



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2012-24-03

Рига, 7 ноября 2013 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова, в связи с заявлением Натальи Чеховы и Валерийса Кравцовса, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде, в письменном процессе на судебном заседании 8 октября 2013 года рассмотрел дело

«О соответствии приложения 1 к правилам Кабинета министров № 733 от 7 июля 2009 года „Об объеме знания государственного языка и порядке проверки навыков владения государственным языком, необходимых для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, получения постоянного вида на жительство и приобретения статуса постоянного жителя Европейского сообщества, и о государственной пошлине за проверку владения государственным языком” статьям 91 и 101 Конституции Латвийской Республики, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета Министров».

Констатирующая часть

1. Правила Кабинета министров № 733 от 7 июля 2009 года «Об объеме знания государственного языка и порядке проверки навыков владения государственным языком, необходимых для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, получения постоянного вида на жительство и приобретения статуса постоянного жителя Европейского сообщества, и о государственной пошлине за проверку владения государственным языком» (далее – Правила № 733) были изданы в соответствии с частью пятой статьи 6 Закона о государственном языке, частями пятой и 5¹ статьи 24 Закона об иммиграции, а также частями четвертой и пятой статьи 3 закона «О статусе постоянного жителя Европейского Союза в Латвийской Республике».

1.1. Часть первая статьи 6 Закона о государственном языке устанавливает, что работники учреждений государства и самоуправлений, судов и учреждений, принадлежащих к судебной системе, предприятий государства и самоуправлений, а также предпринимательских обществ, в которых наибольшая доля капитала принадлежит государству или самоуправлению, должны владеть и пользоваться государственным языком в объеме, необходимом для выполнения их профессиональных и должностных обязанностей.

В свою очередь, согласно части пятой статьи 6 Закона о государственном языке, объем знания государственного языка, необходимый лицам, упомянутым в части первой этой статьи, а также порядок проверки навыков владения государственным языком, определяет Кабинет министров.

1.2. Части пятая и 5¹ Закона об иммиграции определяют порядок, в котором иностранец имеет право запросить разрешение на постоянное пребывание, и то, что за проверку навыков владения государственным языком он должен уплатить государственную пошлину в размере и порядке, установленных Кабинетом министров.

1.3. На момент издания Правил № 733 часть четвертая статьи 3 закона «О статусе постоянного жителя Европейского Союза в Латвийской Республике» предусматривала, что Кабинет министров определяет объем знания государственного языка, необходимый для получения статуса постоянного жителя Европейского Сообщества, порядок проверки навыков владения государственным языком, льготы при прохождении проверок на владение государственным языком, категории лиц, которые по причине длительных или неустранимых расстройств здоровья подлежат освобождению от проверки навыков владения государственным языком. Кроме того, в отношении лиц, которые ранее проходили проверку навыков владения государственным языком в необходимом объеме, Кабинет министров устанавливает порядок, в котором признаются полученные документы, удостоверяющие владение государственным языком.

В свою очередь, в соответствии с частью пятой статьи 3 упомянутого закона, за проверку навыков владения государственным языком гражданин третьей страны должен уплатить государственную пошлину в размере и порядке, установленных Кабинетом министров.

2. Первоначальная редакция приложения 1 к Правилам № 733 «Классификация должностей и профессий в соответствии с необходимыми уровнем и степенью владения государственным языком», которая была в силе с 1 сентября 2009 года по 6 января 2012 года, относилась к депутатам дум самоуправлений следующие требования о владении государственным языком: «1-я ступень уровня С необходима руководителям учреждений, организаций, предприятий, предпринимательских обществ, а также их структурных подразделений, высококвалифицированным специалистам, [...] чьи профессии классифицируются под следующими кодами: [...] 1150 01 депутат городской думы; 1150 02 депутат краевой думы» (далее – первоначальная редакция Правил № 733).

2.1. Приложение 1 к Правилам № 733 было изложено в новой редакции правилами Кабинета министров № 16 от 3 января 2012 года «Поправки к правилам Кабинета министров № 733 от 7 июля 2009 года

“Об объеме знания государственного языка и порядке проверки навыков владения государственным языком, необходимых для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, получения постоянного вида на жительство и приобретения статуса постоянного жителя Европейского сообщества, и о государственной пошлине за проверку владения государственным языком”» (далее – Правила № 16), вступившими в силу 7 января 2012 года. В этой редакции приложения 1 к Правилам № 733 объем знания государственного языка и владения им, обязательный для депутатов дум самоуправлений, не был конкретизирован.

2.2. 23 октября 2012 года Кабинет министров издал правила № 714 «Поправки к правилам Кабинета министров № 733 от 7 июля 2009 года „Об объеме знания государственного языка и порядке проверки навыков владения государственным языком, необходимых для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, получения постоянного вида на жительство и приобретения статуса постоянного жителя Европейского сообщества, и о государственной пошлине за проверку владения государственным языком”» (далее – Правила № 714), которые вступили в силу 26 октября 2012 года.

Согласно этим поправкам, депутату думы городского самоуправления республики (код классификации 1111 21) и депутату думы краевого самоуправления (код классификации 1111 22) необходим объем знания государственного языка и владения им, соответствующий 1-й ступени уровня С. Упомянутые коды классификации соответствуют кодам классификации, указанным в правилах № 461 «О Классификаторе профессий, соответствующих профессии основных задач и основных квалификационных требованиях и о порядке использования и актуализации Классификатора профессий» (далее – Правила № 461).

В свою очередь, на момент принятия первоначальной редакции Правил № 733 действовали правила Кабинета министров № 125 от 13 февраля 2007 года «О классификаторе профессий, соответствующих профессии основных задач и основных квалификационных требованиях и о порядке использования и актуализации классификатора профессий

(Классификатор профессий)» (далее – Правила № 125) (Правила № 461 и № 125 далее совместно – классификатор профессий).

3. Заявители – Наталья Чехова и Валерийс Кравцовс (далее – Заявители) – считают, что приложение 1 к Правилам № 733 в его первоначальной редакции и редакции, содержащейся в Правилах № 714, в той мере, в какой оно относится к депутатам дум самоуправлений (далее также – оспариваемое регулирование), не соответствует статьям 91 и 101 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция), а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

3.1. На выборах, прошедших 6 июня 2009 года, Заявители были избраны депутатами дум самоуправлений. Оспариваемое регулирование вступило в силу 1 сентября 2009 года. На обоих Заявителей в ноябре 2009 года был наложен административный штраф за нарушение, предусмотренное статьей 201²⁶ Кодекса Латвии об административных правонарушениях, а именно – за неиспользование латышского языка в объеме, необходимом для осуществления профессиональных и должностных обязанностей.

3.2. Требования к депутатам дум самоуправлений в отношении знания латышского языка напрямую и косвенно выдвигаются несколькими нормативными актами. Косвенное требование о владении государственным языком установлено законом «О самоуправлениях», Законом о государственном языке и Конституцией. С 13 января 1994 года по 9 мая 2002 года статья 9 Закона о выборах в городскую думу, районный совет и волостной совет (далее – Закон о выборах) определял уровень, на котором депутаты и кандидаты в депутаты дум самоуправлений должны владеть государственным языком. Прямые требования в отношении объема, в котором депутаты дум самоуправлений должны знать государственный язык, повторно были введены Правилами № 733, которые Кабинет министров издал 1 сентября 2009 года.

