



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Государственный герб

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 18 декабря 2003 года

по делу № 2003-12-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илзе Скултане, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс и Андрейс Лепсе, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 28¹ Закона о Конституционном суде, по конституционной жалобе Гайды Галакродзинице, в письменном процессе на судебном заседании 25 ноября 2003 года рассмотрел дело

“О соответствии подпункта “f” пункта 1 статьи 41 Закона о государственной гражданской службе статье 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. 7 сентября 2000 года Сейм принял Закон о государственной гражданской службе. Подпункт “f” пункта 1 статьи 41 настоящего закона определяет, что отношения государственной службы заканчиваются, если чиновник “достигает пенсионного возраста, кроме случаев, когда в отношении оставления служащего на должности имеется обоснованное распоряжение

руководителя учреждения или по поводу оставления на должности руководителя учреждения имеется распоряжение министра”.

Настоящая норма прав вступает в силу 1 января 2001 года.

2. Заявитель Конституционной жалобы Гайда Галакродзиниеце (далее – заявитель) оспаривает соответствие подпункта “f” пункта 1 статьи 41 Закона о государственной гражданской службе (далее – спорная норма) статье 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявитель указывает, что 16 сентября 1993 года начала работать в институции Министерства охраны среды и регионального развития – Государственной инспекции среды. 15 сентября 1994 года заявитель получила статус кандидата в чиновники, а 18 января 2000 года после сдачи квалификационного экзамена чиновника государственной гражданской службы – статус чиновника. В момент, когда заявителю был присвоен статус чиновника, она также достигла пенсионного возраста, установленного законом “О государственных пенсиях”, т.е., на тот момент – 58 лет. 18 апреля 2001 года заявитель получила распоряжение начальника Государственной инспекции среды прекратить правовые отношения государственной гражданской службы в связи с достижением пенсионного возраста.

Считая, что спорная норма ограничивает право лица сохранить существующее место работы, заявитель выражает мнение, что таким образом спорная норма не соответствует статье 106 Конституции. Настоящая статья Конституции право лица сохранить рабочее место связывает со способностями и квалификацией данного лица. Но достижение определенного возраста не может быть объективной причиной для оценки способностей и квалификации лица; это не может служить оправдывающей причиной для ограничения права лица сохранить рабочее место.

Заявитель указывает, что гарантированные в статье 106 Конституции права можно ограничивать в случаях, предусмотренных в статье 116 Конституции. Но данное ограничение должно быть определено в законе, должно служить легитимной цели, а также должно быть необходимым в демократическом обществе. Заявитель признает, что ограничение прав, гарантированных в статье 106 Конституции, установлено законом, принятом в надлежащем порядке, но, по ее мнению, оно не имеет легитимной цели. Исключая из государственной гражданской службы лиц, достигших пенсионного возраста, не улучшается защита прав других людей, демократического строя государства, безопасности, благосостояния и нравственности общества. К тому же заявитель считает, что данное ограничение не имеет необходимости в демократическом обществе. Она указывает, что с помощью инструкции № 2 Кабинета министров “Порядок оценки деятельности чиновника и ее результатов” от 13 февраля 2001 года, создана система, по которой оценивается работа каждого чиновника независимо от его возраста. Так как существует данная система оценки квалификации и деятельности чиновника, заявитель считает, что ограничение прав, гарантированных в статье 106 Конституции, не является соразмерным и не имеет необходимости в демократическом обществе.

Все ранее упомянутые аргументы заявитель также использовала, обосновывая несоответствие спорной нормы статье 101 Конституции.

Кроме того, заявитель считает, что спорная норма не соответствует статье 91 Конституции. Так как при применении данной нормы выражается разное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сравниваемых условиях. Именно, лицам, достигнувшему пенсионного возраста, запрещается продолжать работу на гражданской службе, а лица, которые моложе, получившие такое же образование и квалификацию, могут продолжать работать. Заявитель считает, что данное разное отношение не имеет легитимной цели. Освобождая лицо от должности в связи с достижением пенсионного возраста, установленного государством, данное лицо вынуждено идти на пенсию и таким образом ограничивается право старших людей участвовать в общественной жизни.

Заявитель выражает мнение, что спорная норма дискриминирует лица также по половому признаку. Несмотря на то, что в соответствии с законом “О государственных пенсиях” установленный пенсионный возраст составляет 62 года. На данный момент на практике применяются нормы переходных правил упомянутого закона, предусматривающие постепенное увеличение пенсионного возраста до 62 лет. Так как до принятия настоящих переходных правил для женщин и мужчин был установлен разный пенсионный возраст, разным является также время, когда женщины и мужчины одного и того же года рождения достигнут установленного законом возраста выхода на пенсию, именно, мужчины пенсионный возраст, т.е. 62 года, достигли уже в 2003 году, а женщины его достигнут только в 2008 году.

3. Сейм в ответном письме не согласен с мнением заявителя, что спорная норма не соответствует статье 91, 101 и 106 Конституции. Он указывает, что в соответствии со статьей 101 Конституции, каждый гражданин Латвии имеет право служить на государственной службе в соответствии с правилами, предусмотренными в законах. Данные правила содержит Закон о государственной гражданской службе, целью которого является установить такой статус гражданской службы, который обеспечивал бы правовую, стабильную, эффективную и открытую деятельность управления государства. Сейм, ссылаясь на решение Конституционного суда, указывает, что права, гарантированные в статье 101 Конституции не являются абсолютными, так как содержат условие “в виде, предусмотренном в законе”. Таким образом, Сейм считает, что законодатель имеет право законом устанавливать, в каком виде будет выполняться государственная служба, в том числе круг тех лиц, которые имеют право выполнять государственную службу.

Сейм выражает мнение, что спорная норма соответствует статье 106 Конституции. Свое мнение он обосновывает решением Конституционного суда, который устанавливает, что индивиду должно быть обеспечено право выбора, а не возможности работать именно на им выбранной работе. К тому же в отношении профессий, регулируемых государством, например, чиновники, можно применять специфичное регулирование. Таким образом, Сейм делает вывод, что в отношении гражданской службы можно применять иное регулирование, чем трудовым правовым отношениям.

Кроме того, Сейм указывает, что основные права, гарантированные в статье 106 Конституции, также можно ограничивать в случаях, предусмотренных в статье 116 Конституции, и данное ограничение должно

быть установлено в законе, должно иметь легитимную цель и должно быть соразмерным.

Спорная норма, предусматривающая ограничение прав, гарантированных в статье 106 Конституции, включена в Закон о государственной гражданской службе, и Сейм считает, что данная норма имеет легитимную цель – создать профессиональную государственную гражданскую службу, обеспечивающую эффективное управление государством и реализующую принцип хорошего управления. Обосновывая свое мнение, Сейм выражает сомнение, что по объективным причинам может создаться такая ситуация, когда чиновник после достижения пенсионного возраста больше не может выполнять свои обязанности так качественно, как это необходимо для обеспечения эффективного управления государством. Во-первых, может существовать угроза непрерывности управления государством, так как чиновник в любой момент может использовать свое право на пенсию и прекратить отношения государственной гражданской службы. Во-вторых, если в соответствии с интересами государства необходимо перевести чиновника на другую должность, достигнутый им пенсионный возраст может стать препятствием для освоения новых обязанностей и преодоления нагрузки, связанной с таким переводом. В-третьих, у лица, достигшего пенсионного возраста, могут возникнуть объективные причины, например, ухудшение здоровья, длительная реабилитация, задерживающая выполнение возложенных на него обязанностей в надлежащем порядке. Ссылаясь на решение Конституционного суда, Сейм выражает мнение, что законодатель объективно установил ограничения для чиновников, достигших пенсионного возраста и государству нецелесообразно вкладывать средства в планирование и развитие карьеры таких чиновников. Эффективную и профессиональную государственную гражданскую службу можно обеспечить, создавая ход службы каждого конкретного чиновника на длительный период времени.

