|  |  |
| --- | --- |
| **Анотація** |  |
|  |  |
| **до рішення Першого сенату від 18 липня 2012 року** |  |
| – 1 BvL 10/10 –– 1 BvL 2/11 – |  |
| 1. **Сума грошової допомоги, що виплачується відповідно до § 3 Закону про допомогу шукачам притулку (*Asylbewerberleistungsgesetz*), очевидно є недостатньою, оскільки не змінювалася з 1993 року.**
 |  |
| 1. **Статтею 1.1 Основного закону (*Grundgesetz* – GG) в поєднанні з принципом держави соціального благополуччя, передбаченим статтею 20.1 Основного закону, забезпечується основоположне право на гарантію гідного прожиткового мінімуму (див. Рішення Федерального Конституційного Суду (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGE 125, 175). Стаття 1.1 Основного закону визначає це право як право людини. Воно охоплює як фізичне існування людини, так і можливість підтримання міжособистісних відносин та мінімального ступеня участі в соціальному, культурному та політичному житті. Як громадяни Німеччини, так і іноземні громадяни, що проживають у Федеративній Республіці Німеччині, користуються цим основоположним правом.**
 |  |
| 1. **Якщо законодавець, при визначенні гідного прожиткового мінімуму, бажає врахувати особливості певних категорій осіб, він не може, визначаючи параметри надання прожиткової допомоги, диференціювати їх, зважаючи виключно на статус їхнього перебування в країні. Диференціація можлива лише в тому випадку, якщо їхня потреба в прожитковій допомозі суттєво відрізняється від потреб інших людей, які потребують допомоги, і якщо її можна послідовно обґрунтувати, з огляду на реальну та фактичну потребу цієї конкретної категорії, зокрема, в рамках прозорої за своїм змістом процедури.**
 |  |
| **ФЕДЕРАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД****– 1 BvL 10/10 –****– 1 BvL 2/11 –** | Проголошено18 липня 2012 рокуКервекер (Kehrwecker)*Amtsinspektor*як РеєстраторСудового реєстру |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
| **ІМЕНЕМ НАРОДУ** |  |
| **У провадженні щодо конституційного контролю** |  |
| що стосується того, чи § 3.2, речення 2, п. 1, та § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 2, Закону про допомогу шукачам притулку (*Asylbewerberleistungsgesetz* – AsylbLG) в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів (*Bundesgesetzblatt* – BGBl) I, с. 2022), є сумісним із Основним законом (*Grundgesetz* – GG) |  |
| – ухвала про призупинення провадження і подання Вищого соціального суду Північного Рейна-Вестфалії (Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen) від 26 липня 2010 року – L 20 AY 13/09 – |  |
| – 1 BvL 10/10 –, |  |
| що стосується того, чи § 3.2, речення 2, п. 2 та п. 3, і § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 1, Закону про допомогу шукачам притулку в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів I, с. 2022), є сумісними з Основним законом |  |
| – ухвала про призупинення провадження і подання Вищого соціального суду Північного Рейна-Вестфалії від 22 листопада 2010 року – L 20 AY 1/09 – |  |
| – 1 BvL 2/11 – |  |
| Федеральний Конституційний Суд – Перший сенат – |  |
| за участі суддів |  |
| Заступник голови Кірхгоф (Kirchhof),Гаєр (Gaier),Айхбергер (Eichberger),Шлукебір (Schluckebier),Мазінг (Masing),Паулюс (Paulus),Баєр (Baer) таБрітц (Britz) |  |
| за підсумками усного слухання, проведеного 20 червня 2012 року |  |
| **Рішення** |  |
| цим проголошує: |  |
| 1. **§ 3.2, речення 2, п. 1, і § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 2, Закону про допомогу шукачам притулку і § 3.2, речення 2, п. 2 та п. 3, і § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 1, Закону про допомогу шукачам притулку в редакції від 5 серпня 1997 року, є несумісними з основоположним правом на гарантію гідного прожиткового мінімуму, передбаченим статтею 1.1 Основного закону, в поєднанні з принципом держави соціального благополуччя, передбаченим статтею 20.1 Основного закону. Положення зберігають чинність щодо періодів надання допомоги до 31 грудня 2010 року.**
 |  |
| 1. **У частині обсягу застосування Закону про допомогу шукачам притулку, законодавець зобов’язаний без зволікання прийняти нові положення, які б забезпечували гарантію гідного прожиткового мінімуму.**
 |  |
| 1. **До набрання чинності новими положеннями цим наказується таке:**
 |  |
| 1. **Параметри § 3.2, речення 2, п. 1, п. 2 та п. 3, Закону про допомогу шукачам притулку, починаючи з 1 січня 2011 року, розраховуються на основі споживчих видатків, що відповідають стандартним потребам для категорій 1 (їжа, безалкогольні напої), 3 (одяг та взуття), 4 (житло, енергоресурси та утримання житла) та 6 (охорона здоров’я), як визначено в §§ 5–7 Закону про розрахунок стандартних потреб, згідно з § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права (*Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch*), для одиноких та сімейних домогосподарств. Споживчі витрати, які відповідають стандартним потребам для категорії 5 (предмети інтер’єру, побутова техніка та предмети побуту), не враховуються.**
 |  |
| 1. **Починаючи з 1 січня 2011 року, суми грошової допомоги в рамках § 3.1, речення 4, п. 1 та п. 2, Закону про допомогу шукачам притулку (де доречно в поєднанні з § 3.2, речення 3, Закону про допомогу шукачам притулку) розраховуються на основі споживчих видатків, що відповідають стандартним потребам для категорій 7 (транспорт), 8 (зв’язок), 9 (дозвілля, розваги, культура), 10 (освіта), 11 (готелі та заклади громадського харчування) і 12 (інші товари та послуги), як визначено в §§ 5–7 Закону про розрахунок стандартних потреб, згідно з § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права, для одиноких та сімейних домогосподарств.**
 |  |
| 1. **Стандартні категорії потреб 1–6, згідно з § 8 Закону про розрахунок стандартних потреб на основі § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права, застосовуються, для розмежування стандартних потреб, до бенефіціарів Закону про допомогу шукачам притулку щодо допомоги в рамках § 3.2, речення 2, та § 3.1, речення 4, цього Закону. Щодо осіб, які підпадають під категорії стандартних потреб 2 або 3, накази, викладені в п. а та п. b, поширюються на осіб, які підпадають під категорію стандартних потреб 2 – у розмірі 90 відсотків, і на осіб, які підпадають під категорію стандартних потреб 3 – у розмірі 80 відсотків від встановлених параметрів та сум грошової допомоги.**
 |  |
| 1. **Доки буде відсутній новий розрахунок стандартних потреб відповідно до § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права, параметри та суми грошової допомоги, передбачені § 3.2, речення 2, та § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку, екстраполюються, з огляду на темпи зміни змішаного індексу відповідно до § 138 та § 28а Дванадцятої книги Кодексу соціального права.**
 |  |