3.3. Заявители считают, что Кабинет министров не был вправе обязывать депутатов дум самоуправлений владеть государственным

языком на уровне C1 (1-я ступень уровня C). В Правилах № 733 отсутствует четкое указание на уполномочивающие нормы и их главные направления. Кроме того, в часть пятую статьи 6 Закона о государственном языке с момента ее принятия не вносилось изменений. В связи с этим нельзя констатировать желание законодателя уполномочить Кабинет министров на издание правил, в которых были бы указаны уровень и ступень владения государственным языком, необходимые депутатам дум самоуправлений. Поэтому оспариваемое регулирование противоречит статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

По мнению Заявителей, требования части первой статьи 6 Закона о государственном языке нельзя отнести к депутатам дум самоуправлений, так как они не являются работниками в понимании Закона о труде, то есть, с ними не заключается трудовой договор и они не имеют работодателя. Поэтому оспариваемое регулирование не соответствует части первой статьи 6 Закона о государственном языке. В свою очередь, часть пятая статьи 6 Закона о государственном языке относится только к работникам, но не к политическим должностным лицам. Заявитель указывает, что к выборным должностям можно относить требования об использовании языка, но не о владении им. Ограничение основных прав, содержащееся в оспариваемом регулировании, не было установлено законом.

3.4. Как указывают Заявители, целью оспариваемого регулирования могло быть согласование классификатора профессий со списком должностей, для исполнения которых необходимо знание государственного языка. Другой возможной легитимной целью является включение представителей нацменьшинств в латвийское общество. Однако Заявители считают, что Кабинет министров не сформулировал легитимную цель в оспариваемом регулировании. Требование о том, что в работе самоуправлений должен использоваться государственный язык, можно выполнить при помощи иных, более эффективных средств, например, прибегая к помощи переводчика в коммуникации с избирателями.

Заключенные в оспариваемом регулировании требования формально не предъявляются к кандидатам в депутаты дум

самоуправлений. Таким образом, кандидатом на выборах могут выступать лица, чей уровень владения государственным языком не соответствует установленному оспариваемым регулированием, в то время как после избрания этих лиц в любой момент может быть оспорено соответствие депутата занимаемой должности.

3.5. Оспариваемое регулирование устанавливает различное отношение к депутатам дум самоуправлений в зависимости от их родного языка и этнического происхождения. Пункт 12 Правил № 733 предусматривает, что от проверки навыков владения государственным языком освобождаются лица, получившие основное, среднее или высшее образование по аккредитованным программам на латышском языке. Однако такие требования не относятся к депутатам, которые окончили среднюю школу с латышским языком обучения, и частично относятся к депутатам, которые получили образование средней школы на языке нацменьшинства после введения аккредитованных образовательных программ нацменьшинств.

Оспариваемое регулирование нарушает гарантированное статьей 91 Конституции право Заявителей быть равными прочим коллегам перед законом и пользоваться своими основными правами, установленными статьей 101 Конституции, без дискриминации.

4. Орган, издавший оспариваемое регулирование, – **Кабинет министров** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

4.1. Оспариваемое регулирование не позволяет быть депутатами думы самоуправления лицам, чей объем знания государственного языка не соответствует указанному в Правилах № 733. Таким образом, оспариваемое регулирование ограничивает установленное статьей 101 Конституции основное право Заявителей предусмотренным законом образом участвовать в деятельности самоуправлений. Законодатель уполномочил Кабинет министров установить объем знания государственного языка, необходимый лицам, упомянутым в части

первой статьи 6 Закона о государственном языке. Полномочие по установлению упомянутого объема знаний, а также порядка проверки владения государственным языком, содержится в части пятой статьи 6 Закона о государственном языке.

4.2. Заявители, по мнению Кабинета министров, ошибочно интерпретируют часть первую статьи 6 Закона о государственном языке. Конституция определяет латышский язык как государственный, задача же Закона о государственном языке, специальных законов и правил Кабинета министров – обеспечить выполнение в публичной сфере требований, заключенных в статье 4 Конституции. Поскольку самоуправления являются публичными органами, в них должен использоваться латышский язык.

До 1 сентября 2009 года в Правилах № 733 не был напрямую установлен объем знания государственного языка, необходимый депутатам дум самоуправления. Однако это не дает оснований утверждать, что в период с 9 мая 2002 года по 1 сентября 2009 года прямые требования в отношении необходимого депутатам самоуправления уровня владения государственным языком вообще не существовали. Кабинет министров указывает, что и в упомянутый период нормативные акты требовали знания государственного языка в том объеме, который необходим для осуществления профессиональных и должностных обязанностей депутата. Такие требования среди прочего установлены в Конституции, Законе о государственном языке и Законе о статусе депутата городской думы и краевой думы.

4.3. Как указывает Кабинет министров, цель оспариваемого регулирования легитимна, так как государство заинтересовано в обеспечении нормального функционирования своих органов. Государственный язык является юридическим инструментом управления. Знание государственного языка является существенной предпосылкой к выполнению обязанностей депутата.

Европейский суд по правам человека в деле «Ингрида Подколзина против Латвии» признал, что требование – кандидаты в депутаты должны достаточно хорошо знать государственный язык – имеет легитимную цель и Латвийское государство может предъявлять к кандидатам в депутаты

требование о знании латышского языка. Такое требование можно отнести и к депутатам.

Кабинет министров считает, что возможность использовать услуги переводчика не является более щадящим средством, и эта возможность не обеспечила бы достижение легитимной цели на том же качественном уровне, что и оспариваемое регулирование. Таким образом, оспариваемое регулирование соответствует статьям 101 и 91 Конституции.

5. Приглашенное лицо – **Министерство юстиции** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

5.1. Статья 101 Конституции служит для обеспечения легитимности демократического государственного устройства. В соответствии с этой статьей, латышский язык и в работе самоуправлений является языком коммуникации, языком, подлежащим использованию в делопроизводстве и документах, а также языком рабочих собраний.

Легитимная цель оспариваемого регулирования – обеспечить деятельность самоуправлений, так как их рабочим языком является латышский. Оспариваемое регулирование подходит для достижения легитимной цели, так как обеспечивает эффективное применение статьи 101 Конституции.

5.2. Депутат обязан принимать участие в работе думы, в том числе рассматривать жалобы и заявления населения, отвечать на них, организовывать прием населения. Эти действия должны осуществляться без посредничества, так как депутат, работая в думе, выражает мнение и защищает интересы своих избирателей. Коммуникация является существенной составной частью работы депутата самоуправления и его личной обязанностью.

Министерство юстиции считает, что привлечение переводчика не обеспечило бы достижение легитимной цели оспариваемого регулирования на том же качественном уровне, кроме того, оно может в большой степени затруднить работу думы самоуправления. Если депутат думы самоуправления, например, имеет доступ к информации

ограниченной доступности, такая информация не подлежит разглашению переводчику. Свои обязанности депутат должен выполнять напрямую и без посредничества.

Понятие «работник» в понимании Закона о государственном языке шире, чем понятие «должностное лицо» или «чиновник», и относится также к обеим упомянутым категориям. Таким образом, к депутату думы самоуправления следует полностью относить части первую и пятую статьи 6 Закона о государственном языке.

5.3. Центр государственного языка обязан подать в окружной суд исковое заявление об аннулировании полномочий депутата думы самоуправления, если депутат повторно не является на проверку знания государственного языка или же повторно констатируется, что уровень, на котором депутат владеет государственным языком, не соответствует уровню, установленному Кабинетом министров.

Так как депутат думы самоуправления, начиная выполнение своих обязанностей, уже должен владеть государственным языком на уровне и ступени, установленных Кабинетом министров, шесть месяцев до проверки навыков владения государственным языком являются разумным и достаточным сроком, позволяющим лицу усовершенствовать свое знание государственного языка.

5.4. Министерство юстиции считает, что обязанность кандидата в депутаты дать оценку собственному знанию латышского языка, установленная подпунктом g пункта 3 части первой статьи 17 Закона о выборах в городскую думу и окружную думу республики, не противоречит оспариваемому регулированию, которое требует, чтобы депутат думы самоуправления владел государственным языком на уровне C1 (первая ступень уровня C).

