



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 14 сентября 2005 года

По делу № 2005-02-0106

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

по заявлению 20 депутатов Сазйма Латвийской Республики - Юрия Соколовского, Николая Кабанова, Владимира Бузаева, Андриса Толмачева, Андрея Алексева, Якова Плинера, Александра Голубова, Олега Денисова, Игоря Соловьева, Сергея Федорова, Мартьяна Бекасова, Бориса Цилевича, Яниса Юрканса, Ивана Рыбакова, Алексея Видавского, Виталия Орлова, Андрея Клементьева, Валерия Агешина, Александра Баргашевича и Яниса Урбановича,

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

в письменном процессе на судебном заседании 30 августа 2005 года рассмотрел дело

„О соответствии второго предложения части второй статьи 59 закона Об образовании в части об участии в финансировании частных учебных заведений, если реализуются образовательные программы на государственном языке, статье 91 Конституции Латвийской Республики и статье 14 Европейской конвенции О

правах человека и защите основных свобод (в увязке со статьей 2 Первого протокола)”.

Констатирующая часть

1. Сазэйма Латвийской Республики (далее – Сазэйма) 29 октября 1998 года принял закон Об образовании. Целью закона является обеспечение каждому жителю Латвии возможности развивать свой духовный и физический потенциал для формирования самостоятельной и развитой личности, члена демократического Латвийского государства и общества.

Часть вторая статьи 59 закона Об образовании в первоначальной редакции определяла:

“Частные учебные заведения финансируются их учредителями. Государство и самоуправление может участвовать в финансировании частных учебных заведений, если такое учебное заведение реализует аккредитованную государством образовательную программу на государственном языке.”

11 ноября 1999 года Сазэйма принял закон “Об изменениях в законе Об образовании”, изложив часть вторую статьи 59 в следующей редакции:

“Частные учебные заведения финансируются их учредителями. Государство и самоуправление участвует в финансировании частных учебных заведений в соответствии с установленным Кабинетом министров минимальным объемом финансирования и материального обеспечения учебных заведений, если в таких учебных заведениях на государственном языке реализуются аккредитованные обязательные образовательные программы, определенные статьей 4 настоящего закона.”

В свою очередь, 11 мая 2000 года Сазэйма принял закон “Об изменениях в законе Об образовании”, изложив часть вторую статьи 59 в следующей редакции:

“Частные учебные заведения финансируются их учредителями. Государство и самоуправление участвует в финансировании частных учебных заведений в соответствии с правилами Кабинета министров о минимуме расходов на одного учащегося при реализации

образовательных программ, если в таких учебных заведениях реализуются аккредитованные образовательные программы начального и общего среднего образования на государственном языке.”

В такой редакции часть вторая статьи 59 закона Об образовании была в силе и на момент подачи заявления.

2. Заявители – 20 депутатов Сaeйма (далее – Заявители) – , уточнив первоначально включенное в заявление требование, просят оценить соответствие статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и статье 14 (в увязке со статьей 2 Первого протокола) Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод (далее - ЕКПЧ) слов “на государственном языке” части второй статьи 59 закона Об образовании.

Заявители указывают, что содержащаяся в статье 91 Конституции норма является открытой, а именно, в ней не перечислены запретные основания дискриминации, и дискриминация по языковому основанию недопустима.

Оспариваемая норма дает право получить образование на родном языке в частных учебных заведениях только детям, принадлежащим к этническому большинству. В свою очередь, родителям детей, принадлежащих к национальным меньшинствам, надлежит самим нести все связанные с обучением расходы.

Заявители указывают, главным образом, на два обстоятельства, по причине которых оспариваемая норма, по их мнению, является дискриминационной. Во-первых, на родителей возложено двоекратное финансовое бремя, а именно, надлежит нести как связанные с образованием своего ребенка расходы, так и уплачивать налоги, которые не используются для просвещения их детей. Во-вторых, реализуемые государством особые меры по поддержке государственного языка являются дискриминационными.

Заявители признают, что у оспариваемой нормы имеется легитимная цель и что она, возможно, направлена на укрепление государственного языка. Тем не менее, избранные для достижения цели средства являются несоразмерными – ее достижение возможно другими, менее ограничительными средствами. Необходимо учитывать то, что при

укреплении знания государственного языка у государства имеются большие возможности реализовать несколько позитивных мероприятий, например, обеспечить финансируемые государством программы освоения латышского языка.

Таким образом, Заявители приходят к выводу, что оспариваемая норма является несоразмерной с ее легитимной целью и просят отменить ее с момента ее принятия.

3. Сазйма указывает, что оспариваемую норму надлежит оценивать в общей связи с дефинированным в статье 3 закона Об образовании кругом тех лиц, которым обеспечиваются равные права на образование. Для формирования единого и сплоченного общества обязанностью каждого государства является обеспечить лицам получение образования на государственном языке. Освоение государственного языка только способствует включению лица в общество, в свою очередь, государство данную обязанность выполняет в соответствии с имеющимися в его распоряжении ресурсами.

В ответном письме подчеркивается, что на определенной территории, учитывая количество обучающихся, государство обеспечивает достаточное количество учебных заведений. К тому же для тех учебных заведений, в которых реализуются образовательные программы национальных меньшинств, государство определило такие же благоприятные условия, как для других государственных и муниципальных учебных заведений. Лица, желающие освоить какую-то программу национальных меньшинств, могут это сделать в государственных и муниципальных учебных заведениях за счет бюджетных средств государства и самоуправлений, самим это не оплачивая.

Сазйма отмечает, что оспариваемую норму надлежит оценивать в общей связи и с правилами № 498 Кабинета министров от 27 ноября 2001 года “Порядок, в котором государство финансирует программы начального образования, среднего образования и высшего образования, которые реализуются в частных учебных заведениях”. Пункт 2 упомянутых правил определяет, что аккредитованное частное начальное и общеобразовательное учебное заведение получает государственную

дотацию для оплаты труда и обязательных платежей государственного социального страхования, но для покрытия других расходов учебных заведений данное финансирование не предусмотрено. К тому же пункт 5 правил предусматривает конкретные критерии, которые частному учебному заведению надлежит выполнить для получения такой государственной поддержки.

Сазйма указывает, что государство имеет право выбирать, какие частные учебные заведения поддерживать. Главный критерий для такого выбора – чтобы частное учебное заведение реализовывало образовательные программы на государственном языке. Частные учебные заведения, возможно, могут предлагать разнообразное и более специализированное образование, и те частные учебные заведения, в которых образование обеспечивается на государственном языке, реализуют определенные государственные задачи. Тем не менее, такая государственная поддержка не означает, что государство обязуется частично финансировать все частные учебные заведения. Такая государственная поддержка признается только вспомогательным мероприятием.

Сазйма не согласен с мнением Заявителей, что оспариваемая норма находится в противоречии со статьей 14 ЕКПЧ в увязке со статьей 2 Первого протокола. Данная норма не возлагает на государство обязанности участвовать в финансировании частных учебных заведений.

Таким образом, Сазйма считает, что оспариваемая норма не противоречит статье 91 Конституции и статье 14 ЕКПЧ в увязке со статьей 2 Первого протокола и должна быть оставлена в силе.

4. Профессор Рижской Юридической высшей школы и приглашенный профессор Института имени Рауля Валенберга Лундского университета, Док. юрид. Наук Инета Зиемеле, отвечая Конституционному суду, указывает, что формирование частных школ является проблемой гораздо шире той, на которую указывают Заявители, поскольку обучение в частных школах может происходить и на иностранных языках, не являющихся языками проживающих в Латвии национальных меньшинств. Закон Об образовании допускает создание

таких школ, но их экономические основы в большей мере определяются рыночным предложением.

Последовательно анализируя нормы международных документов, в том числе ЕКПЧ, И.Зиемеле заключает, что данные международные документы не возлагают на государство позитивную финансовую обязанность по участию в финансировании частных учебных заведений. Это в большей мере вытекает из принципа, что у родителей имеется свободная возможность выбирать – направлять своего ребенка в государственное или частное учебное заведение. В свою очередь, пока в Латвийской Республике существует возможность получить качественное образование на языках национальных меньшинств в государственных и муниципальных учреждениях, у государства также сохраняется возможность выбирать – поддерживать или не поддерживать частные учебные заведения. Определяющим критерием в данном случае является качество образования, предлагаемого частным учебным заведением.

И.Зиемеле также указывает, что о дискриминации можно было бы говорить тогда, если различное отношение в смысле предоставления финансирования было бы констатировано при сравнении двух частных школ национальных меньшинств, например, украинской частной школы и русской частной школы. Тем не менее, из содержащейся в заявлении информации факта такого рода дискриминации констатировать не представляется возможным. В связи с этим автор заключения не считает, что оспариваемая норма содержит дискриминацию и нарушение принципа правового равенства.

5. Институт по правам человека Юридического факультета Латвийского Университета считает, что оспариваемая норма препятствует созданию и развитию учебных заведений национальных меньшинств. Поэтому ее соразмерность с выдвинутой легитимной целью – укреплением латышского языка – является весьма сомнительной. В распоряжении государства имеется много других механизмов, с помощью которых, не нарушая установленные Конституцией и Европейской конвенцией О правах человека и защите основных свобод права лица, можно достичь упомянутой легитимной цели. Оспариваемая норма не является социально необходимой в демократическом обществе,

поскольку вызывает дискриминацию по языковому основанию и ограничивает таким образом право лица на образование.

6. Государственное бюро по правам человека указывает, что оспариваемая норма вызывает дискриминационное отношение к лицам в зависимости от их языка и косвенно также от национальности. И хотя для ограничения имеется легитимная цель – защита государственного языка, избранные средства не могут быть признаны соразмерными. Если государство принимает решение о поддержке частных учебных заведений, то такая поддержка должна соответствовать принципам разумности, справедливости, соразмерности и запрета произвола. Для достижения легитимной цели возможно выбрать менее ограничительные средства – не запрещая поддержку, а скорее особо поддерживая изучение государственного языка в частных школах национальных меньшинств. В связи с этим оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции.

7. Министерство образования Латвийской Республики, отвечая на вопросы Конституционного суда, указывает, что, начиная с 1998 года, частным учебным заведениям предоставлено более чем полтора миллиона латов. К тому же из предоставленной Министерством образования информации видно, что размер выделенной частным учебным заведениям дотации за последние десять лет повысился примерно в десять раз – с 54 458 латов в 1998 году до 536 205 латов в 2004 году.

8. В ходе подготовки дела была запрошена информация также от четырех городских самоуправлений – Даугавпилской городской думы, Лиепайской городской думы, Рижской думы и Вентспилской городской думы.

8.1. Даугавпилская городская дума информирует, что в городе нет ни одного частного учебного заведения, в котором реализуются программы начального образования и общего среднего образования, таким образом, финансирование частных учебных заведений никогда не было актуальным.

8.2. Лиепайская городская дума указывает, что частным учебным заведениям в 2003 году выделено финансирование в размере 6156 латов, а в 2004 году – 7440 латов. В свою очередь, в 2005 году упомянутое финансирование предусмотрено в размере 10009 латов. Отвечая на вопрос Конституционного суда о реализации основных программ начального образования и общего образования не на государственном языке, а хотя бы на каком-то другом языке, дума указывает, что предоставлено финансирование частной русской средней школе “Подсолнух”, в которой реализуется билингвальное обучение школьников на латышском и русском языках.

8.3. Вентспилская городская дума указывает, что в период с 1996 года по июнь 2004 года в городе действует частная школа “Знайка”, воспитанники которой освоили программы начального образования национальных меньшинств. В свою очередь, с 2000/2001 учебного года в упомянутой школе дополнительно реализуется и программа начального образования (обучение латышскому языку). В 2001 году школе выделено финансирование в размере 6415 латов, в 2002 году – 6807 латов, а в первом полугодии 2003 года – 4218 латов. Дума отмечает, что расходы на содержание одного школьника значительно превысили предусмотренное правилами Кабинета министров. До 29 марта 2003 года они составляли 126 латов, а после 29 марта 2003 года – уже 145 латов в год.

8.4. Рижская дума указывает, что из ее бюджета до сих пор не было предоставлено финансирование частным учебным заведениям независимо от того, на каком языке реализуются образовательные программы. Так как количество школьников постоянно сокращается, не было необходимости в заключении договоров с частными учебными заведениями. Рижская дума отмечает, что для жителей Риги в рамках городского бюджета поддерживаются разные спортивные и занимательные образовательные инициативы.

Часть выводов

9. Статья 91 Конституции определяет, что “все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации”.

Оценивая соответствие оспариваемой нормы упомянутой статье, прежде всего следует учитывать то, что данную норму нельзя оценивать в отрыве от статьи 4 Конституции, которая наделяет латышский язык в Латвийской Республике конституционным статусом, поскольку Конституция является единым целым и содержащиеся в ней нормы толкуются системно (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу Nr. 2002-04-03). Кроме того, следует учитывать и то, что, несмотря на закрепление государственного языка в Конституции, в результате исторически сложившихся обстоятельств достаточное использование латышского языка в государстве по-прежнему находится под угрозой (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу Nr. 2004-18-0106). В связи с этим обязанностью государства является создание такой системы образования, которая обеспечивала бы эффективное изучение латышского языка как государственного языка – и в отношении тех лиц, для которых латышский язык не является родным языком.

9.1. Конституционный суд, интерпретируя статью 91 Конституции, заключил:

“Из первого предложения данной статьи вытекает принцип равенства, который, среди прочего, запрещает государственным институциям издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях. Второе предложение статьи 91 Конституции, определяющее, что “права человека реализуются без какой-либо дискриминации”, не ограничивает, а дополняет первое предложение. Принцип равенства можно распространить и на юридические лица как совокупность физических лиц, причем в правовой системе он действует непосредственно” (пункт 1

части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу Nr. 2000-07-0409).

Принципу равенства надлежит гарантировать существование единого правопорядка. А именно, его задачей является обеспечить, как реализовывать такое требование правового государства как всеохватывающее влияние закона, а также обеспечить то, как применять закон без каких-либо привилегий. Он также гарантирует полное воздействие закона, объективность и беспристрастность его применения, а также то, что никому не разрешено не соблюдать предписания закона. Тем не менее, такой единый правопорядок не означает нивелирование, поскольку “равенство допускает дифференцированный подход, если таковое является оправданным в демократическом обществе” (см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу Nr. 2001-02-0106).

9.2. В свою очередь, для заключения, что нарушено второе предложение статьи 91 Конституции, необходимо констатировать, что всеохватывающее применение принципа равенства без надлежащего обоснования действий государства ограничивает критерий, использование которого вступает в противоречие с первоидеями демократического и правового государства, с доминирующими в современном гражданском обществе целями и идеалами. Такое ограничение будет признано неприемлемым, недопустимым, произвольным или необоснованным. Образующие содержание второго предложения статьи 91 Конституции критерии различны. А именно, обоснованность применения упомянутого критерия может отличаться, принимая во внимание как специфику каждого критерия, так и фактические обстоятельства конкретного дела. Существуют и такие критерии, на основании которых различное отношение не может быть допустимо. Таким образом, их использование также необоснованно. К таким критериям можно причислить, например, социальное происхождение, принадлежность к определенной расе или мировоззрению.

9.3. Еще в ходе разработки главы 8 Конституции были высказаны отдельные мнения о необходимости дополнить статью 91 Конституции критериями, по которым дифференциация лиц не будет допускаться. В совокупность таких критериев было рекомендовано включить, например, принадлежность к определенной расе, полу, возрасту, языку, принадлежность к определенной политической партии, политическому убеждению, воззрению на религию или на мир, социальное, имущественное или служебное положение, формируя при этом данный перечень в виде незавершенного круга запретных критериев (см.: *Levits E. Piezīmes par Satversmes 8. nodaļu – Cilvēka pamattiesības. Журнал по правам человека 9-12/1999, стр. 28 и 29*).

В отличие от первого предложения статьи 91 Конституции сущность закрепленного во втором предложении данной статьи принципа запрета дискриминации следующая: устранить возможность, что в демократическом и правовом государстве, основываясь на каком-то недопустимом критерии, были бы ограничены основные права лица. При этом обязанность доказывания в отношении отсутствия нарушения содержащегося во втором предложении статьи 91 Конституции принципа запрета дискриминации ложится на государство.

В интерпретации Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) дискриминация означает всеобщие случаи, при которых лицо или группа лиц без достаточного основания ставится в менее благоприятное положение, чем другое лицо или группа лиц, даже если ЕСПЧ не требует доброжелательного обхождения (*Абдулазиз, Кабалес и Балкандали п. правосудия Великобритании от 28 мая 1985 года, Серия А ном. 94, стр.39, парагр.82*).

Видно, что законодатель включил в статью 91 Конституции два тесно взаимосвязанных принципа: принцип равенства – в первом предложении и принцип запрета дискриминации – во втором предложении. При этом как принцип равенства, так и принцип запрета дискриминации распространяется и на юридические лица и действует непосредственно, а именно, данным принципам присуще прямое воздействие.

10. В соответствии со статьей 89 Конституции “государство признает и защищает основные права человека согласно настоящей Конституции,

законам и обязательным для Латвии международным договорам”. Из данной статьи видно, что целью законодателя было достижение взаимной гармонии между содержащимися в Конституции и международными нормами по правам человека (*см., например, пункт 1 части выводов решения от 27 июня 2003 года по делу Nr. 2003–04–01 и подпункт 1 пункта 7 решения от 17 января 2005 года по делу Nr. 2004–10–01*).

Конституция по своей сути не может предусматривать меньшего объема обеспечения или защиты основных прав, чем предусмотренное любым из международных актов по правам человека. Иной вывод вступает в противоречие с содержащейся в статье 1 Конституции идеей правового государства, поскольку одной из главных форм выражения правового государства является признание прав человека и основных свобод высшей ценностью государства. При интерпретации Конституции и международных обязательств Латвии следует искать такое решение, которое обеспечивало бы их гармонию, а не противопоставление (*см. пункт 5 решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу Nr. 2004-18-0106*). При этом следует учитывать, что Конституция может предусматривать и расширенную защиту соответствующих основных прав, чем международные акты по правам человека. Так, например, статьей 91 Конституции предусмотрен расширенный объем прав, чем статьей 14 ЕКПЧ (*см. пункт 3 решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу Nr. 2001-06-03*).

Таким образом, если при интерпретации какой-то нормы международного права делается вывод, что Конституция гарантирует расширенную защиту соответствующих основных прав, недопустимо ограничиваться только применением норм, содержащихся в международных актах по правам человека, и применять необходимо норму Конституции.

11. Статья 14 ЕКПЧ определяет, что “осуществление упомянутых в конвенции прав и свобод обеспечивается без какой-либо дискриминации, независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, вероисповедания, политических и других взглядов, государственного или социального происхождения, принадлежности к какому-либо национальному

меньшинству, имущественного состояния, рождения или любого иного состояния”.

Интерпретируя упомянутую статью, ЕСПЧ заключил:

“Что касается определенного статьей 14 объема гарантий, суд напоминает, что в соответствии с ее прецедентностью различное отношение можно считать дискриминирующим тогда, если “ему не дано объективное и разумное обоснование”, отсутствует “легитимная цель” или также не соблюдена “соразмерность между используемыми средствами и целью, которую необходимо достичь”. При этом договаривающимся государствам предоставлена известная свобода действий при оценке, какие и в каком объеме различия, которые констатируются в похожих ситуациях, оправдывают разное отношение” (*Ларков п. Кипра [ГК], ном. 29515/95, парагр. 29, ECHR 1999-I*).

12. Статья 112 Конституции, среди прочего, определяет право каждого лица на образование. И хотя в данной статье, в отличие, например, от статьи 7 Основного закона Германской Федеративной Республики, не предусматривается возможность получения образования в частных учебных заведениях, первое предложение упомянутой статьи Конституции тем не менее таковое и не запрещает. В Латвии получение образования в таких учреждениях регулирует закон Об образовании. Тем не менее, из статьи 112 Конституции вытекает обязанность государства контролировать, чтобы полученное в частных учебных заведениях образование было равноценным тому образованию, которое обеспечивают государственные школы. При этом в соответствии с пунктом 4 части первой статьи 15 закона “О самоуправлениях” заботиться об образовании жителей (обеспечение жителям определенных прав при освоении начального образования и общего среднего образования; обеспечение детей дошкольного и школьного возраста местами в учебных и воспитательных учреждениях; организационная и финансовая помощь внешкольным учебным и воспитательным учреждениям и учреждениям по поддержке образования и др.) – является автономной функцией самоуправления.

13. Для оценки соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции, надлежит выяснить:

а) причисляется ли язык к образующим содержание упомянутой статьи критериям;

б) является ли оправданным предоставление государственного финансирования только тем частным учебным заведениям, в которых на государственном языке реализуется освоение аккредитованных учебных программ начального образования и общего среднего образования.

14. При раскрытии содержания второго предложения статьи 91 Конституции и выяснении, существует ли такой критерий, надлежит руководствоваться, как уже ранее было указано, международными документами по правам человека, а также установленным в конституциях других государств.

Так, часть первая статьи 2 Всеобщей декларации прав человека, статья 14 ЕКПЧ, часть первая статьи 2 и статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, часть вторая статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также часть первая статьи 1 конвенции Организации Объединенных Наций (далее – ООН) О дискриминации в образовании от 14 декабря 1960 года определяют, что дискриминация по языковому основанию не допускается.

И, например, статья 12 конституции Эстонской Республики, статья 3 конституции Итальянской Республики, статья 19 конституции Российской Федерации, статья 29 конституции Литовской Республики, статья 6 конституции Республики Финляндия и статья 3 Основного закона Германской Федеративной Республики не допускают дискриминацию на основании такого критерия как язык.

Таким образом, язык как один из исключаяющих дискриминацию критериев последовательно включен в международно-правовые акты, а также в конституции других государств.

15. Для вывода, может ли служить установленный порядок обучения на латышском языке в аккредитованных частных учебных заведениях начального образования и общего среднего образования в качестве главного критерия для выделения финансирования со стороны государства и самоуправления, надлежит выяснить, во-первых, присуще ли такому ограничению легитимная цель и, во-вторых, является ли соразмерным в данном случае упомянутое регулирование.

15.1. Как Заявители, так и Сазйма обоснованно считают, что легитимной целью оспариваемой нормы является укрепление использования государственного языка. Конституционный статус государственного языка юридически закрепляет и право, и также обязанность жителей Латвии использовать латышский язык в качестве языка как устного, так и письменного общения. Как ЕСПЧ, так и Конституционный суд признали, что Латвийское государство, с соблюдением основных прав человека, может регламентировать использование государственного языка. Например, Конституционный суд указал, что необходимость защиты государственного языка и закрепления его использования тесно связана с демократическим устройством Латвийского государства: "...в условиях глобализации Латвия является единственным местом в мире, где может быть гарантирован латышский язык, и в связи с этим существование и развитие основной нации, сужение сферы использования латышского языка как государственного языка на территории государства также рассматривается угрозой демократическому устройству государства" (*подпункт 2 пункта 3 части выводов решения Конституционного суда от 21 декабря 2001 года по делу Nr. 2001-04-0103*).

15.2. В свою очередь ЕСПЧ признал, что "большинство договаривающихся государств избрали предоставление одному или нескольким языкам статуса государственного языка и в качестве такового включили данные языки в свои конституции. Принимая это во внимание, суд признает, что в данных государствах государственный язык является одной из основных конституционных ценностей, равно как территория государства, государственное устройство или государственный флаг.

Однако язык не является абстрактной ценностью; язык нельзя отделять от того, как его используют говорящие на нем. Таким образом, государство, определяя язык в качестве государственного языка, в принципе обязуется гарантировать гражданам право на использование данного языка без ограничений не только в сфере частной жизни, но и в отношениях с государственными учреждениями, посылая и получая информацию на таком языке. Суд считает, что именно в таком аспекте надлежит оценивать меры, целью которых является защита соответствующего языка. Иными словами, наличие государственного языка означает, что его пользователям принадлежат известные субъективные права” (*Менцен или Менцена п. Латвии*, ном. 71074/0, см. также: *Latvijas Vēstnesis*, от 6 апреля 2005 года, № 54). И по делу “Подколзина против Латвии” в связи с рабочим языком национального парламента ЕСПЧ подчеркнул, что требование, чтобы депутат владел государственным языком на соответствующем уровне, “является сферой эксклюзивной компетенции государства” (см.: *Подколзина п. Латвии*, ном. 46726/99, парагр.34, ЕСПЧ 2002-II, см. также: *Latvijas Vēstnesis*, от 21 мая 2002 года, № 75).

15.3. Кроме того, решения институций государственной власти по защите существенных для государства ценностей, например, языка, гражданства или культурного наследия, считаются политическими решениями. И Европейское Сообщество признало, что государства-участники Европейского Союза могут принимать политические решения по защите государственного языка соответствующего государства-участника. Однако политика поддержки государственного языка должна быть пропорциональной и недискриминирующей (см.: *C-379/87 Гроенер п. Ирландии [1989] ЕСПЧ 3967 парагр. 19., 24*).

Принимая во внимание исторический опыт Латвии, а также то, что по-прежнему доминирование латышского языка на территории государства еще недостаточно обеспечено, Конституционный суд считает, что и в настоящее время имеется необходимость проведения государством позитивных мероприятий и усиленно защищать использование государственного языка.

Таким образом, у оспариваемой нормы имеется легитимная цель.

16. Оспариваемая норма распространяется на те частные учебные заведения, в которых на государственном языке реализуются аккредитованные программы начального образования и общего среднего образования. Тем не менее, она косвенно затрагивает как те частные учебные заведения, в которых аккредитованные программы начального образования и общего среднего образования реализуются на каком-то другом языке, так и воспитанников таких частных учебных заведений и их родителей. Следует учесть, что частные школы в 2004/2005 году составили четыре процента от числа общеобразовательных школ, всего в них образование получили 2861 учащийся. Из данного общего числа 1185 учащихся освоили учебные программы на русском языке. В свою очередь, в дневных школах государства и самоуправлений образование получили 297 806 учащихся, из них на русском языке - 83 374 учащихся (см. том первый дела, стр. 147 – 151).

Заявители, считая, что оспариваемая норма является дискриминационной, в качестве аргумента приводят пункт 20 заключительного вывода Комитета по правам человека ООН от 6 ноября 2003 года [см.: *UN Human Rights Committee 'Concluding observations: Latvia' (6 November 2003) UN Doc CCPR/CO/79/LVA, para. 20*] и пункт 16 заключительного вывода Комитета по искоренению расовой дискриминации от 10 декабря 2003 года [см.: *UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination 'Concluding observations: Latvia' (10 December 2003) UN Doc CERD/C/63/CO/7, para. 16*]. В этих документах указано, что упомянутые комитеты выразили обеспокоенность по поводу различий в отношении поддержки Латвийским государством частных школ в связи с критерием государственного языка. Упомянутые комитеты считают, что “государству надлежит обеспечить, чтобы государственные субсидии частным школам выделялись без какой-либо дискриминации”.

И хотя приведенные в упомянутых документах выводы подлежат оценке как достаточно авторитарное мнение, тем не менее, для государства не являющееся обязательным, как, например, решение ЕСПЧ

или Суда Европейского Сообщества. Данные документы подлежат оценке как источники с выраженным рекомендательным характером (*soft law*), они не возлагают на государство обязанностей, а при решении конкретной проблемы рекомендуют выбирать оптимальную модель поведения.

17. Закон Об образовании предусматривает, что у государства имеется обязанность по обеспечению того, чтобы предоставляемое частными учебными заведениями образование соответствовало установленным стандартам образования, а также того, чтобы у выпускников таких учебных заведений имелась возможность для свободного включения в Латвийское общество и конкурировать на рынке труда. Оценивая обоснованность оспариваемой нормы, следует учитывать, что в частных учебных заведениях и в том случае, если в них реализуются аккредитованные программы начального образования и общего среднего образования на других языках, учащиеся согласно правилам №.462 Кабинета министров от 5 декабря 2000 года “Правила о государственном стандарте начального образования” и №.463 “Правила о государственном стандарте общего среднего образования” осваивают государственный язык, а также в соответствии с частью третьей статьи 9 закона Об образовании сдают проверочные экзамены на знание государственного языка.

17.1. Поэтому следует согласиться с Заявителями, что необходимо или полностью прекратить финансирование частных учебных заведений, или предоставлять такое финансирование по равноправным основаниям. И законы Эстонской Республики и Литовской Республики, регламентирующие финансирование частных школ, не предусматривают аналогичного оспариваемой норме регулирования. В соответствии с частью второй статьи 22 Эстонского закона О частных школах и частью третьей статьи 44 закона О начальных и средних школах начальные и средние школы, независимо от учебных языков, получают финансирование из государственного бюджета. В свою очередь, частью седьмой статьи 69 Литовского закона Об образовании предусмотрено, что частные школы получают финансирование от государства и

самоуправлений согласно установленной правительством процедуре. Упомянутое финансирование выделяется независимо от того, на каком языке ведется обучение в частном учебном заведении.

17.2. Сазьма не принял во внимание и мнение Президента государства, что в отдельные нормы закона Об образовании, в том числе в оспариваемую норму, следовало бы внести изменения по возможности в кратчайшее время. А именно, ссылаясь на просьбу фракции Сазьма “О правах человека в единой Латвии”, общественной организации “Страсбург” и Латвийской ассоциации по поддержке школ с русским языком обучения не провозглашать закон от 5 февраля 2004 года “Об изменениях в законе Об образовании”, она в письме председателю Сазьма Латвийской Республики и Президенту министров, среди прочего, указала, что часть вторая статьи 59 закона Об образовании является несправедливой и необоснованной в отношении тех частных учебных заведений, в которых образовательные программы реализуются на языках национальных меньшинств. Вопреки статье 9 закона Об образовании, оспариваемой нормой дискриминируются частные учебные заведения и нарушается принцип, согласно которому государственное и муниципальное финансирование следует к школьникам туда, где они учатся (*Письмо Президента Латвийской Республики от 10 февраля 2004 года за № 52 Председателю Сазьма Латвийской Республики и Президенту министров Латвийской Республики. См. том первый дела, стр. 213 и 214*).

17.3. Необходимо подчеркнуть, что государству, в противоположность установленному оспариваемой нормой, доступны другие средства, которые соответствующим образом способствовали бы упомянутой цели – укреплению государственного языка. Для обеспечения освоения государственного языка в частных учебных заведениях, в которых образовательные программы на государственном языке не реализуются, можно установить жесткие требования к аккредитации данных частных учебных заведений. Так как правила № 498 Кабинета министров от 27 ноября 2001 года предусматривают, что частные учебные заведения получают государственную дотацию только для

оплаты труда педагогов и обязательных платежей государственного социального страхования (*см. пункт 2 упомянутых правил*), к обучению государственному языку возможно привлекать квалифицированных педагогов, которые обеспечили бы освоение латышского языка на высоком уровне. Конституционный суд согласен с мнением Государственного бюро по правам человека, что для достижения легитимной цели имеется возможность избрания других средств – не запрещая поддержку, а скорее особо поддерживать изучение государственного языка в частных школах национальных меньшинств. При этом следует учитывать, что в частных учебных заведениях количество школьников в целом сравнительно небольшое – примерно два процента от общего числа школьников (*см. том первый дела, стр. 145*).

18. Конституционный суд признает необходимым указать, что ни статья 91 Конституции, и ни статья 112 прямо не возлагают на государство обязанности участвовать в финансировании частных учебных заведений. В свою очередь, в случае, если государство приняло политическое решение и участвует в финансировании упомянутых заведений, Конституционный суд не вправе подвергать сомнению такое решение законодателя. Тем не менее, в случае, если государство или местное самоуправление приняли решение о совершении каких-то позитивных действий и поддержать отдельные частные учебные заведения, то предоставление такой поддержки, с соблюдением основных прав, должно опираться на равноправные основания. Принимая решение о выделении упомянутого финансирования, допускается учитывать, например, финансовые возможности местного самоуправления.

Таким образом, оспариваемая норма несоразмерна с ее легитимной целью и противоречит статье 91 Конституции.

19. Принимая во внимание, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции, нет необходимости для отдельной оценки ее соответствия статье 14 ЕКПЧ (в увязке со статьей 2 Первого протокола).

20. И хотя Заявители включили в заявление требование о признании оспариваемой нормы не имеющей силы с момента ее принятия, тем не менее в заявлении обоснования такого требования не имеется.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать слова “на государственном языке” второго предложения части второй статьи 59 закона Об образовании не соответствующими статье 91 Конституции и не имеющими силы с момента опубликования решения.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Айварс Эндзиньш