| 1. **Положення щодо скасування незаконного і водночас несприятливого для шукачів притулку адміністративного акта, як визначено в § 9.3 Закону про допомогу шукачам притулку, в поєднанні з § 44 Десятої книги Кодексу соціального права, а також положення про скасування сприятливого адміністративного акта з постійною дією в разі внесення змін до законодавства, як визначено в § 9.3 Закону про допомогу шукачам притулку, в поєднанні з § 48.1, речення 2, п. 1, Десятої книги Кодексу соціального права, не застосовуються до періодів надання допомоги до кінця липня 2012 року.**
 |  |
| **Підстави:** |  |
| **А.** |  |
| У провадженні щодо конституційності нормативно-правового акта піднімається питання про те, чи сума грошової допомоги для забезпечення прожиткового мінімуму, передбачена Законом про допомогу шукачам притулку, є сумісною з Основним законом. | 1 |
| **I.** |  |
| 1. Із прийняттям Закону про допомогу шукачам притулку було створено нормативно-правову основу для визначення, починаючи з 1 листопада 1993 року, прожиткового мінімуму для шукачів притулку та деяких інших іноземних громадян окремо від норм матеріального права, які поширюються на громадян Німеччини та прирівняних до них іноземних громадян, з метою встановлення значно нижчих рівнів допомоги, а також надання допомоги здебільшого в натуральній, радше ніж грошовій формі (див. статтю 1 Закону про реформу допомоги шукачам притулку (*Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber*) від 30 червня 1993 року – Закон про допомогу шукачам притулку –). | 2 |
| У сфері соціальної допомоги шукачам притулку, законодавець ще в 1980-х роках мав на меті взагалі обмежити допомогу й надавати її в натуральній, радше ніж грошовій формі – зокрема з 1981 року, коли було прийнято Другий закон про вдосконалення бюджетної структури. З 1990 до 1993 року Федеральний уряд передусім прагнув обмежити кількість шукачів притулку, які прибувають до Німеччини, і зберегти витрати на їх приймання та надання їм загальної допомоги на низькому рівні (див. *Bundestagsdrucksache* (документ *Бундестагу* – BTDrucks) 12/4451, с. 1 та 5). Ці міркування також лежать у основі положень щодо допомоги, які містяться в Законі про допомогу шукачам притулку. Бундестаг Німеччини прийняв Закон про реформу допомоги шукачам притулку від 30 червня 1993 року як спеціальний нормативно-правовий акт, окремий від Федерального закону про соціальну допомогу (*Bundessozialhilfegesetz* – BSHG), з метою визначення параметрів допомоги на необхідне утримання шукачів притулку та прирівняних до них іноземних громадян. ... Закон про допомогу шукачам притулку ... визначає бенефіціарів (§ 1), базову допомогу на визнані потреби та її суму (§ 3), подальшу спеціальну допомогу (§ 4 та § 6), а також можливість одержання допомоги за загальним законодавством у сфері соціального забезпечення (§ 2). Занепокоєння суду, який ініціював подання, спрямовано на положення про розмір допомоги, які містяться в § 3 Закону про допомогу шукачам притулку. | 3 |
| 2. На сьогодні, після кількох поправок і всупереч своєму призначенню, Закон про допомогу шукачам притулку як спеціальний нормативно-правовий акт, окремий від загального законодавства у сфері соціального забезпечення, поширюється не лише на шукачів притулку, а й на велику кількість інших категорій осіб. | 4 |
| а) Сфера дії Закону спочатку обмежувалася невеликою кількістю категорій осіб, чиє перебування в Німеччині передбачалося нетривалим. […] | 5 |
| У 1997 році [...] до осіб, які мають право на допомогу, здебільшого належали всі іноземці, які, як правило, перебували в Німеччині тимчасово, тобто не мали статусу, передбаченого імміграційним законодавством (див. ідентичні законопроєкти *Бундестагу* від ХДС/ХСС та ВДП [...], 1995 рік, і від Федерального уряду […], 1996 рік). | 6 |
| Контингент одержувачів допомоги […] згодом розширювався кілька разів. […] Зрештою, до числа бенефіціарів Закону про допомогу шукачам притулку увійшли особи без права постійного проживання, але з різноманітним статусом та різними життєвими обставинами перебування в Німеччині. | 7 |
| b) На сьогодні, одержання допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку також залежить від «тривалості попереднього одержання» […]. У 1993 році такий період було встановлено в межах дванадцятимісячного строку перебування в Німеччині. З 28 серпня 2007 року тривалість фактичного перебування втратила актуальність, і, відповідно до нового § 2 Закону про допомогу шукачам притулку, вирішальне значення набуває факт звернення шукачів притулку за допомогою впродовж 48 місяців […]. | 8 |
| […] | 9–10 |
| c) У 2009 році Закон про допомогу шукачам притулку застосовувався загалом до майже 150 000 осіб […]. Дані за 2009 рік свідчать про те, що в середовищі одержувачів допомоги для шукачів притулку, фактична тривалість перебування в Німеччині значно коливається. Понад дві третини з них перебували в Німеччині понад шість років. […] | 11 |
| г) Якщо в бенефіціарів Закону про допомогу шукачам притулку відсутні власні активи, вони є залежними від прожиткової допомоги. Як правило, оплачувана зайнятість заборонена впродовж першого року перебування, і в більшості випадків дозволяється в подальший період, але лише з нижчою пріоритетністю, тобто якщо на посаду не може бути знайдено громадян Німеччини або прирівняних до них іноземних громадян […]. | 12 |
| 3. У межах своєї сфери застосування Закон про допомогу шукачам притулку регулює допомогу, необхідну для забезпечення існування людини. | 13 |
| а) Законодавець поділив цю допомогу на кілька типів. § 3 Закону про допомогу шукачам притулку встановлює юридично захищене право на покриття необхідних потреб у їжі, житлі, опаленні, одязі, охороні здоров’я та гігієні, побутових товарах тривалого вжитку та предметах споживання, а також на задоволення особистих щоденних життєвих потреб. Крім того, § 4 Закону про допомогу шукачам притулку передбачає право на допомогу у випадку хвороби, вагітності та пологів. Додатково в § 6 Закону про допомогу шукачам притулку законодавець передбачив дискреційне положення щодо надання в окремих випадках додаткової допомоги, яка виходить за рамки основних потреб. Положення, в редакції від 1997 року, поданій до Суду, звучать так: | 14 |
| § 3 | 15 |
| Базова допомога |  |
| (1) Необхідна потреба в їжі, житлі, опаленні, охороні здоров’я та гігієні, одязі, побутових товарах тривалого вжитку та предметах споживання задовольняється шляхом надання допомоги в натуральній формі. Якщо одяг не може бути надано, його може бути забезпечено у формі ваучерів або інших порівнянних негрошових видів допомоги. Побутові товари тривалого вжитку можуть надаватися в кредит. Бенефіціари одержують, крім того, |  |
| 1. до досягнення ними 14-річного віку, 40 німецьких марок, |  |
| 2. після досягнення 14-річного віку, 80 німецьких марок |  |
| на місяць, як грошову суму для покриття особистих повсякденних потреб. Грошова сума для бенефіціарів, яких було взято під варту для подальшої депортації, становить 70 відсотків від грошової суми, визначеної в реченні 4. |  |
| (2) У разі якщо житло надається за межами приймальних пунктів у значенні § 44 Закону про процедуру надання притулку, допомога може, за потреби в цих обставинах, надаватись у вигляді ваучерів, подібної негрошової допомоги або виплат рівної вартості замість допомоги в натуральній формі, яка має надаватися в першочерговому порядку згідно з § 3.1, речення 1. Вартість становить: |  |
| 1. для глави домогосподарства, 360 німецьких марок, |  |
| 2. для членів домогосподарства у віці до 7 років, 220 німецьких марок, |  |
| 3. для членів домогосподарства старше 7 років, 310 німецьких марок |  |
| на місяць, плюс необхідні витрати на житло, опалення та предмети побуту. Застосовується § 3.1, речення 3 та 4. |  |
| (...) |  |
| § 4 | 16 |
| Допомогау випадку хвороби, вагітності та пологів |  |
| (1) Для лікування гострих захворювань та болю надається необхідна медична та стоматологічна допомога, в тому числі ліки або перев’язувальні матеріали, а також інші послуги, необхідні для одужання, поліпшення стану або полегшення перебігу хвороб чи їхніх наслідків. Зубні протези надаються лише в разі невідкладного медичного стану на індивідуальній основі. |  |
| (2) Вагітним жінкам та жінкам, які перебувають на пологовому ліжку, надається медична та сестринська допомога, допомога акушера, а також ліки, перев’язувальні матеріали та медичні засоби. |  |
| (3) Компетентний орган забезпечує медичну та стоматологічну допомогу, зокрема офіційно рекомендовані профілактичні щеплення та необхідні медичні огляди. У разі якщо послуги надаються лікарями або стоматологами приватної практики, компенсація здійснюється на основі контрактів із лікарською чи стоматологічною практикою, які застосовуються на місцевому рівні, відповідно до § 72.2 П’ятої книги Кодексу соціального права (*Fünftes Buch Sozialgesetzbuch*). Застосовні контракти визначаються компетентним органом. |  |
| § 6 | 17 |
| Інша допомога |  |
| Інша допомога може надаватися, зокрема, якщо вона необхідна в конкретному випадку для забезпечення засобів до існування чи охорони здоров’я, або якщо це необхідно для забезпечення особливих потреб дітей чи для виконання юридичного зобов’язання щодо співпраці. Допомога надається в натуральній формі, а в грошовій формі – лише за особливих обставин. |  |
| b) На відміну від загального законодавства у сфері соціального забезпечення, Закон про допомогу шукачам притулку надає допомозі в натуральній формі перевагу перед іншими формами допомоги; однак допомога в натуральній формі, фактично, здебільшого замінюється грошовими виплатами, розмір яких передбачено § 3.2, речення 2, та § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку. | 18 |
| aa) Базова допомога […] забезпечується в першочерговому порядку шляхом надання допомоги в натуральній формі. […]. | 19 |
| […] | 20 |
| bb) На сьогодні, більшість земель (німецьких штатів) та районів виплачують грошову допомогу. […] | 21 |
| cc) У § 3.2, речення 2, Закону про допомогу шукачам притулку, представленому на розгляд Суду, визначено розмір грошової допомоги, що виплачується замість допомоги в натуральній формі. У ньому визначено суму […] для глави домогосподарства – 360 німецьких марок, для членів домогосподарства у віці до 7 років – 220 німецьких марок, і старше 7 років – 310 німецьких марок, а також необхідні витрати на житло, опалення та предмети побуту. Відповідно до § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, Закону до досягнення 14-річного віку – 40 німецьких марок, а після досягнення такого віку – 80 німецьких марок, виплачуються для покриття особистих повсякденних життєвих потреб. Офіційний перерахунок на суми в євро не проводився. За офіційним обмінним курсом, на сьогодні суми, передбачені § 3.2, речення 2, становлять 184,07 євро, 112,48 євро або 158,50 євро, а § 3.1, речення 4, – 20,45 євро або 40,90 євро. | 22 |
| 4. У частині визнання потреб, Закон про допомогу шукачам притулку багато в чому відрізняється […] від загального законодавства у сфері соціального забезпечення. | 23 |
| a) Закон не визнає всі додаткові потреби, які визнаються в Другій та Дванадцятій книгах Кодексу соціального права. Крім того, Закон обмежує потреби у випадку хвороби порівняно із загальним законодавством у сфері соціального забезпечення; він передбачає лише допомогу в натуральній формі; він вимагає свідоцтво про медичне страхування, яке адміністрації, що здійснюють фінансування, видають окремо в кожному конкретному випадку, для чого бенефіціари мусять подавати заяву на місці, що часто тягне за собою дорожні витрати. Крім того, бенефіціари Закону про допомогу шукачам притулку мають право на «освітній пакет» (*Bildungspaket [допомога на освітні потреби дітей]*) у деяких землях, при цьому вони не мають право на таку допомогу згідно з §§ 28–29 Другої книги Кодексу соціального права та §§ 34–35 Дванадцятої книги Кодексу соціального права (в редакції […] від 2011 року). | 24 |
| b) Врешті-решт, загальне законодавство у сфері соціального забезпечення передбачає право на базову допомогу на нетипові потреби відповідно до § 21.6, речення 1, Другої книги Кодексу соціального права. У Законі про допомогу шукачам притулку відсутні порівнянні положення. […] | 25 |
| 5. У 1993 році законодавець уже передбачив можливість коригування допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку відповідно до змін фактичної вартості життя; це положення є чинним донині, проте жодного разу не застосовувалося, незважаючи на значне зростання споживчих цін, яке мало місце з того часу. […] | 26 |
| […] | 27–28 |
| 6. У частині базових потреб, порівнянних зі стандартними потребами, передбаченими загальним законодавством у сфері соціального забезпечення, розміри допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку, як правило, є значно нижчими ніж передбачено в Другій та Дванадцятій книгах Кодексу соціального права. | 29 |
| […] | 30 |
| Відмінності полягають у такому: | 31 |
| Вікова група | Сума за Законом про допомогу шукачам притулку | Сума за спеціальною оцінкою, § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права | Частка допомоги для шукачів притулку від суми, передбаченої Кодексом соціального права | 32 |
| до 6 | 20,45 євро | 75,07 євро | 27 % |  |
| 7–14 | 20,45 євро | 82,66 євро | 25 % |  |
| 15–17 | 40,90 євро | 75,77 євро | 54 % |  |
| старше 18 | 40,90 євро | 129,75 євро | 32 % |  |
| 7. Навантаження на федеральний бюджет та бюджети земель, пов’язане з допомогою в рамках Закону про допомогу шукачам притулку, значно зменшилося з моменту введення в дію закону в 1993 році. У 2009 році такою допомогою скористалися 121 918 осіб. […] Натомість, у перші роки дії Закону про допомогу шукачам притулку одержувачів допомоги було майже 500 000. Відповідно, витрати у цій сфері зменшились з 5,6 млрд німецьких марок до 0,77 млрд євро. […] | 33 |
| **II.** |  |
| 1. а) Позивач у первинному провадженні, на якому ґрунтується подання 1 BvL 10/10, 1977 року народження, є громадянином Іраку курдського походження. Він прибув до Федеративної Республіки Німеччина в 2003 році й безуспішно клопотав про надання притулку. З того часу він перебував у країні на підставі § 60a.2, речення 1, Закону про право на проживання (*Aufenthaltsgesetz* – AufenthG). […] | 34 |
| b) Позивач клопотав перед Соціальним судом про право на допомогу (більшого розміру) за січень 2009 року. Соціальний суд відмовив у задоволенні позову. | 35 |
| У відповідь на апеляційну скаргу позивача з питань факту та права Вищий соціальний суд призупинив провадження у справі й звернувся до Федерального Конституційного Суду із запитом щодо винесення рішення про те, чи § 3.2, речення 2, п. 1, та § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 2, Закону про допомогу шукачам притулку в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів I, с. 2022), є сумісними з Основним законом. | 36 |
| […] | 37–39 |
| 2. а) Мати позивача в первинному провадженні, на якому ґрунтується подання 1 BvL 2/11, 2000 року народження, прибула з Ліберії до Німеччини. Позивач мала дозвіл на проживання від народження, а також дозвіл на підставі § 25.5 Закону про право на проживання впродовж періоду, оспорюваного перед судами загальної юрисдикції. Вона є громадянкою Німеччини з березня 2010 року. [...] Позивач клопотала перед Соціальним судом про право на більший розмір допомоги за період із січня до листопада 2007 року. | 40 |
| б) Соціальний суд відмовив у задоволенні позову й прийняв апеляційну скаргу з питань факту та права. Вищий соціальний суд призупинив провадження у справі й звернувся до Федерального Конституційного Суду із запитом щодо винесення рішення про те, чи § 3.2, речення 2, п. 2 та п. 3, Закону про допомогу шукачам притулку, а також § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 1, Закону про допомогу шукачам притулку в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів I, с. 2022), є сумісними з Основним законом. | 41 |
| […] | 42–44 |
| **III.** |  |
| Федеральний уряд, Сенат Берліна, голова Федерального соціального суду (*Bundessozialgericht*), Верховний комісар ООН у справах біженців (УВКБ ООН), PRO ASYL – Національна робоча група з питань біженців (*Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge eV*), Amnesty International (Секція АІ у Федеративній Республіці Німеччина – Департамент з питань країн та притулку), Берлінська рада біженців (*Flüchtlingsrat Berlin eV*), Уповноважений представник Ради Євангельської церкви Німеччини (EKD) у Федеративній Республіці Німеччина та Європейському Союзі, Бюро з питань зв’язків німецьких єпископів, Федеральна асоціація недержавних служб соціальної допомоги (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV*), Асоціація соціальних судів Німеччини (*Deutscher Sozialgerichtstag eV*), Німецький інститут з прав людини, а також відповідні позивачі в первинних провадженнях надали свої думки про подання. | 45 |
| 1. Федеральне міністерство праці та соціальних справ від імені Федерального уряду заявило, що розмір базової допомоги […] було визначено в 1993 році на основі кошторисів витрат. […] Оскільки він не відповідає вимогам рішення Федерального Конституційного Суду від 9 лютого 2010 року (BVerfGE 125, 175) щодо стандартної допомоги згідно з Другою книгою Кодексу соціального права, рівень допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку має бути переглянуто Федеральним урядом відповідно до вимог Федерального Конституційного Суду. […] | 46 |
| 2. На думку Восьмого сенату Федерального соціального суду, який має юрисдикцію в спорах, пов’язаних із Законом про допомогу шукачам притулку, різниця між допомогою, передбаченою Федеральним законом про соціальну допомогу (*Bundessozialhilfegesetz*) / Дванадцятою книгою Кодексу соціального права та § 3 Закону про допомогу шукачам притулку, не може слугувати підставою для презумпції того, що федеральний законодавець не забезпечив передбачений конституцією прожитковий мінімум. Законодавець має право на власний розсуд, у рамках своєї соціальної політики, формувати для іноземців із незахищеним статусом перебування свою власну концепцію забезпечення їхніх засобів до існування. […] | 47 |
| 3. На думку Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), неможливість скоригувати розмір допомоги, незважаючи на помітне зростання вартості життя з 1993 року, а також розрив понад 30 % порівняно із рівнем допомоги для громадян Німеччини, свідчить про те, що мінімальний рівень соціальної допомоги, яка має надаватися відповідно до міжнародного права, не забезпечується. Крім того, розмір допомоги суперечить вимогам Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП); зокрема, повне виключення з культурного життя навряд чи може бути сумісним зі статтею 15.1.а МПЕСКП, яка передбачає право брати участь у культурному житті. | 48 |
| 4. Німецький інститут з прав людини припускає, що основоположне право на гарантію мінімальних засобів існування порушується через відсутність прозорого, зрозумілого порядку визначення потреб та регулярного перегляду базової допомоги в рамках § 3 Закону про допомогу шукачам притулку. Крім того, порушується стаття 9 МПЕСКП та різні положення Конвенції ООН про права дитини (КПД), зокрема стаття 22.1 КПД. | 49 |
| 5. Уряд *землі* Берлін, PRO ASYL – Національна робоча група з питань біженців, Amnesty International, Берлінська рада біженців, Уповноважений представник Ради Євангельської церкви Німеччини, Офіс з питань зв’язків німецьких єпископів, Федеральна асоціація недержавних служб соціальної допомоги, Німецька асоціація соціальних судів, а також відповідні позивачі в первинних провадженнях, вважають, що положення, які містяться в § 3 Закону про допомогу шукачам притулку, не є сумісними з основоположним правом на гарантію гідного прожиткового мінімуму. На думку всіх із них, окрім Німецької асоціації соціальних судів, розмір базової допомоги очевидно є недостатнім. Розмір допомоги також не відповідає методологічним принципам розрахунку допомоги, визначеним Федеральним Конституційним Судом у рішенні від 9 лютого 2010 року (BVerfGE 125, 175). | 50 |
| […] | 51–56 |
| **IV.** |  |
| Під час усного слухання треті сторони-експерти дійшли думки про те, що базова допомога очевидно є недостатньою з огляду на фактичні потреби зацікавлених осіб у світлі Основного закону, а також міжнародних зобов’язань; обставини людей, на яких поширюється Закон про допомогу шукачам притулку, були дуже різними, і гідне існування людей часто не гарантувалося навіть шляхом надання допомоги в натуральній та безгрошовій формі. Федеральний уряд оголосив, що ухвалить новий закон щодо відповідної допомоги на підставі рішення Федерального Конституційного Суду від 9 лютого 2010 року; проте заявив, як і уряд *землі* Рейнланд-Пфальц, що неможливо спрогнозувати, коли можна очікувати на законопроєкт. *Земля* Рейнланд-Пфальц заявила, що до бюджетів на 2010, 2011 та 2012 роки вже було включено бюджетний ризик, розрахований у світлі допомоги в рамках загального законодавства у сфері соціального забезпечення відповідно до Дванадцятої книги Кодексу соціального права. | 57 |
| **B.** |  |
| Подання є прийнятними для розгляду. Їхній предмет обмежується § 3.2, речення 2 та речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку, в кожному випадку в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів I, стор. 2022). Рішення суду, що ініціював подання, залежать від цих положень. Питання спрямовано на розмір грошової допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку – тією мірою, якою вона має задовольняти особисті потреби і, коли прийнятно, покривати базові потреби замість допомоги в натуральній формі. | 58 |
| […] | 59–60 |
| **C.** |  |
| § 3.2, речення 2, п. 1, та § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 2, Закону про допомогу шукачам притулку, а також § 3.2, речення 2, п. 2 та п. 3, і § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, п. 1, Закону про допомогу шукачам притулку, в кожному випадку в редакції від 5 серпня 1997 року (Вісник федеральних законів I, стор. 2022), є несумісними з основоположним правом на гарантію гідного прожиткового мінімуму, передбаченим статтею 1.1 Основного закону в поєднанні із принципом держави соціального благополуччя, передбаченим статтею 20.1 Основного закону. | 61 |
| **I.** |  |
| 1. Основоположне право на гарантію гідного прожиткового мінімуму випливає зі статті 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону. Стаття 1.1 Основного закону визначає це право як право людини. Принцип держави соціального благополуччя, передбачений статтею 20.1 Основного закону, зобов’язує законодавця гарантувати гідний прожитковий мінімум. З огляду на неминучі оціночні судження, необхідні для визначення суми, яка б гарантувала фізичне та соціальне існування людини, законодавець користується свободою розсуду. Це основоположне право, за своєю сутністю, не є разовим і повинно вважатися юридично захищеним, водночас воно має бути детально визначеним і регулярно оновлюватися законодавцем з тим, щоб розмір виплачуваної допомоги узгоджувався з відповідною стадією розвитку державної політики та наявними умовами життя з урахуванням конкретних потреб зацікавлених осіб. При цьому, в законодавця наявний простір для визначення параметрів допомоги (див. BVerfGE 125, 175 <222> з подальшими посиланнями). | 62 |
| a) Стаття 1.1 Основного закону проголошує людську гідність непорушною і зобов’язує всю державну владу поважати і захищати її. Якщо в людей відсутні матеріальні засоби, необхідні для гарантії гідного існування, через те, що вони не в змозі здобути засоби за рахунок оплачуваної зайнятості, за рахунок своїх власних активів або за рахунок виплат із боку третіх сторін, держава зобов’язана в межах свого мандату захистити людську гідність і дотримуватися принципу держави соціального благополуччя, щоб зробити матеріальні засоби доступними для тих, хто цього потребує (див. BVerfGE 125, 175 <222>). Оскільки це право людини, як громадяни Німеччини, так і іноземні громадяни, які перебувають у Федеративній Республіці Німеччині, користуються цим основоположним правом. Це об’єктивне зобов’язання, яке випливає зі статті 1.1 Основного закону, співвідноситься з індивідуальним правом на допомогу, оскільки гідність кожної людини є основоположним правом (див. BVerfGE 87, 209 <228>) і може, в таких скрутних ситуаціях, забезпечуватися лише матеріальною підтримкою (див. BVerfGE 125, 175 <222-223>). | 63 |
| b) Пряма конституційна вимога щодо гарантії гідного прожиткового мінімуму охоплює лише ті засоби, які є абсолютно необхідними для підтримання гідного життя. Вона передбачає повний прожитковий мінімум як комплексну гарантію основоположних прав, що охоплює як фізичне існування людини, тобто їжу, одяг, предмети побуту, житло, опалення, гігієну та охорону здоров’я, так і можливість підтримувати міжособистісні стосунки та мінімальний ступінь участі в соціальному, культурному та політичному житті, оскільки людина як особистість обов’язково існує в соціальному контексті (див. BVerfGE 125, 175 <223> з подальшими посиланнями). | 64 |
| c) Гарантія гідного прожиткового мінімуму повинна бути законодавчо захищеним правом. Це випливає вже безпосередньо із обсягу захисту, передбаченого статтею 1.1 Основного закону. Особа, яка потребує допомоги, не може переадресовуватися на добровільну допомогу з боку держави або третіх сторін, надання якої не гарантується в рамках суб’єктивного права цієї особи. Передбачене законодавством право на допомогу повинно втілюватися так, щоб воно завжди охоплювало всі життєві потреби кожного окремого носія цього основоположного права. Якщо законодавець недостатньою мірою виконує своє конституційне зобов’язання щодо визначення прожиткового мінімуму, закон є неконституційним настільки, наскільки його положення є недостатніми (див. BVerfGE 125, 175 <223-224>). | 65 |
| d) Сам факт існування права на допомогу, що випливає зі статті 1.1 Основного закону, передбачений самою Конституцією. Обсяг його застосування, однак, може не випливати безпосередньо з Конституції. Обсяг застосування залежить від поглядів, що існують у суспільстві, про те, що є необхідним для гідного існування і якими є конкретні умови життя тих, хто потребує допомоги, а також від відповідних економічних та технічних обставин, і, отже, має бути відповідно визначений законодавцем (див. BVerfGE125 , 175 <224>). | 66 |
| Принцип держави соціального благополуччя, передбачений статтею 20.1 Основного закону, зобов’язує законодавця належно оцінювати фактичну соціальну реальність, пов’язану з гарантією гідного прожиткового мінімуму. Необхідні оціночні судження робить парламент як законодавчий орган. Він зобов’язаний конкретизувати право на допомогу з погляду умов та правових наслідків. Те, чи надання допомоги в грошовій, натуральній формі або у вигляді послуг гарантує прожитковий мінімум, у принципі, залежить від свободи розсуду законодавця. Ця свобода розсуду при визначенні розміру допомоги включає оцінку фактичних умов життя, а також оціночне визначення необхідних потреб, і, крім того, варіюється за обсягом: вона є вужчою тоді, коли законодавець конкретизує те, що необхідно для забезпечення фізичного існування людини, і ширшою, коли йдеться про природу та ступінь можливості брати участь у соціальному житті (див. BVerfGE 125, 175 <224-225>). Вирішальним моментом є зосередження законодавцем свого рішення на реальних потребах тих, хто одержує допомогу. Стандарт для визначення цього прожиткового мінімуму може ґрунтуватися лише на обставинах, які існують у Німеччині – країні, в якій має гарантуватися прожитковий мінімум. Отже, Конституція не дозволяє визначати потреби гідного проживання в Німеччині на нижчому рівні, ніж той, що випливає з умов життя в самій Німеччині, й замість цього посилатися на рівень існування в країні походження людей, які потребують допомоги, або на рівень існування в інших країнах. | 67 |