Оспариваемое регулирование не ограничивает пассивное избирательное право представителей нацменьшинств, так как заключенное в нем требование относится к любому лицу независимо от его этнической принадлежности, расы, пола или других признаков. Кроме того, этническую принадлежность не требуется указывать ни в одном документе, связанном с реализацией пассивного избирательного права. Таким образом, требование, что депутат думы самоуправления должен

владеть государственным языком, не является дискриминирующим и соответствует статье 91 Конституции.

6. Приглашенное лицо – **Министерство образования и науки** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров. Мнение Министерства образования и науки созвучно мнению, изложенному в письменном ответе Кабинета министров, а также аргументам Министерства юстиции.

7. Приглашенное лицо – **Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – Омбудсмен) – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

7.1. Омбудсмен указывает, что лица, получившие основное, среднее или высшее образование по аккредитованным программам на латышском языке, и лица, прошедшие обучение по аккредитованной образовательной программе национальных меньшинств и сдавшие централизованный экзамен по латышскому языку, уже подтвердили свое знание государственного языка. Поэтому эти лица освобождены от проверки навыков владения государственным языком. В свою очередь, лица, которые не упомянуты в пунктах 12.1 и 12.2 Правил № 733, не освобождаются от этой проверки, так как не имеют удостоверения, подтверждающего знание ими латышского языка. Таким образом, депутаты, которые в соответствии с пунктом 12 Правил № 733 освобождены от проверки на знание государственного языка, не находятся в равных и сопоставимых по определенным критериям условиях с депутатами, не имеющими упомянутого удостоверения, подтверждающего знание ими латышского языка.

Регулирование Правил № 733 направлено на то, чтобы добиться равного использования государственного языка и реализовать требования статей 4 и 101 Конституции в работе самоуправлений.

7.2. Оспариваемое регулирование установлено законом, принятым в надлежащем порядке. Издавая Правила № 733, Кабинет министров не нарушил статью 6 Закона о государственном языке и статью 31 Закона об устройстве Кабинета министров. Легитимная цель – закрепить использование государственного языка, а также право и даже обязанность населения Латвии использовать латышский язык как в устной, так и в письменной коммуникации. Реализация этой цели соответствует интересам общества.

Оспариваемое регулирование подходит для достижения легитимной цели. Кроме того, эффективно гарантируется и защита от несоразмерного или произвольного применения ограничения. Имеется в виду, что решение об аннулировании полномочий депутата может принять только окружной суд, выносящий решение после всесторонней оценки всех обстоятельств дела и заслушивания всех причастных к делу лиц. Для депутата, который не владеет государственным языком на необходимом уровне, предусмотрена возможность в течение шестимесячного периода совершенствовать свой уровень владения государственным языком. Омбудсмен считает, что иные средства не обеспечивают достижение легитимной цели. Созданное оспариваемым регулированием ограничение соразмерно и соответствует статье 101 Конституции. Омбудсмен также признает, что Правила № 733 изданы с соблюдением предоставленного законодателем полномочия и в установленном законодателем размере.

Не только депутату, но и кандидату в депутаты думы самоуправления следует осознавать высокую ответственность, связанную с этой должностью. Лица, готовящиеся к тому, чтобы быть избранными на должность депутата, должны совершенствовать свое знание государственного языка до уровня, который позволит им полноценно выполнять депутатские обязанности.

8. Приглашенное лицо – общество «Латвийское объединение самоуправлений» – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи

6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

8.1. Обязанность знать латышский язык и использовать его в органах государства и самоуправления прежде всего вытекает из Конституции. Лицу, выступающему кандидатом на выборах в самоуправление, известны требования о владении государственным языком, предъявляемые к депутату думы самоуправления. Обязанность осваивать и использовать государственный язык возникает еще до получения полномочий депутата самоуправления, и срок, отведенный на освоение государственного языка после получения полномочий, является соразмерным.

Требование, установленное оспариваемым регулированием в отношении работников учреждений государства и самоуправлений, необходимо для того, чтобы в соответствии со статьями 4 и 101 Конституции обеспечивалось обязательное использование латышского языка в учреждениях государства и самоуправлений. Депутат думы самоуправления должен владеть латышским языком на достаточно высоком уровне, позволяющем ему воспринимать и понимать сказанное и написанное другими, а также самому высказываться по самым разнообразным вопросам. Если бы депутат реализовывал свои права и исполнял свои обязанности при посредничестве переводчика, было бы невозможно обеспечить полноценную работу самоуправления в интересах местного населения.

8.2. Правовую норму, которой законодатель уполномочил Кабинет министров определить объем знания государственного языка, необходимый для выполнения профессиональных и должностных обязанностей работников учреждений государства и самоуправлений, следует оценивать в соответствии с ее целью. Так как депутат самоуправления выполняет определенные обязанности в публичном органе, в рамках рассматриваемого дела нет необходимости анализировать содержание понятия работника учреждения государства или самоуправления.

Если знание депутатом государственного языка не соответствует уровню, установленному в оспариваемом регулировании, депутат имеет

возможность пополнить свои знания в течение определенного срока. Если повторно констатируется, что знание депутатом государственного языка не соответствует упомянутому уровню, Центр государственного языка обязан подать в окружной суд заявление об аннулировании полномочий депутата.

9. Приглашенное лицо – prof. Dr. h. c., Assessor iur., Dipl.-Pol. Эгилс Левитс – указывает, что латышский язык как государственный является неотъемлемой составляющей конституционной идентичности Латвийского государства.

9.1. Основная функция государственного языка – служить общим средством взаимной коммуникации и понимания для всех жителей государства вне зависимости от их национальности, родного языка, религии и других признаков. Одно из конкретных проявлений этой функции состоит в том, что государственный язык является рабочим языком государственных органов, а также самоуправлений. Третье предложение части второй статьи 101 Конституции лишь более конкретно разъясняет один из случаев применения основного положения, содержащегося в статье 4 Конституции.

9.2. Положение о том, что рабочий язык самоуправлений – латышский, не является ограничением прав депутата думы самоуправления, так как требование о знании государственного языка вытекает из Конституции. В свою очередь, требование о владении государственным языком именно на уровне C1 (первая ступень уровня C) можно считать положением, ограничивающим права депутата и создающим его субъективное право оспорить это положение в суде. Цель этого ограничения легитимна, она состоит в обеспечении того, чтобы депутат мог полноценно выполнять свои обязанности на рабочем языке самоуправлений. Депутату необходимо понимать сказанное им самим и защищать свое мнение, а также общаться с избирателями. Консультанты, помощники, переводчики и литературные редакторы могут улучшить качество работы депутата, но не могут заместить депутата в личной коммуникации.

9.3. Понятие «работники», используемое в части первой статьи 6 Закона о государственном языке, охватывает всех лиц, трудящихся в органах и организациях, а также на предприятиях, упомянутых в этой норме, и лиц, действующих от имени этих органов, независимо от характера их трудовых или должностных отношений. Таким образом, упомянутое в Законе о государственном языке понятие «работники» шире, нежели это же понятие в понимании Закона о труде. Если бы требование о знании государственного языка было отнесено только к лицам, которые в учреждениях государства и самоуправления заняты на основании трудового договора, это не соответствовало бы цели закона – добиться всеобъемлющего использования государственного языка в публичной сфере.

9.4. Установленное в отношении депутатов дум самоуправлений требование о знании государственного языка на соответствующем уровне не ограничивает пассивное избирательное право представителей национальных меньшинств. Так как в основе оспариваемого регулирования лежит статья 101 Конституции, оно соответствует закрепленному Конституцией принципу равенства. Имеется в виду, что в Конституции отсутствуют внутренние противоречия. Этническая принадлежность, родной язык, религиозное убеждение и другие обстоятельства не могут оправдывать то, что лицо не владеет государственным языком. Депутат думы самоуправления обязан выполнять должностные обязанности не только от имени лиц, которые проголосовали за него на выборах, но и от имени прочих избирателей соответствующей территории.

10. Приглашенное лицо – **Dr. iur. Мартиньш Митс** – указывает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 91 и 101 Конституции, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

10.1. Кабинет министров, определяя объем знания государственного языка, не действовал *ultra vires*. Нет оснований толковать упомянутое в Законе о государственном языке понятие «работник» исключительно в понимании Закона о труде, используя

только грамматический метод интерпретации. Необходимо учитывать общее регулирование о государственном языке, поэтому содержание частей первой и пятой статьи 6 Закона о государственном языке следует выяснять с помощью системной интерпретации. Имеется в виду, что депутатам дум самоуправления необходимо знать государственный язык, чтобы они могли выполнять свои обязанности.

Требование о том, что государственный язык должны знать также кандидаты в депутаты, вытекает из конституционных основ Латвийского государства и норм законов, которые были в силе еще до выборов в самоуправления, состоявшихся в 2009 году. Несмотря на то, что в период с 25 января 1994 года по 23 мая 2002 года Закон о выборах предусматривал, что кандидаты в депутаты самоуправлений должны владеть государственным языком на высшем уровне, непосредственно сам законодатель не обязан устанавливать объем знания государственного языка, необходимый для конкретной должности. В рамках правовой системы это может делать также Кабинет министров, который издал оспариваемое регулирование в соответствии с предоставленным законодателем полномочием.

Так как латышский язык является единственным рабочим языком самоуправлений, логично установить для депутатов самоуправлений тот объем знания государственного языка, который им необходим для полноценного выполнения своих должностных обязанностей. Легитимная цель оспариваемого регулирования – обеспечить социально объединяющую роль государственного языка как общего средства общения и поддерживать конституционную идентичность Латвии.

10.2. Для выполнения некоторых обязанностей депутата думы самоуправления, например, для подготовки документов, возможно использование услуг переводчика. Однако есть и такие обязанности, для выполнения которых необходимо знание государственного языка в объеме, установленном оспариваемым регулированием. Такой обязанностью является, например, участие в заседаниях думы и ее комиссий, а также ранее подготовленное или спонтанное выражение мнения на этих заседаниях. Пассивное участие в работе думы и неспособность активно реагировать на происходящее не может

обеспечивать полноценную защиту интересов избирателей. Это, в свою очередь, может повлиять на качество дебатов и принятых решений. Кроме того, нормативное регулирование предусматривает шестимесячный срок для освоения государственного языка. Легитимной цели оспариваемого регулирования невозможно достигнуть при помощи менее ограничивающих средств.

Так как оспариваемое регулирование не влияет на статус депутатов, избранных на выборах в самоуправления 2009 года, и не затрагивает право избирателей на свободный выбор, польза, получаемая обществом от ограничения, установленного оспариваемым регулированием, превосходит ущерб, наносимый интересам индивидуума.

Требование о владении государственным языком в соответствующем объеме относится ко всем депутатам самоуправлений, а проверка на знание государственного языка не подвергаются лица, чей объем знаний не вызывает сомнений. М. Митс считает, что ограничение, установленное оспариваемым регулированием, очевидно соразмерно своей легитимной цели, а следовательно и объективно, обоснованно и соответствует статье 91 Конституции.

Часть выводов

11. Заявители оспаривают нормы приложения 1 к Правилам № 733 в их первоначальной редакции и редакции, включенной в Правила № 714, в той мере, в какой они относятся к депутатам дум самоуправлений. Обе упомянутые редакции приложения 1 к Правилам № 733 по сути не различаются, так как устанавливают 1-ю ступень уровня С в качестве объема знания государственного языка и владения им, обязательного для депутатов дум самоуправлений.

Таким образом, Конституционный суд оценит соответствие приложения 1 к Правилам № 733 статьям 91 и 101 Конституции, части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров постольку, поскольку это приложение

устанавливает объем знаний и навыков владения государственным языком, обязательный для депутатов дум самоуправлений.

12. В деле отсутствует спор о том, что оспариваемое регулирование затрагивает Заявителей. Имеется в виду, что Заявители были избраны депутатами на выборах в самоуправления, состоявшихся 6 июня 2009 года, – В. Кравцовс был избран в Лиепайскую городскую думу, Н. Чехова – в Екабпилсскую городскую думу.

Центр государственного языка, проверив обоих Заявителей на знание государственного языка, решил призвать их к административной ответственности за неиспользование государственного языка в объеме, необходимом для выполнения профессиональных и должностных обязанностей. За упомянутое нарушение на Заявителей был наложен денежный штраф и одновременно возложена обязанность принять участие в повторной проверке навыков владения государственным языком через шесть месяцев (*см. стр. 169 – 173, 188 – 196 тома 2 материалов дела*).

13. Часть первая статьи 101 Конституции предусматривает: «Каждый гражданин Латвии имеет право предусмотренным законом образом участвовать в деятельности государства и самоуправлений, а также служить на государственной службе».

В свою очередь, часть вторая этой статьи Конституции предусматривает: «Самоуправления выбирают полноправные граждане Латвии и граждане Европейского Союза, которые постоянно проживают в Латвии. Каждый гражданин Европейского Союза, который постоянно проживает в Латвии, имеет право предусмотренным законом образом принимать участие в деятельности самоуправлений. Рабочим языком самоуправлений является латышский язык».

Из заявления следует вывод, что Заявители не подвергают сомнению соответствие оспариваемого регулирования первому и второму предложению части второй статьи 101 Конституции. Поэтому в рамках рассматриваемого дела оценке подлежит соответствие оспариваемого

регулирования части первой и третьему предложению части второй статьи 101 Конституции.

Под участием гражданина в деятельности государства и самоуправлений прежде всего следует понимать право на участие в формировании Сазьмы или думы самоуправления путем голосования на выборах и выдвижения кандидатур на выборы. Государство обязано не только гарантировать гражданину формальное право на участие, но и создать предпосылки для того, чтобы гражданин мог участвовать в деятельности государства и самоуправлений осознанно, понимая суть этого участия (см.: *Kusiņš G. Satversmes 101. panta komentārs. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā [Комментарий к статье 101 Конституции. Комментарии к Конституции Латвийской Республики. VIII раздел. Основные права человека. Коллектив авторов под руководством профессора Р. Балодиса]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, стр. 384 – 385, 394).*

Заявители считают, что оспариваемое регулирование, которое определяет необходимый уровень и степень владения государственным языком, несоразмерно ограничивает их возможности при выполнении должностных обязанностей депутата думы самоуправления. В связи с этим Конституционному суду прежде всего необходимо оценить, ограничивает ли оспариваемое регулирование право Заявителей предусмотренным законом образом участвовать в деятельности самоуправлений.

14. Возможность ограничить установленные статьей 101 Конституции основные права в статье 116 Конституции не упомянута *expressis verbis*, тем не менее, в своей практике Конституционный суд признал, что это право не является абсолютным. Имеется в виду, что статья 101 Конституции содержит условие «предусмотренным законом образом». Следовательно, способ использования этого права подлежит установлению законом. Включив в текст статьи 101 Конституции слова «предусмотренным законом образом», законодатель установил, что в каждом конкретном случае правоприменитель должен толковать слова

«каждый гражданин Латвии» во взаимосвязи с ограничениями, установленными в законах (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01). Обязанность владеть государственным языком и использовать его в объеме, необходимом для выполнения должностных обязанностей, является одним из условий, которые каждый гражданин должен учитывать, принимая участие в деятельности государства и самоуправлений.

Заключенное в третьем предложении части второй статьи 101 Конституции требование о том, что рабочим языком самоуправлений является латышский язык, закреплено также в законе «О самоуправлениях». Часть третья статьи 3 этого закона предусматривает, что рабочим языком в думе самоуправления и сформированных ею органах и учреждениях является латышский язык. Это означает, что в работе самоуправления латышский язык является как языком коммуникации, так и языком, подлежащим использованию в делопроизводстве и документах, а также на рабочих собраниях.