Сейм считает, что спорная норма является соразмерной. Так как данная норма предусматривает также исключение, когда чиновника, достигшего пенсионного возраста, можно оставить на должности, спорную норму нельзя оценивать как общее ограничение, связанное с возрастом. К тому же, спорная норма необходима для реформирования государственного управления в соответствии с принципами хорошего управления.

Сейм уверен, что спорная норма соответствует также статье 91 Конституции, так как одинаково распространяется как на мужчин, так и на женщин. Разный пенсионный возраст, связанный с исторической ситуацией в переходный период, установлен в пункте 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях”, но действие данного пункта ограничено во времени. Так как в переходный период пенсионный возраст у мужчин и женщин разный и ниже установленного в законе “О государственных пенсиях”, именно, ниже 62 лет, он необходим для постепенной реализации пенсионной реформы и выравнивания разного пенсионного возраста.

4. Отвечая на письмо Конституционного суда, Сейм дополнительно указывает, что главная цель спорной нормы – установить время, до которого чиновник может находиться в отношениях гражданской службы, чтобы было возможно создать профессиональную государственную гражданскую службу,

улучшать ее деятельность, таким образом, обеспечивая государственное управление и хорошее управление. Сейм считает, цели спорной нормы являются упомянутыми в статье 116 Конституции легитимными целями защищать демократический строй и благосостояние государства (конкретно – социальное благосостояние).

Кроме того, Сейм поясняет, что создание государственной гражданской службы в Латвии началось в 1994 году. В свою очередь с вступлением в силу Закона о государственной гражданской службе 1 января 2001 года, началась реформа государственной гражданской службы. Течение государственной гражданской службы, регулируемое в настоящем законе, является составной частью реформы государственной гражданской службы, которая в том числе содержит поднятие квалификации чиновников и перевод чиновников на другую должность или ротацию. Целью законодателя было предусмотреть одинаковый возраст для мужчин и женщин, когда отношения государственной гражданской службы прекращались бы автоматически. Сейм настаивает, что такой порядок предусмотрен также в других государствах Европы, к тому же без возможности продлить срок отношений гражданской службы чиновника, достигшего пенсионного возраста. Так как реформа государственной гражданской службы еще не закончена и профессиональная гражданская служба еще полностью не создана, в законе была предусмотрена возможность в исключительных случаях разрешить чиновнику остаться на должности.

5. Управление государственной гражданской службы (далее – Управление гражданской службы), отвечая на вопросы, заданные Конституционным судом, отмечает, по объективным причинам не все граждане Латвии могут реализовать гарантированные в статье 101 Конституции права выполнять государственную службу. Поэтому в настоящей статье предусмотрено, что право выполнять государственную службу гражданин имеет в законе предусмотренном виде. Но Управление гражданской службы указывает, что статья 1 Конституции обязывает законодателя установить разумные и справедливые критерии отбора чиновников, которые одновременно обеспечивали бы права, гарантированные в статье 1201 Конституции права наиболее широкому кругу граждан. Главным критерием, которым должен руководствоваться законодатель, должен быть принцип соразмерности и запрета самоволия, вытекающий из статьи 1 Конституции.

Управление гражданской службы указывает, что компетентная и правомочно функционирующая государственная гражданская служба является одним из четырех основных элементов, от деятельности которых зависит общее качество государственного управления. Чиновниками государственной гражданской службы являются те, кто обеспечивает выполнение функций государственного управления и от действий этих чиновников зависит защита прав других людей, демократический строй государства, безопасность, благосостояние и нравственность общества. Управление гражданской службы считает, что в каждом демократическом государстве существенно обеспечить непрерывную деятельность государственного управления и для ее обеспечения должна быть соответственно организована также и государственная гражданская служба - должна быть возможность обеспечивать и надеяться, что всегда будут профессиональные люди, которые смогут профессионально

выполнять функции государственного управления. Управление гражданской службы таким образом отмечает, что в Законе о государственной гражданской службе установлен ряд ограничений, в том числе право освободить от должности чиновника, достигшего пенсионного возраста. Кроме того, Управление гражданской службы указывает, что ограничение возраста установлено. Учитывая обстоятельство, что с возрастом работоспособность лиц уменьшается, а также то, что лицо, достигшее пенсионного возраста, имеет право использовать государственную пенсию. Таким образом, Управление гражданской службы делает вывод, что установление ограничения пенсионного возраста позволяет избежать непрогнозируемых ситуаций, когда лицо из-за своего возраста желает прекратить отношения государственной гражданской службы.

Управление гражданской службы отмечает, что предусмотренная в инструкции № 2 Кабинета министров “Порядок оценки деятельности чиновника и ее результатов” от 13 февраля 2001 года оценка деятельности чиновника и ее результатов является только одним из видов, как проверить способность чиновника выполнять свои обязанности. К тому же такая проверка позволяет убедиться в качестве работы чиновника только один раз в год и за прошедший период. В свою очередь, спорная норма дает возможность особо оценить необходимость продолжать отношения гражданской службы с чиновником, достигшим пенсионного возраста. Отношения гражданской службы с чиновником, достигшим пенсионного возраста, в основном продолжаются тогда, когда чиновник является хорошим специалистом своей должности или когда нет другого чиновника, который может выполнять конкретные обязанности.

Управление гражданской службы возражает против того, что спорная норма противоречит статье 91 Конституции. Она указывает, что термин “пенсионный возраст” в Законе о государственной гражданской службе понимается как возраст, установленный в части первой статьи 11 закона “О государственных пенсиях”, т.е., 62 года, соблюдая пункт 8 переходных правил настоящего закона. Таким образом, Управление гражданской службы считает, что жалоба заявителя о дискриминирующим пенсионном возрасте, по существу является жалобой на статью 11 закона “О государственных пенсиях”, а не на спорную норму. К тому же, Управление гражданской службы отмечает, что упомянутые нормы закона “О государственных пенсиях” не могут однозначно оцениваться как дискриминирующие, так как, уже начиная переходный период для постепенного увеличения пенсионного возраста, не был установлен одинаковый возраст для мужчин и женщин.

Часть выводов

6. В заявлении содержится требование о соответствии спорной нормы статье 91, 101 и 106 Конституции.

Из содержания заявления вытекает, что должно оцениваться соответствие спорной нормы статье 91 Конституции, именно, что все люди в Латвии равноправны перед законом и судом и что права человека реализуются без какой-либо дискриминации. Но в отношении статьи 101 Конституции оценивается соответствие спорной нормы только в отношении нормы,

содержащейся в части первой настоящей статьи, что “любой гражданин Латвии имеет право в законе предусмотренном порядке ... нести государственную службу”, а в отношении статьи 106 Конституции – только в отношении первого предложения настоящей статьи: “Каждый имеет право свободно выбирать занятие и место работы в соответствии со своими способностями и квалификацией”. Для оценки соответствия спорной нормы статье 91, норме, содержащейся в части первой статьи 101 и статье 106 Конституции, в рамках данного дела необходимо выяснить:

1) содержит право, гарантированное лицу в первом предложении статьи 106 Конституции, свободно выбирать занятие также работу в государственном управлении. Особо в гражданской службе;

2) допускает норма “право ... нести государственную службу”, содержащаяся в части первой статьи 101 Конституции для отношений занятости в государственной гражданской службе иное правовое регулирование, чем в отношении трудовым правовым отношениям;

3) создает спорная норма разное отношение к чиновникам, достигшим пенсионного возраста, и не достигшим пенсионного возраста, и создает разное отношение к чиновникам мужчинам и чиновникам женщинам, достигшим пенсионного возраста.

7. Под определением “занятие”, содержащимся в статье 106 Конституции, понимается работа такого вида, которая требует соответствующую подготовку и которая является источником существования человека, а также профессия, которая, в общем, тесно связана с личностью каждого индивида.

Право лица на занятие гарантировано также в международных нормах по правам человека, которые данные гарантии распространяют на занятость работающих как в частном, так и публичном секторе. Например, понятие “занятие”, содержащееся в части первой статьи 1 Европейской Социальной хартии распространяется на занятие как в частном, так и публичном секторе (см. *Gomien D., Harris D., Zwaak L. Law and practice of the European Convention on Human Rights ant the European Social Charter. Council of Europe Publishing, 1996, ст. 384*). В свою очередь часть первая статьи 3 директивы Совета Европейского Союза 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года (далее – Директива) устанавливает, что, “не превышая компетенцию, данная директива распространяется на всех лиц, как в государственном, так и в частном секторе, включая государственные учреждения ...”. Похожее понимание понятия “занятие” встречается в судебной практике. Например, Федеративный конституционный суд Германии признал, что право свободно выбирать профессию распространяется на любое свободно выбранное занятие индивидуума, в том числе занятие, связанное с государственной гражданской службой (см. *BVerfGE 7, 377[397f.]*). Конституционный суд также указал, что понятие “занятие” содержит деятельность как в прокуратуре, так и на должности присяжного адвоката, присяжного нотариуса, т.е., распространяется на такие профессии, в которых правовые отношения занятости не создаются на основе трудового договора, регулируемого Законом о труде (см. пункт 2.1. части выводов решения Конституционного суда по делу № 2001-16-01 от 4 июня 2002 года).

Так как работа в государственной гражданской службе также считается занятием, которое является источником существования человека и для которого необходима соответствующая подготовка, на нее распространяются права, гарантированные в первом предложении статьи 106 Конституции.

8. Все-таки работа на государственной гражданской службе отличается от работы в частном секторе как по юридическим аспектам создания правовых отношений. Так и по целям выполняемой работы.

Чиновники являются государственными должностными лицами, которым доверено выполнение государственных задач в системе государственного управления. Чиновники состоят в таких публичных правовых отношениях с государством, в которых, противоположно установленному в трудовом праве, не существует принцип равноправия сторон, заключающих договор. Такие отношения занятости не возникают при заключении трудового или иного договора, а возникают при назначении компетентными институциями лица на должность чиновника. Учитывая роль чиновника и задачи в реализации функций государственного управления, государство односторонне регулирует также полномочия, защиту трудового права чиновников, в том числе зарплату и социальные гарантии, а также прекращение служебных отношений.

Рассматривая дело об ограничении возраста в Законе о высших школах и законе “О научной деятельности”, Конституционный суд уже отмечал, что ограничения, регулирующие занятость чиновников государственной гражданской службы, а также судей, прокуроров, полицейских и должностных лиц пограничной службы не сравнимы с ограничениями в трудовых правовых отношениях. Упомянутые должностные лица находятся в отношениях государственной службы или являются должностными лицами, представляющими судебную власть, и их правовые отношения занятости не создаются на основе трудового договора (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда по делу № 2002-21-01 от 20 мая 2003 года).

Право выполнять государственную службу, как самостоятельное право, гарантировано в Международном пакте Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах (далее – Пакт). В свою очередь, право на работу – в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Также и в Конституции гарантированные права выполнять государственную службу регулируются в части первой статьи 101 Конституции, а право на работу – в статье 106 Конституции.

Вместе с тем допустимо, что право выполнять государственную службу, по сравнению с трудовыми правовыми отношениями, регулируют другие правовые нормы, и данное правовое регулирование может отличаться.

9. То, в каком виде чиновники могут использовать права, гарантированные в статье 101 Конституции “выполнять государственную службу”, устанавливает Закон о государственной гражданской службе. Одно из условий, предусмотренных в настоящем законе, чтобы лицо могло выполнять государственную службу, - это ее соответствие установленному возрасту. Именно, спорная норма предусматривает максимальный возраст чиновника. Приравнивая его к пенсионному возрасту, установленному в государстве. Так как данная норма запрещает лицу право выполнять

государственную гражданскую службу неограниченное время, она считается ограничением, установленном в законе для реализации основных прав лица. В соответствии с уже ранее признанному Конституционным судом, установление данного ограничения в законе должно соответствовать легитимным целям, предусмотренным в статье 116 Конституции, а также принципу соразмерности (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда по делу № 2002-09-01 от 6 ноября 2002 года и пункт 2 части выводов решения Конституционного суда по делу № 2002-04-03 от 22 октября 2002 года). Кроме того, международные нормативные акты предусматривают, что ограничения в праве на работу в государственной службе должны быть обоснованными. Например, статья 25 Пакта устанавливает: “Каждый гражданин без какой-либо в статье 2 упомянутой дискриминации без необоснованных ограничений должен иметь права и возможности: ... с) на основаниях общего равноправия выполнять государственную службу в своем государстве”.

Поэтому в рамках данного дела необходимо оценить по существу спорные нормы как цели ограничения основных свобод, средства, использованные для их достижения, а также соразмерность данного ограничения.

9.1. Можно согласиться с мнением Сейма, что цель Закона о государственной гражданской службе – установить профессиональный, политически нейтральный правовой статус государственной гражданской службы, который обеспечивает правовую, стабильную и открытую деятельность государственного управления. Спорная норма предусмотрена для улучшения профессиональной государственной гражданской службы и ее деятельности, таким образом, обеспечивая не только принцип хорошего управления, но и защищая демократический строй государства и социальное благополучие государства, включенное в статью 116 Конституции.

Демократический строй государства характеризует разделение государственной власти на три отрасли, именно, законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть. Задача исполнительной власти – в интересах всего общества реализовать в жизни те цели, которые законодатель включил в нормативные акты. Конкретная реализация данных целей поручена учреждениям государственного управления, находящимся в подчинении Кабинета министров и чиновникам, работающим в них. Для того чтобы исполнительная власть могла эффективно реализовать свои функции, законодатель должен установить и предусловия деятельности системы всего государственного управления, и также статус чиновника. Одно из предусловий статуса чиновника – это допустимый возраст чиновника, который устанавливает пункт 4 статьи 7 Закона о государственной гражданской службе, а также спорная норма.

Кроме того, обязанность демократического государства – заботиться о возможностях работы ее жителей, к тому же данные возможности не только необходимо предусмотреть в Конституции, но также и реализовать в жизни. Спорная норма предназначена для того, чтобы выровнять структуру государственной гражданской службы по возрасту, а также, для того чтобы обеспечить лицам молодого поколения возможность выполнять государственную гражданскую службу.

Таким образом, установленная законодателем цель спорной нормы является легитимной.

9.2. Принцип хорошего управления требует, чтобы в государстве функционировала честная, компетентная и мотивированная гражданская служба. Обеспечение такой гражданской службы, в том числе, включает вопросы также и о: во-первых, прекращении служебных отношений и планировании карьеры, во-вторых, профессиональной компетенции гражданской службы, в-третьих, обеспечение постоянной дальнейшей квалификации чиновников и ротации. Спорная норма является одним из средств решения данных вопросов, так как позволяет руководителю учреждения заранее выяснить, может чиновника, достигшего пенсионного возраста, заменить другой кандидат, или для подготовки данного кандидата будут необходимы дополнительные финансовые средства.

Вместе с тем средства, выбранные законодателем, в общем, применимы для достижения цели спорной нормы.

9.3. Оценивая соответствие возрастного ограничения, установленного в спорной норме, принципу соразмерности, необходимо выяснить, благо, которое посредством спорной нормы приобретает общество, больше прав индивидуума и законным интересам нанесенного ущерба.

В пункте 9 настоящего решения уже было указано, что международные нормативные акты, регулирующие трудовое право, допускают возможность ограничить право выполнять государственную службу, чтобы защитить демократический строй государства и благосостояние общества. Поэтому в интересах всего общества обеспечить, чтобы “корпус” (община) чиновников не старел, и чтобы поддерживалось равновесие лиц, занятых на гражданской службе в возрастном отношении. Кроме того, необходимо учитывать, что работа чиновников на гражданской службе является вопросом политики занятости не только чиновников, но и всего общества. Так как, ограничивая право работать лицам, которым уже обеспечен источник существования, именно, пенсия, расширяются возможности работать тем лицам, которые зарабатывать пропитание могут только работой. Директива также допускает разное отношение к лицам в сфере занятости, если оно оправдывается законными целями политики занятости и условиями на рынке труда (см., например, пункт 25 преамбулы Директивы).

Любое ограничение прав необходимо оценить в контексте каждого конкретного случая, но это надо делать на основании принципа соразмерности и учитывая всеобщую политическую ситуацию государства (см. *Nowak M. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary – Kiel: Engel 1993, ст. 455*). Значит важно сбалансировать интересы и права разных поколений, в том числе право на занятие. В конкретном случае со спорной нормой данные интересы согласованы. Именно, спорная норма повлияла только на небольшую часть чиновников, достигших пенсионного возраста. Из ответа Управления гражданской службы Конституционному суду видно, что 1 июля 2003 года в учреждениях государственного управления работал 371 чиновник, достигший пенсионного возраста. В свою очередь, на основании спорной нормы, отношения гражданской службы прекращены только с 47 чиновниками,

достигшими пенсионного возраста. Остальные 324 чиновника продолжают работать. Данная практика применения спорной нормы позволяет сделать заключение, что спорная норма используется не только в случаях, когда пенсионный возраст достигший чиновник является высоко квалифицированным специалистом на своей должности, но и тогда, когда на должность чиновника, достигшего пенсионного возраста не претендует другое соответствующее лицо. Значит, спорная норма допускает возможность работать чиновникам, достигшим пенсионный возраст, и обеспечивает принцип хорошего управления.

Таким образом, спорная норма, в общем, соответствует принципу соразмерности.

9.4. Все-таки, создавая политику государственной занятости, и поддерживая компетентную государственную службу, необходимо учитывать экономические и социальные условия каждого государства.

Так, например, шведский эксперт, присяжный адвокат Стокгольма Ларсс Виклунг, давая заключение о Законе о государственной гражданской службе, указал, что в большей части Европейских государств пенсионная система основывается на предположении, что лица, достигнув пенсионного возраста, уходят с работы и таким образом дают возможность работать следующим поколениям. Но все-таки эксперт отметил, что данные принципы не соответствуют ситуации в Латвии, где пенсии очень маленькие и люди должны прекращать работать уже в возрасте 58-60 лет (*см. 252 стр. тома первого настоящего дела*).

Кроме того, необходимо учитывать демографическую ситуацию, именно, на данный момент не только в Латвии, но также и во всех Европейских государствах общество стареет и есть очень много лиц предпенсионного возраста. Вместе с тем, в экономических интересах всего общества было бы разрешить лицам старшего поколения работать по возможности более длительное время. За последние годы также изменились общественные и юридические взгляды на дискриминацию по возрасту, именно, дискриминация по возрасту уже запрещена *expressis verbis* в конституциях отдельных государств (например, Финляндии, Швейцарии), в международных нормах, а также в Законе о труде Латвии.

Можно согласиться с указанным в ответном письме Сейма, что спорную норму нельзя оценивать как общее ограничение, связанное с возрастом, так как оно представляет возможность учреждению оценить каждого чиновника, достигшего пенсионного возраста и решить, необходимо и возможно продолжать с ним отношения гражданской службы. Но спорная норма данное право предусматривает только для руководителя учреждения или министра, а не комиссии, как это, например, определено в статье 35 Закона о государственной гражданской службе (часть первая настоящей статьи определяет, что руководитель учреждения создает оценочную комиссию, которая каждый год оценивает деятельность чиновника и ее результаты). Таким образом, данная норма допускает, что руководитель учреждения, решая об освобождении от должности чиновника, достигшего пенсионного возраста, в отдельных случаях может быть субъективным и/или необъективным.

Учитывая то, что усовершенствование деятельности занятости и управления является вопросом политики государства, Сейм должен оценить и

решить не только возможность повышения возрастной границы, определенной для должности чиновника, но и порядок, при котором решается вопрос об оставлении на должности чиновника, достигшего пенсионного возраста.

10. Как статья 91 Конституции, так и статья 2 Пакта запрещает дискриминацию любого вида, также дискриминацию по возрасту и половому признаку. Но в рамках настоящего дела упомянутые нормы необходимо оценивать в связи с теми нормами, которые регулирует право на занятие, именно, со статьей 101 и 106 Конституции, статьей 25 Пакта.

Любое право, предусмотренное в настоящих нормах, можно ограничить, если ограничение имеет легитимную цель. Оно предусматривает соответствующие средства для достижения цели, а также, если наблюдается соразмерность между интересами общества и индивида. Аргументы для ограничения возраста в отношении занятости на гражданской службе изложены в пункте 9 настоящего решения. Таким образом, в понимании статьи 91 Конституции. Разное отношение к лицам, работающим на гражданской службе в зависимости от их возраста – оправданно.

Но материалы, находящиеся в деле, свидетельствуют, что на практике существует разное отношение между чиновниками мужчинами и чиновниками женщинами гражданской службы, так как спорная норма применяется, разъясняя ее в связи с пунктом 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях”.

Именно, распоряжением № 19-р Государственной инспекции среды от 17 апреля 2001 года заявитель была освобождена от должности в связи с достижением пенсионного возраста, установленного в государстве. И Управление гражданской службы, и все три судебные инстанции данное освобождение от гражданской службы признали законным и обоснованным, отмечая, что во время, когда заявитель была освобождена от должности в соответствии с пунктом 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях”, пенсионный возраст, установленный в государстве для женщин составлял 58 лет, а не 62 года, установленные в статье 11 настоящего закона.

Таким образом, разъясняя спорную норму в связи с пунктом 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях”, до настоящего момента необоснованно допускалось и до 1 июля 2008 года необоснованно допускалось бы, что мужчин и женщин освобождают от гражданской службы в разном возрасте. Так, например, суд Европейских Общин признал, что госпожа Маршал, которую освободили от работы в связи с достижением пенсионного возраста, была дискриминирована по половому признаку, так как государственные нормативные акты предусматривали разный возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин [см. решение суда Европейской Общины от 26 февраля 1986 года по делу “M.H. Marshall v. Sauthampton and South – West Hampshire Area Health Authority (Teaching)”].

Проверяя соответствие правовой нормы правовой норме высшей юридической силы, ее необходимо разъяснять по возможности соответственно Конституции. Спорная норма предусматривает, что отношения государственной гражданской службы прекращаются с чиновником, который достиг пенсионного возраста, установленного в государстве. Данный возраст – 62 года,

который одинаков для женщин и мужчин, определяет действующая правовая норма, т.е., статья 11 закона “О государственных пенсиях”.

В свою очередь, цель пункта 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях” совсем иная – обеспечить равномерное повышения возраста выхода на пенсию и настоящий пункт не используется для разъяснения и применения спорной нормы.

Таким образом, применяя спорную норму в связи с пунктом 8 переходных правил закона “О государственных пенсиях”, в отношении заявителя Г. Галакродзинице допущено отличающееся отношение, дискриминирующее ее по половому признаку.

Но, разъясняя спорную норму в связи со статьей 11 пунктом закона “О государственных пенсиях”, делается заключение, что она соответствует статье 91 Конституции.

Заключительная часть

На основании статьи 30-32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд

решил:

признать подпункт “f” пункта 1 статьи 41 Закона о государственной гражданской службе соответствующим статье 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель заседания суда
А.Эндзиньш