| e) При цьому, законодавець також зв’язаний додатковими вимогами, що випливають із законодавства Європейського Союзу та міжнародних зобов’язань. Сюди входить Директива Ради 2003/9/ЄС, яка встановлює мінімальні стандарти приймання шукачів притулку в державах-членах. Згідно зі статтею 10.2 діти повинні отримувати доступ до шкільного навчання не пізніше ніж через три місяці й бути зарахованими до загальної шкільної системи – не пізніше ніж через дванадцять місяців. Правила, що застосовуються в Німеччині для забезпечення прожиткового мінімуму, також включають Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 19 грудня 1966 року (МПЕСКП, який набрав чинності 3 січня 1976 року […] і був ратифікований німецьким *Бундестагом* у [...] 1973 році). Стаття 9 Пакту передбачає право на соціальне забезпечення, а стаття 15.1.a – право людини брати участь у культурному житті. Крім того, застосовується Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 року (КПД […], яка набрала чинності […] в 1990 році, для Федеративної Республіки Німеччини – 5 квітня 1992 року, […] без застережень, починаючи з 15 липня 2010 року). У статті 3 КПД передбачено обов’язок держав-учасниць приділяти першочергову увагу якнайкращому забезпеченню інтересів дитини в усьому законодавстві, у статті 22.1 КПД визначено, що найпаче діти, які бажають одержати статус біженця відповідно до чинного національного чи міжнародного законодавства про притулок, не можуть утискатися в реалізації своїх прав, і, врешті-решт, в статті 28 КПД визначено право дитини на освіту. | 68 |
| f) Щоб конкретизувати вимогу, передбачену самою Конституцією, необхідно мати можливість обґрунтувати допомогу для гарантії гідного існування в рамках належної процедури, прозорої за змістом і заснованої на фактичних та актуальних потребах, тобто такої, що точно відображає реальність (див. BVerfGE 125, 175 <225> з подальшими посиланнями). | 69 |
| аа) Вимоги, які випливають із Конституції, щодо методологічно правильного визначення допомоги, гарантованої основоположними правами, стосуються не законодавчого процесу, а його результатів. Статтею 76 і подальшими Основного закону встановлюються вимоги до законодавчого процесу, які також передбачають прозорість рішень, що приймаються законодавцем. Основний закон, однак, не встановлює, що, як і коли саме має обґрунтовуватись і розраховуватися в законодавчому процесі. Це створює простір для обговорення і досягнення політичного компромісу. Вирішальним є те, що результати не повинні ігнорувати вимогу Основного закону щодо реальної гарантії гідного існування. Основоположне право на гарантію гідного прожиткового мінімуму, що випливає зі статті 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону, не передбачає конкретних вимог щодо законодавчого процесу; вирішальним моментом є те, чи законне право на прожиткову допомогу можна обґрунтувати раціонально диференційованим шляхом із використанням реалістичних, переконливих розрахунків. | 70 |
| bb) Отже, Основний закон також не передбачає жодного конкретного методу, який би обмежував свободу розсуду, якою користується законодавець. Радше, законодавець може сам обирати метод для визначення потреб та розрахунку допомоги для гарантії гідного існування в аспекті її прийнятності та доцільності (див. BVerfGE 125, 175 <225>). Якщо до різних конкретних категорій осіб застосовуються різні методи, це повинно бути об’єктивно обґрунтовано (див. BVerfGE 125, 175 <225>). Рішення за чи проти конкретного методу для встановлення потреб та визначення розміру допомоги не змінює стандарти основоположних прав; вони є однаково обов’язковими в кожному випадку. З цієї причини не може обиратися метод визначення прожиткової допомоги, в якому із самого початку виключається визнання потреб, які інакше було визнано життєво необхідними. | 71 |
| cc) Результат належної процедури визначення загальних вимог, гарантованих основоположними правами, повинен постійно переглядатися та уточнюватися (див. BVerfGE 125, 175 <225>). Елементарні життєві потреби людини, в принципі, можуть, і безсумнівно повинні, задовольнятися лише тоді, коли виникають. Отже, законодавство має своєчасно реагувати на зміни економічних умов, такі як зростання цін або збільшення торговельних податків, щоб забезпечити задоволення поточних потреб (див. BVerfGE 125, 175 <225>). | 72 |
| dd) Якщо законодавець при визначенні гідного прожиткового мінімуму бажає врахувати особливості певних категорій осіб (див. BVerfGE 116, 229 <239>), він не може, визначаючи параметри надання прожиткової допомоги, диференціювати їх, зважаючи виключно на статус їхнього перебування у країні. Диференціація можлива лише в тому випадку, якщо їхня потреба в прожитковій допомозі суттєво відрізняється від потреб інших людей, які потребують допомоги, і якщо її можна послідовно обґрунтувати, виходячи з реальної та фактичної потреби цієї конкретної категорії, зокрема, в рамках прозорої за своїм змістом процедури (щодо цих зобов’язань див. знову BVerfGE 125, 175 <225>). | 73 |
| (1) Питання про те, чи можливо, і якою мірою, визначити в законі потребу в прожитковій допомозі для людей із правом тимчасового перебування в Німеччині так, щоб вона відрізнялася від потреби інших людей із правом постійного перебування, залежить лише від того, чи можливо чітко визначити і розрахувати конкретні менші потреби саме через коротший час перебування в країні. Слід також урахувати, чи внаслідок короткочасного характеру перебування менші потреби не компенсуються більшими потребами, які зазвичай виникають, особливо коли перебування є лише тимчасовим. Знову ж таки, законодавець користується свободою розсуду, яка включає оцінку фактичних обставин категорії осіб, а також оціночне визначення їхніх потреб (див. BVerfGE 125, 175 <225>), при цьому законодавець не звільняється від обов’язку щодо визначення, у раціональний та реалістичний спосіб, мінімального прожиткового мінімуму щодо конкретних потреб. | 74 |
| (2) Якщо конкретні менші потреби справді можна визначити у випадку з короткочасним перебуванням, яке не має на меті стати постійним, і якщо законодавець бажає окремо визначити прожиткову допомогу для цієї категорії осіб, він повинен подбати про те, щоб законне визначення цієї категорії дійсно, і досить надійно, охоплювало лише тих, хто, як правило, перебуває в Німеччині лише впродовж короткого періоду часу. На початку перебування це можна зробити лише на прогнозній основі. Такий прогноз є не єдиним, а одним із кількох факторів відповідного статусу перебування. При цьому завжди слід ураховувати, як статус відповідає реальним умовам життя. | 75 |
| (3) Обмеження прожиткового мінімуму через, можливо, менші потреби при короткочасному перебуванні, незалежно від статусу перебування та без урахування попереднього прогнозу щодо протилежного, безумовно, більше не є виправданим, якщо фактичне перебування явно вийшло за рамки короткочасного перебування. У таких випадках законодавець повинен передбачити швидкий перехід від прожиткової допомоги при короткочасному перебуванні до загального режиму, що ґрунтується на інших потребах. | 76 |
| 2. Свобода розсуду законодавця щодо оцінки прожиткового мінімуму відповідає стриманому розгляду питання Федеральним Конституційним Судом. | 77 |
| а) Оскільки сам Основний закон не передбачає точної кількісної оцінки права на прожиткову допомогу, розгляд власне питання щодо розміру соціальної допомоги для гарантії гідного існування обмежується вивченням того, чи не є допомога очевидно недостатньою (BVerfGE 125, 175 <225- 226>). | 78 |
| b) Окрім цієї очевидної невідповідності, Федеральний Конституційний Суд вивчає, чи допомога на поточний час є виправданою на основі достовірних даних та правдоподібних методів розрахунку (див. BVerfGE 125, 175 <226>). Повинна бути можливість пояснити характер та розмір допомоги на основі методу, за допомогою якого повною мірою і точно встановлюються необхідні факти, а також проводяться всі розрахунки, з використанням зрозумілого набору цифр і в рамках процедури, структурні принципи якої перебувають у рамках того, що є виправданим. Крім того, обов’язок щодо оновлення розмірів допомоги повинен виконуватись, якщо і наскільки це стало необхідним, з огляду на фактичну вартість життя, з тим, щоб життєві потреби забезпечувалися (див. BVerfGE 125, 175 <225>). Якщо допомогу для гарантії прожиткового мінімуму неможливо розрахувати зрозуміло та раціонально диференційовано відповідно до потреб, такі положення про допомогу більше не відповідають статті 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону. | 79 |
| **II.** |  |
| Відповідно до цих стандартів положення, представлені на розгляд Суду, не відповідають вимогам статті 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону. Положення, представлені Суду, є, очевидно, недостатніми, щоб гарантувати гідний прожитковий мінімум. Крім того, розмір допомоги не розраховується в зрозумілій формі, і так само відсутній реалістичний розрахунок, орієнтований на потреби, який би забезпечував поточний прожитковий мінімум. | 80 |
| 1. Грошова допомога, яка є предметом розгляду в цьому провадженні, що надається відповідно до § 3.2, речення 2 та речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку, очевидно є недостатньою. | 81 |
| a) Розмір грошової допомоги в рамках Закону про допомогу шукачам притулку не змінювався з 1993 року, незважаючи на значне зростання цін. | 82 |
| aa) Рівень цін у Німеччині з того часу зріс більше ніж на 30 %. […] | 83 |
| bb) Очевидно, що грошова допомога в рамках Закону про допомогу шукачам притулку, яка гарантувала прожитковий мінімум у 1993 році, вже не могла задовольняти життєві потреби навіть при короткочасному перебуванні ще в 2007 році. […] Історія прийняття Закону про допомогу шукачам притулку не залишає жодних серйозних сумнівів у тому, що законодавець вже тоді намагався сягнути межі того, що було необхідним для гарантії гідного існування, але врахував лише короткочасний період перебування (див. документ *Бундестагу* 12/4451 […]). | 84 |
| b) Законодавець сам передбачив механізм коригування в 1993 році, який […], проте, так ніколи і не використовувався. […] | 85 |
| c) Очевидну недостатність розміру грошової допомоги можна проілюструвати, наприклад, якщо порівняти допомогу, яка виплачується дорослому главі домогосподарства, із сумою допомоги, яка зараз виплачується за загальним законом про соціальне забезпечення, що міститься у Другій та Дванадцятій книгах Кодексу соціального права. […] | 86 |
| aa) Базова допомога у вигляді грошової виплати в рамках Закону про допомогу шукачам притулку для глав домогосподарств становить 224,97 євро на місяць, тоді як одинокі повнолітні бенефіціари, які мають право на допомогу відповідно до Другої та Дванадцятої книг Кодексу соціального права, із січня 2012 року одержують щомісячні виплати в розмірі 346,59 євро; це становить різницю в 35 % за січень 2012 року. […] | 87 |
| bb) Значний розрив між грошовими сумами в рамках § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку та допомогою на соціально-культурні потреби в рамках загального законодавства у сфері соціального забезпечення є особливо очевидним […] у випадку з дітьми та неповнолітніми, де розрив становить від 27 до 54 %. […] | 88 |
| d) Очевидно недостатній розмір грошової допомоги в рамках § 3 Закону про допомогу шукачам притулку не може бути компенсовано застосуванням § 6 Закону. Це положення призначено винятково для задоволення нетипових потреб, а отже із самого початку не придатне для компенсації недоліків структурної допомоги у сфері, що регулюється § 3 Закону про допомогу шукачам притулку. […] | 89 |
| 2. Базова допомога в рамках § 3.2, речення 2, та § 3.2, речення 3, в поєднанні з § 3.1, речення 4, Закону про допомогу шукачам притулку також не оцінюється реалістично і не обґрунтовується. Вона не вимірюється в рамках належної й прозорої за своїм змістом процедури відповідно до реальних потреб; рішення про розмір грошової допомоги не ґрунтувалося на достовірних даних на момент його введення і не ґрунтується на таких даних сьогодні. Законодавець використовував лише кошторис витрат на той час. Це не відповідає вимогам Основного закону щодо гарантії гідного існування (див. BVerfGE 125, 175 <226>). | 90 |
| a) Законодавчі матеріали (документи *Бундестагу* 12/4451 та 12/5008) щодо Закону про реформу допомоги шукачам притулку від 30 червня 1993 року (Вісник федеральних законів I, с. 1074) не містять жодних ознак процедури оцінки з метою визначення грошової допомоги. […] | 91 |
| b) Презумпція, на якій очевидно ґрунтується Закон, а саме те, що короткочасність перебування виправдовує обмежений розмір допомоги, також не має під собою надійної основи. Ні в Законі про допомогу шукачам притулку, ні в законодавчих матеріалах, ні в заявах, заслуханих у справі, не міститься жодних ознак того, що період перебування справляє конкретний вплив на життєві потреби, а також якою мірою це може впливати на розмір грошової допомоги, передбаченої законом. Також немає вірогідних доказів того, що бенефіціари, на яких поширюється дія Закону про допомогу шукачам притулку, як правило, залишаються в Німеччині лише на короткий період часу. | 92 |
| aa) Сфера дії Закону про допомогу шукачам притулку розширювалася кілька разів з 1993 року, і на сьогодні охоплює людей з різноманітним статусом перебування (A I 2 вище). Законодавча концепція припускає короткочасне тимчасове перебування (див. документи *Бундестагу* […]). Це, однак, не відображає реальну ситуацію. Переважна більшість осіб, які одержують допомогу в рамках Закону про допомогу шукачам притулку, вже перебувають у Німеччині понад шість років (див. документ *Бундестагу* 17/642). […] | 93 |
| bb) Крім того, навіть короткочасний період перебування або лише короткострокові перспективи перебування в Німеччині не виправдовують обмеження права на гарантію гідного прожиткового мінімуму лише фізичними потребами. Згідно зі статтею 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону, прожитковий мінімум повинен гарантуватися в кожному конкретному випадку й повсякчасно (див. BVerfGE 125, 175 <253>). Стаття 1.1 Основного закону гарантує гідний прожитковий мінімум, забезпечений допомогою, яка має відповідати принципу держави соціального благополуччя, передбаченому статтею 20.1 Основного закону, як всеосяжне основоположне право, що охоплює фізичний та соціально-культурний мінімум. Іноземні громадяни не втрачають право вважатися соціальними особами через те, що покидають свої домівки й проживають у Федеративній Республіці Німеччині лише на тимчасовій основі (див. Rothkegel, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* – ZAR 2010, с. 373 <374>). Отже, право на гідне існування, яке слід розуміти всебічно, повинно реалізовуватися у Федеративній Республіці Німеччині із самого початку проживання. | 94 |
| c) Міркування міграційної політики щодо збереження допомоги для шукачів притулку та біженців на низькому рівні, щоб уникнути стимулів для міграції, які можуть виникати внаслідок доволі високих розмірів виплат порівняно з міжнародними стандартами, загалом не можуть виправдовувати будь-яке зменшення допомоги нижче фізичного та соціально-культурного прожиткового мінімуму (див. рекомендацію до резолюції та звіт Комітету *Бундестагу* в справах сім’ї та людей літнього віку від 24 травня 1993 року […]). Гідність людини, гарантована статтею 1.1 Основного закону, не може змінюватись з погляду міркувань міграційної політики. | 95 |
| 3. У Законі про допомогу шукачам притулку також відсутні положення, передбачені § 28.1, речення 1, Другої книги Кодексу соціального права та § 34.1, речення 1, Дванадцятої книги Кодексу соціального права, згідно з якими потреба в освіті й участь у соціальному та культурному житті спільноти дітей та підлітків забезпечуються як право. Законодавство у сфері соціального забезпечення є конституційним лише в тому випадку, якщо потреби забезпечуються юридично захищеними правами (див. BVerfGE 125, 175 <228-229>). | 96 |
| **D.** |  |
| **I.** |  |
| Положення Закону про допомогу шукачам притулку, представлені на розгляд Суду, які встановлюють розмір базової допомоги ..., слід визнати несумісними із Основним законом (див. § 82.1 у поєднанні з § 79.1 та § 31.2, речення 2, Закону про Федеральний Конституційний Суд, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – BVerfGG). Рішення про визнання Закону недійсним (див. § 82.1 у поєднанні з § 78 Закону про Федеральний Конституційний Суд) або відмова від перехідного положення призвели б до ситуації, за якої була б відсутня законодавча основа, а відтак і закон, передбачений Конституцією, а саме статтею 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону про надання допомоги для забезпечення гідного прожиткового мінімуму, і за якої ті, на кого поширюється Закон про допомогу шукачам притулку, не змогли б, у такий спосіб, одержувати допомогу (див. BVerfGE 125, 175 <256>). Це створило б ситуацію, яка була б ще більш далекою від конституційного порядку, ніж попередня (див. BVerfGE 99, 216 <244>; 119, 331 <382-383> з подальшими посиланнями). | 97 |
| **II.** |  |
| Щодо суми грошової допомоги, визначеної в Законі, але очевидно недостатньої, існує потреба в прийнятті Федеральним Конституційним Судом перехідного положення. | 98 |
| 1. Подальше застосування антиконституційних положень є неприпустимим через важливе значення базової допомоги. Основоположні життєві потреби бенефіціарів мають бути задоволені в той момент, коли вони виникають. Згідно із заявою Федерального уряду в Суді, а також заявою уряду землі Рейнланд-Пфальц, неможливо передбачити, коли буде прийнято нове законодавство. Федеральний уряд заявляв, що положення переглянуте у 2010 році, проте законопроєкту не існує дотепер. Водночас, існує неминуча потреба в уніфікованому, абстрактному і загальному положенні (див. також BVerfGE 39, 1; 48, 127; 84, 9; 88, 203; 99, 341; 101, 106 <132>; 103, 111; 109, 256), оскільки прожитковий мінімум, гарантований основоположними правами, інакше забезпечити не можливо. | 99 |
| 2. Федеральний Конституційний Суд, у частині забезпечення життєвих потреб, може звернутися до Закону про розрахунок стандартних потреб (*Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz* – RBEG, 2011) з метою розроблення відповідного перехідного положення. Суми, встановлені в 1993 році, які були простими кошторисами на основі індексу цін Федерального статистичного бюро (C II 1a aa вище), не є належно орієнтованими на потреби зацікавлених сторін. Як випливає із заяви Федерального уряду під час розгляду справи, положення Закону про розрахунок стандартних потреб є єдиною наявною основою для визначення розміру допомоги для гарантії гідного прожиткового мінімуму, яка використовувалася законодавцем, і яка ґрунтується на оцінці в межах його свободи розсуду. Немає впевненості в тому, що це реалістично відображає можливі різноманітні потреби тих, на кого поширюється Закон про допомогу шукачам притулку. Також неможливо сказати що-небудь про те, чи допомога, розрахована для бенефіціарів на цій основі в інших системах соціального забезпечення, пройде конституційну перевірку. Однак, оскільки зараз немає інших прийнятних даних з цього питання, Сенат може лише припустити, що критично важливі основоположні потреби можна тимчасово забезпечити сумою допомоги, встановленою на основі Закону про розрахунок стандартних потреб. | 100 |
| 3. Цей перехідний режим не замінює рішення законодавця. Останній має конституційний обов’язок прийняти власне рішення, яке б відповідало вимогам Основного закону щодо того, як саме і в якому розмірі можна в майбутньому гарантувати прожитковий мінімум для категорії осіб, яка зачіпається положеннями, визнаними неконституційними. | 101 |
| 4. Перехідне положення орієнтовано на §§ 5–8 Закону про розрахунок стандартних потреб з урахуванням структури закону, обраної законодавцем. […] | 102 |
| a) [...] Як наслідок, це збільшує базову допомогу в будь-якому разі. […] | 103 |
| […] | 104–108 |
| b) Рішення законодавця в § 3.2, речення 1, Закону про допомогу шукачам притулку щодо надання допомоги в натуральній формі для забезпечення першочергових життєвих потреб не підпадає під це перехідне положення. Тією мірою як, і презюмуючи що, допомога в натуральній формі зараз фактично забезпечує гідний прожитковий мінімум, перехідне положення не зазіхає на структуру Закону про допомогу шукачам притулку в частині типу допомоги. […] | 109 |
| 5. Перехідне положення застосовується до набрання чинності новим законодавством. Доки не буде проведено перерахунок згідно з § 28 Дванадцятої книги Кодексу соціального права, параметри та суми грошової допомоги, відповідно до § 7 Закону про розрахунок стандартних потреб, екстраполюються, з огляду на темпи зміни змішаного індексу, як визначено в § 138 у поєднанні з § 28а Дванадцятої книги Кодексу соціального права. | 110 |
| **III.** |  |
| Стаття 1.1 Основного закону в поєднанні зі статтею 20.1 Основного закону не зобов’язує законодавця ретроспективно переглядати допомогу. | 111 |
| Однак, доцільно ретроспективно застосовувати перехідне положення до 1 січня 2011 року, оскільки законодавець повинен був передбачити необхідність нового законодавства щодо Закону про допомогу шукачам притулку щонайпізніше після рішення Федерального Конституційного Суду від 9 лютого 2010 року (BVerfGE 125, 175). | 112 |
| […] | 113–114 |
| Кірхгоф (Kirchhof) | Гаєр (Gaier) | Айхбергер (Eichberger) |  |
| Шлукебір (Schluckebier) | Мазінг (Masing) | Паулюс (Paulus) |  |
| Баєр (Baer) | Брітц (Britz) |  |