



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2013-18-01

Рига, 10 июня 2014 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис и Санита Осипова,

в связи с конституционной жалобой Мартиньша Эциса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19<sup>2</sup> и 28<sup>1</sup> Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 16 мая 2014 года рассмотрел дело

**«О соответствии шестого предложения части третьей статьи 56<sup>3</sup> Кодекса Латвии об исполнении наказаний первому предложению статьи 92 Конституции Латвийской Республики».**

**Констатирующая часть**

1. 16 июня 2011 года Саэйма (Парламент Латвийской Республики) приняла поправки к Кодексу Латвии об исполнении наказаний (далее – «Кодекс»), регулирующие порядок привлечения к труду лиц, приговоренных к лишению свободы. Этими поправками Кодекс среди прочего был дополнен третьей частью статьи 56<sup>3</sup>, определяющей порядок, в котором осужденное лицо может получить разрешение на то, чтобы быть трудоустроенным и получать оплату труда, а также право лица оспорить распоряжение начальника учреждения лишения свободы в Управлении мест заключения. Шестое предложение части третьей статьи 56<sup>3</sup> Кодекса (далее – «оспариваемая норма») предусматривает: «Решение Управления мест заключения обжалованию не подлежит».

**2. Заявитель – Мартиныш Эцис** – просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 92 Сатверсме (Конституция Латвийской Республики, далее – «Конституция»).

Заявитель указывает, что он отбывает наказание лишением свободы в Центральной Рижской тюрьме – на высшей режимной ступени отбывания наказания в тюрьме частично закрытого типа. На основании части второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса он обратился к начальнику тюрьмы за разрешением на труд за пределами места заключения, однако такого разрешения не получил. Заявитель оспорил неблагоприятное решение начальника тюрьмы в Управлении мест заключения (далее – «Управление»), которое решением от 29 сентября 2011 года оставило решение начальника тюрьмы без изменений. Заявитель обжаловал решение Управления в Административном районном суде, который 19 июня 2013 года прекратил судопроизводство по делу на основании оспариваемой нормы.

Статья 92 Конституции гарантирует право защищать в справедливом суде единственно «права и законные интересы». Вопрос о праве заключенных на трудоустройство касается прав и законных интересов, вытекающих из статьи 106 Конституции. За заключенными сохраняются их основные права, насколько это позволяют условия заключения и режим отбывания наказания. Заключенные, состоящие в трудовых правоотношениях в месте заключения, по своим основным правам могут быть приравнены к лицам, трудоустроенным в соответствии с общим регулированием трудового права.

Статья 92 Конституции гарантирует каждому индивидууму право на оценку правомерности действий органов государственного управления в административном суде. Однако оспариваемая норма лишает Заявителя такого права. Несмотря на то, что право на справедливый суд может быть ограничено, лишение этого права по существу недопустимо. Таким образом, установленное оспариваемой нормой ограничение основных прав следует считать несоразмерным.

Установленное оспариваемой нормой ограничение основных прав не имеет легитимной цели. Целью абсолютного ограничения права на справедливый суд не может быть защита демократического государственного устройства, так как правовое государство немислимо без судебного контроля над действиями исполнительной власти. Привлечение заключенных к труду играет важную роль в процессе их ресоциализации, следовательно, избранное законодателем средство не направлено на гарантирование безопасности общества. Это средство не защищает и благосостояние общества, ведь содействие благосостоянию отдельных заключенных способствует благосостоянию всего общества.

Ограничение права на справедливый суд можно считать соразмерным единственно в случае, если в конкретной сфере уже сложилась стабильная судебная практика и не может возникнуть

сомнений в правильности применения правовых норм. Однако конкретная ситуация не является таким случаем, так как по соответствующему вопросу вообще не сформировалось какой-либо судебной практики. В отношении основных прав, гарантированных статьей 92 Конституции, на государстве лежит позитивная обязанность предусмотреть регулирование, в соответствии с которым спор будет рассмотрен в суде, хотя бы в одной инстанции, по существу, то есть с оценкой как фактических, так и правовых обстоятельств. Оспариваемая норма лишает лицо такого права, следовательно, она не соответствует первому предложению статьи 92 Конституции.

**3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Саэйма** – не согласен с мнением, изложенным Заявителем, и считает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 92 Конституции.

**3.1.** Саэйма указывает, что право на справедливый суд не является абсолютным. Границы судебного контроля над решениями, которые учреждение принимает в отношении особо подчиненных ему лиц, определяются третьим предложением части третьей статьи 1 Административного процессуального закона (далее – «АПЗ»). Заключенных в понимании АПЗ следует считать особо подчиненными учреждению лицами. Это, в свою очередь, означает, что решения, принимаемые в отношении этих лиц, в основном считаются внутренними решениями учреждения, изданными с целью обеспечения деятельности соответствующего учреждения государственного управления и руководства над особо подчиненными учреждению лицами. Часть вторая статьи 31 АПЗ в качестве предпосылки к тому, чтобы частное лицо могло обратиться с заявлением в административный суд, выдвигает условие, что должно иметь место ущемление прав или законных интересов этого частного лица в результате соответствующих действий исполнительной

власти. Упомянутая норма конкретизирует содержание первого предложения статьи 92 Конституции. Это означает, что лицо судебным путем может требовать защиты своих прав, вытекающих из норм материального права.

Заявитель указал на ущемление прав и законных интересов, гарантированных статьей 106 Конституции. Сазыма считает, что установленные Конституцией основные права человека относимы к заключенному в той мере, в какой эти права не ограничены и совместимы с целью отбывания наказания и режимом заключения. Ограничения основных прав лица в местах заключения вытекают из необходимых и неизбежных последствий заключения или же из связи между ограничением и ситуацией конкретного заключенного. Гарантированное первым предложением статьи 106 Конституции право свободно выбирать занятие применительно к заключенным следует рассматривать с учетом ресоциализации заключенных и значения занятости в ее процессе. Сазыма ставит под сомнение то, что гарантированное первым предложением статьи 106 Конституции право можно истолковать таким образом, что заключенный имеет право потребовать нравящийся ему вид занятости или свободно выбирать любое занятие, игнорируя режим заключения и цели ресоциализации.

Заявитель неверно понял суть части второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса, смысл которой связан не с установлением трудовых правоотношений между заключенными и работодателями за пределами места заключения, а с возможностью задействовать заключенных в хозяйственных работах за пределами учреждений лишения свободы, например, в уборке территории, принадлежащей месту лишения свободы. Осужденные не имеют субъективного права просить разрешения на труд за пределами территории тюрьмы на работе, свободно выбранной по собственному усмотрению.

Таким образом, запрет на свободный выбор заключенными места работы вытекает из самого режима исполнения наказания, и предусмотренные статьей 106 Конституции основные права нельзя напрямую отнести к заключенным. Соответственно, решение Управления также нельзя считать административным актом, и статья 92 Конституции не требует обеспечения возможности обжаловать это решение в суде, так как в данном случае не затрагиваются права и законные интересы лица.

**3.2.** На случай, если Конституционный суд все же сочтет, что в деле необходимо оценить соразмерность ограничения основных прав, содержащихся в первом предложении статьи 92 Конституции, Саэйма указывает, что оспариваемую норму необходимо рассматривать в единой системе с другими поправками к Кодексу от 16 июня 2011 года. Эти поправки сделаны для того, чтобы создать новую модель занятости осужденных. Таким образом, данное регулирование в совокупности направлено на то, чтобы обеспечить осужденным право на занятость и ресоциализацию в период отбывания наказания лишением свободы. Наряду с этим оспариваемая норма направлена на то, чтобы снизить количество заявлений, подаваемых в административный суд особо подчиненными учреждению лицами, и таким образом разгрузить судебную систему. Уменьшение загруженности административных судов и повышение эффективности административного процесса позволяет обеспечить право других людей на защиту своих прав в справедливом суде в разумные сроки. Таким образом, оспариваемая норма имеет легитимную цель, а именно – обеспечивает право других людей на справедливый суд и предусматривает эффективную модель трудовой занятости осужденных.

Оспариваемая норма подходит для достижения легитимной цели, так как четко определяет, что недопустимо обращение в суд по поводу решения Управления, принятого после рассмотрения отказа начальника

учреждения лишения свободы в издании распоряжения о трудоустройстве осужденного.

Начальник учреждения лишения свободы, принимая решение о том, разрешить ли осужденному трудоустройство за пределами места заключения, обязан перед изданием распоряжения оценить назначенный осужденному режим отбывания наказания (например, то, допускает ли назначенный осужденному режим отбывания наказания нахождение осужденного на конкретном рабочем месте), а также оценить, не повлияет ли предоставление такого разрешения на безопасность учреждения лишения свободы, других осужденных и общества в целом. Первое предложение статьи 92 Конституции не означает, что лицу гарантировано право на разрешение любого важного для него вопроса в суде. В определенных случаях лицу должна обеспечиваться альтернативная процедура, выверенная и дающая лицу возможность реализовать защиту своих прав на максимально высоком уровне. Обеспечения процессуальных гарантий на стадии оспаривания в отдельных случаях достаточно для того, чтобы регулирование соответствовало первому предложению статьи 92 Конституции. Включенный в часть третью статьи 56<sup>3</sup> Кодекса механизм оспаривания в соответствии с принципами административного процесса обеспечивает лицу достаточные возможности правовой защиты.

**3.3.** В дополнение к вышеупомянутому Сэйма указывает, что оспариваемая норма предусматривает четкий и ясно сформулированный запрет на обжалование в суде решения Управления. Таким образом, оспариваемая норма не нуждается в применении, то есть, она напрямую затрагивает основные права лица. Управление приняло решение в отношении Заявителя 29 сентября 2011 года. В деле следует оценить то, соблюл ли Заявитель требования второго предложения части четвертой статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде, то есть, шестимесячный

процессуальный срок подачи конституционной жалобы. То обстоятельство, что лицо ошибочно обратилось с заявлением в Административный районный суд, не влияет на течение процессуального срока, установленного Законом о Конституционном суде. Обращение лица в другие, отличные от Конституционного суда правозащитные органы нельзя считать уважительной причиной несоблюдения срока подачи конституционной жалобы.

**4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции** – считает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 92 Конституции, и согласно с изложенными в письменном ответе Саэймы аргументами, в том числе с тем, что цель оспариваемой нормы – уменьшить количество заявлений, подаваемых в административный суд особо подчиненными учреждению лицами, и таким образом разгрузить судебную систему. Более скорое и эффективное рассмотрение споров следует считать легитимной целью ограничения основных прав.

