



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 22 декабря 2005 года

по делу № 2005-19-01

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

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17 и статьи 28¹ закона О Конституционном суде,

по заявлению Административного районного суда

в письменном процессе на судебном заседании 13 декабря 2005 года рассмотрел дело

“О соответствии слов “и прожил в Латвийской Республике не менее 60 месяцев, из которых последние 12 месяцев непрерывно” пункта 2 части пятой статьи 4 закона О Государственном социальном пособии статье 110 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. Сэйма Латвийской Республики (далее – Сэйма) 31 октября 2002 года принял закон О государственном социальном пособии, который вступил в силу 1 января 2003 года. В соответствии с его целями данный закон определяет виды государственных социальных пособий и круг тех лиц, у которых имеется право на государственные социальные пособия. В соответствии с частью первой статьи 3 закона пособие государственного социального обеспечения является одним из регулярно выплачиваемых государственных социальных пособий.

При этом, согласно пункту 3 части первой статьи 13 закона пособие государственного социального обеспечения предоставляется лицу, которое лишилось одного или обоих кормильцев, не состоит в браке и не достигло совершеннолетия или после достижения совершеннолетия обучается в общеобразовательном или профессиональном учебном заведении и не старше 20 лет или является студентом дневного (полного очного) отделения высшей школы и не старше 24 лет.

Часть первая статьи 4 данного закона определяет, что „право на государственные социальные пособия имеют граждане Латвии, неграждане, иностранные граждане и лица без гражданства, которым присвоен персональный код и которые постоянно проживают на территории Латвии”. В свою очередь, пункт 2 части пятой данной статьи (в редакции, бывшей в силе на момент предъявления заявления) конкретизировала, что право на пособие государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца имеется у упомянутых в части первой статьи лиц, потерявших кормильца, если бывший кормилец является гражданином Латвии, негражданином, иностранным

гражданином или лицом без гражданства, которым присвоен персональный код. В данный пункт, распространенный на бывшего кормильца, было включено условие “и прожил в Латвийской Республике не менее 60 месяцев, из которых последние 12 месяцев непрерывно” (далее – оспариваемая норма).

Во время подготовки дела Саэйма 20 октября 2005 года внес изменение в закон О государственном социальном пособии, исключив оспариваемую норму и изложив пункт 2 части пятой статьи 4 в новой редакции. В связи с этим право на пособие государственного социального обеспечения в случае потери кормильца имеется у всех граждан Латвии, неграждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, которым присвоен персональный код и которые постоянно проживают на территории Латвии и потеряли кормильца.

Оспариваемая норма была в силе с 1 января 2003 года до 2 ноября 2005 года.

2. Заявитель – Административный районный суд на судебном заседании 25 июля 2005 года рассмотрел административное дело, начатое по заявлению Иветы Волманы как законного представителя Эдгара Волманиса об отмене решения № 292 Агентства государственного социального обеспечения от 10 ноября 2004 года и издании благоприятного административного акта.

2.1. В материалах административного дела указано, что 30 января 1998 года в браке Иветы и Артура Волманисов родился сын Эдгарс Волманис.

В 1999 году Артурс Волманис начал предпринимательскую деятельность в России. Чтобы иметь возможность непрерывно находиться и вести предпринимательскую деятельность в Москве, Артурс Волманис

19 апреля 2001 года аннулировал прописку в Риге. 9 июня 2004 года Артурс Волманис погиб в Москве. Таким образом, его сын Эдгарс Волманис потерял кормильца.

19 октября 2004 года Тукумское отделение Агентства государственного социального обеспечения получило заявление с просьбой предоставить Эдгару Волманису пособие по случаю потери кормильца. 21 октября 2004 года должностное лицо Тукумского отделения Агентства государственного социального обеспечения приняло решение за № 22205, согласно которому было отказано в предоставлении пособия государственного социального обеспечения. Решение было обжаловано в Агентство государственного социального обеспечения. Решением № 292 Агентства государственного социального обеспечения от 10 ноября 2004 года обжалуемый административный акт оставлен в силе с указанием, что не имеется законного основания для предоставления пособия государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца, поскольку постоянным местом жительства Артура Волманиса за последние 12 месяцев до смерти не являлась Латвия.