Таким образом, требование об использовании латышского языка в работе самоуправлений, заключающее в себе также обязанность депутатов дум самоуправлений владеть государственным языком и использовать его, конституционно закреплено и не ограничивает основные права лица, установленные статьей 101 Конституции.

Согласно приложению 1 к Правилам № 733, владеть государственным языком на уровне C1 (первая ступень уровня C) и использовать его должны также депутаты дум самоуправлений. Следовательно, депутатами думы самоуправления могут быть только лица, знающие государственный язык и владеющие им в объеме, который соответствует по меньшей мере упомянутому уровню и ступени. Из материалов дела вытекает, что Заявители не владеют государственным языком на уровне C1 (см. стр. 163, 187 тома 1 материалов дела).

Таким образом, заключенное в оспариваемом регулировании требование об объеме знания государственного языка и владения им, то есть, о первой ступени уровня C, следует признать ограничением основных прав Заявителей, установленных статьей 101 Конституции.

15. Для того чтобы оценить конституционность ограничения основных прав, необходимо выяснить, установлено ли оно законом, имеет ли оно легитимную цель и соответствует ли принципу соразмерности (*см. пункт 8 части выводов решения Конституционного суда от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01*).

16. По мнению Заявителей, Кабинет министров действовал против регулирования статьи 31 Закона об устройстве Кабинета министров и необоснованно установил уровень и степень знания государственного языка и владения им, необходимые депутатам дум самоуправлений.

Таким образом, Конституционному суду необходимо оценить, установлено ли ограничение законом (на основании закона). Имеется в виду оценка того, принял ли Кабинет министров оспариваемое регулирование в соответствии с полномочием, которое предоставил ему законодатель (*см., например, пункт 10 решения Конституционного суда от 11 марта 2011 года по делу № 2010-50-01*).

16.1. Согласно пункту 1 части первой статьи 31 Закона об устройстве Кабинета министров, Кабинет министров может издавать внешние нормативные акты – правила, если Кабинет министров особо уполномочен на это законом. В полномочии указываются главные направления его содержания.

Полномочие на издание оспариваемого регулирования содержится в части пятой статьи 6 Закона о государственном языке, которая предусматривает: «Объем знания государственного языка, необходимый лицам, упомянутым в частях первой, второй и третьей настоящей статьи, а также порядок проверки навыков владения государственным языком, определяет Кабинет министров».

Таким образом, полномочие, содержащееся в части пятой статьи 6 Закона о государственном языке, среди прочего относится и к лицам, упомянутым в части первой этой статьи, то есть к работникам учреждений государства и самоуправлений, судов и учреждений, принадлежащих к судебной системе, предприятий государства и самоуправлений, а также предпринимательских обществ, в которых

наибольшая доля капитала принадлежит государству или самоуправлению. Эти лица должны владеть и пользоваться государственным языком в том объеме, какой необходим для выполнения их профессиональных и должностных обязанностей.

Для выполнения делегированных полномочий Кабинет министров имеет право и обязан установить объем знания государственного языка и владения им, необходимый упомянутым лицам. В свою очередь, для обеспечения соблюдения установленных для лиц требований об этом обязательном объеме необходим соответствующий механизм контроля. Поэтому в компетенцию Кабинета министров также входит определение порядка осуществления проверки навыков владения государственным языком.

16.2. Заявители указывают, что депутаты дум самоуправлений не являются работниками в понимании Закона о труде и поэтому к ним нельзя отнести требования части первой статьи 6 Закона о государственном языке. В свою очередь, Кабинет министров указывает, что понятие «работник» в понимании Закона о государственном языке шире понятий «должностное лицо» или «чиновник» и в числе прочего относится и к обеим упомянутым категориям лиц.

16.2.1. Оценив аргументы, указанные Заявителями, Конституционный суд констатирует, что они основаны на понимании термина «работник», включенного в Закон о труде. Имеется в виду, что согласно статье 3 Закона о труде работником является физическое лицо, которое на основании трудового договора за установленную в договоре оплату труда выполняет определенную работу под руководством работодателя. Понятие работника, упомянутое в части первой статьи 6 Закона о государственном языке, в заявлении интерпретировано только грамматически.

Однако грамматический метод толкования – лишь первый из методов толкования, и руководствоваться исключительно словесным смыслом правовой нормы неправильно. Результат, получаемый при толковании правовой нормы грамматическим методом, не окончателен и не всегда может быть утвержден после того, как были применены и другие методы толкования (*см. пункт 6 решения Конституционного суда*

от 22 апреля 2005 года о прекращении судопроизводства по делу № 2004-25-03).

Понятие «работник» в латвийской правовой системе используется не только в понимании Закона о труде, но и в более широком значении. В первую очередь это следует из Конституции, статья 107 которой предусматривает: «Каждый работник имеет право получать соответствующую выполненной работе оплату не ниже установленного государством минимума, а также право на еженедельные выходные и ежегодный оплачиваемый отпуск».

Упомянутое в статье 107 Конституции понятие «работник» относится не только к работникам, занятым на основании трудового договора, регулируемого Законом о труде, но и к другим лицам, находящимся в трудовых отношениях (см.: *Stucka A., Badovskis M. Satversmes 107. panta komentārs. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā [Комментарий к статье 107 Конституции. Комментарии к Конституции Латвийской Республики. VIII раздел. Основные права человека. Коллектив авторов под руководством профессора Р. Балодиса]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, стр. 505).*

Депутат думы самоуправления – это трудоустроенное лицо, которое за выполнение должностных обязанностей имеет право получать вознаграждение, конкретный размер которого определяет статья 5 Закона о вознаграждении должностных лиц и работников государственных и муниципальных органов. На момент вступления оспариваемого регулирования в силу вознаграждение депутата думы самоуправления устанавливалось в соответствии с законом «О вознаграждении должностных лиц и работников государственных и муниципальных органов в 2009 году». Кроме того, согласно подпункту (с) пункта 2 статьи 1 закона «О государственном социальном страховании», депутат самоуправления является наемным работником. В правовой доктрине признано, что наемными работниками являются не только лица, занятые на основании трудового договора, но и другие трудоустроенные лица, подлежащие государственному социальному страхованию (см.: *Slaidiņa V., Skultāne I. Darba tiesības. Rīga: Zvaigzne ABC, 2011, стр. 27).*

Таким образом, понятие «работник» можно отнести также к должностям и профессиям, в которых трудовые правоотношения не учреждаются трудовым договором, а опираются на другое правовое основание.

16.2.2. Материалы по разработке проекта Закона о государственном языке не позволяют заключить, что в Саэyme возникали какие-либо сомнения касательно понимания содержащегося в редакции статьи 6 этого законопроекта понятия «работник». Имеется в виду, что работниками уже изначально считались все лица, занятые в государственном секторе, в том числе депутаты дум самоуправлений. Международные эксперты, которые были привлечены для согласования законопроекта с международными требованиями, также не сочли необходимой оценку содержания и значения упомянутого понятия (см. стр. 152 – 157 тома 1 материалов дела). Таким образом, еще в ходе разработки Закона о государственном языке имелось единое понимание того, что часть первая статьи 6 этого закона относится и к депутатам.

В дополнение следует указать, что Саэйма приняла Закон о государственном языке 9 декабря 1999 года, и этот закон вступил в силу 1 сентября 2000 года. В свою очередь, Закон о труде был принят в Саэyme 20 июня 2001 года и вступил в силу 1 июня 2002 года. Поэтому нет оснований считать, что законодатель при разработке части первой статьи 6 Закона о государственном языке опирался на толкование термина «работник», которое включено в статью 3 Закона о труде.

В связи с этим Конституционный суд приходит к выводу, что понятие «работник», используемое в части первой статьи 6 Закона о государственном языке, нельзя интерпретировать узко, не учитывая систему и цели правового регулирования. Противоположной цели закона была бы ситуация, в которой состоящие в трудовых отношениях работники самоуправлений должны были бы знать рабочий язык самоуправлений, а к депутатам такое требование бы не предъявлялось. Требование о знании и использовании государственного языка в объеме, необходимом для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, однозначно относится не только к лицам, с которыми заключен трудовой договор, но и к прочим лицам, принадлежащим к

государственным учреждениям и учреждениям самоуправления, в том числе к депутатам дум самоуправления.

Таким образом, понятие «работник», используемое в части первой статьи 6 Закона о государственном языке, охватывает также депутатов дум самоуправления, и оспариваемое регулирование соответствует части первой статьи 6 Закона о государственном языке.

16.3. Конституционный суд указал, что правовая норма, которой законодатель уполномочивает Кабинет министров отрегулировать порядок реализации основных прав лиц, установленных Конституцией, или ограничения на реализацию этих прав, должна быть четкой и ясной. Недопустимо ограничение основных прав лиц на основании неясного или неоднозначного полномочия от законодателя (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306*).

В части пятой статьи 6 Закона о государственном языке Кабинету министров предоставляется четкое и ясное полномочие установить объем знания государственного языка и владения им, необходимый соответствующим лицам.

Таким образом, ограничение, установленное оспариваемым регулированием, установлено на основании закона и соответствует статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров.

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

Заявители указали несколько возможных по их мнению целей, ради достижения которых Кабинет министров принял оспариваемое регулирование. Однако в то же время Заявители считают, что у оспариваемого регулирования нет легитимной цели.

Конституционный суд указал, что необходимость охранять государственный язык и укреплять его использование тесно связана с демократическим устройством Латвийского государства (*см. пункты 15.1*

и 15.2 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-01-06).

«Статья 4 Конституции, определяя латышский язык как государственный язык Латвийской Республики, наделяет латышский язык конституционным статусом. [...] Учитывая то, что латышский язык закреплен в Конституции как государственный язык, а также то, что в условиях глобализации Латвия является единственным местом в мире, где может гарантироваться существование и развитие латышского языка и, следовательно, также основной нации, сужение сферы использования латышского языка как государственного на территории государства следует считать также угрозой демократическому устройству государства» (*пункт 3.2 части выводов решения Конституционного суда от 21 декабря 2001 года по делу № 2001-04-0103*).

Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) также признал, что государство заинтересовано в обеспечении нормального функционирования своей системы органов, поэтому требование о знании государственного языка, предъявляемое к кандидатам в депутаты парламента, имеет легитимную цель (*см. решение ЕСПЧ по делу Podkolzina v. Latvia, № 46726/99, para. 34, ECHR 2002-II, 9 апреля 2002 года*).

Можно согласиться с Кабинетом министров в том, что легитимная цель оспариваемого регулирования – обеспечить нормальное функционирование государственных органов и закрепить латышский язык в качестве единственного государственного языка в Латвии.

Одной из предпосылок существования демократического устройства является стабильная и эффективная деятельность надлежащим образом легитимированных государственных органов. Поэтому в работе этих органов необходимо всеобъемлющее и последовательное использование государственного языка на соответствующем уровне. Надлежащее выполнение предусмотренных законом функций самоуправления не обеспечивалось бы, если бы депутаты участвовали в работе думы самоуправления лишь формально, не владея государственным языком и не используя его на том уровне, а также в

соответствии с той степенью этого уровня, которые необходимы для выполнения их должностных обязанностей.

Таким образом, легитимной целью ограничения, установленного в оспариваемом регулировании, является обеспечение эффективной деятельности местного управления и охрана демократического государственного устройства.

18. Конституционный суд пришел к выводу: если публичная власть ограничивает права и законные интересы лица, необходимо соблюдать разумное равновесие между интересами общества и индивидуума.

Чтобы констатировать соблюдение или несоблюдение принципа соразмерности, необходимо выяснить, подходит ли избранное законодателем средство для достижения легитимной цели, нет ли более щадящих средств достижения этой цели, и являются ли действия законодателя соразмерными. Если при оценке правовой нормы признается, что норма не соответствует по крайней мере одному из этих критериев, норма не соответствует и принципу соразмерности и является неправомерной (*см. пункт 17 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

18.1. Конституционный суд уже пришел к выводу, что для депутатов дум самоуправлений обязательными являются требования, заключенные в Конституции и законах, и они должны владеть государственным языком и использовать его в работе самоуправлений (*см. пункт 14 настоящего решения*).

Первое предложение статьи 4 Конституции, согласно которому государственным языком является латышский язык, в силе с 6 ноября 1998 года. Конституционный суд признал, что «конституционный статус государственного языка юридически закрепляет право, а также обязанность, населения Латвии использовать латышский язык как в устной, так и в письменной коммуникации» (*пункт 15.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*). В свою очередь, 24 мая 2002 года в силу вступило третье предложение части второй статьи 101 Конституции, которое определяет, что рабочим языком самоуправлений является латышский язык. Таким

образом, конституционно закрепленное требование об использовании в работе самоуправления латышского языка существует без изменений уже долгое время.

В деле отсутствует спор о том, что редакция пункта 7 статьи 9 Закона о выборах, которая выдвигала в отношении кандидатов в депутаты дум самоуправлений требование о владении государственным языком на высшем (третьем) уровне, действовала с 25 января 1994 года по 22 мая 2002 года, в то время как после 22 мая 2002 года уровень и ступень владения государственным языком в нормативных актах не были конкретизированы.

Тем не менее, еще до выборов в думы самоуправлений, состоявшихся в 2009 году, и до принятия оспариваемого регулирования в силе пребывала часть первая статьи 6 Закона о государственном языке, которая возлагает на депутатов обязанность владеть государственным языком и использовать его в объеме, необходимом для выполнения должностных обязанностей. В силе также было положение части третьей статьи 3 закона «О самоуправлениях», согласно которому латышский язык является рабочим языком в думе самоуправления и сформированных ею органах и учреждениях. Таким образом, можно заключить, что прямые требования о знании и использовании латышского языка, обязательные для депутатов дум самоуправлений, были в силе еще до принятия оспариваемого регулирования. В свою очередь, оспариваемое регулирование лишь конкретизирует объем знания государственного языка и владения им, четко указывая уровень и ступень.

18.2. Чтобы определить, является ли конкретизация уровня и ступени владения государственным языком подходящим средством достижения легитимной цели, Конституционному суду необходимо выяснить, какие права и обязанности имеет лицо, занимающее должность депутата думы самоуправления.

Права и обязанности депутата думы самоуправления указаны в законе «О самоуправлениях» и в Законе о статусе депутата городской думы и краевой думы республики. Депутат обязан участвовать в заседаниях думы, а также в заседаниях органа, в состав которого он был избран. Депутат должен соблюдать требования закона «О

самоуправлениях», положения о думе и регламента заседаний, а также выполнять указания и поручения думы. Кроме того, депутат обязан участвовать в контроле исполнения думских постановлений в своем избирательном округе, рассматривать жалобы и заявления, подаваемые населением, давать на них ответы в установленном законом порядке и в установленный законом срок, а также не реже чем раз в два месяца организовывать прием населения.

Депутат имеет право голоса по всем вопросам, которые рассматриваются на заседаниях думы. Он имеет право подавать предложения, высказывать замечания и возражения по повестке дня заседания, сути обсуждаемых вопросов и последовательности их рассмотрения. Депутат может участвовать в дебатах, задавать вопросы, давать справки, подавать предложения, высказывать замечания и возражения по повестке дня заседания, сути обсуждаемых вопросов и последовательности их рассмотрения. В классификаторе профессий также указан объем прав и обязанностей для должностной группы «законодатели», в которую в числе прочих должностей входят депутаты дум самоуправлений (*см. классификатор профессий*).

Согласно пункту 17.5 Правил № 733, первая ступень уровня С является первой ступенью высшего уровня знания государственного языка и владения им. Уровни и ступени владения государственным языком, содержащиеся в Правилах № 733, соответствуют признанным Советом Европы уровням и ступеням оценки владения языком (*см. аннотацию к проекту Правил № 733, стр. 66 – 67 тома 2 материалов дела*). Как указано в упомянутом пункте Правил № 733, первая ступень уровня С означает, что лицо способно свободно вести разговор, достаточно развернуто излагать и обосновывать свое мнение по различным темам, читает и понимает тексты различного содержания и сложности, способно написать различные деловые документы (например, рекомендации, характеристики, официальные письма), а также другие тексты, без затруднений воспринимает и понимает тексты различной структуры и на различные темы, преподносимые устно в естественном и оживленном темпе.

Можно заключить, что требования о знании государственного

языка, предъявляемые к депутатам дум самоуправлений и другим должностным лицам государственных и муниципальных учреждений, в Латвии являются результатом продолжительной и неизменной государственной политики, нормативно закрепленным в Конституции и законах. Чтобы последовательно реализовывать эту государственную политику и достигнуть легитимной цели оспариваемого регулирования, Кабинет министров конкретизировал уже выдвинутые требования о знании государственного языка, установив соответствующие уровень и ступень. Оспариваемое регулирование, которое возлагает на депутатов обязанность владеть государственным языком на уровне C1 (первая ступень уровня C), обеспечивает использование государственного языка в работе самоуправления, таким образом способствуя эффективности деятельности демократически легитимированного местного управления.

Таким образом, оспариваемое регулирование подходит для достижения легитимной цели.

18.3. Установленное оспариваемым регулированием ограничение прав следует признать необходимым, если не существует иных средств, которые были бы столь же действенны и при выборе которых основные права ограничивались бы в меньшей степени. Оценивая то, можно ли достигнуть легитимной цели иначе, Конституционный суд подчеркивает, что более щадящим средством является не любое другое средство, а лишь то, с помощью которого можно достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Заявители считают, что легитимной цели можно достигнуть иными, более эффективными средствами. Имеется в виду, что депутат самоуправления может работать с подаваемыми избирателями заявлениями или общаться с избирателями, используя помощь переводчика, консультанта или литературного редактора.

Можно согласиться с тем, что в отдельных случаях в результате привлечения переводчика, консультанта или литературного редактора может улучшиться качество выполнения депутатом обязанностей. Однако помощь этих лиц скорее применима в случаях, связанных с

осуществлением определенных поддерживающих функций, например, редактированием документов. Конституционный суд согласен с мнением Министерства юстиции и М. Митса, что депутаты должны исполнять свою должность напрямую, без посредничества. Имеется в виду, что депутат должен выполнять свои должностные обязанности самостоятельно (*см. стр. 4, 45 тома 3 материалов дела*).

Конституционный суд указывает, что объем обязанностей депутата свидетельствует о его существенной роли в формировании и реализации политики самоуправления (*см. пункт 18.2 настоящего решения*). Лицо, получившее мандат от избирателей, должно быть способно надлежащим образом выполнять доверенные ему должностные обязанности, так как их нельзя делегировать другому лицу. Кроме того, депутат ответствен перед избирателями за выполнение доверенных ему обязанностей. Таким образом, вовлечение других лиц не должно замещать личную деятельность депутата.

ЕСПЧ также указывал, что любой житель Латвии имеет право требовать, чтобы у него была возможность в публичном пространстве общаться на государственном языке (*см. решение ЕСПЧ по делу Jutta Mentzen alias Mencena v. Latvia, № 71074/01, 6 апреля 2005 года*). Депутат должен быть в состоянии общаться с избирателями на латышском языке. Из заявления и приложенных к нему документов вытекает, что в первую очередь именно население поставило под сомнение то, что Заявители владеют государственным языком, и по жалобам населения Центр государственного языка начал проведение проверок (*см. стр. 164 – 169, 190 – 192 тома 2 материалов дела*). Таким образом, недостаток знаний и навыков в государственном языке не позволял Заявителям надлежащим образом выполнять свои должностные обязанности.

Оценив указанные в заявлении аргументы, Конституционный суд не констатировал средств, которые были бы более щадящими к Заявителям и одновременно обеспечивали бы то, что депутат выполняет свои должностные обязанности самостоятельно.

Таким образом, иные средства, при помощи которых можно было бы достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне, отсутствуют.

18.4. Конституционному суду необходимо выяснить, превосходит ли польза, получаемая обществом благодаря оспариваемому регулированию, ущерб, наносимый интересам Заявителей.

18.4.1. Заявители указывают, что установленные в оспариваемом регулировании требования к ним были применены уже после того, как они заняли должности депутатов.

Выборы в самоуправления состоялись 6 июня 2009 года. В свою очередь, приложение 1 к Правилам № 733 было принято 7 июля 2009 года и вступило в силу 1 сентября 2009 года. Однако Конституционный суд уже констатировал, что прямые требования о знании государственного языка, предъявляемые к депутатам дум самоуправлений, были в силе еще до принятия оспариваемого регулирования (*см. пункт 18.1 настоящего решения*). Поэтому Заявители, выступая в качестве кандидатов на выборах в самоуправления, не имели оснований полагаться на то, что требования об объеме знания государственного языка не будут конкретизированы с указанием определенных уровня и ступени и не будут обязательными для Заявителей как депутатов.

18.4.2. Согласно пункту 3 части первой статьи 17 Закона о выборах, лицо, выступающее в качестве кандидата на выборах в самоуправление, обязано подать собственноручно подписанные сведения (самооценку) о своем уровне владения латышским языком. Из конституционной жалобы вытекает, что такую самооценку подали и Заявители (*см. стр. 6 тома 1 материалов дела*).

Упомянутая самооценка отражает субъективное мнение кандидата в депутаты о своем объеме знания латышского языка и владения им. По сути кандидат в депутаты сам оценивает, будет ли он в состоянии надлежащим образом выполнять депутатские должностные обязанности. В свою очередь, нормативное регулирование должно обеспечить то, что избранный депутат будет выполнять должностные обязанности, используя государственный язык. Чтобы добиться соблюдения упомянутых требований, создан соответствующий правовой механизм оценки того, насколько депутаты знают государственный язык и владеют им. Имеется в виду, что Центр государственного языка в соответствии с правилами Кабинета министров № 202 от 22 марта 2005 года «Положение

о Центре государственного языка» в установленном нормативными актами порядке проверяет соответствие использования должностными лицами государственного языка требованиям оспариваемого регулирования.

Если лицо не проходит проверку на соответствующий уровень владения государственным языком, в соответствии с пунктом 51 Правил № 733 лицу разрешается не ранее чем через три месяца пройти проверку повторно. Из приложенных к заявлению документов вытекает, что Центр государственного языка определил, что через шесть месяцев Заявители должны пройти повторную проверку уровня владения государственным языком (см. стр. 169 – 173, 193 – 196 тома 1 материалов дела). В течение этого шестимесячного периода Заявители имели возможность пополнять свое знание государственного языка и совершенствовать навыки владения им.

18.4.3. Согласно пункту 8 переходных положений Закона о статусе депутата городской думы и краевой думы республики, нормативное регулирование об аннулировании депутатских полномочий в случае, когда знание депутатом государственного языка не соответствует уровню, установленному Кабинетом министров, не относится к депутатам, которые избраны на выборах в думы самоуправлений 2009 года.

Конституционный суд подчеркивает, что Заявители, которые не владели государственным языком и не использовали его в соответствии с уровнем и степенью, установленными оспариваемым регулированием, могли занимать должность депутата до окончания срока своих полномочий. Это означает, что законодатель учел интересы депутатов, которые на момент принятия оспариваемого регулирования уже были избраны на должность депутата думы самоуправления, однако не были в состоянии выполнить требования оспариваемого регулирования. Таким образом, оспариваемое регулирование не нанесло существенного ущерба лицам, которые на выборах, состоявшихся в 2009 году, были избраны в думы самоуправлений.

За неиспользование государственного языка в объеме, необходимом для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, на Заявителей были наложены денежные штрафы в размере

30 и 35 латов соответственно, а также им было предъявлено требование через шесть месяцев принять участие в повторной проверке на использование государственного языка (см. стр. 169 – 173, 193 – 196 тома I материалов дела). По сути Заявители, не владея государственным языком и не используя его в соответствии с уровнем и степенью, установленными оспариваемым регулированием, не выполняли депутатские должностные обязанности в необходимом объеме. Поэтому наложенный на Заявителей штраф, а также предъявленное к ним требование через шесть месяцев принять участие в повторной проверке на использование государственного языка, нельзя считать несоразмерно тяжкими правовыми последствиями.

18.4.4. Конституционный суд в пунктах 18.2 и 18.3 настоящего решения уже констатировал, что владение государственным языком на уровне C1 (первая ступень уровня C) лицу необходимо, чтобы оно могло выполнять должностные обязанности депутата думы самоуправления. Таким образом, оспариваемое регулирование повышает качество работы самоуправлений. Общество заинтересовано в том, чтобы депутат выполнял свои обязанности надлежащим образом и среди прочего был в состоянии общаться с населением на государственном языке. Одновременно оспариваемое регулирование мотивирует лиц, которые желают выступить кандидатами на выборах в самоуправления, своевременно совершенствовать владение государственным языком в соответствии с уровнем и степенью, установленными Кабинетом министров.

Полезьа, получаемаь обществом благодаря оспариваемому регулированию, превосходит ущерб, наносимый интересам Заявителей ограничением основных прав, следовательно, оспариваемое регулирование соответствует статье 101 Конституции.

19. Заявители указывают, что оспариваемое регулирование не соответствует статье 91 Конституции, так как предусматривает различное отношение к лицам в зависимости от языка, на котором ими получено образование.

В заявлении упомянуты аргументы о возможном несоответствии оспариваемого регулирования первому предложению статьи 91 Конституции, то есть, принципу равенства. В свою очередь, утверждение, что оспариваемое регулирование дискриминирует Заявителей, в заявлении не обосновано.

В связи с этим Конституционный суд оценит соответствие оспариваемого регулирования первому предложению статьи 91 Конституции.

20. Первое предложение статьи 91 Конституции предусматривает: «Все люди в Латвии равны перед законом и судом».

Принцип равенства, закрепленный первым предложением статьи 91 Конституции, должен гарантировать существование единого правового порядка. Имеется в виду, что задача этого принципа – обеспечить, чтобы в правовом государстве реализовывалось всеобъемлющее влияние законов на каждое лицо и чтобы закон применялся без каких-либо привилегий. Этот принцип также гарантирует совершенное воздействие закона, объективность и беспристрастность его применения, а также то, что никому не будет позволено не соблюдать предписания закона (*см. пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*). Однако такое единство правового порядка не означает нивелирование, так как «равенство допускает дифференцированный подход, если он в демократическом обществе является оправданным» (*пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106*).

Интерпретируя статью 91 Конституции, Конституционный суд признал, что принцип равенства не позволяет государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных и сопоставимых по определенным критериям условиях. В то же время принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, которые находятся в равных условиях, если на то есть объективное и разумное основание (*см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу*

№ 2000-07-0409 и пункт 7 решения Конституционного суда от 29 декабря 2008 года по делу № 2008-37-03). Различное отношение не имеет объективного и разумного основания, если это отношение не преследует легитимную цель или если отсутствует соразмерное соотношение между избранными средствами и поставленными целями (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01).

21. Для того чтобы оценить, соответствует ли оспариваемая норма принципу равенства, заключенному в первом предложении статьи 91 Конституции, необходимо выяснить:

1) находятся ли лица (группы лиц) в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, и если находятся, то какие именно лица (группы лиц);

2) какое отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма – равное или различное;

3) имеется ли для такого отношения объективное и разумное основание, то есть легитимная цель, и соблюдается ли принцип соразмерности (см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 2 февраля 2010 года по делу № 2009-46-01).

22. Конституционный суд оценит, имеются ли лица, которые в соответствии с оспариваемым регулированием находятся в равных и сопоставимых по определенным критериям условиях, и каково отношение к этим лицам.

22.1. Конституционный суд в пункте 18.1 настоящего решения уже заключил, что оспариваемое регулирование лишь конкретизирует требования, установленные Конституцией и законами.

Оспариваемое регулирование устанавливает, что обязанность владеть государственным языком и использовать его на уровне C1 (первая ступень уровня C) относится ко всем лицам, которые занимают должность депутата думы самоуправления. Это регулирование является обязательным для граждан Латвии и других государств Европейского Союза, которые в соответствии с Законом о выборах в городскую и

краевую думу республики выступают в качестве кандидатов на выборах в самоуправления и становятся депутатами дум самоуправлений. Оспариваемое регулирование не выделяет в отдельную группу каких-либо депутатов, которые бы освобождались от обязанности владеть государственным языком и использовать его в соответствии с определенными уровнем и степенью. Требования оспариваемого регулирования обязательны для всех депутатов.

Таким образом, оспариваемое регулирование предусматривает только одну группу лиц – всех депутатов дум самоуправления, и предъявляет к ним равные требования об объеме знания государственного языка и владения им.

22.2. Заявители считают, что в равных и сопоставимых по определенным критериям условиях находятся: 1) депутаты дум самоуправлений, которые освобождены от прохождения проверки на владение государственным языком; 2) депутаты дум самоуправлений, которые не освобождены от прохождения проверки на владение государственным языком.

В заявлении указано, что деление на эти взаимно сопоставимые группы вытекает из пункта 12 Правил № 733. Однако пункт 12 Правил № 733 не регламентирует обязательный для депутатов объем знания государственного языка и владения им. В этих нормах указано, какие лица подлежат освобождению от проверки на владение государственным языком. Лица, упомянутые в пункте 12.1 Правил № 733, могут подтвердить то, что они знают государственный язык и владеют им, документом о получении образования на латышском языке. В случае же лиц, указанных в пункте 12.2, знание государственного языка и навыки владения им подтверждаются сертификатом об основном или общем образовании, в котором указаны результаты централизованных экзаменов. Таким образом, эти лица освобождены от проверки на владение государственным языком, так как знание этого языка подтверждается соответствующими документами об образовании.

В пункте 22.1 настоящего решения Конституционный суд уже констатировал, что оспариваемое регулирование предусматривает только одну группу лиц – депутатов дум самоуправлений, для которых

установлен одинаковый обязательный объем знания государственного языка и навыков владения им. Можно заключить, что депутаты, которые освобождены от проверки на владение государственным языком, и депутаты, которые не освобождены от проверки на владение государственным языком, входят в одну группу лиц, и оспариваемое регулирование не вызывает различного отношения к лицам, входящим в эту группу.

Так как оспариваемое регулирование не предусматривает различного отношения к депутатам дум самоуправления, оспариваемое регулирование соответствует первому предложению статьи 91 Конституции.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л :

признать приложение 1 к правилам Кабинета министров № 733 от 7 июля 2009 года «Об объеме знания государственного языка и порядке проверки навыков владения государственным языком, необходимых для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, получения постоянного вида на жительство и приобретения статуса постоянного жителя Европейского сообщества, и о государственной пошлине за проверку владения государственным языком», в той мере, в какой оно относится к депутатам дум самоуправления, соответствующим статьям 91 и 101 Конституции Латвийской Республики, а также части первой статьи 6 Закона о государственном языке и статье 31 Закона об устройстве Кабинета Министров.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис