

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne



Strasbourg, 14 June 2002

<cdl\doc\2002\cdl-ju\031-r>

CDL-JU (2002) 31
Russian only

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

Constitutional Complaint in Latvia: First Experience and Problems

**Report by Ms Dzintra Pededze
Adviser to the Constitutional Court of Latvia**

**Seminar on “Constitutional Control:
Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice”**

(Batumi, 1-5 June 2002)

Дзинтра Педедзе

Конституционная жалоба в Латвии:
первый опыт и проблемы

Уважаемые дамы и господа!

Примерно два года назад Конституционный суд Латвии совместно с экспертами Венецианской комиссии на подобном семинаре в Риги обсуждал законопроект об изменениях в Законе о Конституционном суде. Законопроект содержал несколько важных новых моментов, в том числе конституционную жалобу. Можно сказать, что Венецианская комиссия в некоем смысле приходится Латвийской конституционной жалобе крестной матерью. Поэтому мне очень приятно, как раз на этом семинаре подвести итоги, как развивается этот младенец – наша конституционная жалоба.



Напомню, что Конституционный суд Латвии создан в 1996 году и до упомянутых изменений в Законе о Конституционном суде, конституционная жалоба не была предусмотрена. Частично это было связано с обстоятельством, что Латвия в отличие от других постсоветских государств восстановила действие старой Конституции 1922 года. На момент восстановления её действия, наряду со многими преимуществами она имела и большой недостаток, так как не содержала главы об основных правах человека. 8-ю главу Конституции Латвийской Республики «Основные права человека» Сэйма (парламент) приняла лишь 23 октября 1998 года и эта глава вступила в силу 6 ноября 1998 года.

Только после этого на повестку дня стал вопрос о том, нужна ли Латвии конституционная жалоба и если да, то какая. Позитивный ответ на первую половину этого вопроса был дан довольно быстро и легко, а, что касается второй половины вопроса, то теоретическая дискуссия не окончена и по сей день. Однако на практике вопрос решен Законом «О внесении изменений в Закон о Конституционном суде», который принят 30 ноября 2000 года. Согласно этому закону с 1 июля 2001 года право подать конституционную жалобу стало реальностью.

То есть, конституционная жалоба в Латвии действует неполный год. В продолжение своего выступления я кратко проиллюстрирую, какой является модель Латвийской конституционной жалобы, и остановлюсь на некоторых проблемах процессуального характера, которые связаны с возбуждением и рассмотрением дел по конституционным жалобам.



Является ли Латвийская конституционная жалоба вообще Конституционной жалобой? И да, и нет.

С одной стороны в Законе заявления лиц традиционно названы конституционными жалобами (konstitucionālā sūdzība), так как лицо имеет право подать такое заявление в случае ущемления определенных в Конституции основных свобод. С другой стороны, Латвийская модель конституционной жалобы существенно отличается от «классической» модели, имеющей место в Федеральном Конституционном суде Германии и во многих

других конституционных судах Европы. По мнению немецких ученых Латвийская модель является так называемой «ненастоящей» (unechte) конституционной жалобой¹.

Почему? Согласно части первой статьи 19² Закона о Конституционном суде «Конституционную жалобу (заявление) в Конституционный суд может подать любое лицо, которое считает, что определенные в Конституции его основные права ущемляются правовой нормой, которая не соответствует правовой норме высшей юридической силы». Это значит, что Конституционный суд рассматривает только соответствие нормативного акта или его части нормам высшей юридической силы. Другие акты публичной власти в компетенцию Конституционного суда не входят.

Что же побудило законодателя Латвии отступить от «классической» модели конституционной жалобы и, так сказать, изобретать велосипед заново?

Законодатель основывался на концепцию, что Конституционный суд должен быть «судом права», а не еще одной инстанцией обжалования «над» уже существующими общими судами. Здесь авторы Закона приняли во внимание тот отрицательный опыт, который имеет место в некоторых постсоциалистических государствах, в которых при наличии широкой модели конституционной жалобы, создаются напряженные отношения между Конституционным судом и судами общей юрисдикции. Такие отношения могли бы неблагоприятно повлиять на правовую систему в целом.

К тому же, законодатель пытался избежать перегрузки Конституционного суда и всех с этим связанных проблем.

Оправдала ли Латвийская модель конституционной жалобы ожидания? Несомненно. Причем, не только в позитивном, но и в негативном плане. То есть:

С одной стороны, укреплен механизм взаимного контроля и противовеса властей. Индивиду представлена эффективная возможность защитить свои основные права от ущемления их такими нормативными актами, которые не соответствуют Конституции. Конституционная жалоба действует. Причем выше упомянутых проблем удалось избежать: загрузка суда происходит в меру, конфликтов с судами общей юрисдикции не наблюдается. На сегодняшний день по конституционным жалобам возбуждено 18 дел, провозглашено 9 решений. В 7 случаях Конституционный суд признал, что оспоренный акт не соответствует Конституции. Многие дела были «громкими», то есть, связаны с высоким интересом общества.

Но, с другой стороны, уже наш недолгий опыт ярко показал и некоторые изъяны той модели конституционной жалобы, которую выбрала Латвия. Что я имею в виду?

Индивиду представлена только частичная возможность, защитить свои основные права в Конституционном суде. Рассмотрению не подлежат факты ущемления основных прав, если они допущены судом общей компетенции, а так же административными актами. А как раз в таких случаях больше всего жалуются индивиды. Ответить на вопрос, сколь разумно в таких случаях не представлять возможность индивиду обращаться в Конституционный суд, если существует возможность обратиться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, не всегда легко.

Этот изъян, конечно, не является открытием последнего года. Об этом много дискутировалось перед принятием законопроекта. Законодатель Латвийскую модель принял, так сказать, с открытыми глазами, взвесив как преимущества, так и недостатки, и определил золотую середину.

Наша позиция такова: задача сегодняшнего дня реализовать эту модель, накопить опыт, и только через некоторое время возвратится к дискуссии.



Что же представляет собой наша конституционная жалоба?

Во первых, как уже говорилось, это заявление о контроле норм. В конституционной жалобе можно оспорить только соответствие правовой нормы (акта) правовой норме высшей юридической силы. При чем, оспорить можно не только закон но и подзаконные акты, по существу любой нормативный акт или его часть.

Во вторых, выше цитированная часть первой статьи 19² Закона о Конституционном суде гласит: « ... может подать любое лицо, которое считает, что определенные в Конституции его основные права ущемляются ... ». Тут возникает несколько вопросов:

Кто в этом случаи «любое лицо»?

Что означает фраза «его основные права»?

Как толковать «считает, что ... ущемляются ...?»

Термин закона «любое лицо» соответствует термину «каждый», что употребляется в 8-ой главе Конституции: «...каждый имеет право ...».

То есть, заявителем может быть любое лицо, которому Конституция в конкретном случае представляет основные права: 1) в основном, как правило, гражданин и негражданин (большая часть дел); 2) иностранец, лицо без гражданства (дел пока не было); 3) в ряде случаев – юридическое лицо.

Как раз последняя категория заявителей связана с некоторыми проблемами. Сам факт, что на юридическое лицо в ряде случаев распространяется основные права человека, не вызывает сомнения. Это было одобрено практикой Конституционного суда ещё до того, как вступила в силу конституционная жалоба. А именно, Суд констатировал, что принцип равенства, который содержит статья 91 Конституции, распространяется и на юридические лицаⁱⁱ. На сегодняшний день, уже имеется решение по делу, которое возбуждено по конституционной жалобе юридического лицаⁱⁱⁱ – крестьянского хозяйства «Кантули» (“Kantuli”).

Однако, некоторые жалобы, по которым дела возбуждены небыли, или которые ещё рассматриваются, показали, что этот вопрос иногда сложный.

Слова «Основные права» в вышеупомянутой статье Закона ограничивает круг вопросов, по которым можно подать конституционную жалобу. Таким образом, индивид может обратиться в Конституционный суд только в случае ущемления определенных в Конституции основных прав в отличие от других субъектов, которые перечислены в части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде.

«Его» в фразе «его основные права» играет важную роль, чтобы ограничить конституционную жалобу от *actio popularis*, то есть так называемой «жалобы в пользу общественности». Конституционную жалобу имеет право подать только то лицо, права которого ущемляются (что, конечно, не исключает возможность действовать по полномочию).

Практика Конституционного суда Латвии показала, что иногда возникают трудности в этом разграничении, особенно, если дело касается принципа равноправия. Например, по так называемому «делу депутатских компенсаций»^{iv} представитель парламента больше сил тратил на то, чтобы доказать, что оспоренный акт не касается заявителя самого, чем на то, чтобы доказать, что этот акт не противоречит Конституции. В этом деле Конституционный суд констатировал, что ущемление конституционных прав заявителя имеет место.

Упомянутое дело поставило также вопрос о том, Как толковать слова «считает, что ... ущемляются ...?». Суть вопроса в том, насколько глубоко содержание соответствующего основного права, а так же наличие ущемления должно констатироваться уже в стадии возбуждения дела? Суд пришел к выводу, и этот вывод имеет место в решении по упомянутому делу, что для возбуждения дела достаточно, если заявитель сформулировал обоснованную возможность, гипотезу факта ущемления. Проверка этого мнения является предметом судопроизводства по делу в целом.

Причем Суд пришел к выводу, что он в стадии принятия решения не связан с мнением, на основе которого дело возбуждено, а должен иметь ввиду все обстоятельства дела.

Тут имеется и ещё один вопрос, который в любой момент может встать перед Конституционным судом. А именно: как должен поступить Конституционный суд, если в стадии подготовки решения он приходит к выводу, что, с одной стороны, оспоренный акт не соответствует Конституции, например, этот акт издан без надлежащих полномочий, но, с другой стороны, этот несоответствующий акт не ущемляет основные права заявителя, например, ущемленные права не относятся к основным правам итд.



Продолжая о модели нашей конституционной жалобы, хочу подчеркнуть, что она является дополнительным средством защиты прав, так как, согласно статье 19² Закона о Конституционном суде

«Конституционную жалобу (заявление) можно подать лишь тогда, если использованы все возможности защиты упомянутых прав общими средствами защиты права (жалоба в высший орган или высшему должностному лицу, жалоба или исковое заявление в суд общей юрисдикции и др.) или если таковых нет. ...»

В отношении цитированной нормы хочу остановиться на следующей проблеме. Латвийский текст подобно русскому даже чисто грамматически можно истолковать двояким образом:

- 1) «если нет возможностей»;
- 2) «если нет средств защиты права».

Практика по этому вопросу отличается от заявления к заявлению.

В случаи, когда конституционная жалоба подается после прохода всех инстанций, срок подачи её ограничивается. Закон гласит, что «конституционную жалобу (заявление) Конституционному суду можно подать в шестимесячный срок после вступления в силу постановления последнего органа.»

Чтобы конституционная жалоба не стала средством необоснованной задержки исполнения решения или приговора суда, установлено, что «подача конституционной жалобы (заявления) не приостанавливает выполнение постановления суда, кроме случаев, когда Конституционный суд решил иначе». Таких решений пока что принято не было.

Закон предусмотрел иной порядок в особых случаях. А именно, Законом установлено, что «если рассмотрение конституционной жалобы (заявления) является общезначимым или если защита прав общими средствами защиты права не может предотвратить существенный вред для заявителя жалобы, Конституционный суд может принимать решение о рассмотрении жалобы (заявления) до использования всех общих средств защиты права. Возбуждение дела в Конституционном суде запрещает рассмотрение соответствующего гражданского дела, уголовного дела или административного дела в суде общей юрисдикции до момента оглашения решения Конституционного суда».

Интересно, что заявители часто просят применить эту норму, однако она еще не разу не была применена.



На мой взгляд, в процессуальном аспекте относительно конституционных жалоб очень важна именно стадия возбуждения дела. Дальше ход судопроизводства в основных чертах не отличается от других видов дел.

Заявление рассматривает и решение в отношении возбуждения дела или отказа в возбуждении дела принимает коллегия в составе трех судей. Коллегии создаются Конституционным судом абсолютным большинством голосов всего состава судей на один год.

На сегодняшний день созданы четыре коллегии таким образом, что председатель Конституционного суда и его заместитель входят в состав одной коллегии, а остальные судьи – каждый в состав двух коллегий.

Заседания коллегии являются закрытыми. В них участвуют только члены соответствующей коллегии. При необходимости члены коллегии могут пригласить к участию в заседании заявителя, работников Конституционного суда, а также других лиц.

Связанные с организацией работы коллегии вопросы определяет Регламент Конституционного суда и коллегия сама.

Решение коллегии о возбуждении дела или об отказе в возбуждении дела обжалованию не подлежит.

При рассмотрении любого заявления коллегия вправе отказать в возбуждении дела, если: 1) дело не подсудно Конституционному суду; 2) заявитель не вправе подать заявление; 3) заявление не соответствует требованиям закона; 4) заявление подано по требованию, по которому уже вынесено решение.

При рассмотрении конституционной жалобы (заявления) коллегия может отказать в возбуждении дела также в случаях, когда содержащееся в жалобе юридическое обоснование является явно недостаточным для удовлетворения требования.

Эта норма является гарантией, чтобы суд не работал, так сказать, на холостом ходу, рассматривая абсолютно необоснованные жалобы. Однако эта норма на практике применяется реже по сравнению с тем, что авторы предполагали, работая над законопроектом.

Относительно работы коллегий, по моему мнению, выявляется один недостаток. А именно, не предусмотрена возможность в случае, если решение не одно-гласное, решать полным составом суда. В результате, некоторые похожие ситуации, особенно при определении, что является явно недостаточным юридическим обоснованием для удовлетворения требования, решаются по-разному.



И в заключении, на мой взгляд, самая большая проблема относительно нашей конституционной жалобы. Как определить где кончается простое письмо или заявление, и где начинается процессуальный документ конституционная жалоба?

Регламент Конституционного суда гласит: «не рассматривается как заявление – независимо от его названия – документ, ... который явно не соответствует требованиям, установленным в законе для заявления».

В цифрах это выглядит следующим образом:

С 1 июля 2001 года по 31 мая сего года в Конституционный суд обратилось более 550 лиц. Абсолютное большинство этой корреспонденции не входила в компетенцию Конституционного суда. Только 201 заявление соответствовали самым минимальным требованиям, чтобы сказать, что это в компетенция Конституционного суда. То есть, было хоть слово о том, что какая-то норма не соответствует.

По этой 201 жалобы, которые были переданы на рассмотрение коллегиям, возбуждено 18 дел, 14 заявлений рассматриваются.

Это показывает, что качество жалоб невысокое.

Можно сказать, что мы построили каркас нашей конституционной жалобы. Теперь предстоит шаг за шагом его совершенствовать. Я оптимистка и надеюсь, что конституционный суд вместе с активными индивидами заявителями это сделает.

Спасибо за внимание!

ⁱ *Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum. Report by Professor Georg Brunner Institut für Ostrecht der Universität zu Köln for the CoCoSem seminar in Zakopane, Poland, October 2000.*

ⁱⁱ *Дело № 2000-07-0409 "О соответствии пункта 1.1. постановления Кабинета министров от 6 июля 1999 года № 249 "О внесении изменений в постановление Кабинета министров от 6 октября 1998 года "Правила о порядке торговли на рынках, ярмарках, в местах уличной и выездной торговли"" части второй статьи 4 и пункту 1 части первой статьи 32 Закона "О предпринимательской деятельности", статье 91 Конституции Латвийской Республики и параграфу 4 статьи III "Общего соглашения о тарифах и торговле" (ОСТТ, 1947), статье 14 Закона об устройстве Кабинета министров, части второй статьи 3 Закона "О Договоре Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики о свободной торговле сельскохозяйственными товарами".*

ⁱⁱⁱ *Дело № 2001-09-01 «О соответствии статье 91 Конституции пункта 2.1. правил Кабинета министров № 92 от 27 февраля 2001 года «Порядок установления объемов поставки сахарной свеклы для свекловодов» в части об установлении объема поставки сахарной свеклы на основании объемов поставки сахарной свеклы, установленных в 2002 году для свекловодов»*

^{iv} *Дело № 2001-09-01 «О соответствии статье 91 Конституции пункта 4., 5., 6., 7., 8 и первого предложения пункта 9 правил Президиума Сазимы от 28 февраля 2000 года «Правила о порядке выплаты депутатам компенсаций расходов, которые имели место в связи с выполнением депутатских полномочий».*