Ивета Волмане как представитель Эдгара Волманиса обратилась в Административный районный суд с просьбой отменить решение № 292 Агентства государственного социального обеспечения от 10 ноября 2004 года и вменить в обязанность Агентству государственного социального обеспечения выплатить Эдгару Волманису пособие по случаю потери кормильца.

2.2. Административный районный суд в своем решении указывает, что “хотя при осуществлении социальных прав, и особенно в системе социальной помощи, государству предоставлена широкая свобода

действий, тем не менее это не позволяет государству устанавливать несправедливые или необоснованные ограничения”.

Административный районный суд, анализируя обоснование установленного ограничения, констатировал, что не имели место такого рода обстоятельства для неизбежного установления такого ограничения, в связи с чем у него не имеется легитимной цели. Суд считает, что оспариваемая норма ограничивает права и интересы ребенка и предусматривает различное отношение. В решении сделан вывод, что в законе О защите прав детей предусмотрен приоритет прав и интересов ребенка, а также запрет на дискриминацию с определением, что права и свободы ребенка государство обеспечивает независимо от многих указанных в законе факторов, в том числе и места жительства родителей.

Рассмотрев административное дело, суд пришел к заключению, что оспариваемая норма не соответствует Конституции, поскольку установленное нормой ограничение является необоснованным, поэтому 25 июля 2005 года постановил приостановить судопроизводство по административному делу и подать заявление в Конституционный суд.

3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – **Саэйма** – в ответном письме указывает, что ограничение введено одновременно с общей реформой системы социальной защиты Латвии, с проведением консультаций с экспертами Всемирного Банка и руководствуясь практикой других Европейских государств. Саэйма, со ссылкой на практику Суда Европейского Сообщества, подчеркивает, что не подкрепленные взносами пособия тесно связаны с социальной средой каждого государства-участника, поэтому их предоставление может зависеть от прожитого в соответствующем государстве срока.

Одновременно Сазэйма признает также: “[...] и хотя государственные социальные пособия это та сфера социальных прав, в которой у законодателя имеется наибольшая свобода действий, недопустимо такое использование свободы действий государства, которое необоснованно и существенно ограничивало бы права лица, а в случае потери кормильца – права ребенка.”

Ссылаясь на решение Конституционного суда от 11 октября 2004 года по делу № 2004-02-0106, Сазэйма указывает, что и законодателю, принимая или изменяя нормативные акты, надлежит соблюдать приоритет прав и интересов ребенка. К тому же, учитывая начатое Конституционным судом 11 августа 2005 года дело за № 2005-19-01, Комиссия Сазэйма по социальным и трудовым делам 6 октября 2005 года внесла Президиуму Сазэйма законопроект “Об изменениях в законе О государственном социальном пособии” (зарег. под № 1392), согласно которому „решаются проблемы, идентифицированные по упомянутому делу”. Упомянутый законопроект отнесен к срочным.

Сазэйма в ответном письме признает, что “обоснованно определение права более широкого круга лиц на пособие государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца”, в связи с чем обеспечивается необходимое равновесие между правами лица и обязанностями государства в сфере социальных прав.

Сазэйма в письме от 10 ноября 2005 года указывает, что принятый 2 ноября 2005 года закон опубликован в издании “Latvijas Vēstnesis” и 3 ноября 2005 года вступил в силу.

4. Министерство благосостояния, отвечая на поставленные Конституционным судом вопросы, информирует, что приобретение прав, основанных на принципе резидентуры, и порядок предоставления

пособий государственного социального обеспечения были установлены одновременно с новым видом государственного социального пособия – введением пособия государственного социального обеспечения.

Министерство одновременно указывает на содержащиеся в международных документах формулировки в отношении общих обязанностей государства в сфере социальных прав, которые дают государствам-участникам широкие возможности для реализации таких прав в зависимости от экономической ситуации и доступных ресурсов каждого государства. В связи с этим выдвинутые государством условия для предоставления пособий лицам, которые не внесли никакого вклада в интересах государства, в значительной мере зависят от экономической ситуации данного государства.

Часть выводов

5. Статья 110 Конституции определяет: “Государство защищает и поддерживает брак, семью, права родителей и детей. Государство оказывает особую помощь детям-инвалидам, детям, оставшимся без родительской опеки или пострадавшим от насилия.” В норме лаконично определены конституционные ценности, которые государству в рамках возможностей надлежит охранять, однако не предусмотрены конкретные меры, которые государству надлежит предпринимать. Такого рода меры государство имеет право свободно выбирать, однако они должны быть соответствующими Конституции.

В соответствии со статьей 89 Конституции “государство признает и охраняет основные права человека согласно настоящей Конституции, законам и обязательным для Латвии международным договорам”. В решениях Конституционного суда уже многократно делалось заключение о том, что, как видно из данной статьи, целью законодателя не было

противопоставление содержащихся в Конституции норм по правам человека международным нормам по правам человека (*см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003–04–01 и подпункт 1 пункта 7 решения от 17 января 2005 года по делу № 2004–10–01*).

При интерпретации установленных статьей 110 Конституции основных прав одновременно следует учитывать нормы, содержащиеся в международных документах по правам человека, и практику их применения.

6. Часть первая статьи 4 и часть первая статьи 13 закона О государственном социальном пособии определяет круг тех лиц, у которых имеется право на получение пособия государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца. Дополнительно к указанным в данных статьях критериям оспариваемая норма предусматривала ограничение на получение пособия государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца. А именно, чтобы лицо получило пособие, бывшему кормильцу надо было проживать в Латвийской Республике не менее 60 месяцев, из которых последние 12 месяцев непрерывно.

Часть пятая статьи 16 закона О государственном социальном пособии определяет, что пособие государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца предоставляется ребенку, потерявшему кормильца.

Таким образом, ограничение на получение пособия распространяется на ребенка бывшего кормильца.

7. Определяя ограничение на получение установленного законом пособия в отношении ребенка, бывший кормилец которого не прожил в Латвийской Республике не менее 60 месяцев, из которых последние 12 месяцев непрерывно, оспариваемая норма лишает ребенка права на социальную и экономическую защиту, гарантированную статьей 110 Конституции и предусмотренную нормативными актами. В связи с этим данное ограничение считается ограничением установленных Конституцией основных прав.

Основные права можно ограничить только в случаях, установленных Конституцией, если этого требует защита важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности. Таким образом, имеется необходимость в оценке ограничения, а именно, выяснении того, установлено ли оно законом, имеется ли у него легитимная цель и соответствует ли оно принципу соразмерности.

8. Так как оспариваемая норма установлена принятым и провозглашенным в надлежащем порядке законом, не имеется сомнений в том, что ограничение основного права установлено законом.

9. В основе ограничения каждого основного права должны лежать обстоятельства и аргументы, почему это необходимо, а именно, что ограничение устанавливается в пользу важных интересов – легитимной цели.

Конституционный суд уже многократно указывал, что в соответствии с международными нормами система социальной и экономической защиты (виды и размеры пособий) и ее поддержание находятся в ведении государства и зависят от экономической ситуации в

государстве и доступных ресурсов. К тому же, у государства имеется широкая свобода действий при решении социально -правовых вопросов (см., например, пункт 14.1. части выводов решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005–09–01 и пункт 1 части выводов решения по делу № 2001–11–0106).

Как указал Сазйма в своем ответном письме, установленное оспариваемой нормой требование направлено на то, чтобы ограничить предоставление государственных социальных пособий лицам, не связанным с государством. Руководствуясь именно этим принципом, государство избрало путь увязывания социальных прав с местом жительства в государстве конкретного лица, а именно, бывшего кормильца ребенка. Ограничение было введено одновременно с общей реформой системы социальной защиты Латвии.

Таким образом, у оспариваемой нормы была легитимная цель – ограничить предоставление государственных социальных пособий лицам, если местом их жительства не является территория Латвии.

10. Для оценки того, достигается ли с помощью оспариваемой нормы данная цель, надлежит выяснить, являются ли соразмерными и приемлемыми для достижения легитимной цели избранные законодателем средства.

Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что у законодателя имеются широкие полномочия при осуществлении социальной и экономической политики. Значит, следует считаться с принятым законодателем решением, которое соответствует интересам общества, если только такое решение не является очевидно

необоснованным (см.: *The James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, para. 46*).

Как уже отмечалось, целью Саэйма было ограничение предоставления государственного социального пособия лицам, не связанным с государством. Поэтому законодатель данный принцип распространил и на бывшего кормильца. Однако часть пятая статьи 16 закона О государственном социальном пособии предусматривает, что пособие государственного социального обеспечения по случаю потери кормильца предоставляется ребенку, потерявшему кормильца. К тому же, выплата пособия не связана со страховым стажем бывшего кормильца и произведенными им страховыми взносами, как это согласно закону „О государственных пенсиях” имеет место с получением пенсии по случаю потери кормильца.

Государство при определении упомянутого ограничения увязало социальные права с местом жительства конкретного лица, а именно, бывшего кормильца ребенка. Предусмотренная Конституцией обязанность государства по защите прав ребенка конкретизирована в законе О защите прав детей, статья 3 которого предусматривает принцип равенства прав детей, определяя, что права и свободы ребенка государство обеспечивает всем детям независимо от места жительства ребенка, его родителей, опекуна или членов семьи.

Значит, не имеется основания для увязывания ограничения на предоставление предусмотренного для ребенка пособия с местом жительства бывшего кормильца.

11. Конвенция ООН по правам ребенка (далее – Конвенция) предусматривает несколько основных принципов защиты прав ребенка.

Как часть первая статьи 3 Конвенции, так и часть первая статьи 6 закона О защите прав детей определяют приоритет интересов ребенка. Данный принцип предусматривает, что во всех действиях и решениях, затрагивающих ребенка, внимание в первую очередь должно быть уделено по возможности наилучшему обеспечению его интересов. Это один из главных принципов Конвенции, которая дает полную интерпретацию прав и свобод ребенка.

Это касается всех ветвей государственной власти – законодательной власти, исполнительной и судебной власти. Содержащийся в данной Конвенции принцип следует соблюдать и при определении приоритетов и направлений политики. Особое внимание при разработке политики защиты прав детей следует уделять распределению бюджета, а также на то, что такая политика влияет на жизнь детей.

Конституционный суд указал: приоритет прав и интересов детей означает, что не только суду и другим институциям при принятии своих решений следует учитывать права и интересы детей, но и законодателю нормативные акты следует принимать или вносить в них изменения, охраняя права и интересы детей по возможности самым лучшим образом (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 11 октября 2004 года по делу № 2004-02-0106*).

Любое решение, которое касается детей, следует принимать таким образом, чтобы, насколько это возможно, учитывались интересы детей и обеспечивались их права. Они затрагиваются не только тогда, когда решение надлежит принимать непосредственно в отношении детей, но и тогда, когда решение может быть распространено только на детей или прямо затрагивает детей. И в том случае, если ребенок не является объектом решения, упомянутый принцип приоритета надлежит соблюдать, если только данное решение может затрагивать детей. Выдвижение любых других приоритетов без серьезной причины и

обоснования недопустимо. Конституционному суду не предоставлены материалы и суд также не нашел достаточных причин для обоснования несоблюдения интересов ребенка в данном случае.

Как статья 2 Конвенции, так и статья 3 закона О защите прав детей определяют запрет на дискриминацию. Оспариваемой нормой предусматривается различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, – к детям, потерявшим кормильца.

Конституционный суд ранее уже многократно указывал, что отношение является дискриминационным при отсутствии объективного и разумного основания, легитимной цели и если использованные средства не являются соразмерными с целью, ради которой ограничение устанавливается (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 14 сентября 2004 года по делу № 2005-02-0106). Учитывая констатированное, Конституционный суд не усматривает объективного и разумного основания для установления различного отношения к тем детям, бывший кормилец которых проживал в Латвии, и к тем детям, кормилец которых в Латвии не проживал.

Таким образом, избранные законодателем средства не являются приемлемыми для достижения легитимной цели, а также вызывают существенные ограничения прав у отдельных лиц.

12. Оспариваемая норма утратила силу 3 ноября 2005 года. Однако в период со дня вступления в силу (1 января 2003 года) до момента утраты силы оспариваемая норма привела к нарушению конституционных прав, закрепленных в статье 110 Конституции, в отношении Э.Волманиса и, возможно, других детей. Для обеспечения

защиты прав детей, оспариваемая норма подлежит признанию не имеющей силы с момента вступления в силу.

Постановляющая часть

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

постановил:

Признать слова “и прожил в Латвийской Республике не менее 60 месяцев, из которых последние 12 месяцев непрерывно” пункта 2 части пятой статьи 4 закона О государственном социальном пособии не соответствующими статье 110 Конституции и не имеющими силы с 1 января 2003 года.

Решение является окончательным и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш