лица требовать от законодателя принятия или сохранения конкретного, желательного для лица правового регулирования, которое бы обеспечивало разбирательство по делу в желательном для лица процессе или порядке. С точки зрения Конституции, обязанность законодателя не простирается далее обеспечения того, чтобы правовое регулирование не нарушало требования правовых норм высшей юридической силы, в первую очередь Конституции.

Таким образом, оценка оспариваемой нормы лишь в контексте ограничения установленных статьей 92 Конституции прав была бы необоснованной. Повышение эффективности работы судов, в рамках которого была принята оспариваемая норма, находится в прямой причинно-следственной связи с обязанностью государства заботиться о защите основных прав других лиц и обеспечении оптимальной доступности судов для других участников процессов судопроизводства.

15.3. Заявители указывают, что оспариваемая норма лишает Сенат возможности формировать юдикатуру и обеспечивать единое применение правовых норм по делам об административных правонарушениях. Сэйма в ответном письме также признает, что обжалование решения в кассационной инстанции было бы оправданно в рамках дел, которые могли бы послужить вкладом в единую интерпретацию закона.

Информация, представленная Верховным судом, свидетельствует о том, что и по делам об административных правонарушениях Сенат решил целый ряд существенных вопросов интерпретации правовых норм (*см. информацию, предоставленную Верховным судом, стр. 186 и 187 тома 1 материалов дела*).

Конституционный суд признает, что однородная судебная практика имеет большое значение с точки зрения права на справедливый суд. Обязанность суда – принимать схожие решения по схожим делам, и различные решения – по различным делам – основана на принципе равенства. ЕСПЧ признал, что государство нарушает установленное статьей 6 Конвенции право на справедливый суд, если верховный суд этого государства не

обеспечил однородность судебной практики, отсутствуют механизмы, с помощью которой эту однородность можно обеспечить, или же такие механизмы не применяются (*см. решение ЕСПЧ по делу Jordan Jordanov et autres c. Bulgarie, arrêt du 2 juillet 2009, requête n° 23530/02, paragraphes 48 à 53*).

В данном случае у Конституционного суда нет оснований считать, что приведенный Заявителями довод об однородной интерпретации правовых норм может служить основанием для сомнений в конституционности оспариваемой нормы. Упомянутый аргумент абстрактен и не имеет связи с каким-либо конкретным делом. Из конституционных жалоб или имеющих в материалах дела постановлений судов общей юрисдикции также не вытекает, что в каком-либо из постановлений, принятых в отношении Заявителей, правовые нормы были применены иначе, нежели по другим схожим делам. Представитель Верховного суда на заседании Юридической комиссии Сазймы также указала, что Административный окружной суд достаточно хорошо интерпретирует правовые нормы в рамках дел об административных правонарушениях (*см. протокол заседания Юридической комиссии Сазймы от 21 мая 2008 года, стр. 153 тома 1 материалов дела*).

Конституционный суд заключил, что польза, получаемая обществом в результате принятия оспариваемой нормы, превосходит вызываемые оспариваемой нормой неблагоприятные для лица правовые последствия, и оспариваемая норма соразмерно ограничивает права Заявителей.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует преследуемой легитимной цели и, следовательно, соответствует принципу соразмерности и первому предложению статьи 92 Конституции.

16. Сазйма приняла оспариваемую норму 9 ноября 2008 года, и норма вступила в силу 1 января 2009 года. Таким образом, в отношении Заявителей, как в момент применения к ним административных наказаний, так и в момент подачи ими заявлений в административный районный суд, действовали

процессуальные нормы, предусматривавшие по конкретной категории дел об административных правонарушениях право на кассационную инстанцию. В свою очередь, к моменту принятия решений Административного окружного суда оспариваемая норма уже почти год не позволяла подать кассационную жалобу. Решения Административного окружного суда в отношении Заявителей были приняты 16 и 26 ноября 2009 года, а также 9 февраля 2010 года (см. стр. 17-28 тома 1, стр. 72-81 и 108-111 тома 2 материалов дела).

Таким образом, необходимо рассмотреть вопрос, должен ли был законодатель при принятии оспариваемой нормы учесть доверие Заявителей в отношении того, что соответствующие дела будут рассмотрены тремя судебными инстанциями, а также вопрос, могло ли такое доверие сформироваться уже при начале судопроизводства в первой судебной инстанции.

Часть третья статьи 8 КоАП предусматривает, что судопроизводство по делам об административных правонарушениях должно осуществляться в соответствии с законом, действующим во время и в месте рассмотрения дела о нарушении. В упомянутой норме закреплён руководящий принцип интертемпорального применения процессуально-правовых норм – принцип немедленного применения правовых норм. В свою очередь, пункт 12 переходных положений упомянутого кодекса предусматривает: если Сенат до 1 января 2009 года возбудил кассационное судопроизводство, он должен продолжить рассмотрение дела, соблюдая положения АПЗ. Практика Сената и интерпретация упомянутой нормы свидетельствуют о наиболее щадящем возможном ее применении в отношении заявителей. Имеется в виду, что Сенат признал необходимость рассмотреть и те кассационные жалобы, что были поданы после вступления в силу оспариваемой нормы, если обжалуемое решение суда апелляционной инстанции было вынесено до вступления оспариваемой нормы в силу (см. мнение *И.Вишкере*, 7 стр. тома 2 материалов дела).

ЕСПЧ также признал правомерность принципа немедленного применения нового процессуального закона относительно кассационной инстанции, указав, что упомянутый принцип, в случае, когда закон не предусматривает каких-либо исключений, является одним из общепринятых принципов процессуального права. В свою очередь, сужение права подачи кассационной жалобы с тем, чтобы предотвратить рассмотрение малозначительных дел в кассационном порядке, является легитимным (см. *решение ЕСПЧ по делу Brualla Gómez de la Torre v. Spain, judgment of 19 December 1997, Reports 1997-VIII, p. 2956, paras. 35, 36*). Несмотря на то, что ЕСПЧ представил такую интерпретацию по делу, в котором рассматривалась не ликвидация кассационной инстанции, а снижение ее доступности, заявитель по конкретному делу полностью утратила право подать кассационную жалобу на тот момент, когда суд апелляционной инстанции сообщил о ее правах таковую подать. Таким образом, Конституционный суд считает, что различия обстоятельств дела, рассматриваемого в настоящий момент, и дела ЕСПЧ *Brualla Gómez de la Torre v. Spain* не следует считать столь существенными, чтобы выводы ЕСПЧ нельзя было отнести к делу, рассматриваемому Конституционным судом.

В юридической литературе также изложено мнение, что принцип немедленного применения нового закона напрямую действует, если, во-первых, новый закон относится к судебной инстанции, в которой на момент вступления нового закона в силу процесс еще не был начат, или, во-вторых, новый закон относится к еще не введенной инстанции по уже начавшемуся процессу. Кроме того, кассационная инстанция с интертемпоральной точки зрения считается новой процессуальной фазой, и, следовательно, к порядку подачи кассационной жалобы и рассмотрения этой жалобы должна применяться правовая норма, действующая на момент подачи кассационной жалобы (см.: *Rudevskā B. Procesuālā likuma intertemporālā piemērošana administratīvajā un civilprocesā. Jurista Vārds, № 33, 14 августа 2007 года, стр. 11 и 16*). Принцип немедленного применения нового процессуального закона

является общепринятым принципом процессуального права (см. заключение М.Митса, стр. 137 тома 2 материалов дела).

За лицами, начавшими процесс в суде кассационной инстанции, то есть, подавшими кассационную жалобу, право на рассмотрение дела по кассации признается и после вступления в силу новой правовой нормы, которая более не предусматривает рассмотрение дел соответствующей категории в суде кассационной инстанции. В свою очередь, лица, которые к моменту вступления новой правовой нормы в силу еще не подали кассационную жалобу, не получают права на рассмотрение своего дела в кассационной инстанции.

