



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 25 февраля 2002 года

Дело № 2001-11-0106

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илма Чепане, Романс Аписитис, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ушацка,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 8 части первой статьи 17 и статьи 28¹ Закона о Конституционном суде,

по заявлению Государственного бюро по правам человека
в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии требования о необходимости разрешения на постоянное пребывание для приобретения статуса безработного, включенного в часть первую статьи 6 Закона «О занятости», статье 91 и 109 Конституции Латвийской Республики».

Конституционный суд

констатировал:

23 декабря 1991 года Верховный Совет Латвийской Республики принял закон «О занятости».

Сэйма законом от 16 декабря 1993 года, законом от 1 октября 1997 года и законом от 27 августа 1998 года изменила часть первую статьи 6 упомянутого закона. Действующая редакция устанавливает, что «безработным признается трудоспособный гражданин Латвийской Республики или иностранный гражданин (лицо без гражданства), который получил разрешение на постоянное пребывание или у которого в паспорте имеется отметка Регистра жителей с персональным кодом и который не работает, находится в трудоспособном возрасте, не осуществляет предпринимательской деятельности, ищет работу, зарегистрирован в государственной службе занятости по месту жительства и по меньшей мере один раз в месяц обращается в эту службу».

22 октября 1996 года Кабинет министров согласно пункту 3 статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров издал правила № 407 «Правила о статусе безработного» (далее – правила № 407), которые регламентируют порядок признания ищущих работу безработными (получающими статус безработного) в определенных законом случаях. Пункт 6.1 Правил № 407, уточняя закон, устанавливает, что статус безработного может получить, во-первых, гражданин Латвийской Республики или иностранный гражданин (лицо без гражданства), у которого в паспорте или ином подтверждающем личность документе имеется отметка Регистра жителей с персональным кодом и отметка о месте жительства; во-вторых, иностранный гражданин (лицо без гражданства), который получил разрешение на постоянное пребывание.

Заявитель просит Конституционный суд признать требование о необходимости разрешения на постоянное пребывание для получения статуса безработного (далее – оспариваемая правовая норма), включенное в статью 6 закона «О занятости», не соответствующим статьям 91 и 109 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и утратившим силу с момента провозглашения решения.

Заявитель считает, что оспариваемая правовая норма лишает лиц, которые получили разрешение на временное пребывание, права получить статус безработного и, следовательно, пособие безработного.

В заявлении подчеркнуто, что иностранные граждане, получившие разрешение на временное пребывание, проживают и прописаны в Латвии, платят налоги, а также в обязательном порядке социально страхуются на случай безработицы. **Однако, они не могут реализовать право на социальную безопасность в случае безработицы.**

Заявитель ссылается на статью 3 закона «О государственном социальном страховании» и указывает, что одним из видов социального страхования является социальное страхование на случай безработицы. Согласно части первой статьи 5 упомянутого закона социальному страхованию якобы в обязательном порядке подлежат все работники, достигшие 15-летнего возраста, которые заняты у работодателя – отечественного налогоплательщика. В свою очередь часть первая статьи 12 того же закона якобы устанавливает, что взносы обязательного страхования дают право лицу, которое вносит (или за которое вносятся) взносы, получать установленные законом услуги по социальному страхованию.

В заявлении выражается мнение, что отсутствует объективная основа для различного отношения в области социальных гарантий к лицам с разным юридическим статусом в государстве, если они работают в Латвии и вносят взносы обязательного социального страхования.

Статья 9 Международного пакта ООН о экономических, социальных и культурных правах якобы признает право каждого на социальную безопасность, включая социальное страхование. Согласно статье 2 упомянутого пакта государства-члены обязуются гарантировать, чтобы упомянутые права были реализованы без какой-либо дискриминации – независимо от расы, пола, языка, религиозных, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или других обстоятельств.

Статья 12 Социальной хартии Европы (далее – Хартия) также якобы предусматривает право на социальную защиту. Для обеспечения этого права договаривающиеся стороны обязуются соблюдать равное отношение как к гражданам своего государства, так и к гражданам других договаривающихся сторон, включая сохранение материальной поддержки, следующей из прав социального обеспечения, без учета перемещения защищаемых лиц по территории договаривающихся сторон.

Кроме этого, в заявлении указано, что закон «О социальной защите» якобы относится ко всем лицам, место жительства которых находится на территории Латвии. Пункт 2 части второй статьи 5 данного закона якобы устанавливает, что лицо, которое застраховалось в органах социального страхования, имеет право на материальное обеспечение в случае болезни, беременности и родов, инвалидности и старости, а также безработицы.

Сазьма считает, что оспариваемая правовая норма соответствует как статьям 91 и 109 Конституции, так и статье 9 Международного пакта о экономических, социальных и культурных правах.

В ответе указано, что согласно закону «О государственном социальном страховании» лицо страхуется не только на случай безработицы, но и в других жизненных случаях, например, случаях болезни, инвалидности, старости. В отношении всех этих случаев лицо якобы производит один единый платеж обязательного социального страхования. Если лицо не вправе получить статус безработного, оно, однако, не лишается права получения социального обеспечения в других предусмотренных законом случаях.

В ответе подчеркнуто, что лицо, получившее статус безработного, имеет право не только на пособие по безработице, но и, например, право получать информацию о свободных рабочих местах, получать приемлемые предложения работы, проходить профессиональное обучение и переквалифицироваться. Эти упомянутые в законе социальные услуги финансируются как из взносов обязательного социального страхования, так и из средств основного государственного бюджета.

В ответе высказано мнение, что критерии получения статуса безработного установлены с учетом доступной для безработного общности социальных услуг и необходимых для них финансовых средств. При помощи оспариваемой правовой нормы государство обязалось в случае безработицы обеспечить в социальном плане своих граждан, неграждан и иностранных граждан (лиц без гражданства), получивших разрешение на постоянное пребывание. Одновременно, при установлении ограничений для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не получили разрешение на постоянное пребывание, государство действовало легитимно.

В ответе указано, что порядок получения иностранным гражданином или лицом без гражданства разрешения на постоянное или временное пребывание устанавливается законом «О въезде и пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства в Латвийской Республике». Согласно статье 17 данного закона, во-первых, разрешение на временное пребывание лицо может получить на срок не более шести месяцев. Короткий срок, на который выдано разрешение на пребывание, сам по себе уже указывает, что лицо не намерено задерживаться в Латвии надолго. Можно считать, что такое лицо не связано с трудовыми

отношениями в Латвии, оно не вносит взносы социального страхования и, следовательно, не подчинено и его не следует подчинять системе социального обеспечения.

Во-вторых, лицо, которое находится в Латвии на основании пункта 2 статьи 17, связано с Латвией отношениями работы или учебы. Если это лицо имеет трудовой договор, то оно вносит платежи социального страхования и получает относящуюся к нему часть социального обеспечения (например, в случае болезни или инвалидности). В случае безработицы такое лицо должно покинуть Латвию, так как утрачивается основание для разрешения на временное пребывание.

Третий круг лиц, которым предоставляется разрешение на временное пребывание, составляют супруги граждан Латвии, неграждан или иностранных граждан (лиц без гражданства). Эти лица вносят взносы социального страхования и получают часть социального обеспечения, на которое они имеют право согласно законам. В отличие от первых двух категорий лиц эти лица намерены находиться в Латвии в течение долгого срока. Поэтому, чтобы избежать заключения браков, которые могли бы служить основанием для получения разрешения на постоянное пребывание или получения гражданства, закон не предусматривает выдачу этим лицам разрешений на постоянное пребывание сразу же после заключения брака. Право на разрешение на постоянное пребывание и вместе с этим на полное социальное обеспечение лицо получает после пяти прожитых в браке лет.

Причем, следует учесть, что реализация права на социальное обеспечение требует от государства финансовых вложений, а его каждое государство может оказывать только в соответствии со своими экономическими возможностями.

Конституционный суд после оценки соответствия оспариваемой правовой нормы Конституции

сделал вывод:

1. Статья 109 Конституции устанавливает, что в случае безработицы каждый имеет право на социальное обеспечение.

Социальные права человека являются областью прав человека, которая в конституционных законах государств и международных документах о правах человека сформулирована как всеобщие обязанности государства, поэтому механизм их регулирования оставлен в ведении законодателя каждого государства (см. решение Конституционного суда от 26.06.2001 по делу № 2001-02-0106).

Понятие гарантированного статьей 109 Конституции социального обеспечения конкретизировано в законе «О социальной безопасности». Понимая под социальной безопасностью различные меры социальной безопасности, в том числе социальное страхование, упомянутый закон относится «**ко всем лицам, место жительства которых находится на территории Латвии**» (часть первая статьи 3).

Данным законом установлены принципы образования и действия системы социальной безопасности, а также основные социальные права и обязанности лиц, и упомянутый закон в области социальных прав считается законом, устанавливающим рамки правового регулирования.

Законом, во-первых, признается, что право на социальное страхование является одним из основных социальных прав.

Во-вторых, закон устанавливает, что «каждый имеет право на социальное страхование согласно закону» (часть первая статьи 5);

что «лицо, которое застраховалось в органах социального страхования, имеет право на материальное обеспечение... в случае безработицы...» (пункт 2 части второй статьи 5);

что «социальному страхованию обязательно подлежат лица, которые заняты и получают оплату за свой труд» (пункт 1 части третьей статьи 5).

В- третьих, при допущении, что «круг застрахованных лиц, а также виды страхования, которым они обязательно подлежат, устанавливаются законом», включено указание на систему правового регулирования социального страхования.

Социальное страхование как общность организованных государством мер, круг лиц, подлежащих социальному страхованию, и виды социального страхования регламентируются законом «О государственном социальном страховании». Цель данной системы – обеспечить, чтобы при наступлении установленных законом неблагоприятных обстоятельств, в том числе безработицы, был застрахован риск лица утратить трудовой доход.

Одной из основных групп лиц, обязательно подлежащих социальному страхованию, являются работники, причем, независимо от того, являются ли они постоянными жителями Латвии или их нахождение в Латвии ограничено во времени (иностранцы работники) либо их нанимает работодатель, являющийся отечественным налогоплательщиком, или работодатель – иностранный гражданин (часть первая и вторая статьи 5).

Закон устанавливает, что «работники подлежат социальному страхованию в соответствии со всеми видами социального страхования» (часть первая статьи 6). Однако, эта всеобщая правовая норма имеет исключения, предполагающие несколько категорий работников, которых следует застраховать только по отдельным видам социального страхования (статья 6). Если работодатель является иностранным гражданином, иностранного работника не следует страховать на случай безработицы (часть шестая статьи 6). В свою очередь, в отношении иностранного работника, которого нанимает работодатель – отечественный налогоплательщик, такое исключение не предусмотрено. Следовательно, он подпадает под все виды социального страхования.

Одним из основных принципов государственного социального страхования является солидарность между вносящими взносы социального страхования и получателями услуг социального страхования. Таким образом, если работник был застрахован в обязательном порядке на случай безработицы, то при наступлении страхового случая, то есть, при утрате трудового дохода в связи с безработицей, он имеет право на материальное обеспечение при условии, что место его жительства находится на территории Латвии (пункт 1

части второй статьи 3, часть первая статьи 12 закона «О государственном социальном страховании», пункт 2 части второй статьи 5 закона «О социальной безопасности»).

Таким образом, права на социальное обеспечение в случае безработицы, гарантированные статьей 109 Конституции, имеет каждый работник, который на этот случай был застрахован в обязательном порядке и место жительства которого находится на территории Латвии.

2. Для того, чтобы выяснить, соответствует ли оспариваемая правовая норма Конституции, ее следует истолковывать в общей связи с нормативными актами, регламентирующими как нахождение иностранных граждан (лиц без гражданства) в Латвийской Республике, так и их права быть занятыми и включенными в систему социального страхования на территории Латвии.

Часть первая статьи 6 закона «О занятости» устанавливает критерии получения статуса безработного. Хотя в систему социального обеспечения Латвии включены иностранные работники, в том числе лица, которые не получили разрешение на постоянное пребывание, оспариваемая правовая норма предусматривает, что иностранный гражданин (лицо без гражданства) статус безработного может получить только в том случае, если он такое разрешение получил.

В свою очередь, закон «О страховании на случай безработицы» предусматривает, что право на услуги страхования против безработицы, в том числе пособие по безработице, имеют только те лица, которые получили статус безработного, застрахованы на случай безработицы и которые имеют установленный данным законом стаж страхования.

Иностранцев граждан (лиц без гражданства) разрешается нанимать, если их въезд и пребывание в Латвии является легальным. В свою очередь, основой для легального въезда и пребывания является разрешение на постоянное пребывание, разрешение на временное проживание или специальная виза.

Закон «О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранных граждан и лиц без гражданства» устанавливает, что «разрешение на временное пребывание является документом, который получает иностранный гражданин или лицо без гражданства, если его пребывание в Латвии ограничено по времени». Из трех категорий лиц, имеющих право на разрешение на временное пребывание, только цель пребывания в Латвии супруга гражданина Латвии, негражданина или получившего разрешение на постоянное пребывание иностранного гражданина либо лица без гражданства (далее – супруг, получивший разрешение на временное пребывание) существенно отличается от цели пребывания прочих лиц, получивших разрешение на временное пребывание. Принимая во внимание факт заключения брака (создания семьи), только супруг, получивший разрешение на временное пребывание, имеет (может иметь) цель постоянного пребывания в Латвии. Закон (статья 25, 25¹, 26) также устанавливает, что супруг, получивший разрешение на временное пребывание, на основании третьей заявки может получить разрешение на временное пребывание.

Порядок, в котором в Латвии разрешается занимать иностранных граждан (лиц без гражданства), получивших разрешение на временное

пребывание или специальную визу, регламентируется правилами № 116 Кабинета министров от 28 марта 2000 года «Порядок занятости иностранных граждан и лиц без гражданства в Латвии» (далее – правила № 116). Правила № 116, предусматривая различный порядок занятости, отличают супруга, получившего разрешение на временное пребывание, от прочих иностранных граждан (лиц без гражданства). Так исключительно получившему разрешение на временное пребывание супругу разрешение на работу выдается бесплатно (на срок, соответствующий сроку разрешения на пребывание). Причем, супруг, получивший разрешение на временное пребывание, имеет право получить разрешение на работу независимо от его профессии, образования и вакансий, зарегистрированных в местном учреждении Государственной службы занятости. В отличие от других лиц, получивших разрешение на временное пребывание, только супруг, получивший разрешение на временное пребывание, имеет право работать у любого работодателя в Латвии (статья 24, 25).

Цель пребывания супруга, получившего разрешение на временное пребывание, порядок включения его в рынок труда (занятости), а также то, что, став работником, он включается в систему социального страхования на всеобщих основаниях, то есть, так же как лицо, получившее разрешение на постоянное пребывание, указывает, что его правовой статус ближе правовому статусу лица, получившего разрешение на постоянное пребывание, чем статусу иностранного гражданина (лица без гражданства), который прибыл в Латвию и занят только временно.

Несмотря на то, что супруг, получивший разрешение на временное пребывание, во время первых пяти лет пребывания в Латвии не имеет права получить разрешение на постоянное пребывание, Конституционный суд считает, что в области занятости и социального обеспечения его следует приравнивать к иностранному гражданину (лицу без гражданства), место постоянного пребывания которого (либо место жительства в понимании закона «О социальной безопасности») находится в Латвии.

Следовательно, гарантированные статьей 109 Конституции права на социальное обеспечение в случае безработицы относятся также к супругу, получившему разрешение на временное пребывание, который является работником и был в обязательном порядке застрахован на случай безработицы.

Статья 91 Конституции устанавливает, что права человека осуществляются без какой-либо дискриминации. Под дискриминацией понимается необоснованно различное отношение к лицам, которые находятся в подобных (сравнимых) обстоятельствах (см. решение Конституционного суда от 26.06.2001 по делу № 2001-02-0106).

То, что супруг, получивший разрешение на временное пребывание, и иностранный гражданин (лицо без гражданства), получивший разрешение на постоянное пребывание, в государственную систему социального страхования включаются на основании равных критериев – они оба как работники подлежат обязательному страхованию в соответствии со всеми видами социального страхования, в том числе на случай безработицы-, указывает на то, что они находятся в подобных (сравнимых) обстоятельствах. Поэтому различное отношение к упомянутым группам работников при наступлении безработицы является необоснованным.

Таким образом, оспариваемая правовая норма (о необходимости разрешения на постоянное пребывание для получения статуса безработного) в отношении супруга, получившего разрешение на временное пребывание, противоречит как статье 91, так и статье 109 Конституции.

3. Реализация гарантированных Конституцией основных социальных прав человека зависит от экономической ситуации государства и доступных ресурсов (см. решение Конституционного суда от 13.03.2001 по делу № 2000-08-0109 и решение от 26.06.2001 по делу № 2001-02-0106).

С 18 декабря 2001 года действует закон «О Социальной хартии Европы». При ратификации Хартии латвийское государство обязалось способствовать тому, чтобы все работающие имели право на социальную безопасность. Согласно статье 20 Хартии государство должно признать обязательными для себя по меньшей мере пять из семи указанных в пункте «б» части первой данной статьи статей раздела II Хартии (т.е. из статьями 1,5,6,12,13,16 и 19). Латвия использовала предусмотренное для государств право выбора и статью 12 Хартии, которая регламентирует права на социальную безопасность, не признало обязательной для себя. Учитывая то, что сама Хартия предусматривает такой механизм выбора, действия Латвии правомочны и утверждение заявителя о том, что формулировка оспариваемой правовой нормы не соответствует принципам социальной правовой системы Европы, является необоснованным.

Латвия, учитывая свою экономическую ситуацию, пока еще не признала обязательной для себя статью 12 Хартии. Обоснованно мнение Саэймы, что государство, гарантируя право на социальное обеспечение в случае безработицы, обязано заботиться в первую очередь о социальной безопасности (защите) его постоянных жителей. Следовательно, связь лица с государством по обеспечению социальных прав человека может иметь решающее значение. Латвия приняла обязательства гарантировать право на социальное обеспечение в случае безработицы только для тех работников, место жительства которых находится на территории Латвии. Поэтому нет достаточного основания считать противоправным установление различных социальных гарантий для работников, получивших разрешение на временное пребывание, которые прибыли и заняты в Латвии только на срок (приглашенных рабочих).

Однако, с учетом цели и основных принципов системы социального страхования Латвии, а также того, что работникам, место постоянного жительства которых не находится в Латвии, не гарантированы права на социальное обеспечение в случае безработицы,

Конституционный суд считает, что законодатель должен был бы оценить, следует ли подчинить получивших разрешение на временное пребывание работников (приглашенных рабочих), которые в обязательном порядке включаются в систему социального страхования, также и социальному страхованию на случай безработицы.

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде

Конституционный суд

р е ш и л:

Признать требование о необходимости разрешения на постоянное пребывание для приобретения статуса безработного, включенное в часть первую статьи 6 Закона «О занятости», в отношении супруга гражданина, негражданина Латвии, получившего разрешение на временное пребывание, или супруга иностранного гражданина либо лица без гражданства, получившего разрешение на постоянное пребывание, не соответствующим статье 91 и 109 Конституции Латвийской Республики и недействительным со дня опубликования решения.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель заседания Конституционного суда

Айварс Эндзиньш