



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770  
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

**Satversmes tiesas tiesneša**

**Jāņa Neimaņa**

**ATSEVIŠKĀS DOMAS**

**Rīgā 2020. gada 28. decembrī**

**lietā Nr. 2020-07-03**

**“Par Ministru kabineta 2011. gada 5. decembra noteikumu Nr. 924 “Noteikumi par vecuma pensijas minimālo apmēru” 2.2. apakšpunkta, Ministru kabineta 2009. gada 22. decembra noteikumu Nr. 1605 “Noteikumi par valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta un apbedīšanas pabalsta apmēru, tā pārskatīšanas kārtību un pabalstu piešķiršanas un izmaksas kārtību” 2.1. apakšpunkta (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2019. gada 31. decembrim), kā arī Ministru kabineta 2019. gada 3. decembra noteikumu Nr. 579 “Noteikumi par minimālās valsts vecuma pensijas apmēru” 2. punkta un 3.2. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 109. pantam”**

Izskatāmajā lietā tiesa savu pieeju pakārtoja secinājumam, ka vecuma pensijas minimālā apmērā mērķis pēc būtības atšķiras no vecuma pensijas mērķa un pilda sociālās palīdzības atbalsta pasākuma funkciju, tādēļ apsprieda sociālās apdrošināšanas sfērā esošu jautājumu pēc sociālās palīdzības “ģīmja un līdzības”. Izmantojot šādu pieeju un skatījumu, tiesa nav ievērojusi būtiskas atšķirības, kādas pastāv starp sociālo palīdzību un valsts sociālo apdrošināšanu.

## ***Par sociālā nodrošinājuma sistēmu***

Satversmes 109. pants noteic: „Ikvienam ir tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktajos gadījumos.” Sociālās tiesības ir specifiska cilvēktiesību joma, kura valstu konstitucionālajos

likumos un starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos formulēta kā vispārīgi valsts pienākumi. Regulēšanas mehānisms ir atstāts katras valsts likumdevēja ziņā. Sociālo tiesību realizācija ir atkarīga no valsts ekonomiskās situācijas un pieejamiem resursiem. Tomēr jāņem vērā, ka, balstoties uz sociāli atbildīgas valsts principu, valsts nevar atteikties no sociālo tiesību īstenošanas. Valstij ir pienākums noteikt un efektīvi īstenot sociālo tiesību minimumu, kā arī turpināt sociālo tiesību pilnveidošanu (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 16. jūlija sprieduma lietā Nr. 2019-25-03 11.2. punktu*).

Tādējādi sociālā nodrošinājuma sistēmas izveidē valstij ir rīcības brīvība, ciktāl personu sociālās tiesības tiek nodrošinātas pēc būtības un atbilst citām pamattiesībām un vispārējiem tiesību principiem.

Kopējo sociālā nodrošinājuma sistēmu citstarp veido:

- 1) sociālās palīdzības sistēma;
- 2) valsts sociālās apdrošināšanas sistēma.

Tās abas ir savstarpēji saistītas un viena otru papildina. Tomēr katrai no tām ir savs mērķis, funkcijas un principi.

### ***Par sociālās palīdzības sistēmu***

Sociālās palīdzības sistēmas atbalsta pasākumi var tikt finansēti no pašvaldības vai valsts budžeta līdzekļiem, un tās mērķis ir personai, kura saviem spēkiem nespēj nodrošināt sevi vai pārvarēt īpašas dzīves grūtības un kura nesaņem ne no viena cita pietiekamu palīdzību, sniegt personisku un materiālu palīdzību, kas atbilst tās vajadzībām, dot iespēju pašpalīdzībai un veicināt personas iesaistīšanos sabiedrības dzīvē (*sk. likuma "Par sociālo drošību" 11. pantu*). Sociālā palīdzība personai tiek piešķirta tādā gadījumā, ja pašvaldības sociālais dienests pēc individuāla personas (tās māsaimniecības) mantiskā stāvokļa izvērtējuma ir secinājis, ka personai nepieciešama palīdzība cilvēka cienīga iztikas minimuma nodrošināšanai (*sal. sk. arī: Knickrehm S., Kreikebohm R., Waltermann R. Kommentar zum Sozialrecht. 6. Auflage, München: C.H.Beck, 2019, S. 2586–2587; Schaumberg T. Sozialrecht. 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 204*).

Tādējādi sociālās palīdzības sistēmai ir raksturīgs individuāls izvērtējums. Proti, tiek individuāli izvērtēts personas materiālais stāvoklis un individuāli noteikti sociālās palīdzības atbalsta pasākumi iztikas minimuma nodrošināšanai.

Satversmes tiesa 2020. gada 25. jūnija spriedumā lietā Nr. 2019-24-03 un 2020. gada 16. jūlija spriedumā lietā Nr. 2019-25-03 vērtēja sociālās palīdzības sistēmu un atzina, ka tai kopumā jābūt mērķētai uz individuālām personu vajadzībām un atbilstoši valstī pastāvošajai situācijai jānodrošina sociālā palīdzība pamatvajadzību apmierināšanai ikvienai personai, kura to nespēj nodrošināt patstāvīgi. Proti, sociālajai palīdzībai ir jānodrošina ikvienam tāds iztikas minimums, kas rada iespēju veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi.

Vērtējot sociālās palīdzības sistēmas nepilnības, Satversmes tiesa ņēma vērā arī to, ka problēmas, kas ierobežo personas spēju sev cilvēka cienīgu dzīves līmeni nodrošināt patstāvīgi, var būt ilgstošas (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 16. jūlija sprieduma lietā Nr. 2019-25-03 23.2. punktu*).

Tādēļ atbilstoši minētajiem spriedumiem no 2021. gada 1. janvāra vairs nav pieļaujama tāda situācija, ka vecuma pensijas saņēmējam nepieciešamības gadījumā netiktu sniegta sociālā palīdzība iztikas minimuma nodrošināšanai jeb cilvēka cieņai atbilstošas dzīves nodrošināšanai.

### ***Par valsts sociālās apdrošināšanas sistēmu***

Būtiski atšķirīga no sociālās palīdzības sistēmas ir valsts sociālās apdrošināšanas sistēma. Tā ir pasākumu kopums, ko organizē valsts, lai apdrošinātu personas vai tās apgādībā esošo personu risku zaudēt darba ienākumu sakarā ar sociālā riska, tostarp vecuma, iestāšanos. Sociālās apdrošināšanas pamatprincipi ir solidaritāte starp sociālās apdrošināšanas iemaksu veicējiem un sociālās apdrošināšanas pakalpojumu saņēmējiem, kā arī sociālās apdrošināšanas līdzekļu izmantošana tikai sociālās apdrošināšanas pakalpojumiem saskaņā ar likumu (*sk. likuma "Par valsts sociālo apdrošināšanu" 3. pantu*).

Valsts sociālās apdrošināšanas izmaksas sociālā riska – vecuma – iestāšanās gadījumā tiek veiktas no valsts pensiju speciālā budžeta līdzekļiem. Šā budžeta

līdzekļus veido obligātās un brīvprātīgās iemaksas pensiju apdrošināšanai, izņemot valsts fondētajā pensiju shēmā veiktās iemaksas, dividendes no valsts pensiju speciālajam budžetam nodotajām kapitāla daļām un ieņēmumi no to pārdošanas, kā arī citi ieņēmumi. No valsts pensiju speciālā budžeta var finansēt sociālās apdrošināšanas pakalpojumus tikai saskaņā ar likumu "Par valsts pensijām" un segt izdevumus, kas saistīti ar budžeta administrēšanu (*sk. likuma "Par valsts sociālo apdrošināšanu" 7.–8. pantu*).

Valsts vecuma pensija kā viens no valsts sociālās apdrošināšanas veidiem ir vērsta uz to, lai noteiktā apmērā atvietotu personai darba ienākumu zaudējumu pēc pensijas vecuma sasniegšanas. Sociāli atbildīgas valsts princips prasa, lai valstī būtu paredzēta sociālā apdrošināšana pret tādu sociālo risku kā vecuma iestāšanās. Vecuma pensijas apmēram jābūt adekvātam, lai tiktu efektīvi īstenots tās mērķis. Tāpēc pensijas apmērs ir regulāri pārskatāms un nosakāms atbilstoši valsts ekonomiskās attīstības līmenim.

Valsts sociālās apdrošināšanas sistēma ir balstīta arī uz tādiem principiem kā valsts sociālā budžeta pašfinansēšanās princips un ilgtspējas princips. Valsts nedrīkst tās rīcības brīvību sociālā nodrošinājuma jautājumos izmantot pretēji sociālā nodrošinājuma sistēmas mērķiem, kuru nodrošināšanu tā ir uzņēmusies, un patvaļīgi atkāpties no pozitīvā pienākuma izpildes. Tomēr gadījumos, kad likumdevējs paredz tādas sociālās apdrošināšanas papildu garantijas, kuru piešķiršana nav pamatota ar personas veiktajām iemaksām, valsts rīcības brīvība ir atkarīga no sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta finansiālajām iespējām (*sal. sk. Satversmes tiesas 2013. gada 13. februāra sprieduma lietā Nr. 2012-12-01 8.2. punktu*). Sociāli atbildīgas valsts princips prasa ne tikai izmaksāt visām personām vecuma pensiju, bet arī darīt to atbildīgi, gādājot par šā budžeta ilgtspēju un iespēju valsts vecuma pensiju izmaksāt arī nākamajām paaudzēm.

No valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta pašfinansēšanās un ilgtspējas principiem savukārt izriet arī tādi principi kā izmaksu proporcionalitāte personas veiktajām iemaksām un personas līdzdarbības princips. Proti, sociālās apdrošināšanas sistēmas ietvaros saņemamam sociālās apdrošināšanas pakalpojumam jābūt proporcionāli samērīgam ar attiecīgās personas veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām (*sal. sk., piemēram, Satversmes tiesas*

2013. gada 31. janvāra sprieduma lietā Nr. 2012-09-01 12.1. punktu). Turklāt ikvienai personai pašai jābūt atbildīgai par savu nākotni un sava sociālā nodrošinājuma apmēru. Apdrošināšanas iemaksas ir personas ilgtermiņa ieguldījums, kas tai garantē sociālo nodrošinājumu nākotnē (*sal. sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 19.2. punktu*).

Tāpat likumdevējam, paredzot pensiju izmaksas nosacījumus un to diferenciāciju, ir jāņem vērā no sociāli atbildīgas valsts principa izrietošais pienākums veicināt tādu apdrošināšanas pakalpojumu izmaksas kārtību un diferenciāciju, lai nezustu iedzīvotāju vēlme uzkrāt pensijas kapitālu.

Tāpat izmaksas no valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta personai ir nosakāmas nevis kādā konkrētā (uz pamatvajadzību nodrošināšanu vērstā) apmērā, bet gan sociāli atbildīgi un proporcionāli tās veiktajām iemaksām.

### ***Par minimālās vecuma pensijas dabu***

Satversmes tiesas sprieduma 17.4. punktā norādīts, ka vecuma pensijas minimālajam apmēram jeb minimālajai vecuma pensijai ir divējāda daba. No vienas puses, tas esot saistīts ar sociālās apdrošināšanas sistēmu, jo personai jābūt šajā sistēmā noteiktu laiku iesaistītai, lai tā varētu saņemt vecuma pensiju šādā apmērā. No otras puses, piemaksa, kuru minimālās vecuma pensijas saņēmējam nodrošina valsts, lai šis apmērs tiktu sasniegts, neesot saistīta ar personas veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām. Tā vairāk līdzinoties tādām sociālā nodrošinājuma pasākumiem, kas nav saistīti ar sociālo apdrošināšanu un iemaksu veikšanu, bet ko valsts piešķir personai, lai sniegtu tai nepieciešamo sociālo palīdzību. Pie šādiem sociālās palīdzības sistēmas pasākumiem esot pieskaitāmi valsts sociālie pabalsti, kā arī sociālās palīdzības pabalsti un sociālie pakalpojumi.

Šeit jāpaskaidro, ka, pirmkārt, pie sociālās palīdzības sistēmas pasākumiem nav pieskaitāmi valsts sociālie pabalsti. Šāda atziņa arī neizriet no Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 17.2. un 18.2. punkta, kas it kā esot spriedumā atreferēti. Minētajos Satversmes tiesas sprieduma punktos ir paskaidrots, ka likumdevējs nolūkā īstenot tiesības uz sociālo nodrošinājumu

ir dažādos normatīvajos aktos paredzējis pasākumus, kas vērsti uz likumā “Par sociālo drošību” noteiktās sociālās drošības sistēmas izveidi. Minētajos punktos arī paskaidrots, ka šajā sistēmā ietilpst sociālā apdrošināšana, valsts sociālie pabalsti, kā arī sociālās palīdzības pabalsti un sociālie pakalpojumi, un aplūkotas šīs sociālā nodrošinājuma sistēmas daļas. Turklāt minētā sprieduma 22.2. punktā sīkāk aplūkota saistība starp valsts sociālajiem pabalstiem, kurus regulē Valsts sociālo pabalstu likums, un sociālās palīdzības sistēmu, un pamatoti secināts, ka valsts sociālajiem pabalstiem ir konkrēts mērķis un tie tiek izmaksāti pie noteiktām iedzīvotāju grupām piederīgām personām, tāpēc nebūtu vērtējami kā tādi, kas primāri izmantojami personas pamatvajadzību apmierināšanai.

Atzīstot minimālo vecuma pensiju par sociālās palīdzības atbalsta pasākumu, tiek zaudēta vecuma pensijas patstāvīgā nozīme. Tā būtībā kļūst par pabalsta garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai ekvivalentu.

Otrkārt, gadījumā, ja persona ir pietiekami līdzdarbojusies valsts sociālās apdrošināšanas sistēmā, taču nav spējusi uzkrāt savu pensijas kapitālu pietiekamā apmērā, sociāli atbildīgas valsts princips (un nevis pienākums aizsargāt cilvēka cieņu) prasa, lai šādai personai tomēr tiktu piešķirta valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta iespējam atbilstoša minimāla sociālās apdrošināšanas atlīdzība. Šo prasību izpildot, valsts ar lietā apstrīdētajām normām ir noteikusi minimālo vecuma pensiju.

Augstākā tiesa un tiesībsargs uzskata, ka minimālajai vecuma pensijai ir jānodrošina personu pamatvajadzību apmierināšana. Turklāt tiesas sēdē tiesībsargs paskaidroja, ka tā esot valsts vaina, ja minimālo vecuma pensiju ir tiesības saņemt arī tādām personām, kuras ir nodrošinātas ar citiem līdzekļiem un nav piedalījušās valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu uzkrāšanā. Valsts esot izveidojusi tādu sistēmu, ka vieni var maksāt un citi var nemaksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas un saņemt minimālo vecuma pensiju. Taču tas nemainot to, ka minimālajai vecuma pensijai jābūt tādai, ar kuru var tikt apmierinātas pamatvajadzības.

Tā nav taisnība. Valsts nav izveidojusi un valstij nebija jāizveido tāda sistēma, kurā minimālajai vecuma pensijai būtu jāsedz personas pamatvajadzības. To

tiesas sēdē uzsvēra gan Ministru kabinets, gan Saeima, gan Labklājības ministrija un pieaicinātā persona Edgars Voļskis. Ministru kabinets un Labklājības ministrija turklāt lietā skaidri norādījušas, ka minimālās vecuma pensijas mērķis ir samērīgā apmērā atvietot personas iepriekš gūtos ienākumus. Tāpēc nevaru piekrist Satversmes tiesas sprieduma 21.2. punktā norādītajam, ka lietas dalībnieki un pieaicinātās personas piekrita tam, ka minimālās vecuma pensijas mērķis atšķiras no vecuma pensijas mērķa, kas ir ienākumu atvietojums, un 21.3. punktā norādītajam, ka minimālās vecuma pensijas mērķa definēšana, kā arī šā apmēra noteikšanas metodes pamatprincipu izstrāde ir jāuzskata par tik būtiskiem jautājumiem, ka tie jāizlemj pašam likumdevējam.

Minimālās vecuma pensijas mērķis ir izsecināms ne tikai no tā, vai šāds mērķis ir *expressis verbis* norādīts likumā vai Ministru kabineta noteikumos un to anotācijās, bet citstarp arī ar sistēmisko interpretācijas metodi noskaidrojot šā institūta nozīmi tiesību sistēmā. Satversmes tiesas procesā, kurā tiesa veic objektīvo izmeklēšanu, nav izšķirošas nozīmes procesa dalībnieku un pieaicināto personu norādītajiem atšķirīgajiem viedokļiem par šā institūta mērķi.

Likumdevējs nav izveidojis un tam arī nebija pienākuma izveidot tādu minimālās vecuma pensijas saņemšanas kārtību, atbilstoši kurai būtu jāizvērtē konkrētās personas reālais mantiskais stāvoklis un minimālā pensija jāpiešķir tikai tad, ja personai nepieciešama palīdzība iztikas minimuma nodrošināšanai, un tikai tādā apmērā, lai tiktu sasniegts cilvēka cienīgs dzīves līmenis.

Turklāt minimālās vecuma pensijas piešķiršana cilvēka cienīga dzīves līmeņa nodrošināšanai vienīgi ar vienu minimāla apmēra regulāro maksājumu neatkarīgi no konkrētās personas reālajām vajadzībām nemaz nav iespējama, jo katras personas vajadzības un mājāsaimniecības kopējais stāvoklis ir atšķirīgs un cilvēka cienīga dzīve konkrētajai personai var tikt nodrošināta atšķirīgos veidos. Piemēram, kādam būs nepieciešama palīdzība mājokļa nodrošināšanā, savukārt kādam citam būs nepieciešama, piemēram, noteiktu medikamentu iegādes izdevumu kompensēšana. Citiem vārdiem, cilvēka pamatvajadzību apmierināšanas un cilvēka cienīga dzīves līmeņa nodrošināšana nav panākama vienīgi ar formālu regulāro maksājumu, balstoties uz kādu vidējo rādītāju. Arī šāda, pietiekami neindividualizēta sistēma neatbilstu cilvēka cieņai, jo ignorētu

to, ka ikvienas personas individuālās vajadzības var būt atšķirīgas (*sal. sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 2010. gada 9. februāra spriedumu lietā 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 204–206*).

Minimālā vecuma pensija pēc būtības ir nepieciešams un sociāli atbildīgas valsts principam atbilstošs sociālās apdrošināšanas atbalsta pasākums. Tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā apmērā nebūtu nodrošinātas, ja persona, kura ir pietiekami līdzdarbojusies valsts sociālās apdrošināšanas sistēmā, bet nav spējusi uzkrāt pietiekamu pensijas kapitālu, saņemt vienīgi cita sociālā nodrošinājuma veida – sociālās palīdzības – atbalsta pasākumus.

Arī Satversmes tiesa iepriekš atzinusi, ka personai garantēts minimālais vecuma pensijas apmērs, kas ir atkarīgs no personas uzkrātā apdrošināšanas stāža un valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēra, nodrošina sociālo apdrošināšanu vismaz minimālā līmenī (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 15.3. punktu*).

Turklāt minimālās vecuma pensijas apmērs ir valsts sociālās apdrošināšanas sistēmai raksturīgs atbalsta pasākums, jo pamatā tas ir atkarīgs no personas uzkrātā apdrošināšanas stāža. Proti, šo apmēru nosaka, iepriekš valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēram un šobrīd minimālās vecuma pensijas aprēķina bāzei piemērojot noteiktu koeficientu atkarībā no personas apdrošināšanas stāža (*sal. sk. arī Ministru kabineta 2019. gada 3. decembra noteikumu Nr. 579 "Noteikumi par minimālās valsts vecuma pensijas apmēru" anotāciju*).

Nevaru piekrist arī sprieduma 22.2.1. punktā secinātajam, ka normatīvā akta sagatavošanas materiālos nav rodama skaidrība par to, kādēļ minimālā vecuma pensija bija saistāma ar valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru. Pirmkārt, lietas materiālos bija informācija par to, kāpēc vēsturiski minimālās vecuma pensijas apmērs tika noteikts ar atsauci uz sociālā nodrošinājuma pabalstu, proti, vismaz Labklājības ministrijas pārstāve un Saeimas pārstāvis tiesas sēdē sniedza attiecīgu paskaidrojumu. Otrkārt, minimālā vecuma pensija tika noteikta ar atsauci uz sociālā nodrošinājuma pabalstu atbilstoši taisnīguma principam. Proti, minimālās vecuma pensijas apmērs nedrīkstēja būt mazāks par valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru, jo personai, lai tā iegūtu tiesības uz minimālo

vecuma pensiju, vajadzēja būt uzkrājušai noteiktu apdrošināšanas stāžu. Savukārt tiesības uz valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu tika piešķirtas tām personām, kurām nebija tiesību uz vecuma pensiju, jo tās vispār vai pietiekamā apmērā nebija uzkrājušas sociālās apdrošināšanas stāžu (*sk. 1995. gada 26. oktobra likuma "Par sociālo palīdzību" 18. pantu un Valsts sociālo pabalstu likuma 13. pantu*). Ņemot vērā minēto, šajā lietā arī nebija izšķirošas nozīmes tam, kā tieši tika aprēķināts valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts.

Līdz ar to Satversmes tiesai nebija pamata vērtēt minimālo pensiju kā sociālās palīdzības atbalsta pasākumu.

Satversmes tiesai bija jāizvērtē, vai minimālā vecuma pensija kā valsts sociālās apdrošināšanas papildu atbalsta pasākums ir noteikta adekvāti. To izvērtējot, Satversmes tiesai bija jāpārbauda, vai šāds atbalsta pasākums noteikts pietiekamā apmērā atbilstoši sociāli atbildīgas valsts principam. Tiesai bija jāvērtē, no vienas puses, nepieciešamība nodrošināt sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ilgtspēju un, no otras puses, nepieciešamība atbalstīt personu tā, lai vecumdienās persona būtu pēc iespējas mazāk atkarīga no individuālajiem sociālās palīdzības atbalsta pasākumiem.

Ņemot vērā minēto, nevaru piekrist arī sprieduma 20. punktā ietvertajam secinājumam, ka uz minimālo pensiju ir attiecināms sociālās palīdzības lietās attīstītais iztikas minimuma nodrošinājuma pārbaudes tests.

### ***Par iztikas minimumu***

Sociālā atbalsta pasākumi to pietiekamības aspektā parasti tiek vērtēti sociāli atbildīgas valsts principa tvērumā. Taču lietās, kurās tika vērtēti sociālās palīdzības atbalsta pasākumi un to adekvātums (lietas Nr. 2019-24-03 un Nr. 2019-25-03), tika vērtēta sociālās palīdzības sistēma –, kuras mērķis kopējā sociālā nodrošinājuma sistēmā ir sniegt personai atbalstu tad, kad tā pati nav spējīga sevi nodrošināt, un sniegt to tā, lai radītu personai iespēju veidot cilvēka cienīgu dzīvi.

Likumdevējs sociālo palīdzību ir izveidojis kā tādu sociālā nodrošinājuma sistēmas daļu, kas tiecas palīdzēt personai, kura pašas spēkiem nespēj sevi nodrošināt, un iesaistīt šo personu sabiedrības dzīvē, tāpēc Satversmes tiesa pārbaudīja, vai atbilstoši šim mērķim izveidotā sistēma patiešām pilda savu uzdevumu. Lai to noskaidrotu, Satversmes tiesa arī konkretizēja, ko mūsdienu demokrātiskā tiesiskā valstī nozīmē ar sociālā nodrošinājuma sistēmas elementiem palīdzēt personai, kura pašas spēkiem nespēj sevi nodrošināt, un iesaistīt šādu personu sabiedrības dzīvē.

Tā kā, pirmkārt, sociāli atbildīgas valsts princips pats par sevi nesniedz atbildi uz jautājumu par to, kādā apmērā ir jānodrošina palīdzība personai, kura pati sevi nespēj nodrošināt, un, otrkārt, personas iekļaušana sabiedrībai būtiskās norisēs (jeb “neatstumšana” no sabiedrības dzīves) ir būtiska, lai cilvēks kā demokrātiskas tiesiskas valsts augstākā vērtība netiktu pazemots, šis jautājums bija risināms ne tikai sociāli atbildīgas valsts principa tālākveidošanas ceļā, bet arī attīstot pamattiesības uz ikviena cilvēka cieņas aizsardzību.

Cilvēka cieņas aizsardzības prasība liedz personu pakļaut bezpersoniskai vai tādai attieksmei, ar kuru tiek noniecināta personas vērtība, jo demokrātiskā tiesiskā valstī pret ikvienu personu ir jāizturas kā pret valsts augstāko vērtību. Cilvēka cieņa kā pamattiesība ne vien palīdz interpretēt citas cilvēka pamattiesības, bet arī neļauj sabiedrības interesēs ierobežot un prasa ikvienam nodrošināt tās tiesības, kas personai ir nepieciešamas, lai tā varētu saglabāt pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu (*sal. sk.: Kingreen T., Poscher R. Grundrechte. Staatsrecht II. 34. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller, 2018, S. 111–113; Barak A. Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right, United Kingdom: Cambridge University, 2015, pp. 144–145, 173*). Citstarp cilvēka cieņa kā pamattiesība prasa, lai ikvienai personai ar sociālā atbalsta pasākumiem tiktu nodrošināts nevis kāds noteikts atbalsta pasākumu veids, kopums vai summa, bet gan pienācīgs iztikas minimums, turklāt atbilstoši personas individuālajām vajadzībām un tikai tad, ja persona nav spējīga sevi nodrošināt patstāvīgi (*sal. sk., piemēram: Kingreen T., Poscher R. Grundrechte. Staatsrecht II. 34. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller, 2018, S. 111–113; Knickrehm S., Kreikebohm R., Waltermann R. Kommentar zum Sozialrecht. 6. Auflage, München: C.H.Beck, 2019, S. 223–224, 2586*;

*Schaumberg T. Sozialrecht. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 18–19, 204).* Pienācīgs iztikas minimums mūsdienu demokrātiskā tiesiskā valstī nozīmē ne vien pienākumu nodrošināt minimālo personas izdzīvošanai kritisko vajadzību apmierināšanu, bet arī pienākumu nodrošināt personai vismaz minimālu iesaisti sabiedriskajā, kultūras un politiskajā dzīvē. Tieši tāpēc, ka minētajās lietās, kurās tika risināts jautājums par cilvēka cienīga iztikas minimuma nodrošinājumu jeb būtisku personas pamattiesību īstenošanas pienākuma izpildi, Satversmes tiesa atsaucās arī uz būtiskuma teorijas atziņām. Taču no būtiskuma teorijas atvasināts likumdevēja pienākums izveidot argumentētu metodi, kas tiecas uz cilvēka cienīga dzīves līmeņa nodrošināšanu, nav attiecināms uz jebkuru sociālā nodrošinājuma sistēmas elementu, bet vienīgi uz tādiem sociālā atbalsta pasākumiem vai to kopumu, kuri ir piemēroti iztikas minimuma nodrošināšanai (*sal. sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 2010. gada 9. februāra spriedumu lietā 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 134–136, 184–185*).

Izskatāmajā lietā Satversmes tiesa neievēroja to, ka, risinot jautājumu par valsts sociālās apdrošināšanas atbalsta pasākumu apmēru, ir būtiski paturēt prātā, ka sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta izmaksu palielināšana var apdraudēt citu personu (sociālās apdrošināšanas iemaksu veicēju un nākamo paaudžu) tiesības uz sociāli atbildīgas valsts principa īstenošanu. Proti, ja valsts izšķērdētu sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta līdzekļus, tiktu apdraudēta nākamo paaudžu sociālā apdrošināšana vismaz minimālā līmenī.

Valstij ir pienākums cilvēka cienīgu dzīves līmeni nodrošināt ar tādiem sociālā nodrošinājuma atbalsta pasākumiem, kas ir šim mērķim piemēroti un neapdraud sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ilgtspēju un nākamo paaudžu sociālo drošību.

Tāds sociālais nodrošinājums, kas dod personām iespēju veidot cilvēka cienīgu dzīvi, ir panākams ar sociālās palīdzības atbalsta pasākumiem, kas ir individuāli un mērķēti uz personu vajadzībām. Tiesībsargs uzskatījis, ka vecuma pensijas saņēmējiem cilvēka cienīgs dzīves līmenis ir nodrošināms ar pienācīgiem valsts sociālās apdrošināšanas sistēmas atbalsta pasākumiem, kas nevar tikt aizstāti ar sociālo palīdzību. Taču, ievērojot valsts sociālā nodrošinājuma sistēmas un sociālās palīdzības sistēmas pamatprincipus, cilvēka cienīgs dzīves līmenis

ikvienam, kurš pats to nespēj sev nodrošināt, ir jānodrošina tieši ar sociālās palīdzības sistēmas uzlabošanu. Ja sociālās palīdzības sistēma, pēc tiesībsarga ieskata, nav piemērota ilgstošu problēmu risināšanai, tad tiesībsargam ir pienākums tieši šajā sistēmā sameklēt neatbilstības un veicināt to novēršanu.

### ***Vai minimālās pensijas apmērs ir adekvāts?***

Augstākā tiesa un tiesībsargs norāda, ka vecuma pensijas minimālais apmērs būtu nosakāms atbilstoši Pārskatītās Eiropas Sociālās hartas 12. panta 1. punktam un tam vajadzētu būt vismaz 50 procentu apmērā no ienākumu mediānas. Pēc 2018. gada datiem tas būtu aptuveni 341 *euro*.

Taču jāņem vērā, ka valsts pensiju speciālais budžets tiek subsidēts no tagadējo strādājošo veiktajām iemaksām. Turklāt daļai sociālās apdrošināšanas sistēmas dalībnieku vecuma pensija tiek piešķirta pēc solidaritātes principa, proti, summa, kura pietrūkst līdz minimālajai pensijai, tiek izmaksāta no pārējo valsts vecuma pensijas kapitālu uzkrājušo personu līdzekļiem.

Eiropas Sociālo tiesību komiteja ir norādījusi, ka Pārskatītās Eiropas Sociālās hartas 12. panta 1. punktam neatbilstu tāds ienākumus atvietojošs atbalsta pasākums, kas tiek kombinēts ar citiem atbalsta pasākumiem, ja tā apmērs ir mazāks par 40 procentiem no ienākumu mediānas, taču norādījusi arī to, ka tiesību uz sociālo apdrošināšanu īstenošanai jābūt efektīvai un jāaptver dažādi sociālās apdrošināšanas riski, turklāt būtisks šīs sistēmas elements ir sociālās apdrošināšanas solidāra finansēšana (*sk.: Eiropas Sociālo tiesību komitejas judikatūras apkopojums (Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), 2018. gada 31. decembris, 137.–138. lpp.*).

Arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Ekonomisko, sociālo un kultūras tiesību komiteja, kas uzrauga Starptautiskā Pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām īstenošanu, ir uzsvērusi, ka valstij ir pienākums izveidot efektīvu sociālās apdrošināšanas sistēmu, nodrošinot tās ilgtspēju un iespēju saņemt sociālās apdrošināšanas sistēmas izmaksas arī nākamajām paaudzēm (*sk.: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19. The right to social security, E/C.12/GC/19, 4 February 2008*).

Tātad nav pieļaujama minimālās vecuma pensijas apmēra palielināšana, neievērojot kopējās apdrošināšanas sistēmas funkcionēšanas īpatnības, nonivilējot tās pamatprincipu – pašfinansēšanos – un līdz ar to apdraudot arī pašas šīs sistēmas pastāvēšanu ilgtermiņā.

Ja atbilstoši pieteikumu iesniedzēju pieejai ikvienam neatkarīgi no konkrētās personas (mājsaimniecības) materiālā stāvokļa un nepieciešamības pēc sociālā atbalsta, izmaksātu minimālo vecuma pensiju 341 *euro* apmērā, tad zustu personu motivācija uzkrāt savu apdrošināšanas stāžu un pensijas kapitālu, jo minimālā vecuma pensija sasniegtu vecuma pensijas vidējo apmēru, kas 2019. gadā bija aptuveni 340 *euro* mēnesī (*sk. informāciju Centrālās statistikas pārvaldes datubāzē: www.csb.gov.lv*). Šāda kārtība nonāktu pretrunā ar sociālās apdrošināšanas izmaksu proporcionalitātes, sociālās apdrošināšanas budžeta pašfinansēšanās un ilgtspējas principiem.

Spriedumā vairākās vietās ir norādīts, ka minimālās vecuma pensijas apmērs bijis atkarīgs no valsts budžeta iespējām. Piemēram, sprieduma 22.2.3. punktā norādīts, ka Ministru kabineta, kā arī Labklājības ministrijas un citu pieaicināto personu pārstāvji tiesas sēdē piekrituši tam, ka minimālās vecuma pensijas paaugstināšanai ir izmantota nevis kāda noteikta metode, bet gan valsts budžeta iespēju novērtējums. Taču jāņem vērā, ka Ministru kabinets, Labklājības ministrija un pārējās lietā pieaicinātās personas norādīja, ka minimālās pensijas apmērs tiek noteikts pēc sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta iespējām. Proti, minimālās pensijas apmērs apstrīdēto normu darbības laikā līdz lietas izskatīšanai Satversmes tiesā tika noteikts, vadoties nevis pēc politiskā kompromisa par valsts pamatbudžeta līdzekļu izlietojumu, bet gan pēc valsts pensiju speciālā budžeta iespējām jeb valsts sociālās apdrošināšanas dalībnieku uzkrātā līdzekļu apjoma. Izmaksām no šā budžeta atbilstoši tā pašfinansēšanās principam un ilgtspējas principam ir jābūt samērīgām ar pārējo personu uzkrāto pensijas kapitālu un tām izmaksājamām summām.

Satversmes tiesa spriedumā nav ņēmusi vērā arī Latvijas Bankas viedoklī norādīto, ka, pirmkārt, augsts minimālās vecuma pensijas apmērs nemotivētu citus sistēmas dalībniekus veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas no visiem

darba ienākumiem, un tādējādi savukārt varot pasliktināties pensiju sistēmas ilgtspēja. Otrkārt, īstermiņā speciālā budžeta ietvaros minimālās pensijas palielināšanai nepieciešamos līdzekļus varētu nodrošināt, paplašinot sociālās apdrošināšanas iemaksu apliekamo bāzi vai palielinot iemaksas pensiju kapitālā, tomēr salīdzinoši jau tā lielā darbaspēka nodokļu sloga turpmāka palielināšana nolūkā nodrošināt lielākas iemaksas pensijas kapitālā bremzētu ekonomisko aktivitāti. Arī Valsts kontrole tiesas sēdē norādīja, ka minimālo vecuma pensiju palielināt no sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta nav iespējams, jo tas izjauktu šā budžeta pašfinansēšanās un ilgtspējas principu īstenošanu.

Līdz ar to nevaru piekrist arī sprieduma 22.2.3. punktā izdarītajam secinājumam, ka apstrīdēto normu darbības laikā vecuma pensijas minimālais apmērs neesot aprēķināts, izmantojot kādu konkrētu metodi, kas saistīta ar ekonomikas rādītājiem un prognozēs balstītiem aprēķiniem. Tās apmērs ir noteikts pēc pamatotas, aprēķinos balstītas metodes. Proti, minimālās vecuma pensijas apmērs tika noteikts, ievērojot, no vienas puses, visu sociālās apdrošināšanas sistēmas dalībnieku intereses uz sociālās apdrošināšanas budžeta pašfinansēšanos un ilgtspēju un, no otras puses, nepieciešamību minimālā līmenī sociālās apdrošināšanas pakalpojumus nodrošināt (un “celt”) arī tām personām, kurām nav bijusi iespēja pietiekamā apmērā uzkrāt vecuma pensijas kapitālu.

### ***Par sprieduma izpildi un spēku laikā***

Satversmes tiesa sprieduma 26.1. punktā noteikusi, ka attiecībā uz personām, kas vērsušās administratīvajā tiesā savu tiesību aizsardzībai, minimālā pensija atzīstama par spēkā neesošu no šo personu pamattiesību aizskāruma rašanās dienas. Lai noskaidrotu, vai personai minimālās pensijas apmērs bijis adekvāts, esot jāizvērtē tas, kādas pamatvajadzības persona spējusi apmierināt ar minimālo vecuma pensiju un vai šī pensija kopsakarā ar citiem sociālās drošības sistēmas pasākumiem nodrošinājusi šai personai iespēju dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Pēc būtības tiesai ir uzlikts pienākums pašai izvērtēt attiecīgās personas (mājsaimniecības) materiālo stāvokli, kā arī to, kādu personas pamatvajadzību apmierināšanai un kādā veidā/apmērā vajadzēja būt nodrošinātai, lai gan vienlaikus Satversmes tiesa ir noteikusi, ka šādas argumentētas metodes izstrāde ir likumdevēja uzdevums un likumdevējam ir

rīcības brīvība atbilstošākās metodes izstrādē. Turklāt tas nozīmē to, ka gadījumā, ja personai ir, piemēram, vairāki nekustamie īpašumi, tai pensijas apmērs nebūtu palielināms. Proti, tās situācija būtu nelabvēlīgāka nekā likumdevējs paredzējis pirms Satversmes tiesas sprieduma spēkā stāšanās.

Satversmes tiesa šajā spriedumā noteikusi: minimālā pensija, tā kā tā kopā ar citiem sociālā atbalsta pasākumiem nenodrošina cilvēka cienīgu iztikas minimumu ikvienai personai, atzīstama par neatbilstošu Satversmei un spēkā neesošu tikai no 2021. gada 1. jūnija. Savukārt atbilstoši Satversmes tiesas spriedumiem lietās Nr. 2019-24-03 un Nr. 2019-25-03 jau no 2021. gada 1. janvāra vairs nav pieļaujama tāda situācija, ka personai nepieciešamības gadījumā netiktu sniegta sociālā palīdzība iztikas minimuma jeb cilvēka cieņai atbilstošas dzīves nodrošināšanai. Tādējādi šā sprieduma spēks laikā nav saskaņots ar iepriekšējiem Satversmes tiesas spriedumiem.

### ***Gala secinājumi***

Apkopojot iepriekšminēto, uzskatu, ka Satversmes tiesa šajā spriedumā ir kļūdaini pārņēmusi atziņas, kuras tā iepriekš izteikusi attiecībā uz sociālās palīdzības sistēmu, proti, ka tai jāvērtē, vai vecuma pensijas minimālais apmērs noteikts, pamatojoties uz tādu metodi, kas izriet no mērķa aizsargāt cilvēka cieņu, mazināt sociālo nevienlīdzību un nodrošināt valsts ilgtspējīgu attīstību. Tomēr sociālās palīdzības sistēma un sociālās apdrošināšanas sistēma ir divas uz atšķirīgiem principiem balstītas sistēmas. Sociālā palīdzība ir individualizēta. Turpretim minimālā vecuma pensija ir valsts sociālās apdrošināšanas maksājums, kuru izmaksā valsts neatkarīgi no tā, kāds ir personas mantiskais stāvoklis un vajadzība pēc palīdzības.

Tiesa kļūdaini aplūkoja minimālo vecuma pensiju kontekstā ar cilvēka pamatvajadzību apmierināšanu un cilvēka cieņa dzīves līmeņa nodrošināšanu. Cilvēka cieņas aizsardzība nav panākama ar minimāla apmēra regulāru maksājumu, balstoties uz kādu vidējo rādītāju, bet ikkatra cilvēka situācija ir aplūkojama individuāli, ievērojot apstākļus, kādos katrs var nonākt.

Tiesas spriedumā nav pamatots, kā no pamattiesības uz cilvēka cieņas aizsardzību izriet tas, ka persona var prasīt un valstij ir pozitīvs pienākums šai personai nodrošināt tieši sociālās apdrošināšanas sistēmas elementa – minimālās vecuma pensijas – noteiktu apmēru. Jāņem vērā, ka no sociāli atbildīgas valsts principa izriet arī ikvienas personas tiesības uz sociālo aizsardzību un līdz ar to uz sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ilgtspēju.

Minimālās vecuma pensijas apmērs, ievērojot Latvijas Bankas un Valsts kontroles Satversmes tiesai sniegto informāciju par iespējam palielināt izdevumus no valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta, kā arī vecuma pensiju vidējos apmērus, noteikts pēc pamatotas metodes un adekvātā apmērā, ievērojot visu sociālās apdrošināšanas sistēmas dalībnieku intereses uz sociālās apdrošināšanas budžeta ilgtspēju un nepieciešamību minimālā līmenī sociālās apdrošināšanas pakalpojumus nodrošināt arī tām personām, kurām nav bijusi iespēja pietiekamā apmērā uzkrāt vecuma pensijas kapitālu.

Valsts vecuma pensijas sistēma kopumā, protams, būtu jāuzlabo, taču tās uzlabošana būtu panākama nevis vienīgi ar izmaksu palielināšanu, bet arī ar atbilstoša finansējuma piesaisti. Valstij ir ne tikai jānodrošina ikvienai personai vecuma pensijas izmaksa tādā apmērā, lai personai vecumdienās būtu nodrošināts pietiekams finansiāls atbalsts, bet tas jā dara taisnīgi pret visiem sistēmas dalībniekiem un tā, lai motivētu personas veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas un tādējādi būtu nodrošināta valsts sociālās apdrošināšanas budžeta pašfinansēšanās un sociālā apdrošināšana arī nākamajām paaudzēm.

Vēl jāatzīmē, ka minimālās vecuma pensijas saņēmēji neatrodas ar citām sabiedrības grupām vai citiem vecuma pensijas saņēmējiem vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo personu uzkrātais apdrošināšanas stāžs un/vai uzkrātais pensijas kapitāls ir individuāli nosakāms un atšķirīgs. Tāpēc, kā arī ievērojot tiesībsarga atziņu vispārīgo raksturu, šajā lietā atšķirīga attieksme vai diskriminācija pret minimālās vecuma pensijas saņēmējiem Satversmes 91. panta kontekstā nebija konstatējama.

Tādējādi minimālās vecuma pensijas apmērs bija atzīstams par atbilstošu Satversmes 1., 91. un 109. pantam.

Tiesnesis\*

J. Neimanis

*\*Dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu.*