Таким образом, право на рассмотрение дела в кассационной инстанции за Заявителями признается только в том случае, когда решения Административного окружного суда в отношении них были приняты до вступления оспариваемой нормы в силу.

Правовое регулирование, действовавшее на момент подачи заявлений в административный районный суд, не формировало у Заявителей подлежащее защите доверие в отношении того, что существующее на тот момент регулирование не будет изменено.

17. Дело по конституционной жалобе Б.М.Флика возбуждено и в отношении соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции. Несмотря на то, что в заявлении содержится просьба оценить соответствие оспариваемой нормы всей статье 91 Конституции, из заявления вытекает, что, по сути, оспаривается соответствие этой нормы первому предложению статьи 91, а именно – тому, что «все люди в Латвии равны перед законом и судом».

Конституционный суд, интерпретируя статью 91 Конституции, признал, что статья включает два тесно взаимосвязанных, но, тем не менее, различных принципа: принцип равенства – в первом предложении - и принцип запрета дискриминации – во втором предложении (см. пункт 9.3 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

Принцип равенства не позволяет государственным институциям издавать нормы, которые без разумного на то основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях. Принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях, если на то есть объективное основание (см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409 и пункт 5 решения от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

Принцип равенства должен гарантировать существование единого правового порядка. Имеется в виду, что задача этого принципа – обеспечить реализацию такого требования правового государства как всестороннее влияние закона на всех лиц и применение закона без каких-либо привилегий. Упомянутый принцип гарантирует совершенное воздействие закона, объективность и беспристрастность его применения, а также то, что никому не будет дозволено не соблюдать предписания закона (см. пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106). Однако такое единство правового порядка не означает нивелирование, так как «равенство допускает дифференцированный подход, если он является оправданным в демократическом обществе» (пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106).

Таким образом, оценивая соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции, необходимо выяснить, во-первых, находятся ли лица (группы лиц) в равных и сравнимых условиях, во-вторых, предполагает ли оспариваемая норма различное отношение, в-третьих, имеет ли различное отношение объективное и разумное основание, а именно – преследует ли оно легитимную цель и соблюдается ли при этом принцип соразмерности.

Б.М.Флик указывает, что лицо, к которому было применено административное наказание, находится в равных и сравнимых условиях как с

лицом, к которому было применено уголовное наказание, так и с лицом, являющимся стороной по гражданскому процессу, а также с лицом, являющимся заявителем по административному процессу. Уголовно-процессуальный закон, ГПЗ и АПЗ предусматривают право упомянутых лиц на рассмотрение дела в кассационном порядке. Таким образом, отсутствуют основания для того, чтобы лишать права на кассационную инстанцию лиц, к которым было применено административное наказание.

Из ответного письма Саэймы следует, что лицо, к которому было применено административное наказание, находится в сравнимых условиях с лицом, к которому было применено какое-либо из наказаний, включенных в Уголовный закон. Однако для различного отношения имеется разумное основание.

Конституционный суд признал, что процесс, в котором рассматриваются дела об административных правонарушениях, является процессом особого типа, выделенным законодателем из административного процесса в судебное производство (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 4 января 2005 года по делу № 2004-16-01). Рабочая группа, сформированная для эффективизации административного процесса, также заключила, что дела об административных правонарушениях не являются, по сути, предметом административного процесса (см. стр. 3 информативной части Концепции эффективизации административного процесса).