Часть третья статьи 56<sup>3</sup> Кодекса предусматривает, что отказ в издании распоряжения должен быть обоснованным. В свою очередь, в пункте 4 главы I аннотации к закону от 16 июня 2011 года «Поправки к Кодексу Латвии об исполнении наказаний» указано, что цель распоряжения начальника тюрьмы состоит в том, чтобы по результатам оценки соображений безопасности, а также назначенного осужденному режима отбывания наказания обеспечить необходимый контроль за перемещением осужденного по учреждению лишения свободы и за его пределами. Таким образом, перед тем как издать распоряжение, начальник учреждения лишения свободы оценивает, допустимо ли трудоустройство осужденного на конкретном месте работы как в аспекте назначенного режима отбывания наказания, так и в аспекте безопасности, а отказ в издании распоряжения осужденный может оспорить у



начальника Управления. Таким образом обеспечивается контроль за правомерностью действий в учреждении.

Подпункт 4.2 правил Кабинета министров № 827 от 1 ноября 2005 года «Положение об Управлении мест заключения» предусматривает, что Управление осуществляет надзор за соблюдением и обеспечивает соблюдение норм поведения и прав, установленных для заключенных, а также осуществляет надзор за выполнением и обеспечивает выполнение обязанностей. Таким образом, начальник Управления обязан обеспечить правомерность деятельности Управления и его структурных подразделений, в том числе мест заключения. То обстоятельство, что осужденный может обжаловать распоряжение, связанное с его трудоустройством, в Управлении, обеспечивает контроль за правомерностью деятельности места отбывания наказания.

Министерство юстиции также подчеркивает, что оспариваемая норма относится к особо подчиненным учреждению лицам. Эти лица должны в большей мере, чем обычно, подчиняться различным ограничениям, и на них возлагаются особые правовые обязанности. Поэтому законодателю дана широкая свобода действий по созданию и совершенствованию эффективной системы ресоциализации. Таким образом, отказ в издании распоряжения об устройстве осужденного на оплачиваемую работу не может существенно ущемить права лица, особо подчиненного учреждению.

В нормативных актах, регулирующих заключение под стражу и исполнение наказания, нет четкого разделения между подлежащими и не подлежащими обжалованию решениями. Поэтому количество жалоб, получаемых из учреждений исполнения наказаний, чрезвычайно велико, а сроки рассмотрения дел в судах – несоразмерно длинны. Оценив сложившуюся ситуацию, Министерство юстиции разработало поправки к нормативным актам, чтобы повысить эффективность порядка исполнения

уголовных наказаний и содержания под стражей в местах отбывания наказания.

**5. Приглашенное лицо – Управление мест заключения** – считает, что оспариваемая норма соответствует первому предложению статьи 92 Конституции.

Управление указывает, что целью законодателя при делегировании начальнику тюрьмы прав, предусмотренных частью второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса, было обеспечить полноценное выполнение функций, возложенных на учреждение лишения свободы, а не предоставить осужденному право при нахождении в тюрьме закрытого или частично закрытого типа свободно заключать трудовые договоры с работодателями за пределами мест лишения свободы. Кроме того, нормативные акты вообще не предусматривают права осужденных, отбывающих наказание в тюрьме закрытого или частично закрытого типа на высшей режимной ступени отбывания наказания, быть трудоустроенными за пределами учреждения лишения свободы.

До обращения в Конституционный суд Заявитель был обязан исчерпать все общие средства правовой защиты. Решение административного районного суда о прекращении судопроизводства Заявитель мог обжаловать, подав частную жалобу в Сенат Верховного суда. Однако Заявитель не уложился в срок подачи частной жалобы, и Сенат признал несоблюдение процессуального срока неоправданным. Таким образом, Заявитель не использовал все возможности защиты своих основных прав общими средствами правовой защиты, и судопроизводство по настоящему делу подлежит прекращению.

**6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – «Омбудсмен») – указывает, что оспариваемая норма не

соответствует статье 92 Конституции. Цель латвийского права в сфере исполнения наказаний – добиться ресоциализации заключенных. Трудоустройство заключенных является существенной частью процесса их ресоциализации. Законодателю предоставляется широкая свобода действий по созданию и совершенствованию эффективной системы ресоциализации, однако эта свобода действий не является неограниченной. Ею можно пользоваться исключительно в той мере, в какой это необходимо и не создает предпосылок для необоснованного ущемления основных прав заключенных.

Предусмотренное оспариваемой нормой распоряжение начальника учреждения лишения свободы можно оценивать в двух аспектах. Во-первых, его можно рассматривать как разрешение на нахождение особо подчиненного учреждению лица в рабочее время в определенном месте на основании заключенного соглашения или трудового договора. В таком случае споры о правоотношениях, установленных на основании соглашения, согласно статье 56<sup>12</sup> Кодекса рассматриваются в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным законом. Таким образом, в конкретном случае осужденному, в соответствии со статьей 92 Конституции, обеспечивается доступ к суду.

Во-вторых, начальник тюрьмы может издать предусмотренное оспариваемой нормой распоряжение с отказом в трудоустройстве осужденного вне зависимости от того, заключил ли последний трудовой договор или соглашение. Омбудсмен выражает мнение, что в таком случае распоряжение начальника учреждения лишения свободы является препятствием к трудоустройству осужденного. В конкретной ситуации предусмотренное оспариваемой нормой ограничение напрямую влияет на правоотношения между работодателем и осужденным.

Таким образом, ограничение, установленное последним предложением части третьей статьи 56<sup>3</sup> Кодекса, в той мере, в какой оно

относится к ситуациям, когда распоряжение начальника учреждения лишения свободы об отказе в трудоустройстве осужденного было принято после заключения трудового договора или соглашения, лишает лицо доступа к суду и не соответствует статье 92 Конституции.

**7. Приглашенное лицо – лектор Юридического факультета Латвийского Университета Mg. iur. Илона Кронберга** – указывает, что оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции. Согласно части третьей статьи 1 АПЗ, лицо, приговоренное к лишению свободы, в период исполнения наказания считается особо подчиненным учреждению лицом, а внутреннее решение учреждения, касающееся только непосредственно учреждения и особо подчиненного ему лица, в данном случае – Заявителя, не может считаться административным актом и не подлежит рассмотрению в административном суде. Оспариваемая норма определяет порядок обжалования решения в вышестоящем учреждении и не запрещает Заявителю в иных случаях обращаться в суд для защиты своих законных интересов. Таким образом, оспариваемая норма не запрещает реализацию прав, предусмотренных статьей 92 Конституции.

Часть третью статьи 56<sup>3</sup> Кодекса следует интерпретировать во взаимосвязи с частью второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса. Из этих норм вытекает, что начальник учреждения лишения свободы имеет право издать письменное разрешение на трудоустройство заключенного за пределами территории тюрьмы, однако закон не возлагает ни на начальника тюрьмы, ни на Управление обязанность издать такое распоряжение.

Такой порядок предусмотрен с той целью, чтобы обеспечить выполнение установленных в Кодексе задач исполнения уголовных наказаний и основных принципов наказания лишением свободы, соответственно, порядок исполнения наказания и ресоциализацию осужденных. Занятость осужденных является одним из средств

социальной реабилитации, применяемым к осужденным в форме, соответствующей условиям режима и требованиям безопасности. Таким образом, права, предусмотренные первым предложением статьи 106 Конституции, применимы к лицам, приговоренным к лишению свободы, с ограничениями, которые вытекают из сути режима исполнения наказания.

**8. Приглашенное лицо – профессор Юридического факультета Латвийского Университета Dr. iur. Яутрите Бриедэ** – указывает, что оспариваемая норма соответствует статье 92 Конституции. Оспариваемая норма предусматривает абсолютный запрет на обращение в административный суд в связи с принятыми Управлением решениями о трудоустройстве заключенных. Иными словами, административный суд не может рассматривать по существу вопрос о занятости заключенных. Административный суд не может также принимать решения о процессуальных нарушениях, если таковые были допущены в процессе издания настоящего решения, так как в случае, если рассмотрению в суде не подлежит основное решение, рассмотрению в суде не подлежит и вопрос о нарушении, допущенном в процессе его принятия.

Решения начальника тюрьмы и Управления являются не административными актами, а решениями, адресованными лицу, находящемуся в особом подчинении учреждению. Решение, адресованное такому лицу, можно считать административным актом только в том случае, если оно существенно ограничивает права человека. Право на труд не входит в каталог прав человека, которые имеют заключенные. Таким образом, предусмотренное статьей 106 Конституции право на свободный выбор занятия и места работы нельзя отнести к заключенным, и, следовательно, права и законные интересы заключенного в понимании первого предложения статьи 92 Конституции не затрагиваются. Решения, которые адресованы заключенному лицу, но не затрагивают его права

человека, являются внутренними решениями, не подлежащими контролю со стороны административного суда.

### **Часть выводов**

9. Сазйма считает, что в рассматриваемом деле имеются сомнения касательно соблюдения срока, установленного для подачи конституционной жалобы. Заявитель не имел общих средств правовой защиты, поэтому отсчет срока подачи конституционной жалобы следует вести с момента принятия решения Управления, то есть, с 29 сентября 2011 года. Заявитель, подавая конституционную жалобу, не соблюл срок, предусмотренный частью четвертой статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде (*см. стр. 67 материалов дела*).

В свою очередь, Управление указывает, что неблагоприятное для Заявителя решение Административного районного суда было возможно обжаловать в Верховном суде. Однако Заявитель, обращаясь в Верховный суд, пропустил срок подачи заявления, и это опоздание было признано неоправданным. Таким образом, Заявитель не использовал все общие средства правовой защиты в понимании части второй статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде (*см. стр. 93 материалов дела*).

Сазйма и Управление указали на обстоятельства, которые имеют важное значение при принятии решения о продолжении или прекращении судопроизводства, что по сути может считаться просьбой процессуального характера – о прекращении судопроизводства на основании пункта 3 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде.

В практике Конституционного суда принято, что вопросы процессуального характера о прекращении судопроизводства обычно

рассматриваются до проведения оценки конституционности правовой нормы, если для рассмотрения этих вопросов не требуется оценка отдельных аспектов дела по существу (*см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01 или пункт 10 решения Конституционного суда от 27 июня 2013 года по делу № 2012-22-0103*).

Прекращение судопроизводства регламентируется статьей 29 Закона о Конституционном суде. В части первой этой статьи определены случаи, в которых решением Конституционного суда до оглашения решения (вердикта) можно прекратить судопроизводство по делу. Однако эта норма предусматривает право Конституционного суда прекратить дело, но не его обязанность это сделать. Наличие какого-либо из упомянутых в Законе о Конституционном суде обстоятельств, допускающих прекращение судопроизводства, еще не означает, что продолжение судопроизводства по делу невозможно или не требуется.

Таким образом, в первую очередь необходимо проверить, имеется ли основание для прекращения судопроизводства, и если таковое имеется, нет ли обстоятельств, требующих продолжения судопроизводства. В решении о возбуждении дела, принятом 1-ой коллегией Конституционного суда 6 ноября 2013 года, указано: из заявления и приложенных к нему документов можно констатировать, что не существует общих средств правовой защиты, которыми Заявитель может защитить свои основные права, так как возможное ограничение основных прав вытекает именно из оспариваемой нормы. Однако Заявитель сделал выбор в пользу обращения в суд для защиты своих основных прав. Административный районный суд принял заявление М. Эциса к рассмотрению, однако постановил прекратить судопроизводство. Таким образом, можно считать, что Заявитель использовал все возможности защиты своих основных прав средствами правовой защиты и соблюл срок

подачи заявления (см. пункт 6 решения 1-ой коллегии Конституционного суда от 6 ноября 2013 года о возбуждении дела по заявлению № 195/2013).

Упомянутое заключение коллегии основано на презумпции, что в ситуации, когда правовая норма предусматривает четкий и однозначный запрет на обжалование какого-либо решения в суде, лицо не имеет общих средств правовой защиты. Однако Административный районный суд принял дело к рассмотрению, поэтому Заявитель мог полагаться на то, что суд действует правомерно. Следовательно, при оценке соблюдения срока подачи заявления в Конституционный суд отсчет срока следует вести с момента, когда Административный районный суд принял решение о прекращении судопроизводства. Таким образом, Заявитель соблюл шестимесячный срок, предусмотренный частью четвертой статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде.

Конституционный суд не может согласиться с Управлением в том, что судопроизводство следует прекратить по той причине, что Заявитель не использовал возможность оспорить в Верховном суде решение Административного районного суда о прекращении судопроизводства. Конституционный суд уже ранее признал, что Заявитель вообще не должен был обращаться в административный суд, так как общих средств правовой защиты в данном случае не существует. Использование этих средств не может являться предпосылкой к подаче конституционной жалобы.

**Таким образом, в рассматриваемом деле отсутствует установленное частью первой статьи 29 Закона о Конституционном суде основание для прекращения судопроизводства, и судопроизводство подлежит продолжению.**



**10.** Первое предложение статьи 92 Конституции предусматривает: «Каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде».

Конституционный суд признал, что статья 92 Конституции не означает, что лицу гарантируется право на разрешение в суде любого важного для него вопроса (*см. пункт 8 решения Конституционного суда от 6 декабря 2004 года по делу № 2004-14-01*). Статья 92 Конституции гарантирует лицу право защищать в справедливом суде только «права и законные интересы» (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103*). Поэтому для того, чтобы выяснить, соответствует ли оспариваемая норма статье 92 Конституции, в первую очередь необходимо оценить, затрагивает ли оспариваемая норма права и законные интересы лица.

Из материалов дела следует, что Заявитель просил разрешения на свое трудоустройство у работодателя за пределами места заключения. Начальник тюрьмы и Управление не дали Заявителю соответствующего разрешения, а оспариваемая норма запрещает обжалование в суде неблагоприятного решения Управления (*см. стр. 1–2 материалов дела*). Сазыма, напротив, выражает мнение, что заключенные не имеют субъективного права быть трудоустроенными у свободно выбранного работодателя за пределами места заключения, поэтому оспариваемая норма не затрагивает права и законные интересы Заявителя. Соответственно, статья 92 Конституции не требует обеспечения судебного контроля за правомочностью решения Управления (*см. стр. 66 материалов дела*).

При рассмотрении дела по конституционной жалобе лица перед Конституционным судом стоит задача оценить соответствие правовым нормам высшей юридической силы именно той нормы, которая фактически затронула основные права лица. Таким образом, при

рассмотрении дела, возбужденного по конституционной жалобе, существенное значение следует придавать именно фактическим обстоятельствам дела, при которых оспариваемая норма затронула основные права заявителя (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 11 октября 2011 года по делу № 2011-01-01*).

Упомянутое в оспариваемой норме решение Управления может приниматься в различных ситуациях и зависит от того, где заключенный желает работать. Заявитель просил разрешения на свое трудоустройство за пределами места заключения. Поэтому в рассматриваемом деле установленный оспариваемой нормой запрет на обжалование в суде решения Управления следует оценивать во взаимосвязи с содержанием этого решения, то есть, с вопросом о праве заключенного быть трудоустроенным за пределами места заключения.

**Таким образом, в настоящем деле соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 92 Конституции будет оцениваться в той мере, в какой оспариваемая норма относится к трудоустройству заключенных за пределами места заключения.**

**11.** Оспариваемую норму в первую очередь следует рассматривать во взаимосвязи с нормами АПЗ и установленными в них границами судебного контроля. АПЗ требует обеспечить судебный контроль над правомерностью административных актов. Поэтому в рассматриваемом деле необходимо выяснить, можно ли решение Управления касательно трудоустройства заключенного у работодателя за пределами места заключения считать административным актом в понимании АПЗ. Как указывает Сазйма, законодатель, принимая оспариваемую норму, исходил из презумпции, что решение Управления в отношении заключенного является внутренним решением учреждения и поэтому не подлежит обжалованию в суде (*см. дополнительные пояснения Сазймы, стр. 112*

*материалов дела*). Такая презумпция Саэймы по сути вытекает из части третьей статьи 1 АПЗ.

Согласно пункту 2 части третьей статьи 1 АПЗ, внутреннее решение учреждения, касающееся только самого учреждения, подчиненного ему учреждения или особо подчиненного ему лица, нельзя считать административным актом. Тем не менее, с другой стороны, третье предложение части третьей статьи 1 АПЗ предусматривает и то, что решение об установлении, изменении, прекращении правового статуса особо подчиненного учреждению лица и дисциплинарном наказании этого лица, а также другое решение в случае, если оно существенно ограничивает права человека особо подчиненного учреждению лица, может быть признано административным актом. Как указывает приглашенное лицо Я. Бриеде, решение, адресованное лицу, находящемуся в особом подчинении учреждению, можно считать административным актом только в том случае, если им существенно ограничиваются права человека (*см. мнение Я. Бриеде, стр. 123 материалов дела*).

Таким образом, для того чтобы оценить, следует ли признать административным актом решение Управления о трудоустройстве заключенного, Конституционному суду необходимо выяснить, во-первых, принято ли решение в отношении особо подчиненного учреждению лица, и, во-вторых, нельзя ли констатировать какое-либо из упомянутых в третьем предложении части третьей статьи 1 АПЗ обстоятельств, требующих того, чтобы внутреннее решение учреждения считалось административным актом.

**11.1.** Институт особо подчиненного учреждению лица характеризуется признанием того факта, что отдельные группы лиц, в том числе заключенные, оказываются в особом подчинении государственным учреждениям. С целью обеспечения деятельности учреждения могут быть

установлены различные ограничения прав особо подчиненного лица (см. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. Aufl. München: Beck, 2002, стр. 123, 178, а также: Briede J. *Administratīvais akts*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003, стр. 139).

Чтобы обеспечить свою деятельность, учреждение в отношении особо подчиненного учреждению лица может принимать решения двух видов: внутренние решения или административные акты. Решение учреждения является внутренним, если оно не затрагивает субъективные права лица, – такова преобладающая часть решений, связанных с привычной деятельностью учреждения. В свою очередь, решение учреждения, затрагивающее субъективные права лица, признается административным актом – в качестве примера можно упомянуть решения, которыми устанавливается, изменяется или заменяется правовой статус лица (см. Graf S. *Das Sonderstatusverhältnis*. *Juristische Arbeitsblätter*, Jg. 44, H.12/2012, стр. 881–886).

В пункте 2 статьи 2 АПЗ предусмотрено, что одна из основных целей этого закона – подвергнуть контролю со стороны судебной власти действия исполнительной власти, касающиеся конкретных публично-правовых отношений между государством и частным лицом. Согласно упомянутой правовой норме, судебному контролю должны подвергаться все возможные направленные на определенное лицо виды конкретных действий исполнительной власти в сфере публичного права. Иными словами, судебному контролю должны подлежать как административные акты, так и фактические действия учреждения, а также административные договоры (см.: Levits E. *2. panta komentārs*. *Grām.: Administratīvā procesa likuma komentāri. A un B daļa*. Briede J. (zin. red.) Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2013, стр. 101–102). В отношении же внутренних решений учреждения судебный контроль, напротив, не предусмотрен, так как эти решения не затрагивают субъективные права лица. Споры, связанные с

внутренними решениями, подлежат разрешению в порядке подведомственности в рамках государственного управления. В рассматриваемом случае Управление обеспечивает контроль за правомерностью решений, принимаемых начальником учреждения лишения свободы.

Решение Управления о трудоустройстве заключенного у работодателя за пределами места заключения принимается в отношении заключенного, то есть лица, особо подчиненного учреждению. Таким образом, решение Управления в понимании пункта 2 части третьей статьи 1 АПЗ следует считать внутренним решением учреждения, а не административным актом.

**11.2.** Одновременно Конституционный суд должен оценивать и то, нельзя ли констатировать наличие какого-либо из обстоятельств, упомянутых в третьем предложении части третьей статьи 1 АПЗ, которые требуют того, чтобы внутреннее решение учреждения считалось административным актом. В рассматриваемом деле у Конституционного суда нет оснований считать, что решение Управления затрагивает вопросы, связанные с основанием, сменой, прекращением правового статуса особо подчиненного учреждению лица или же с дисциплинарным наказанием этого лица. В свою очередь, чтобы ответить на вопрос, приводит ли решение Управления к существенному ограничению прав человека особо подчиненного учреждению лица, прежде всего необходимо оценить содержание субъективных прав этого лица.

Подобное признано и в практике Департамента по административным делам Верховного суда: чтобы решение начальника Управления в отношении заключенного можно было признать административным актом, необходимо констатировать существенное ограничение прав человека. По этой причине первоначально необходимо констатировать право человека, которое лицо считает нарушенным. Если

же лицо каким-либо правом по существу не наделено, невозможно констатировать и существенное ограничение этого права (*см., например, решение Департамента по административным делам Сената Верховного суда от 19 февраля 2010 года по делу № SKA-267/2010*).

Установленный нормой, оспариваемой в настоящем деле, запрет на обжалование решения Управления в суде следует оценивать во взаимосвязи с содержанием этого решения, то есть, вопросом о праве заключенного быть трудоустроенным за пределами места заключения. Соответственно, чтобы оценить, следует ли решение Управления считать административным актом и подвергать контролю административного суда, в первую очередь необходимо оценить содержание прав, вытекающих из материальных правовых норм, то есть прав заключенных на занятость. В контексте рассматриваемого дела содержание этих прав более широко раскрывается статьей 106 Конституции и нормами Кодекса, регулирующими порядок привлечения заключенных к труду.

**12.** Первое предложение статьи 106 Конституции предусматривает: «Каждый имеет право свободно выбирать занятие и рабочее место в соответствии со своими возможностями и квалификацией».

Конституционный суд указал, что первое предложение статьи 106 Конституции предусматривает право лица свободно выбирать занятие, учитывая совокупность способностей, знаний и навыков, характеризующих подготовленность конкретного лица и его пригодность к выполнению конкретной работы, принимая во внимание как образование, так и практический опыт конкретной работы, а также другие знания, умения и навыки, полученные и развитые соответствующим лицом (*см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 1 ноября 2007 года по делу № 2007-08-01 или пункт 12 решения Конституционного суда от 22 ноября 2011 года по делу № 2011-04-01*).

Основные права человека, установленные в Конституции, распространяются также на заключенных, в той мере, в какой эти основные права не ограничены и совместимы с целью отбывания наказания и режимом заключения. Ограничения основных прав в местах заключения вытекают из необходимых и неизбежных последствий заключения, а также из связи между ограничением и ситуацией конкретного заключенного (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 12 октября 2008 года по делу № 2008-02-01*).

**12.1.** Необходимо учитывать то, что занятость лиц в местах заключения имеет специфические цели. Труд заключенных следует расценивать как социально полезную активность, первичная цель которой состоит не в получении доходов для обеспечения бытовых нужд, а в возможности социальной реабилитации заключенных, предотвращении потери ими социальных и трудовых навыков. Занятость заключенных является позитивным элементом организации работы места заключения, обучения и отбывания наказания, а также частью процесса ресоциализации заключенного (*см. пункт 14.2 решения Конституционного суда от 14 июня 2007 года по делу № 2006-31-01*).

Что касается занятости как составной части процесса ресоциализации, из материалов дела вытекает, что Заявитель занят в хозяйственном обслуживании Центральной Рижской тюрьмы (*см. стр. 11 материалов дела*).

**12.2.** Часть первая статьи 38 Уголовного закона определяет лишение свободы как принудительное содержание лица в заключении. Это наказание связано с изолированием осужденного от прежней среды, привычного образа жизни, существующих социальных контактов, а также с надзором за осужденным (*см.: Krastiņš U., Liholaja V., Niedre A. Krimināllikuma zinātniski praktiskais komentārs. 1. Vispārīgā daļa. Rīga: AFS, 2007, стр. 138*).

Содержащиеся в статье 106 Конституции основные права невозможно идентичным образом относить к лицам, находящимся на свободе, и к лицам, находящимся в заключении. Лишение свободы как вид наказания, предусматривающий принудительное содержание лица в заключении, само по себе указывает на то, что заключенное лицо не может свободно покинуть место заключения. Соответственно, оно не может и свободно выбирать место работы за пределами места заключения. Противоположная ситуация была бы несовместима с целью отбывания наказания лишением свободы, а также с режимом исполнения наказания. Таким образом, содержащиеся в статье 106 Конституции права нельзя интерпретировать таким образом, чтобы интерпретация противоречила режиму исполнения наказания и цели отбывания наказания, позволяя заключенным свободно покидать место заключения.

**Первое предложение статьи 106 Конституции относится к заключенным лицам исключительно в той мере, в какой использование содержащегося в нем права совместимо с режимом и целью исполнения наказания, и не включает право заключенных свободно выбирать место работы за пределами места заключения.**

**13.** Регулирование порядка исполнения уголовных наказаний является функцией законодателя, при реализации которой он пользуется определенной свободой действий. Глава восьмая Кодекса предусматривает порядок привлечения к работе лиц, приговоренных к лишению свободы. Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить содержание прав, вытекающих из соответствующего правового регулирования, в том числе то, предусматривают ли нормы Кодекса право Заявителя быть трудоустроенным за пределами места заключения.

Заявитель считает, что Кодекс предоставляет заключенным право быть трудоустроенными у работодателя за пределами места заключения



*(см. стр. 1 материалов дела). Сазйма и большинство приглашенных лиц, напротив, указывают, что Заявитель неправильно понял смысл части второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса, и что упомянутая норма не предусматривает трудоустройство заключенных у работодателя за пределами места заключения (см., например, письменный ответ Сазймы, стр. 66 материалов дела, пояснения Министерства юстиции, стр. 119–120 материалов дела, и пояснения Управления, стр. 92–93 материалов дела).*

**13.1.** Часть первая статьи 56<sup>3</sup> Кодекса предусматривает: «Если коммерсант, заключивший с учреждением лишения свободы договор о сотрудничестве по организации занятости осужденных, желает трудоустроить осужденного, который отбывает наказание в тюрьме закрытого или частично закрытого типа, коммерсант и осужденный перед тем, как последний начнет работу, заключают соглашение о выполнении работы (далее – соглашение). Если коммерсант желает трудоустроить осужденного, который отбывает наказание в тюрьме открытого типа, на предприятии, находящемся за пределами территории тюрьмы, коммерсант и осужденный до начала работы заключают трудовой договор».

Упомянутая норма регулирует не только форму установления трудовых правоотношений, но и указывает на то, где могут быть трудоустроены лица, находящиеся в заключении в тюрьмах разного типа. Из этой правовой нормы вытекает, что у работодателя за пределами территории тюрьмы могут быть трудоустроены только осужденные, которые отбывают наказание в тюрьме открытого типа. В свою очередь, осужденных, отбывающих наказание в тюрьме закрытого или частично закрытого типа, разрешено трудоустраивать исключительно на рабочих местах, оборудованных в пределах территории места заключения, и в хозяйственном обслуживании тюрьмы.

Заявитель отбывает наказание в тюрьме частично закрытого типа. Из этого следует вывод, что часть первая статьи 56<sup>3</sup> Кодекса запрещает его трудоустройство у работодателя за пределами территории тюрьмы.

**13.2.** Заявитель, обращаясь к начальнику тюрьмы и Управлению, обосновал просьбу разрешить ему трудиться у работодателя за пределами территории тюрьмы частью второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса. Упомянутая норма предусматривает, что заключенные, которые отбывают наказание в тюрьме закрытого и частично закрытого типа на высшей режимной ступени отбывания наказания, письменным решением начальника учреждения лишения свободы, согласованным с Управлением, могут быть трудоустроены за пределами тюрьмы без стражи, но с обеспечением надзора за ними. Заявитель считает, что эта норма наделяет его правом требовать разрешения на то, чтобы быть трудоустроенным у работодателя за пределами места заключения.

Представление Заявителя о содержании части второй статьи 56<sup>5</sup> Кодекса ошибочно, так как оно несовместимо с указанным выше содержанием части первой статьи 56<sup>3</sup> Кодекса. Сазыма обоснованно указывает, что из системного толкования норм Кодекса следует вывод, что целью законодателя при делегировании начальнику тюрьмы прав, предусмотренных частью второй статьи 56<sup>5</sup>, было обеспечить полноценное выполнение возложенных на учреждение лишения свободы функций, а не предоставить осужденным право при отбывании наказания лишением свободы в тюрьме закрытого или частично закрытого типа свободно заключать с работодателями трудовые договоры о работе за пределами мест лишения свободы (*см. письменный ответ Сазымы, стр. 66 материалов дела*). Цель этой нормы – обеспечить возможность привлечения осужденных к хозяйственным работам за пределами учреждений лишения свободы, например, к уходу за территорией, принадлежащей учреждению лишения свободы, а не обеспечить

осужденным возможность устанавливать трудовые правоотношения с работодателями за пределами места заключения (см. пояснения Министерства юстиции, стр. 95 материалов дела).

**Таким образом, Кодекс запрещает трудоустройство лиц, являющихся заключенными тюрем закрытого или частично закрытого типа, у работодателя за пределами территории тюрьмы.**

**13.3.** Одновременно следует отметить, что даже те заключенные, что отбывают наказание в тюрьме открытого типа и согласно Кодексу могут трудоустроиваться у работодателя за пределами места заключения, не могут абсолютно свободно выбирать для себя место работы. Цель отбывания наказания лишением свободы, режим исполнения наказания, а также необходимость защищать безопасность общества обуславливают то, что заключенные могут быть заняты только на местах работы, где не может возникнуть угроза безопасности общества. Согласно части третьей статьи 56<sup>3</sup> Кодекса, в таком случае также необходимо разрешение начальника учреждения лишения свободы. Таким образом, содержащиеся в статье 106 Конституции основные права в отношении заключенных могут реализовываться в той мере, в какой они совместимы с целью отбывания наказания лишением свободы и с режимом исполнения наказания, и в эти права не входит право заключенных свободно выбирать место работы за пределами места заключения.

**14.** Так как заключенные не имеют субъективного права свободно выбирать место работы за пределами места заключения, нельзя констатировать и существенное ограничение прав человека особо подчиненного учреждению лица в понимании третьего предложения части третьей статьи 1 АПЗ. Решение Управления о праве заключенного на трудоустройство за пределами места заключения следует считать

внутренним решением учреждения, а не административным актом, и это решение не подлежит контролю со стороны административного суда.

Из вышеупомянутых обстоятельств также вытекает то, что решением Управления не затрагиваются права и законные интересы лица, особо подчиненного учреждению, в понимании первого предложения статьи 92 Конституции. Следовательно, первое предложение статьи 92 Конституции не требует обеспечения судебного контроля за правомерностью этого решения.

**Таким образом, оспариваемая норма, в той мере, в какой она относится к праву заключенных на занятость за пределами места заключения, соответствует первому предложению статьи 92 Конституции.**

**15.** Конституционный суд подчеркивает, что в рассматриваемом деле соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 92 Конституции оценивалось во взаимосвязи с фактическими обстоятельствами конкретного дела. В настоящем деле не оценивались другие случаи, в которых может иметь место ограничение права особо подчиненных лиц (заключенных) на обращение в суд на основании установленного Кодексом запрета.

С целью обеспечения эффективного функционирования судебной системы право на справедливый суд может быть в пределах разумного ограничено. Законодателю следует заботиться о том, чтобы суды были освобождены от рассмотрения очевидно необоснованных заявлений, и предотвращать злоумышленное использование судебных ресурсов.

Однако законодатель должен учитывать, что первое предложение статьи 92 Конституции в случаях, когда затрагиваются права и законные интересы лица, требует обеспечить лицу хотя бы минимальное право на обращение в суд, то есть, право на рассмотрение дела по крайней мере в

одной инстанции. Лицо может быть лишено такого права единственно в исключительных случаях, когда учреждение в отношении особо подчиненного ему лица принимает внутреннее решение и при этом нельзя констатировать существенного ограничения прав человека в понимании части третьей статьи 1 АПЗ, а также не затрагиваются права и законные интересы этого лица в понимании первого предложения статьи 92 Конституции. Кроме того, возможны случаи, когда внутреннее решение учреждения может существенно затрагивать права человека особо подчиненного учреждению лица и поэтому должно считаться административным актом.

### **Постановляющая часть**

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

**постановил:**

**признать шестое предложение части третьей статьи 56<sup>3</sup> Кодекса Латвии об исполнении наказаний соответствующим первому предложению статьи 92 Конституции Латвийской Республики.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания  
А. Лавиных