Первое предложение статьи 92 Конституции никоим образом не регламентирует то, в порядке какого процесса (административного, гражданского или уголовного) следует рассматривать то или иное дело. Законодатель, принимая соответствующие процессуальные законы, имеет свободу действий в определении как типа процесса вообще, так и того, какие дела будут рассматриваться в порядке конкретного процесса. Законодатель может определить, что правомерность и целесообразность административного акта должна оцениваться тремя инстанциями административного суда, как это и происходит в большинстве случаев. Однако законодатель также имеет и

право уменьшить количество инстанций, например, определив, что решения о применении административного наказания, принятые судьями районных (городских) судов в порядке статьи 213 КоАП, могут быть обжалованы только в Административном окружном суде (см. пункт 16.3 решения Конституционного суда от 14 марта 2006 года по делу № 2005-18-01). Законодатель также может предусмотреть и категории дел об административных правонарушениях, которые вообще не подлежат обжалованию (см. пункт 6.3 части выводов решения Конституционного суда от 20 июня 2002 года по делу № 2001-17-0106).

Однако свобода действий законодателя не является абсолютной, то есть, ее границы определяются соображениями целесообразности и сущностью права на справедливый суд. Избранный тип процесса должен позволять рассмотреть конкретное дело надлежащим образом и наиболее эффективно, и соответствующий тип процесса не должен лишать лицо права на справедливый суд по существу или значительно ограничивать право лица защищать свои права (см. пункт 16.2 решения Конституционного суда от 14 марта 2006 года по делу № 2005-18-01).

Конституционный суд считает, что упомянутые выводы могут быть использованы и при интерпретации первого предложения статьи 91 Конституции.

Законодатель обладает широкой свободой действий в принятии процессуальных законов и установлении категории дел, рассматриваемых в рамках соответствующих процессов, а также в принятии решений о порядке рассмотрения дел различных категорий. Кроме того, законодатель имеет право устанавливать порядок рассмотрения соответствующих основным правам дел, в том числе порядок обжалования решений и постановлений. Установление механического, совершенно одинакового процесса для рассмотрения всех категорий дел не было бы ни возможным, ни желательным. Между процессами судопроизводства имеются объективные различия, в том числе относящиеся к затронутым правоотношениям, началу судопроизводства, обязанности по

предоставлению доказательств, специализации суда или применению временных средств защиты.

Принятие указанной Заявителем интерпретации первого предложения статьи 91 Конституции, по сути, привело бы к необоснованному нивелированию правового регулирования процессуальных законов, а также лишило бы законодателя возможности установить обоснованные различия в процессуальном регулировании судопроизводства. Несомненно, в ходе взаимного сравнения правового регулирования различных судебных процессов нашлось бы несколько признаков, являющихся общими для всех процессов, или же аналогичных особенностей. Однако это не могло бы служить основанием для требования лица полностью уравнивать эти процессы, например, присвоив участникам всех судебных процессов идентичные права в отношении обжалования судебных постановлений.

В порядках, установленных Уголовно-процессуальным законом, а также ГПЗ, АПЗ и КоАП, рассматриваются различные дела, в рамках которых суд рассматривает различные правоотношения. Различным образом регулируются и, например, процессуальные порядки конкретных судопроизводств, а также действия субъектов процессуальных отношений при реализации ими своих процессуальных прав или исполнении ими процессуальных обязанностей. Законодатель имеет полное право различным образом регулировать также объем процессуальных прав различных участников судопроизводственных процессов.

Было бы необоснованным считать, что лицо, к которому было применено наказание за административное правонарушение, в отношении права на обжалование судебного решения в суде кассационной инстанции находится в равных и сравнимых условиях с лицом, осужденным за совершение преступного деяния, с лицом, являющимся стороной по гражданскому процессу, или же с лицом, являющимся заявителем по административному судебному процессу. Оценка упомянутых различных правоотношений, включающая взаимное сравнение их участников, невозможна

в контексте первого предложения статьи 91 Конституции. Следовательно, и законодатель имеет право по каждому виду судопроизводственного процесса установить отличное регулирование в отношении обжалования постановлений в суде кассационной инстанции.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 91 Конституции.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л:

признать статью 286¹⁴ Кодекса Латвии об административных правонарушениях соответствующей статьям 91 и 92 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис