LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS
Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2020. gada 16. jūlijā
lietā Nr. 2019-25-03

Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc tiesībsarga pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu, 17. panta pirmās daļas 8. punktu, kā arī 28.[1] pantu,

rakstveida procesā 2020. gada 16. jūnija tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumu Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu" 2. punkta vārdu „ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro*" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam".

Konstatējošā daļa

1. Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumu Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu" (turpmāk arī – Noteikumi Nr. 299) 2. punkts noteic: „Ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro* un ja:

2.1. tai nepieder naudas līdzekļu uzkrājumi vai īpašums, izņemot šo noteikumu 19. punktā minēto;

2.2. tā nav noslēgusi uztura līgumu;

2.3. tā nesaņem ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas institūcijas sniegtos pakalpojumus vai tā neatrodas ieslodzījumā;

2.4. persona ir reģistrējusies Nodarbinātības valsts aģentūrā kā bezdarbnieks atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 37. panta pirmajai daļai."

2. Pieteikuma iesniedzējs – tiesībsargs (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – lūdz Satversmes tiesu atzīt Noteikumu Nr. 299 2. punkta vārdus „ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro*" (turpmāk – apstrīdētā norma) par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 109. pantam.

Sociālās palīdzības mērķis esot sniegt materiālu atbalstu krīzes situācijā nonākušām trūcīgām un maznodrošinātām ģimenēm (personām), lai apmierinātu to pamatvajadzības – nodrošinātu tām ēdienu, apģērbu, mājokli, veselības aprūpi, obligāto izglītību – un veicinātu darbspējīgo personu līdzdarbību savas situācijas uzlabošanā. Trūcīgas personas statuss esot būtisks, jo tas nodrošinot mazāk aizsargātajām personām piekļuvi sociālā atbalsta sistēmām, proti, trūcīgas personas statusam esot saistība ne vien ar tiesībām saņemt noteiktus pabalstus un pakalpojumus, bet arī ar tiesībām saņemt citus sociālā atbalsta pasākumus un atvieglojumus. Trūcīguma slieksnim un tā izmaiņām esot nozīme vistrūcīgāko personu – kas pārsvarā piederot pie mazāk aizsargātajām iedzīvotāju grupām – dzīves līmeņa un pamatvajadzību nodrošināšanā. Laikā no 2010. gada līdz 2017. gadam nabadzības riska slieksnis esot pieaudzis par 157 *euro*, gadā paaugstinoties vidēji par 22 *euro*. Minētās izmaiņas attiecīgi samazinājušas valdības noteikto trūcīguma līmeņa īpatsvaru nabadzības riska līmenī, kas samazinājies no 61 procenta 2010. gadā līdz pat 35 procentiem 2017. gadā. Personas, kuru ienākumi ir zemāki par nabadzības riska slieksni, potenciāli vairāk nekā citas esot pakļautas nabadzības un sociālās atstumtības riskam. Valdības noteikto sociālo atbalstu minētajā laika posmā katru gadu esot varējusi saņemt aizvien mazāka to iedzīvotāju daļa, kuriem faktiski bija tāda nepieciešamība.

Latvijas ekonomika attīstoties. Esot palielinājušies pašvaldību budžeti, augusi minimālā alga un vidējā alga, samazinājies bezdarba līmenis, bet vienlaikus cēlušās pārtikas cenas. Tai pašā laikā trūcīgas personas ienākumu līmenis būtībā kopš 2009. gada neesot ne pārskatīts, ne palielināts. Solījumi pilnveidot minimālo ienākumu atbalsta sistēmu līdz šim neesot pildīti.

Šobrīd tādu iedzīvotāju rīcībā, kurus valdība uzskatot par trūcīgiem, neesot pat tādu līdzekļu, kas ļautu nodrošināt pienācīgu uzturu. Tiesībsargs esot konstatējis, ka tieši mājokļa uzturēšanas izdevumus iedzīvotāji uzskata par visbūtiskākajiem un noteikti apmaksājamiem. Lai segtu šos izdevumus, daudzi iedzīvotāji nevarot atļauties pienācīgu uzturu un veselības aprūpes pakalpojumus, tai skaitā iegādāties nepieciešamās zāles.

Objektīvi esot saprotams, ka to iedzīvotāju, kuri nevar nodrošināt sev vismaz pienācīgu uzturu vai kuru rīcībā ir tikai tik daudz ienākumu, lai apmierinātu vajadzību pēc uztura, jau ilgstoši ir krietni vairāk nekā to iedzīvotāju, kuru ienākumi atbilst valdības noteiktajam trūcīguma līmenim. Līdz ar to daudz lielākai daļai Latvijas iedzīvotāju esot nepieciešams papildu sociālais atbalsts, kāds noteikts personām ar viszemākajiem ienākumiem.

Sociāli atbildīgas valsts mērķis esot sabiedrībā izlīdzināt būtiskākās sociālās atšķirības un katrai iedzīvotāju grupai nodrošināt atbilstošu dzīves standartu. Valsts pienākums nodrošināt cilvēka cienīgu dzīves līmeni visupirms ietverot pienākumu nodrošināt sociālo palīdzību. Sociālajai palīdzībai esot jābūt tādai, kas nodrošina vismaz cilvēka cienīgu dzīvi.

Sociāli atbildīgas valsts pienākums esot izveidot tādu sociālās palīdzības sistēmu, kas nodrošina cilvēka cienīgas dzīves līmeni tā, lai tas ļautu cilvēkam pilnvērtīgi iekļauties sabiedrībā. No nabadzības izrietot sociālā atstumtība. Resursu trūkuma dēļ cilvēkam esot ierobežota pieeja kultūras un sporta pasākumiem, arī izglītībai, savukārt izglītības trūkums varot būt par cēloni bezdarbam vai tikai mazapmaksāta darba pieejamībai. Tāpat resursu trūkums ierobežojot pieeju veselības aprūpes pakalpojumiem. Tādējādi cilvēks nespējot piekļūt precēm un pakalpojumiem un līdz ar to nespējot īstenot savas tiesības vienlīdzīgi ar pārējo sabiedrību.

Tas, ka Satversmē ir garantētas ekonomiskās, sociālās un kultūras tiesības, ierobežojot likumdevēja rīcības brīvību. Tiesības uz sociālo nodrošinājumu esot joma, kurā tāpat kā citu pamattiesību jomās valstij ir trīs veidu pienākumi: gan respektēt, gan aizsargāt, gan arī nodrošināt personas tiesības.

Valsts esot formāli izpildījusi savu pozitīvo pienākumu, nosakot trūcīguma slieksni. Termins „trūcīga ģimene (persona)" tiesību aktos esot noteikts jau 1993. gadā, kad par trūcīgu atzina ģimeni, kuras ienākums uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedza 75 procentus no Ministru kabineta noteiktā iztikas minimuma, kas 1993. gadā veidoja 75 procentus no krīzes iztikas minimuma. Laika gaitā trūcīgas ģimenes (personas) ienākuma līmeņa sasaiste ar

noteiktiem dzīves līmeņa rādītājiem esot mainījusies. Aplūkojot Noteikumu Nr. 299 sākotnējo redakciju, esot konstatējams, ka sākumā trūcīguma slieksnis bija noteikts kā summa, kas nepārsniedz 50 procentus no attiecīgā gada 1. janvārī valstī spēkā esošās minimālās mēneša darba algas apmēra. Šāda pati kārtība bijusi noteikta divos iepriekšējos valdības noteikumos, kas noteica trūcīguma slieksni jau kopš 2003. gada. Tātad gandrīz astoņus gadus valstī bija noteikta tāda nemainīga kārtība, ka trūcīguma slieksnis tiek noteikts ciešā sasaistē ar valstī noteikto minimālo darba algu un pieaug līdz ar to. Turklāt 2009.–2010. gadā minimālās darba algas apmērs neesot mainīts. Ar 2010. gada 21. decembra grozījumiem trūcīguma formula esot pārveidota par konkrētu naudas summu un palikusi nemainīga kopš 2011. gada 1. janvāra. Tādējādi trūcīguma slieksnis Latvijā esot nemainīgs kopš 2009. gada jeb jau pilnus desmit gadus.

Attiecīgā normatīvā akta sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (anotācijā) neesot sniegts skaidrojums par to, kāpēc tiks mainīts ienākumu līmenis, atbilstoši kuram persona tiek atzīta par trūcīgu. Tas netieši liecinot, ka lēmums ekonomiskās krīzes laikā pieņemts bez pamatotas aprēķina metodoloģijas, balstoties uz iesaistīto pušu panākto vienošanos. Sākotnēji šāds grozījums esot paredzēts terminēti – līdz 2011. gada beigām, bet vēlāk šī krīzes laika norma saglabāta.

Līdz ar to apstrīdētajā normā noteiktais trūcīgas personas ienākumu slieksnis esot noteikts, nevis pamatojoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju, bet gan ņemot vērā valsts un pašvaldību finansiālās iespējas konkrētajā brīdī. Turklāt nepastāvot arī skaidra šā līmeņa pārskatīšanas kārtība. Tas zināmā mērā esot liedzis valdībai mērķtiecīgi tiekties uz trūcīguma līmeņa regulāru pārskatīšanu.

Pēc tiesībsarga ieskata, vairs neesot pieļaujama līdzšinējā valdības kavēšanās pārskatīt trūcīguma slieksni. Līdzšinējā prakse minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidē esot bijusi nesekmīga, jo ilgstoši atstāta bez virzības. Izstrādātie plāni iezīmējot valdības politiskos nodomus, bet tie joprojām neesot transformējušies tiesību normās. Tādējādi valdība savu ekonomisko un sociālo attīstības progresa pienākumu neesot izpildījusi. Šāda bezdarbība neatbilstot valsts pienākumam pastāvīgi pārskatīt sociālās aizsardzības līmeni, cenšoties paaugstināt iedzīvotāju dzīves kvalitāti ar maksimāli pieejamiem resursiem.

Līdz ar to valsts no Satversmes 109. panta un sociāli atbildīgas valsts principa izrietošo pienākumu periodiski pārbaudīt sniegtā sociālā nodrošinājuma apmēra pietiekamību un to pilnveidot neesot izpildījusi tā, lai personas varētu Satversmes 109. pantā nostiprinātās tiesības īstenot vismaz minimālā apmērā. Tātad pasākumi sociālo tiesību īstenošanai neesot veikti pienācīgi.

Saskaņā ar jaunākajiem statistikas datiem nabadzības riska slieksnis ar katru gadu pieaugot, taču trūcīguma līmenis paliekot nemainīgs. Trūcīgas personas statusam atbilstošais ienākumu līmenis esot gandrīz trīs reizes mazāks par nabadzības riska slieksni vienas personas mājsaimniecībai, un šai starpībai esot tendence pieaugt. Tāpat vajagot ņemt vērā, ka nereti personām trūcīgas personas statuss tiek atteikts, jo ienākumu līmenis par pāris *euro* vai pat centiem pārsniedz 128,06 *euro* atzīmi, taču tas neatrisinot personas sociālo situāciju.

Pieaugot iedzīvotāju kopējiem ienākumiem, cilvēki ar zemākajiem ienākumiem situācijas uzlabošanos neizjūtot, jo tiesību aktos noteiktie ienākumu apmēri, kas dod iespēju pretendēt uz noteiktu atbalstu, paliekot nemainīgi zemi. Tieši šāda ilgstoša valdības bezdarbība nostādot cilvēkus ar viszemākajiem ienākumiem cilvēka cieņu pazemojošā situācijā. Pēc tiesībsarga ieskata, neesot pieļaujama ilgstoša vistrūcīgāko iedzīvotāju tiesību ignorēšana, kas liecinot par to, ka šie cilvēki netiek cienīti. Šādi apstākļi neļaujot apgalvot, ka būtu nodrošināta vispārējo tiesību principu ievērošana. Līdz ar to apstrīdētā norma neatbilstot Satversmes 1. pantā iekļautajam tiesiskas valsts principam.

Papildu paskaidrojumā tiesībsargs norāda, ka atbalsts iedzīvotājiem ar ļoti zemiem ienākumiem esot skatāms kā komplekss pasākumu kopums, taču tas šobrīd nenodrošinot ģimenēm (personām) sociālo atbalstu pamatvajadzību apmierināšanai un cilvēka cienīgu dzīvi. Pašvaldību sniegtā sociālā palīdzība esot sadrumstalota un fragmentāra. Tā nenodrošinot pietiekamu atbalstu trūcīgu un maznodrošinātu iedzīvotāju pamatvajadzību apmierināšanai. Maznodrošinātības kritēriji radot ievērojamu nevienlīdzību starp dažādu pašvaldību iedzīvotājiem, savukārt palīdzība mājokļa izdevumu segšanai nenodrošinot atbalstu pēc būtības.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabinets – atbildes rakstā norāda, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 1. un 109. pantam.

Atbalsta sniegšana iedzīvotājiem ar zemiem un ļoti zemiem ienākumiem esot skatāma kopsakarā ar valsts un pašvaldību garantēto atbalstu. Solidāra pieeja iedzīvotāju labklājības līmeņa nodrošināšanai ar savstarpēji papildinošiem valsts un pašvaldību sniegtajiem atbalsta mehānismiem veicinot dažādu un visaptverošu pasākumu kompleksu nodrošināšanu un tādējādi maksimāli sekmējot cilvēka iespējas saņemt savām individuālajām vajadzībām pietuvinātu atbalstu gan finansiālā izteiksmē, gan pakalpojumu veidā, un šis atbalsts vienlaikus esot samērīgs ar citu grupu situāciju un tām sniegto atbalstu.

Vienota ienākumu līmeņa noteikšana esot nepieciešama, jo ģimenēm (personām), kas atzītas par trūcīgām un maznodrošinātām, esot paredzēti daudzi atvieglojumi, kurus nodrošinot ne tikai pašvaldības, bet arī valsts.

Tā kā sociālās palīdzības piešķiršanas jautājumi ir pašvaldības kompetencē, trūcīgas personas ienākumu līmeņa izmaiņas ietekmē šim statusam atbilstošo personu skaitu un līdz ar to arī atbalsta sniegšanai nepieciešamo pašvaldības finanšu līdzekļu apjomu, trūcīgas personas ienākumu līmenis tiekot noteikts, saskaņojot to ar pašvaldībām. Papildus minētajam esot būtiski ņemt vērā arī pašvaldību finansiālās iespējas palielināt sava budžeta izdevumus sociālā atbalsta pasākumu nodrošināšanai.

Sākotnējais sociālās labklājības sistēmas reformas projekta mērķis – noteikt vienu sociālās palīdzības pabalstu, kas nodrošinātu pamatvajadzību apmierināšanu minimālā apmērā, – esot sasniegts tikai daļēji. Saistībā ar globālo un Latvijas finanšu un ekonomikas krīzi Ministru kabinets 2009. gada 8. septembrī apstiprinājis un 1. oktobrī sācis īstenot Sociālās drošības tīkla stratēģiju. Stratēģijas mērķis bijis veikt ārkārtas drošības pasākumu kopumu, lai samazinātu krīzes negatīvo sociālo ietekmi, pasliktinoties sociālekonomiskajai situācijai valstī. 2012. gadā esot samazināta stratēģijas īstenošanas atbalsta intensitāte, sašaurināta mērķa grupa un atbilstoši samazinājies arī trūcīgo personu skaits.

2011. gadā esot paaugstināta minimālā darba alga, bet trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis noteikts konstantā apmērā – 128,06 *euro* personai mēnesī, sākotnēji paredzot normas spēkā esību līdz 2012. gada 31. decembrim. Tas bijis saistīts ar 2011. gadā īstenotajiem valsts budžeta fiskālās konsolidācijas pasākumiem. Ar Ministru kabineta 2012. gada 29. maija noteikumiem Nr. 366 „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumos Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”” trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis 128,06 *euro* ticis nostiprināts konstantā apmērā.

Ņemot vērā metodiku, pēc kādas tiek noteikta atbilstība trūcīgas vai maznodrošinātas ģimenes (personas) statusam, īpaša riska situācijās esošām ģimenēm (personām) esot iespēja saņemt atbalstu arī tad, ja to reālie ienākumi pārsniedz trūcīgas vai maznodrošinātas ģimenes (personas) ienākumu līmeni. Papildus pašvaldības sniegtajam atbalstam trūcīgas un maznodrošinātas personas (no 2018. gada 1. aprīļa ar ienākumiem līdz 188 *euro*, bet no 2019. gada 1. janvāra – līdz 242 *euro* mēnesī), kā arī krīzes situācijā nonākušas personas varot saņemt atbalstu no Eiropas Atbalsta fonda vistrūcīgākajām personām. Fonda atbalsts

Latvijā esot pieejams no 2015. gada un paredzēts pārtikas un pamata materiālās nenodrošinātības mazināšanai.

Nabadzības samazināšanas mērķis Latvijā esot balstīts uz diviem indikatoriem: nabadzības riska indeksu un/vai personu īpatsvaru zemas darba intensitātes mājsaimniecībās.

Ministru kabineta 2014. gada 30. oktobra rīkojums Nr. 619 „Par koncepciju „Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu”” paredz minimālo ienākumu līmeni, kas kalpotu par atskaites punktu sociālās drošības sistēmas ietvaros noteikto atbalsta pasākumu, arī trūcīgas personas atbalsta pasākumu, pilnveidošanai noteikt 40 procentu apmērā no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas, pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju, piemērojot ekvivalences skalu (1; 0,7; 0,7). Eiropas Savienībā katra valsts esot tiesīga piemērot pašas izraudzītu iedzīvotāju ienākumu ekvivalences skalu, kas ir atbilstošākā konkrētās valsts sociālekonomiskajai situācijai. Atšķirīgas ekvivalences skalas piemērošana veidojot atšķirīgu mediānas ienākumu. Savukārt materiālajam atbalstam visnabadzīgākajiem iedzīvotājiem katra Eiropas Savienības dalībvalsts izmantojot pašas izraudzīto pieeju un statistisko informāciju. Eiropas Savienības kopējie indikatori tiekot izmantoti galvenokārt statistiskiem nolūkiem, proti, situācijas salīdzināšanai ar situāciju citās Eiropas Savienības dalībvalstīs. Latvijas apstākļos nabadzības riska sliekšņa noteikšana atbilstoši Eiropas Savienības metodoloģijai neesot ekonomiski pamatota un samērīga ar sabiedrības interesēm. Personas ienākumiem būtu jāaug nevis no valsts sniegtajiem pabalstiem, bet gan no darbā gūtajiem ienākumiem un no valsts ekonomiskās attīstības kopumā.

Nabadzības problemātika esot daudzdimensionāla. Nabadzības cēlonis varot būt gan zemi un nepietiekami ienākumi, gan arī šķēršļi, kas kavē iesaistīšanos nodarbinātībā. Nabadzības mazināšana neesot panākama tikai ar valsts vai pašvaldības nodrošinātā finansiālā atbalsta palielināšanu konkrētām mērķa grupām, vienlaikus neuzlabojot iedzīvotāju iespējas saņemt atbilstošus veselības aprūpes pakalpojumus, iegūt kvalitatīvu izglītību un iekļauties darba tirgū atbilstoši savām spējām un zināšanām.

Sociāli atbildīgas valsts princips uzliekot valstij pienākumu rūpēties par cilvēka cienīga dzīves līmeņa nodrošināšanu un aizsardzību sociālā riska gadījumā. Sociāli atbildīgs esot tāds risinājums, kura rezultātā atsevišķu personu tiesiskās intereses ir saskaņotas ar visas sabiedrības interesēm. Esot jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt līdzsvaru starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību. Liela nozīme esot arī paša cilvēka atbildībai un pienākumam

rūpēties par sevi un tuviniekiem, kā arī aktīvi iesaistīties savu sociālo problēmu risināšanā.

Valsts fiskālās telpas ierobežojumu dēļ plānā noteiktos pasākumus neesot iespējams pilnā mērā īstenot, tādēļ 2020. gada valsts budžeta veidošanas procesā prioritārais pasākums „Atbalsts minimālā ienākumu līmeņa palielināšanai" ticis atbalstīts ierobežotā apjomā.

Turklāt atbalsts iedzīvotājiem ar ļoti zemiem ienākumiem esot skatāms kā komplekss pasākumu kopums, kas īstenojams gan monetārā izteiksmē kā tiešais finansiālais atbalsts, gan tādu pakalpojumu un atvieglojumu veidā, kuri radot tiešu pozitīvu ietekmi uz trūcīgo mājsaimniecību izdevumu pozīcijām.

Būtiskākais priekšnosacījums cilvēka spējai nodrošināt savu labklājību esot pastāvīgi ienākumi un spēja sevi realizēt darba tirgū, tādējādi veidojot no sociālajiem pabalstiem un pakalpojumiem neatkarīgu dzīvi. Tādēļ iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem sniegtajam valsts vai pašvaldību atbalstam vajagot būt ekonomiski pamatotam, samērīgam ar sabiedrības interesēm un balstītam uz valsts un pašvaldības finansiālajām iespējām, saglabājot personas motivētu iesaisti darba tirgū, sekmējot iedzīvotāju spēju gūt pastāvīgus ienākumus un nodrošinot atbilstošu labklājības līmeni.

Papildu paskaidrojumā Ministru kabinets norāda, ka trūcīgas personas ienākumu līmenis no tā ieviešanas 2003. gadā līdz 2011. gadam tika noteikts 50 procentu apmērā no minimālās mēneša darba algas un tādējādi bija saistīts ar noteiktu ekonomisku rādītāju, savukārt kopš 2011. gada esot atkarīgs no attiecīgajā gadā panāktās vienošanās ar Latvijas Pašvaldību savienību.

Ministru kabinets atzīst trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmeni par nabadzības riska novēršanai nepietiekamu neadekvāti zemā un nepietiekamā ienākumu atbalsta dēļ, tāpēc nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanu esot izvirzījis par vienu no saviem uzdevumiem un paredzējis pakāpeniski pilnveidot minimālo ienākumu atbalsta sistēmu.

4. Pieaicinātā persona – Saeima – norāda, ka likumdevējs ir likumā noregulējis vairākus svarīgus ar sociālo atbalstu personām ar zemiem ienākumiem saistītus jautājumus un izveidojis Satversmes 109. pantam atbilstoša sociālā nodrošinājuma garantēšanai nepieciešamo tiesisko ietvaru.

Apstrīdētajā normā noteiktais vidējais ienākumu līmenis, kas pašvaldībai dod tiesības atzīt ģimeni (personu) par trūcīgu, pats par sevi nevarot aizskart Satversmē garantētās pamattiesības, jo valsts un pašvaldības nodrošinot sociālās

drošības pasākumus ne tikai tām personām, kuru vidējie ienākumi nepārsniedz 128,06 *euro*, bet arī personām, kuru vidējie ienākumi ir lielāki.

Tiesības uz sociālā atbalsta pasākumiem esot arī maznodrošinātām personām. Maznodrošinātām personām lielā mērā tiekot nodrošināti tādi paši sociālā atbalsta pasākumi kā trūcīgām personām. Maznodrošinātām personām saskaņā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 35. panta piekto daļu esot nodrošinātas arī tiesības uz dzīvokļa pabalstu. Pašvaldība maznodrošinātām un trūcīgām ģimenēm (personām) varot noteikt arī citādu palīdzību to pamatvajadzību apmierināšanai. Līdz ar to apstrīdētajā normā noteiktais vidējais ienākumu līmenis, kas dod pašvaldībai tiesības atzīt personu par trūcīgu, bet personai – tiesības uz sociālā atbalsta pasākumiem, kas pienākas trūcīgām personām, neesot šķērslis tam, lai atbilstoši sociālā atbalsta pasākumi tiktu nodrošināti arī maznodrošinātām personām, proti, personām, kuru vidējie ienākumi ir lielāki par trūcīgas personas vidējiem ienākumiem.

Valstij esot pienākums savas saistības sociālo tiesību jomā samērot ar savām ekonomiskajām iespējām, lai netiktu apgrūtināta citu valsts pienākumu izpilde, tostarp citu sociālo tiesību realizēšana. Palīdzība trūcīgām un maznodrošinātām personām neesot atkarīga no personas veiktajām iemaksām, bet gan no valstij un pašvaldībām pieejamiem finanšu līdzekļiem, tāpēc valstij būtu piešķirama plaša rīcības brīvība tāda normatīvā regulējuma pieņemšanā, kas paredz palīdzību personām ar zemiem ienākumiem.

Likumdevējs esot likumā noteicis sociālās palīdzības mērķi, proti, sniegt materiālu atbalstu trūcīgām, maznodrošinātām un krīzes situācijā nonākušām personām, lai nodrošinātu to pamatvajadzību apmierināšanu un veicinātu darbspējīgo personu līdzdarbību savas situācijas uzlabošanā. Minēto mērķi varot uzskatīt par vienu no pamatprincipiem, kas jāievēro, nosakot sociālās palīdzības nodrošināšanas kārtību un attiecīgo aprēķinu metodes. Likumdevējs Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. panta trešās daļas 2. punktā esot noteicis arī to, kādi ienākumi netiek ņemti vērā, nosakot sociālos pakalpojumus vai sociālo palīdzību saņemošas personas materiālos resursus. Turklāt, pieņemot Sociālā uzņēmuma likumu un Sabiedriskā labuma organizāciju likumu, likumdevējs esot veicinājis privātā sektora iesaisti trūcīgo un sociāli mazaizsargāto personu atbalstīšanā.

5. Pieaicinātā persona – Latvijas Banka – norāda, ka ienākumu sadalījums Latvijā ir viens no nevienlīdzīgākajiem Eiropas Savienībā. Arī

nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars Latvijā esot viens no augstākajiem Eiropas Savienībā. Turklāt nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars Latvijā pēdējos gados esot palielinājies, un to lielā mērā ietekmējis tieši pensijas vecuma iedzīvotāju materiālais stāvoklis.

Darbaspēka nodokļu regulējuma izmaiņas neesot efektīvākie instrumenti ienākumu nevienlīdzības un nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvara mazināšanai. Savukārt sociālie pabalsti, kas mērķēti tieši uz trūcīgo mājsaimniecību atbalstu, esot daudz efektīvāki instrumenti ienākumu nevienlīdzības un nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvara mazināšanai.

Šobrīd no ienākumu līmeņa atkarīgie pabalsti veidojot tikai 1,1 procentu no sociālajai aizsardzībai paredzētajiem izdevumiem, un to apjoms pēdējos gados esot samazinājies. Taču, pēc Latvijas Bankas ieskata, sociālās politikas veidotājiem būtu jāapsver iespēja palielināt šo izdevumu īpatsvaru Latvijas sociālās aizsardzības sistēmā.

Kopš 2009. gada ienākumu līmenis, kas ļauj ģimeni (personu) atzīt par trūcīgu, neesot mainījies, bet tā pirktspēja atbilstoši 1. kvintiles mājsaimniecību patēriņa grozam esot samazinājusies par 10 procentiem.

Metodoloģija, pēc kādas aprēķināms ienākumu līmenis, ar kādu ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, būtu jāskata kopā ar pabalstiem un citiem labumiem, kas ģimenei (personai) kļūst pieejami, iegūstot trūcīgas ģimenes (personas) statusu. Pēc Latvijas Bankas ieskata, minētā sociālā atbalsta intensitātei vajadzētu būt atkarīgai no ģimenes (personas) faktiskā ienākumu līmeņa, lai novērstu nevienlīdzīgu attieksmi pret tām ģimenēm (personām), kuru ienākumi ir tuvu noteiktajam slieksnim, bet virs tā, un mazinātu nabadzības slazda iespējamību Latvijā.

Valsts un pašvaldību finansiālās iespējas paaugstināt ienākumu līmeni, ar kādu ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, neesot strikti ierobežotas. Atbilstoši vispārējiem budžeta veidošanas principiem papildu budžeta izdevumus, kas rastos, ja šis līmenis tiktu paaugstināts, būtu iespējams finansēt, attiecīgi sašaurinot citu no budžeta līdzekļiem finansētu funkciju realizēšanu vai pat atsakoties no to realizēšanas, vai arī rodot papildu finansējumu ar augstāku nodokļu ieņēmumu palīdzību. Izdarot šādu izvēli, būtu jāņem vērā sabiedrības kopējās intereses un jāsamēro ieguvumi no šādas politikas realizēšanas ar zaudējumiem no tautsaimniecības aktivitātes pazeminināšanās, ko radītu kopējā nodokļu sloga pieaugums.

6. Pieaicinātā persona – Latvijas Pašvaldību savienība – norāda, ka likumdevējs kopš Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma spēkā stāšanās ir paplašinājis sociālās palīdzības saņēmēju mērķa grupu, kā arī sociālās palīdzības saturu, bet nav piešķīris tam atbilstošus valsts budžeta līdzekļus.

Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā 2017. gadā izdarīti grozījumi. Ar tiem likumdevējs esot mainījis sociālās palīdzības mērķi. Vairs neesot paredzēts, ka sociālā palīdzība nodrošināma tikai krīzes situācijā. Likumdevējs, iespējams, esot reaģējis uz to, ka ienākumi no algota darba, valsts sociālā nodrošinājuma pabalstiem, vecuma pensijas u. c. avotiem var būt zemi un tā ir nevis īslaicīga krīzes situācija, bet gan ilgstošs, nemainīgs stāvoklis. Tādējādi pašvaldībām esot noteiktas jaunas funkcijas, bet neesot nodrošināti papildu finanšu līdzekļi.

Izņēmums bijis sociālekonomiskās krīzes laiks, kad Latvijā īstenota Sociālās drošības tīkla stratēģija, kurā paredzētie pasākumi bija vērsti uz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Tajā laikā valsts esot līdzfinansējusi 50 procentus no garantētā minimālā ienākuma (turpmāk – GMI) pabalstam un 20 procentus no dzīvokļa pabalstam izlietotajiem līdzekļiem. Šī stratēģija esot īstenota no 2009. gada līdz 2011. gadam. Tā esot pierādījusi, ka valsts budžeta līdzfinansējums sociālās palīdzības pabalstu izmaksāšanai ir efektīvs līdzeklis, ar ko var nodrošināt sabiedrības trūcīgākās daļas tiesības uz sociālo palīdzību.

Esot būtiski uzsvērt, ka ģimenes ar bērniem, kā arī personas ar invaliditāti un to ģimenes faktiski atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. pantam kvalificējas trūcīgas ģimenes (personas) statusam pat tad, ja to ienākumi pārsniedz 128,06 *euro* katram ģimenes loceklim.

Trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis 2012. gadā noteikts konstantā apmērā un kopš tā laika neesot pārskatīts. Tomēr pašvaldības, kuru kompetencē ir maznodrošinātas personas ienākumu līmeņa noteikšana, atbilstoši sociālekonomiskajai situācijai un sava budžeta iespējām pārskatot šo līmeni, lai nodrošinātu iedzīvotājiem atbalstu pamatvajadzību apmierināšanai.

Ministru kabinets ar 2014. gada 30. oktobra rīkojumu Nr. 619 „Par koncepciju „Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu”” esot pieņēmis lēmumu par minimālā ienākumu līmeņa metodiku. Proti, tas esot noteikts 40 procentu apmērā no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas, pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju, piemērojot ekvivalences skalu (1; 0,7; 0,7), ņemot vērā Latvijas demogrāfisko situāciju un piešķirot lielāku ekvivalento svaru bērniem, nekā to paredz Eiropas Savienības metodoloģija.

Lai sociālā atbalsta sistēma nekļūtu par iemeslu personu atkarībai no pabalstiem, esot būtiski sabalansēt pabalstu apjomus ar atalgojuma līmeni visā valsts teritorijā. Valstij, nosakot trūcīgas personas statusam atbilstošu ienākumu līmeni, būtu jāņem vērā tā saistība ar minimālo darba algu. Sociāli atbildīgā valstī tieši minimālās algas apmērs būtu jāsaista ar minimālo finansējumu, kas nepieciešams viena strādājošā un viena apgādājamā bērna pamatvajadzību apmierināšanai. Neesot pieļaujama tāda situācija, ka persona darbspējas vecumā nestrādā un nav motivēta līdzdarboties savas situācijas uzlabošanā, bet no sociālās palīdzības sistēmas saņem tikpat vai pat vairāk nekā strādājošais. Savukārt minimālās algas un trūcīguma līmeņa proporcija būtu jānosaka politiski.

7. Pieaicinātā persona – biedrība „Latvijas pašvaldību sociālo dienestu vadītāju apvienība” – norāda, ka pašreizējā maznodrošinātas un trūcīgas ģimenes (personas) statusa noteikšanas kārtība un valsts un pašvaldību sociālā atbalsta pasākumi nenodrošina nepieciešamo sociālo atbalstu, pamatvajadzību apmierināšanu un cilvēka cienīgu dzīvi.

Valstij esot pienākums noteikt tādu valsts sociālā nodrošinājuma apmēru, kas pienācīgi nodrošinātu visu pamatvajadzību apmierināšanu un cilvēka cieņu. Sociālās drošības sistēmas ietvaros pašvaldību sniegtā sociālā palīdzība neesot pietiekama, lai trūcīgo un maznodrošināto personu vidū novērstu nabadzības risku un mazinātu tās dziļumu. Pašvaldības sociālajai palīdzībai atvēlot vien tik daudz finansējuma, cik pieļaujot katras pašvaldības budžets. Rezultātā liela personu grupa nonākusi sociālas atstumtības stāvoklī, jo šo personu iespējas iegūt izglītību, apmeklēt kultūras un sporta pasākumus, kā arī saņemt veselības aprūpes pakalpojumus esot ierobežotas.

Ienākumu līmenim, ar kādu ģimene (persona) tiek atzīta par trūcīgu, būtu objektīvi jāaptver visu to personu loks, kuras nespēj nodrošināt sevi vismaz pamatvajadzību līmenī. Savukārt sniegtajai sociālajai palīdzībai vajadzētu būt tādai, lai tā apmierinātu trūcīgu personu vajadzības, veicinātu šo personu iesaistīšanos sabiedrības dzīvē, kā arī radītu tām vēlmi atgriezties darba tirgū. Lai noteiktu šādu līmeni, esot jādefinē personas vajadzības, jāizvērtē iespējamā katrai riska grupai piešķiramā atbalsta sistēma un jāaprēķina, cik daudz finanšu līdzekļu tai vajadzēs. Apstrīdētajā normā noteiktais ienākumu līmenis, ar kādu ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, ilgstoši neesot pārskatīts, tāpēc apvienība piekrītot pieteikumā norādītajam, ka šobrīd trūcīgas ģimenes (personas) atbalsta pasākumi esot nepieciešami daudz lielākam iedzīvotāju skaitam.

8. Pieaicinātā persona – sociālās politikas eksperte Ruta Zilvere – norāda, ka nepieciešams paaugstināt gan trūcīgas personas ienākumu slieksni, gan pabalstu apmērus un atvieglot trūcīgo personu situāciju, taču neuzskata, ka būtu konstatējams pietiekams pamats apstrīdētās normas atzīšanai par neatbilstošu Satversmes 109. pantam.

Apstrīdētajā normā noteiktajam ienākumu slieksnim neesot absolūta rakstura attiecībā uz trūcīgas personas statusu. Esot vairāki valsts pabalsta veidi, kuri netiekot ņemti vērā, nosakot trūcīgas ģimenes (personas) vidējo ienākumu apmēru. Turklāt arī tādai ģimenei (personai), kuras ienākumi kļūst augstāki par trūcīgas ģimenes (personas) vidējo ienākumu slieksni, joprojām esot pieejama sociālā palīdzība, bet nu jau kā maznodrošinātai ģimenei (personai).

Sociālās palīdzības piešķiršanai būtiskā vidējo ienākumu sliekšņa noteikšanā varot izmantot arī preču un pakalpojumu groza metodi, aprēķinot, cik vidēji izmaksā cilvēka pamatvajadzību apmierināšanai nepieciešamie pakalpojumi un preces. Taču sociālās politikas praksē šo metodi lielākā daļa Eiropas Savienības valstu neizmantojot. Arī Latvijā šāda veida statistika netiekot akumulēta. Tāpēc tiesībsarga argumentus par pamatvajadzību apmierināšanai vajadzīgajiem izdevumiem kā iespējamo slieksni uz pieeju sociālajai palīdzībai neesot iespējams nedz apstiprināt, nedz noliegt.

Tā kā trūcīgas personas statuss dod tiesības uz sociālo palīdzību, kuras sniegšana iedzīvotājiem ir viena no pašvaldības autonomajām funkcijām, demokrātiskas valsts principam neatbilstu trūcīgas ģimenes (personas) vidējo ienākumu sliekšņa noteikšana, neņemot vērā pašvaldību viedokli, jo tieši pašvaldības esot tās, kas sniedz sociālo palīdzību trūcīgām ģimenēm (personām).

Pilnībā izvairīties no pabalstu slazdu riska neesot iespējams, bet to varot minimizēt. Pozitīvi esot vērtējams tas, ka tiek noteikti vairāki atšķirīgi ienākumu sliekšņi (trūcīgas un maznodrošinātas personas ienākumu sliekšņi), kuri dod tiesības uz sociālo palīdzību. Būtu pat vēlami vēl vairāki ienākumu sliekšņi, lai minimizētu risku, ka persona nonāk ilgstošā atkarībā no sociālās palīdzības un zaudē motivāciju aktīvi līdzdarboties savas materiālās situācijas uzlabošanā.

Satversme un starptautiskie pamattiesību instrumenti, jo īpaši Pārskatītā Eiropas Sociālā harta, paredzot tiesības uz sociālo palīdzību, taču nevienā no šiem dokumentiem neesot tādu konkrētu normu, kuras noteiktu, kādas personas un kādā kārtībā atzīstamas par trūcīgām un attiecīgi var iegūt tiesības uz sociālo palīdzību.

Trūcīgas ģimenes (personas) vidējo ienākumu aprēķina metodoloģijas esībai vai neesībai no personas individuālo tiesību viedokļa neesot nozīmes. Laba metodoloģija esot tikai racionālas sociālās politikas veidošanas instruments. Turklāt neviena metodika nekādā veidā neierobežojot likumdevēja tiesības to ignorēt vai modificēt tās pielietojumu budžeta apspriešanas procesā vai pirmsvēlēšanu laikā, vadoties no politiskiem vai ekonomiskiem apsvērumiem.

Neesot pamata apgalvot, ka Latvija nav regulāri pārskatījusi sociālās aizsardzības, tostarp sociālās palīdzības, līmeni. Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā, īpaši tā 5. panta trešās daļas 2. punktā, esot paaugstinājuši trūcīgas personas ienākumu slieksni vairākām personu grupām. Laikā kopš 2009. gada esot veikti vairāki uzlabojumi sociālās drošības sistēmā, piemēram, ievērojami palielināti ģimenes pabalsti un ieviesti jauni sociālās palīdzības pakalpojumi (piemēram, atlaides maksai par elektrību, bezmaksas transports).

Esot jāņem vērā tas, ka relatīvās nabadzības izplatību sabiedrībā ietekmē gan darba algu sadalījums, gan nodokļu politika, gan sociālie maksājumi. Individuālā līmenī pie dzīvošanas zem nabadzības sliekšņa novedot daudzi gan subjektīvi, gan objektīvi faktori, tostarp nodarbināto skaits mājsaimniecībā, personu izglītības līmenis un prasmes, tostarp arī sociālās prasmes. Līdz ar to būtu nesamērīgi pasludināt trūcīgas personas ienākumu slieksni par galveno atbildīgo faktoru vai pat galveno iemeslu izteiktajai ienākumu nevienlīdzībai sabiedrībā.

Neesot pietiekamas informācijas, lai kaut aptuveni noteiktu cilvēka cienīgai dzīvei nepieciešamo resursu apjomu un izteiktu apgalvojumus par trūcīgu mājsaimniecību skaitu un to iespējām izmantot tiesības uz sociālo palīdzību. Taču būtu pārspīlēti apgalvot, ka Latvijā masveidīgi tiek pārkāptas cilvēka tiesības uz cilvēka cienīgu dzīvi.

9. Pieaicinātās personas – socioloģijas ekspertes Latvijas Universitātes Socioloģijas nodaļas vadītāja asociētā profesore *Dr. sc. soc.* Baiba Bela un Latvijas Universitātes asociētā profesore *Dr. sc. soc.* Līga Rasnača – norāda, ka apstrīdētajā normā noteiktais trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu slieksnis ir neadekvāts un pazemojošai nabadzībai šobrīd pakļauti daudz vairāk cilvēku nekā tiek atzīti par trūcīgiem.

Trūcīgas ģimenes (personas) vidējo ienākumu sliekšņa neatbilstību varot pamatot, to salīdzinot ar minimālo algu un relatīvās nabadzības slieksni. Taču abi šie rādītāji esot relatīvi un tikai ilustrējot sakarību starp ekonomisko situāciju valstī

un iedzīvotāju ienākumiem, nevis parādot, kādu dzīves līmeni ar šiem ienākumiem iespējams nodrošināt. Tāpēc vidējo ienākumu sliekšņa neatbilstību esot vēlams pamatot ar tādiem materiālās nenodrošinātības rādītājiem, kas pārliecinoši atspoguļotu to, ko cilvēki var atļauties ar to rīcībā esošajiem ienākumiem segt un kāds ir tas ienākumu līmenis, kad situācija kļūst kritiska. Proti, to, ko ar savā rīcībā esošajiem ienākumiem cilvēki var atļauties, atklājot dažādi rādītāji, kas saistīti ar materiālo nenodrošinātību un mājsaimniecības izdevumu segšanu. Apsekojumā „Eiropas Savienības statistika par ienākumiem un dzīves apstākļiem" (EU SILC) materiālā nenodrošinātība esot definēta kā tādu iemeslu kopums, kuri mājsaimniecībai liedz pieeju noteiktiem materiāliem labumiem. Šajā apsekojumā minētos ikdienas izdevumus varot uzskatīt par Eiropā pieņemta pienācīga dzīves standarta minimumu.

Joprojām ļoti daudzi iedzīvotāji ar zemiem ienākumiem izjūtot ekonomisko spriedzi – šādu personu īpatsvars esot 65,9 procenti no visām nabadzības riskam pakļautajām personām. Savukārt 24 procenti no nabadzības riskam pakļautajiem izjūtot arī dziļu materiālo nenodrošinātību – nevarot atļauties segt vismaz četras no deviņām vajadzībām, kuras par būtiskām atzītas Eiropas Savienības veidotajā statistikā.

Pamatojot to, cik lielā mērā 128,06 *euro* slieksnis ir novecojis laikā kopš 2009. gada, noderīgākā esot Centrālās statistikas pārvaldes sagatavotā statistika. Tā uzskatāmi parādot, ka atbalsts mājsaimniecību vajadzību apmierināšanai ir nepieciešams jau tad, ja vidējie ienākumi atbilst 60 procentiem no ienākumu mediānas valstī. Tā parādot arī to, ka 128,06 *euro* slieksnis bija adekvāts krīzes gados, bet šobrīd jau pilnībā zaudējis saikni ar sociālekonomisko realitāti.

Valsts pētījumu programmas SUSTINNO (2014–2017) ietvaros 2015. gadā veikta aptauja „Pētījums par nabadzības un sociālās atstumtības riskiem". Respondentu atbildes skaidri pierādot, ka ar ienākumiem 128,06 *euro* apmērā personas nevar atļauties gandrīz neko no tā, kas nepieciešams kvalitatīvai dzīvei un atpūtai. Gandrīz neko no tā nevarēšot atļauties arī par trūcīgām personām atzītās ģimenes (personas) saskaņā ar jauno plānu, kas šādas ģimenes (personas) vidējo ienākumu slieksni paredz 198 *euro* apmērā. Turklāt jāņem vērā, ka ienākumu un izdevumu rādītāji raksturo situāciju 2015. gadā un šobrīd šo pašu izdevumu segšanai būtu vajadzīga daudz lielāka summa.

Kopumā statistikas dati liecinot par ļoti zemu dzīves standartu un smagiem sadzīves apstākļiem, kādos spiesti dzīvot cilvēki ar zemiem ienākumiem. Ja smagos apstākļos dzīvo atsevišķi indivīdi, tad pastāvot iespēja, ka iemesls ir viņu

nespēja uzņemties atbildību par savu dzīvi un savas ģimenes labklājību. Taču nabadzības riskam Latvijā esot pakļauta vairāk nekā piektā daļa sabiedrības. Šo personu iespējas esot ierobežotas visās dzīves jomās. Tas liecinot par sistēmiskām problēmām sabiedrības līmenī. Valsts neesot spējusi efektīvi aizsargāt un atbalstīt visgrūtākajā situācijā esošos Latvijas iedzīvotājus.

Tā kā nabadzības riska slieksnis statistikā tiek noteikts katru gadu, tas esot mainīgs, aprēķināts atbilstoši reprezentatīviem, pārbaudītiem datiem un tāpēc varot kalpot par orientieri ģimenes (personas) trūcīguma līmeņa noteikšanā. Eiropas Savienības līmeņa diskusijās par sociālajām tiesībām un sociālo drošību priekšplānā izvirzīts jautājums par cilvēka cienīgu dzīvi, nevis izdzīvošanu minimālos apstākļos. Tādēļ tāda pieeja, saskaņā ar kuru par trūcīguma slieksni tiek izmantoti ienākumi 40 procentu apmērā no nacionālā ekvivalentā patērētāja rīcībā esošā ienākuma mediānas, turklāt izejas datus ņemot ar piecu gadu nobīdi, nevarot tikt atzīta par cilvēktiesībām un Eiropas Savienības sociālās politikas nostādnēm atbilstošu, tālredzīgu un ilgtspējīgu.

Daudzās Eiropas Savienības valstīs šo ar vidējiem ienākumiem kā makroekonomikas rādītāju saistīto nabadzības sliekšņa aprēķinu skatot kompleksi, kopsakarā ar zinātniski pamatotiem atsauces ienākumu aprēķiniem. Sociālā atbalsta piešķiršana tiekot samērota ne tikai mehāniski ar nabadzības riska slieksni, bet arī ar tiem ienākumiem, kādi nepieciešami normāla dzīves standarta nodrošināšanai, lai plaisa starp vidējo dzīves līmeni un trūcīgāko personu dzīves līmeni nebūtu pārāk liela un būtiskas vajadzības nepaliktu bez nodrošinājuma.

Latvijā trūcīgas personas ienākumu līmeņa noteikšanā būtu ieteicams ievērot Eiropas Savienībā pieņemtos 60 procentus no nacionālā ekvivalentā patērētāja rīcībā esošā ienākuma mediānas. Tādējādi Latvijas iedzīvotāji netiktu nostādīti sliktākā stāvoklī salīdzinājumā ar citu Eiropas Savienības dalībvalstu iedzīvotājiem. Tas būtu jāievēro vismaz vienota maznodrošinātas personas ienākumu līmeņa noteikšanā. Nosakot trūcīguma līmeni, esot svarīgi, lai tas mainītos atbilstoši ekvivalento patērētāju rīcībā esošo ienākumu mediānai ne retāk kā reizi piecos gados un lai tiktu lietoti jaunākie pieejamie dati. Salīdzinājumā ar citām Eiropas Savienības un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas valstīm Latvijā izdevumi trūcīgo personu atbalstam esot zemi un neveidojot ievērojamu daļu no visiem sociālajiem izdevumiem, tāpēc tos esot iespējams celt un saskaņot ar citiem sociālo maksājumu minimālajiem apmēriem.

Neesot pamata uzskatīt, ka zems sociālais nodrošinājums sekmē iesaisti darba tirgū. Labklājības ministrijas sniegtie dati par 2018. gadu parādot, ka no

visām personām, kuras saņēmušas ienākumu testētu pašvaldības palīdzību, nestrādājošas pilngadīgas personas, kurām nav invaliditātes un kuras neatrodas bērna kopšanas atvaļinājumā, ir tikai 19,5 procenti. Vairums sociālās palīdzības saņēmēju esot nepilngadīgie, pensijas vecuma personas vai personas ar invaliditāti. Šādām personām pamatā objektīvu apstākļu dēļ neesot iespēju iesaistīties darba tirgū un pašu spēkiem sekmēt savu labklājību. Savukārt attiecībā uz pilngadīgiem un nestrādājošiem palīdzības saņēmējiem pētījumi rādot, ka pietiekams sociālais atbalsts tieši veicina, nevis kavē cilvēku iesaisti darba tirgū.

Eiropas Savienības dalībvalstīs, kur ir augsts sociālā atbalsta līmenis, saglabājoties arī augsts nodarbinātības līmenis. Latvijā sociālās aizsardzības budžets veidojot 31,2 procentus no budžeta izdevumiem, turpretī Eiropas Savienībā – vidēji 40,2 procentus no budžeta izdevumiem. Turklāt esot jāņem vērā, ka iesaiste darba tirgū prasa papildu ieguldījumus. Ierobežots sociālā atbalsta apjoms samazinot cilvēku izredzes veiksmīgi iesaistīties darba tirgū gan tieši, piemēram, tādēļ, ka trūkst finanšu transportam vai mobilajiem sakariem, gan arī netieši, jo ierobežo, piemēram, iespējas uzturēt sociālos kontaktus, veselīgu dzīvesveidu un plašākas informācijas pieejamību. Turklāt mūsdienās iesaistei darba tirgū aktuāla kļuvusi arī digitālā pieejamība. Visbeidzot, pētījumi rādot, ka iedzīvotāji, kuriem objektīvi ir tāda iespēja, daudz labprātāk izkļūst no trūcīgas personas statusa nekā uzkavējas attiecīgajā sociālajā telpā.

Neesot pamata arī uzskatam, ka trūcīgas personas ienākumu līmeņa celšana Latvijā varētu mazināt cilvēku vēlmi sevi patstāvīgi nodrošināt. Labāks sociālais nodrošinājums vismaz vairākumam iedzīvotāju ar zemiem ienākumiem šo vēlmi nemazināšot. Savukārt dažu simtu tādu valsts iedzīvotāju dēļ, kuri nemaz nevēlas strādāt, nedrīkstētu tikt sistemātiski nostādīti cilvēka cieņu pazemojošā stāvoklī daudzi tūkstoši cilvēku, nenodrošinot viņiem sociālo aizsardzību tad, kad tā ir objektīvi nepieciešama.

Visbeidzot, esot jāņem vērā tas, ka nodarbinātība ir svarīgs cilvēka psiholoģiskās labklājības priekšnoteikums, jo tā ļauj viņam pašam justies un arī citu acīs tikt uztvertam kā pilnvērtīgam sabiedrības loceklim. Mūsdienās darbs esot būtiska cilvēka dzīves vērtība, kas dodot tam iespēju realizēt savus talantus un sniegt savu ieguldījumu sabiedrības attīstībā. Tas ietverot psiholoģiskajai labklājībai nepieciešamās kategorijas, piešķirot struktūru dzīvei, paverot iespējas pašrealizēties, veidot sociālus kontaktus un paaugstināt savu statusu. Turklāt nodarbinātība tiekot uzskatīta par sociālu normu. Turpretim bezdarbība ne tikai tiekot nosodīta, bet arī nenodrošinot psiholoģisku labklājību. Līdz ar to labāks

sociālais nodrošinājums un augstāks trūcīguma slieksnis paši par sevi neesot tādi faktori, kas varētu mazināt pilngadīgas darbspējīgas personas vēlmi strādāt. Vēlme būt sociāli akceptētam, dzīvot atbilstoši konkrētās sabiedrības normām un izvairīties no kauna un līdzcilvēku nosodījuma vairākumam cilvēku būšot spēcīgāks motivators. Cieņpilna valsts izturēšanās pret sabiedrības locekļiem, kuri ir vājāki, mazāk aizsargāti nekā citi un nonākuši dzīves grūtībās, drīzāk kalpotu kā līdzdarbību stimulējošs faktors, kas palīdzētu cilvēkam atgūt spēju pašam sevi nodrošināt.

10. Labklājības ministrija sniegusi Satversmes tiesai informāciju par sociālā atbalsta pasākumiem, ko pašvaldības nodrošina trūcīgām, maznodrošinātām un krīzes situācijā nonākušām ģimenēm un personām. Ministrija sagatavojusi statistikas datus par 2018. gadu. Tostarp ministrija norādījusi, ka 2018. gadā 50 447 personām bija noteikta atbilstība trūcīgas ģimenes (personas) statusam un vidēji 89 procentiem no šīm ģimenēm (personām) tika nodrošināts pašvaldības materiālais atbalsts, tostarp lielajās pilsētās materiālo atbalstu vidēji saņēma 93 procenti un novados – vidēji 87 procenti trūcīgo personu. Trūcīgām ģimenēm (personām) esot tiesības saņemt dzīvokļa pabalstu, bet pašvaldība to varot sniegt arī natūrā, nodrošinot kurināmo. Vidēji valstī 76,5 procenti no visām trūcīgām personām 2018. gadā saņēmušas dzīvokļa pabalstu. Savukārt maznodrošinātas ģimenes (personas) ienākumu līmeni, ar kādu tā iegūst attiecīgo statusu, nosakot katra pašvaldība, un tas varot būt ļoti atšķirīgs. Pabalstu krīzes situācijā saņemošo personu skaits esot relatīvi neliels, un šo pabalstu pašvaldība piešķirot situācijā, kad ģimene (persona) katastrofas vai citu no ģimenes (personas) gribas neatkarīgu apstākļu dēļ nespēj pati saviem spēkiem nodrošināt savas pamatvajadzības.

Secinājumu daļa

11. Tiesībsargs vērsies Satversmes tiesā, lūdzot atzīt apstrīdēto normu par neatbilstošu Satversmes 1. un 109. pantam, jo tā pārkāpjot Satversmes 1. pantā ietvertos cilvēka cieņas, tiesiskas valsts un sociāli atbildīgas valsts principus un nenodrošinot to, ka tiek izpildīts Satversmes 109. pantā noteiktais valsts pienākums sniegt sociālo atbalstu visām personām, kurām tas nepieciešams.

Gadījumos, kad vienlaikus apstrīdēta kādu sociālo tiesību jomā izdotu normu atbilstība gan Satversmes 1. pantā ietvertajiem principiem, gan arī

Satversmes 109. pantam, atbilstība Satversmes 1. pantam parasti tiek vērtēta kopsakarā ar Satversmes 109. pantu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2010. gada 1. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-21-01 13. punktu un 2011. gada 10. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-18-01 9. punktu*). Līdz ar to apstrīdētās normas atbilstība cilvēka cieņas principam, tiesiskas valsts principam un sociāli atbildīgas valsts principam vērtējama kopsakarā ar Satversmes 109. pantu.

11.1. Satversmes 1. pants nosaka: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika." No šajā pantā ietvertās demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas izriet valsts pienākums savā darbībā ievērot demokrātiskas tiesiskas valsts principus, tostarp arī cilvēka cieņas principu, tiesiskas valsts principu, sociāli atbildīgas valsts principu un valsts ilgtspējīgas attīstības principu.

Tiesiskas valsts princips paredz pamattiesību vispārsaistošā rakstura atzīšanu un to aizsardzību (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 5. marta sprieduma lietā Nr. 2018-08-03 11. punktu*). Savukārt cilvēka cieņa raksturo cilvēku kā augstāko demokrātiskas tiesiskas valsts vērtību (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 5. marta sprieduma lietā Nr. 2018-08-03 11. punktu*). Cilvēka cieņa kā pamattiesība piemīt ikvienam cilvēkam neatkarīgi no jebkādiem nosacījumiem (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 17.1. punktu*). Tādējādi demokrātiskā tiesiskā valstī gan likumdevējam, pieņemot tiesību normas, gan tiesību normu piemērotājam ir jārespektē cilvēka cieņa (*sk. Satversmes tiesas 2017. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2017-02-03 19.1. punktu*).

Arī sociāli atbildīgas valsts princips ir no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasināts princips. Tas, ka Latvija ir sociāli atbildīga valsts, nozīmē, ka tā ir tāda valsts, kas likumdošanā, pārvaldē un tiesas spriešanā cenšas iespējami plaši īstenot sociālo taisnīgumu. Sociāli atbildīgas valsts mērķis ir sabiedrībā izlīdzināt būtiskākās sociālās atšķirības (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 2. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-07-01 18. punktu*).

No sociāli atbildīgas valsts principa izriet valsts pienākums izveidot tādu tiesisko ietvaru, tostarp veikt institucionālus un citus pasākumus, kas ikvienam cilvēkam rada iespēju izmantot un pilnveidot savas spējas. Demokrātiskai tiesiskai valstij ir jāgādā, lai ikviens tās iedzīvotājs būtu motivēts iesaistīties sabiedrības un valsts dzīvē.

Sociālā nevienlīdzība ilgtermiņā var būtiski samazināt cilvēku ekonomisko potenciālu un izaugsmes iespējas, tādēļ sociālekonomiskās nevienlīdzības un nabadzības risku mazināšana ir būtiska arī valsts ilgtspējas aspektā. Valsts

ilgtspējīga attīstība ir tāda integrēta un līdzsvarota sabiedrības labklājības un ekonomikas attīstība, kas apmierina iedzīvotāju pašreizējās sociālās un ekonomiskās vajadzības, neapdraudot nākamo paaudžu vajadzību apmierināšanas iespējas. Primāri tā ir pašas personas atbildība – rūpēties par to, lai nodrošinātu sev tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, un tikai tad, ja persona to nespēj, valsts rūpējas par šo personu. Valsts nevar pilnībā uzņemties rūpes par ikvienas personas sociālajām un ekonomiskajām vajadzībām. Tādējādi likumdevēja pienākums ir izveidot tādu sociālo nodrošinājumu, kas vērsts gan uz cilvēka cieņas kā demokrātiskas tiesiskas valsts augstākās vērtības aizsardzību, gan uz sociālās nevienlīdzības mazināšanu un valsts ilgtspējīgu attīstību (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 17.1. punktu*).

Tātad no cilvēka cieņā balstītas sociāli atbildīgas valsts principa izriet valsts pienākums rūpēties par taisnīgu sociālo kārtību, izlīdzinot sabiedrībā būtiskākās sociālās atšķirības, sekmējot sociālo iekļaušanos, veicinot valsts ilgtspējīgu attīstību un ikvienam radot iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

11.2. Satversmes 109. pants noteic: „Ikvienam ir tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktajos gadījumos.”

Ar Satversmes 109. pantā minētajām tiesībām uz sociālo nodrošinājumu saprotamas tiesības uz dažādiem sociālā nodrošinājuma pasākumiem, tostarp tiesības uz sociālo palīdzību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2004. gada 26. marta sprieduma lietā Nr. 2003-22-01 7. punktu*). Apstrīdētā norma ietver kritēriju to ģimeņu un personu loka noteikšanai, kuras ir tiesīgas saņemt valsts un pašvaldību paredzētos trūcīgas ģimenes vai personas sociālās palīdzības atbalsta pasākumus, tāpēc šī norma ir aplūkojama Satversmes 109. panta tvērumā.

Sociālās tiesības ir tāda 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 (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-02-0106 secinājumu daļas 4. punktu*). Neapšaubot sociālo tiesību realizācijas ciešo saistību ar katras valsts iespējām, tomēr jāņem vērā, ka, balstoties uz sociāli atbildīgas valsts principu, valsts nevar atteikties no sociālo tiesību īstenošanas (*sal. sk. Satversmes tiesas 2016. gada 21. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2015-21-01 12.1. punktu*). Valstij ir pienākums

noteikt sociālo tiesību minimumu, kas efektīvi īstenojams, un turpināt sociālo tiesību pilnveidošanu.

Satversmes tiesa secina, ka Satversmes 1. pantā ietvertais no demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormas atvasinātais cilvēka cieņas princips, tiesiskas valsts princips, sociāli atbildīgas valsts princips un valsts ilgtspējīgas attīstības princips kopsakarā ar Satversmes 109. pantā ietvertajām pamattiesībām uz sociālo palīdzību paredz valstij pienākumu gadījumos, kad persona nespēj sev nodrošināt līdzekļus tādai dzīvei, kas atbilstu cilvēka cieņai, nodrošināt šai personai sociālo palīdzību un sniegt to tādējādi, lai radītu personai iespēju veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi.

Līdz ar to Satversmes 1. un 109. pants ietver valsts pienākumu sniegt personai sociālo palīdzību, kas tai rada iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

12. Tiesībsargs uzskata, ka ar apstrīdēto normu noteiktais vidējo ienākumu līmenis, pēc kura ģimeni vai personu var atzīt par trūcīgu un attiecīgi dot tai tiesības uz trūcīgām personām pieejamiem sociālā atbalsta pasākumiem, ir pārmērīgi zems. Šāds sociālais atbalsts esot nepieciešams daudz lielākam Latvijas iedzīvotāju skaitam, nekā to šobrīd pieļauj apstrīdētā norma.

Apstrīdētā norma paredz, ka persona vai ģimene, kuras vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā līdz statusa noteikšanai nepārsniedz 128,06 *euro*, ir atzīstama par trūcīgu. Personas vai ģimenes atzīšana par trūcīgu ļauj tai pretendēt uz tiem sociālās palīdzības atbalsta pasākumiem, kurus valsts un pašvaldības noteikušas trūcīgām ģimenēm un personām jeb trūcīgāko un mazāk aizsargāto iedzīvotāju grupu aizsardzībai.

Atbilstoši Noteikumu Nr. 299 2. punktam ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz iepriekš minēto ienākumu apmēru un ja:

1) tai nepieder naudas līdzekļu uzkrājumi vai īpašums, izņemot šo noteikumu 19. punktā minēto;

2) tā nav noslēgusi uztura līgumu;

3) tā nesaņem ilgstošas sociālās aprūpes un sociālās rehabilitācijas institūcijas sniegtos pakalpojumus vai tā neatrodas ieslodzījumā;

4) persona ir reģistrējusies Nodarbinātības valsts aģentūrā kā bezdarbnieks atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 37. panta pirmajai daļai. Savukārt šī norma paredz, ka personai darbspējīgā vecumā, kura vēlas

saņemt sociālās palīdzības pabalstu, izņemot pabalstu krīzes situācijā, un nestrādā (nav uzskatāma par darba ņēmēju vai pašnodarbināto saskaņā ar likumu „Par valsts sociālo apdrošināšanu"), jāreģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā kā bezdarbniekam, izņemot gadījumu, kad persona ir:

1) invaliditātes pensijas, vecuma pensijas vai valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta saņēmēja;

2) sieviete grūtniecības un dzemdību atvaļinājuma laikā, viens no bērna vecākiem vai cita persona bērna kopšanas periodā;

3) viens no bērna invalīda vecākiem, ja bērns nesaņem piemērotus aprūpes pakalpojumus;

4) persona vecumā no 15 gadiem, kura iegūst izglītību klātienē pamatizglītības, vispārējās vidējās vai profesionālās vidējās izglītības iestādē vai ir pilna laika studējošais augstskolā.

Saskaņā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. pantu sociālo palīdzību klientam sniedz, pamatojoties uz viņa materiālo resursu – ienākumu un īpašumu novērtējumu. Novērtējot klienta materiālos resursus, ņem vērā ienākumus, kas veidojas pēc nodokļu samaksas. Taču par ienākumiem neuzskata ģimenes valsts pabalstu un piemaksas pie šā pabalsta, bērna ar invaliditāti kopšanas pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana, pabalstu par asistenta izmantošanu, pabalstu transporta izdevumu kompensēšanai personai ar invaliditāti, kurai ir apgrūtināta pārvietošanās, pabalstu ar celiakiju slimam bērnam, pabalstus bērna piedzimšanas un personas nāves gadījumā, kā arī šajā likumā noteiktos pašvaldības sociālās palīdzības pabalstus (*sk. Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. panta trešās daļas 1. un 2. punktu*).

Līdz ar to apstrīdētajā normā noteiktais ģimenes vai personas vidējo ienākumu līmenis, ar kādu tā atzīstama par trūcīgu, ir viens no būtiskākajiem faktoriem, no kura ir atkarīgs tas, cik plašam personu lokam tiek paredzētas tiesības saņemt trūcīgai ģimenei vai personai paredzēto sociālo palīdzību pamatvajadzību apmierināšanai. Turklāt jāņem vērā, ka kopējo ģimenes vai personas faktiski saņemto ienākumu vidējais līmenis, ar kādu tā atzīstama par trūcīgu, var būt lielāks, ja tai tiek izmaksāts kāds no Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. panta trešās daļas 2. punktā minētajiem pabalstiem. Šis punkts spēkā esošajā redakcijā izteikts ar 2011. gada 15. decembra likumu „Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā" un 2017. gada 12. janvāra likuma „Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības

likumā” 2. pantu, kas paredzēja papildināt šo normu ar vārdiem „ģimenes valsts pabalstu”.

Satversmes tiesa norāda, ka Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 5. panta trešās daļas 2. punktā minētie pabalsti, kas netiek iekļauti trūcīgas ģimenes vai personas vidējo ienākumu aprēķinā, ir piešķirti katrs savam mērķim un katrs savā apmērā, kas vērsts uz katra konkrētā mērķa izpildi. Piemēram, ģimenes valsts pabalsta un piemaksas pie šā pabalsta mērķis ir segt ģimenei papildu izdevumus, kas rodas saistībā ar bērna vai jaunieša uzturēšanu. Bērna ar īpašām vajadzībām kopšanas pabalsta mērķis ir sniegt atbalstu ģimenēm, kurās ir bērns ar smagiem funkcionāliem traucējumiem, sakarā ar papildu izdevumiem, kas rodas tāpēc, ka bērnam ir nepieciešama īpaša kopšana. Pabalstu saistībā ar bērna piedzimšanu mērķis pamatā ir nodrošināt vecāku klātbūtni bērnam viņa dzīves pirmajos gados un segt papildu izdevumus, kas rodas saistībā ar bērna piedzimšanu. Savukārt dzīvokļa pabalsta mērķis ir palīdzēt ģimenei vai personai nodrošināt mājokli.

Par trūcīgas personas vidējiem ienākumiem apstrīdētās normas izpratnē atbilstoši Noteikumu Nr. 299 14. punktam nav uzskatāmi arī pašvaldības iepriekš izmaksātie sociālās palīdzības pabalsti un sociālās garantijas bārenim un bez vecāku gādības palikušam bērnam pēc ārpusģimenes aprūpes beigšanās, kā arī naudas līdzekļi, kas iegūti no labdarības fondiem, studējošā kredīts un sociālo kampaņu rezultātā gūtais materiālais labums. Noteikumu Nr. 299 14. punkts kopš šo noteikumu spēkā stāšanās 2010. gada 1. aprīlī nav grozīts.

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka Noteikumu Nr. 299 14. punktā noteiktajiem atbalsta pasākumiem ir konkrēts mērķis un tie tiek izmaksāti pie noteiktām iedzīvotāju grupām piederīgām personām, tāpēc tie nav vērtējami kā tādi, kuri primāri izmantojami trūcīgās personas vai tās ģimenes locekļu pamatvajadzību nodrošināšanai (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 22.2. punktu*).

Tādējādi vidējo ienākumu maksimālā robeža, ar kādu ģimene vai persona var tikt atzīta par trūcīgu un tādējādi pretendēt uz sociālā atbalsta pasākumiem pamatvajadzību apmierināšanai personām un ģimenēm ar viszemākajiem ienākumiem, ir visām ģimenēm un personām vienāda – 128,06 *euro* katrai personai vai katram ģimenes loceklim, un šo summu veido tādi ienākumi, kas nav piešķirti konkrētam mērķim un tāpēc var tikt izlietoti dažādiem mērķiem.

Līdz ar to apstrīdētā norma paredz, ka uz sociālā atbalsta pasākumiem pamatvajadzību apmierināšanai trūcīgām personām ir tiesības ģimenei vai

personai, kuras vidējie ienākumi uz vienu personu nepārsniedz 128,06 *euro* mēnesī.

Līdz ar to Satversmes tiesai jāizvērtē, vai apstrīdētā norma, paredzot vidējo ienākumu līmeni, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, un tādējādi regulējot to personu loku, kuras ir tiesīgas saņemt trūcīgām personām paredzēto sociālo palīdzību, atbilst Satversmes 1. un 109. pantam.

13. Īstenojot sociālās tiesības, valsts bauda rīcības brīvību, ciktāl tā ir saprātīgi saistīta ar valsts ekonomisko situāciju, tomēr šī rīcības brīvība nav neierobežota. Tiesu varai ir pienākums izvērtēt, vai valsts ir ievērojusi šīs rīcības brīvības robežas (*sal. sk. Satversmes tiesas 2007. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2007-13-03 8.4. punktu*).

No Satversmes 1. un 109. pantā ietvertās prasības nodrošināt to, lai katra persona varētu dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, izriet attiecīgs valsts pozitīvais pienākums. Tātad, lai izskatāmajā lietā izvērtētu, vai valsts ir izpildījusi šo savu pienākumu, jāpārbauda, vai:

1) likumdevējs ir veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju izmantot sociālās tiesības;

2) šie pasākumi veikti pienācīgi, proti, personām ir nodrošināta iespēja izmantot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā;

3) ir ievēroti vispārējie tiesību principi (*sal. sk. Satversmes tiesas 2017. gada 15. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-11-01 14. punktu un 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 17.4. punktu*).

14. Satversmes tiesa visupirms noskaidros, vai valsts ir veikusi pasākumus, lai nodrošinātu ikvienai personai iespēju izmantot sociālās tiesības.

14.1. Sociālās palīdzības mērķis ir sniegt materiālu atbalstu trūcīgai, maznodrošinātai vai krīzes situācijā nonākušai ģimenei vai personai, lai nodrošinātu tās pamatvajadzības un veicinātu darbspējīgas personas līdzdarbību savas situācijas uzlabošanā.

Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmā daļa paredz, ka ienākumu un materiālā stāvokļa līmeni, kuru nepārsniedzot ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona tiek atzīta par trūcīgu, un kārtību, kādā ģimene vai persona tiek atzīta par trūcīgu, nosaka Ministru kabinets. Šā panta otrā daļa paredz, ka pašvaldība saistošajos noteikumos var paredzēt labvēlīgākus nosacījumus ģimenes vai personas atzīšanai par trūcīgu.

Tiesībsargs norāda, ka neviena pašvaldība nav noteikusi lielāku vidējo ienākumu apmēru ģimenes vai personas atzīšanai par trūcīgu. Ministru kabinets savukārt skaidro, ka pašvaldībām nemaz nebūtu tiesību noteikt citu vidējo ienākumu apmēru, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, jo to skaidri nosakot apstrīdētā norma, proti, ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro* un ja izpildās pārējie šā statusa noteikšanas kritēriji. Pašvaldības esot tiesīgas paredzēt citus, labvēlīgākus nosacījumus, piemēram, kritērijus attiecībā uz kustamā un nekustamā īpašuma izvērtēšanu (*sk. Ministru kabineta atbildes raksta 3. lp. lietas materiālu 1. sēj. 48. lp.*).

Pašvaldība trūcīgām personām no sava pamatbudžeta izmaksā pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai un dzīvokļa pabalstu. Pašvaldība ir tiesīga, izvērtējot ģimenes vai personas ienākumus, no sava pamatbudžeta izmaksāt arī citus pabalstus ģimenes vai personas pamatvajadzību apmierināšanai.

Savukārt valsts ir noteikusi vairākus atvieglojumus trūcīgām ģimenēm un personām dažādās jomās. Piemēram, tām nodrošināta bezmaksas juridiskā palīdzība, samazināta maksa par elektroenerģiju, nodrošināta nekustamā īpašuma nodokļa atlaide 90 procentu apmērā, atbrīvojums no pacienta iemaksas veselības aprūpes iestādē, zāļu vai medicīnisko ierīču izdevumu pilnīga kompensācija, kā arī samazināta maksa par vairāku kultūras iestāžu apmeklējumiem (*sk.: Atvieglojumi un palīdzība trūcīgām un maznodrošinātām ģimenēm (personām). Pieejams: www.lm.gov.lv*).

Kā jau Satversmes tiesa secinājusi 2020. gada 25. jūnija spriedumā lietā Nr. 2019-24-03, lai sekmētu sociālās atstumtības riskam pakļauto iedzīvotāju grupu, tostarp trūcīgo personu, nodarbinātību, likumdevējs pieņēmis arī Sociālā uzņēmuma likumu, kura mērķis ir radīt sociālajiem uzņēmumiem labvēlīgu saimnieciskās darbības vidi (*sk. Sociālā uzņēmuma likuma 1. pantu un Ministru kabineta 2018. gada 27. marta noteikumu Nr. 173 „Noteikumi par sociālās atstumtības riskam pakļauto iedzīvotāju grupām un sociālā uzņēmuma statusa piešķiršanas, reģistrēšanas un uzraudzības kārtību" 2.3. apakšpunktu*). Tāpat, lai veicinātu sabiedriskā labuma darbību un trūcīgo personu sociālās labklājības celšanu, likumdevējs ir pieņēmis Sabiedriskā labuma organizāciju likumu (*sk. Sabiedriskā labuma organizāciju likuma 1. un 2. pantu*).

14.2. Ģimenes un personas, kuru vidējo ienākumu līmenis pārsniedz trūcīgas ģimenes vai personas vidējo ienākumu līmeni, var pretendēt uz maznodrošinātai ģimenei vai personai paredzētiem sociālā atbalsta pasākumiem.

Atbilstoši likumā „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” un likumā „Par dzīvojamo telpu īri” noteiktajam par maznodrošinātu atzīstama persona, kuras ienākumi un materiālais stāvoklis nepārsniedz attiecīgās pašvaldības domes noteikto līmeni, kas savukārt nedrīkst būt zemāks par trūcīgas personas ienākumu un materiālā stāvokļa līmeni, kādu, pamatojoties uz Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumu, noteicis Ministru kabinets. Pašvaldībām ir pienākums noteikt ienākumu un materiālā stāvokļa līmeni, ar kādu persona atzīstama par maznodrošinātu, taču katrai pašvaldībai kā pašvaldības autonomā funkcija ir dotas tiesības noteikt atšķirīgu vidējo ienākumu līmeni, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par maznodrošinātu.

Attiecībā uz maznodrošinātām personām, atšķirībā no trūcīgām personām, pašvaldībai nav no likuma izrietoša pienākuma nodrošināt konkrētus atbalsta pasākumus. Izvērtējot ģimenes vai personas ienākumus, pašvaldība ir tiesīga no sava pamatbudžeta izmaksāt maznodrošinātām personām dzīvokļa pabalstu un citus pabalstus pamatvajadzību apmierināšanai. Savukārt valsts maznodrošinātām ģimenēm un personām noteikusi vairākus tādus atvieglojumus kā, piemēram: saņemt nekustamā īpašuma nodokļa atvieglojumu līdz 90 procentu apmērā; saņemt valsts nodrošināto juridisko palīdzību; pretendēt uz atbrīvojumu no tiesas izdevumu atmaksas; tiesības saņemt elektroenerģijas pakalpojumu par samazinātu cenu (*sk.: Atvieglojumi un palīdzība trūcīgām un maznodrošinātām ģimenēm (personām). Pieejams: www.lm.gov.lv*).

14.3. Papildus trūcīgas un maznodrošinātas ģimenes vai personas atbalsta pasākumiem atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 35. panta otrajai daļai pašvaldība, neizvērtējot ģimenes vai personas ienākumus, var piešķirt ģimenei vai personai pabalstu krīzes situācijā jeb sniegt individuālu palīdzību ģimenei vai personai tādā situācijā, kad tā katastrofas vai citu no ģimenes vai personas gribas neatkarīgu apstākļu dēļ nespēj pati saviem spēkiem nodrošināt savas pamatvajadzības.

Satversmes tiesa secina, ka valsts, paredzot trūcīgas un maznodrošinātas ģimenes vai personas sociālā atbalsta pasākumus un individuālas palīdzības sniegšanu krīzes situācijā nonākušām ģimenēm vai personām, ir veicinājusi sociālās palīdzības sistēmas izveidi ar mērķi sniegt sociālo palīdzību tādām ģimenēm un personām, kurām trūkst līdzekļu pamatvajadzību apmierināšanai.

Līdz ar to valsts ir veikusi pasākumus, lai veicinātu ikvienas personas iespējas īstenot sociālās tiesības.

15. Secīgi Satversmes tiesa pārbaudīs, vai pasākumi, kas saistīti ar trūcīgas ģimenes un personas tiesību uz sociālo palīdzību noteikšanu, ir veikti pienācīgi, proti, vai šādām ģimenēm un personām ir nodrošināta iespēja izmantot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā.

Lai izvērtētu, vai trūcīgām ģimenēm un personām ir nodrošināta iespēja izmantot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā, Satversmes tiesai šajā lietā jānoskaidro:

1) vai likumdevējs pats ir noregulējis būtiskākos ar sociālās palīdzības piešķiršanu saistītos jautājumus;

2) vai trūcīgas ģimenes vai personas statusam atbilstošais vidējo ienākumu līmenis ir noteikts, pamatojoties uz tādu metodi, kas izriet no mērķa aizsargāt cilvēka cieņu, mazināt sociālo nevienlīdzību un nodrošināt valsts ilgtspējīgu attīstību;

3) vai apstrīdētajā normā noteiktais trūcīgas ģimenes vai personas statusam atbilstošais vidējo ienākumu līmenis kopsakarā ar citiem sociālās palīdzības pasākumiem ikvienai ģimenei vai personai rada iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai (*sal. sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.4. punktu*).

16. Saeima norāda, ka tā esot likumā noteikusi sociālās palīdzības mērķi, kuru var uzskatīt par vienu no pamatprincipiem, kas jāievēro, reglamentējot sociālās palīdzības nodrošināšanas kārtību un tās apjoma aprēķināšanas metodes.

Kā jau Satversmes tiesa secinājusi 2020. gada 25. jūnija spriedumā lietā Nr. 2019-24-03, likumdevējs, pieņemot likumu „Par sociālo drošību" un Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumu, ir noteicis, ka personai, kura saviem spēkiem nespēj nodrošināt sevi vai pārvarēt īpašas dzīves grūtības un kura nesaņem ne no viena cita pietiekamu palīdzību, ir tiesības uz personisku un materiālu palīdzību, kas atbilst tās vajadzībām, dod iespēju pašpalīdzībai un veicina tās iesaistīšanos sabiedrības dzīvē. Sociālās palīdzības mērķis ir sniegt materiālu atbalstu trūcīgām, maznodrošinātām un krīzes situācijā nonākušām ģimenēm un personām, lai nodrošinātu to pamatvajadzības un veicinātu darbspējīgo personu līdzdarbību savas situācijas uzlabošanā (*sk. likuma „Par sociālo drošību" 11. pantu un Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 32. pantu*).

Atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmajai daļai ienākumu un materiālā stāvokļa līmeni, kuru nepārsniedzot ģimene

vai persona tiek atzīta par trūcīgu, un kārtību, kādā ģimene vai persona tiek atzīta par trūcīgu, nosaka Ministru kabinets. Tādējādi Saeima deleģējusi Ministru kabinetu noteikt vienu no būtiskākajiem faktoriem, no kura ir atkarīgs tas, cik plašam personu lokam tiek paredzētas tiesības saņemt trūcīgai ģimenei un personai paredzēto sociālo palīdzību pamatvajadzību apmierināšanai.

No varas dalīšanas principa un no tā, ka parlamentārajā demokrātijā parlamentam ir augstāka demokrātiskās leģitimitātes pakāpe nekā valdībai, izriet „būtiskuma teorija", kas ir parlamenta virsvadības principa izpausme. Tā paredz, ka svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam likumdevējam. No tā izriet prasība parlamentam lemt par visiem svarīgiem un nozīmīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem, detalizētāku noteikumu un likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo tehnisko normu izstrādāšanai pilnvarojot Ministru kabinetu vai citu valsts institūciju (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.1. punktu*).

Kaut arī Satversme neparedz personas tiesības uz noteiktu pabalsta summu un pabalsta aprēķināšanas kārtību, sociālās palīdzības sistēmas ietvaros valstij ir jāsniedz palīdzība trūcīgām personām vismaz minimālā apmērā (*sal. sk. Satversmes tiesas 2006. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-10-03 16.1. punktu*). Satversmes tiesa jau atzinusi, ka pamattiesību īstenošanas kārtības un cilvēktiesību aizsardzības minimālo garantiju noteikšana ir būtisks pamattiesību jautājums (*sal. sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 11. punktu*). Arī Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa atzinusi, ka tiesību uz cilvēka cienīgu dzīvi nodrošināšana ir būtisks pamattiesību jautājums, kas jānoregulē parlamentam ar likumdošanas aktu (*sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 2010. gada 9. februāra spriedumu lietā 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 136*).

Saeima, proti, likumdevējs nedrīkst atbildību par tādu cilvēktiesību aizsardzībai, ievērošanai vai īstenošanai būtisku lēmumu pieņemšanu, kādi ir lēmumi par cilvēka cienīgas dzīves nodrošināšanu, pārcelt uz izpildvaru (*sal. sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 11. punktu*). Tieši likumdevējam ir jānosaka ne tikai sociālās palīdzības minimuma noteikšanas mērķis, bet arī galvenie tā noteikšanas kritēriji. Sociāli atbildīgas valsts princips prasa, lai likumdevējs ņem vērā sociālo realitāti atbilstoši konkrētajam laikam un patiesajiem apstākļiem valstī un paredz pienācīgu sociālās palīdzības minimumu. Likumdevējam ir pienākums noteikt, kādos gadījumos un

kādām personām jābūt nodrošinātam sociālās palīdzības minimumam, kā arī noteikt veidu, kādā šāds pienācīgs sociālās palīdzības minimums nodrošināms.

Būtiskuma teorija liedz sociālās palīdzības minimuma nodrošināšanas metodes pamatprincipu noteikšanu deleģēt Ministru kabinetam vai pieļaut, ka dažādas pašvaldības nodrošina atšķirīgu sociālās palīdzības minimumu iedzīvotājiem, vadoties no savām, turklāt bieži vien ierobežotām finansiālajām iespējām. Tas ir tieši likumdevēja pienākums – nodrošināt būtisku sociālo pamattiesību īstenošanu visā valstī, proti, nodrošināt to, ka ikvienai personai, kurai nepieciešama palīdzība pamatvajadzību apmierināšanai, ir paredzētas tiesības uz sociālās palīdzības minimumu.

Līdz ar to likumdevējs nav izlēmis būtiskākos ar sociālās palīdzības piešķiršanu trūcīgai ģimenei un personai saistītos jautājumus.

17. Saeima norāda, ka valstij ir pienākums savas saistības sociālo tiesību jomā samērot ar savām ekonomiskajām iespējām, lai netiktu apgrūtināta citu valsts pienākumu izpilde, tostarp citu sociālo tiesību īstenošana. Palīdzība trūcīgām un maznodrošinātām personām neesot atkarīga no personas veiktajām valsts sociālās apdrošināšanas iemaksām, bet gan no valstij (arī pašvaldībām) pieejamiem finanšu līdzekļiem. Tāpēc valstij būtu piešķirama plaša rīcības brīvība tāda normatīvā regulējuma pieņemšanā, kas paredz palīdzību personām ar zemiem ienākumiem.

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka neatkarīgi no ekonomiskās situācijas valstij saglabājas pienākumi, no kuriem tā nav tiesīga atkāpties. Viens no šādiem pienākumiem ir garantēt tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā līmenī, un šo tiesību mērķis ir, cik vien tas iespējams, kalpot cilvēka cienīgas dzīves nodrošināšanai (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 15.1. punktu*).

Līdz ar to valsts rīcības brīvība ir ierobežota tad, kad tā lemj par sociālās palīdzības minimumu.

Valstij sava izvēle sociālās palīdzības minimuma noteikšanā un šajā sakarā izdarītā konceptuālā izšķiršanās ir pienācīgi jāpamato, citstarp ar empīriskiem un zinātniskiem atzinumiem. Arī Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa atzinusi, ka likumdevējam ir rīcības brīvība noteikt veidu, kādā tiek apzinātas personu pamatvajadzības un konkrētie apstākļi, taču tas savu izvēli var pamatot tikai ar personu vajadzībām (*sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 2019. gada 5. novembra spriedumu lietā 1 BvL 7/16, Rn. 121*). Šīs rīcības brīvības ietvaros

valsts nav tiesīga paredzēt tādu risinājumu, kas personām, kurām nepieciešama sociālā palīdzība, nenodrošina sociālās palīdzības minimumu.

Satversmes tiesa secina, ka valstij ir rīcības brīvība sociālās palīdzības atbalsta pasākumu, pabalstu summu un piešķiršanas kārtības noteikšanā, taču valsts rīcības brīvība ir ierobežota, kad tā lemj par tādiem sociālā atbalsta pasākumiem, kas personai nepieciešami, lai tai būtu iespēja dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Valstij ir jāveido tāds tiesiskais ietvars, lai atbalsta pasākumu kopums, kas tiek paredzēts ar mērķi apmierināt personu pamatvajadzības, būtu pietiekami mērķēts un nodrošinātu sociālās palīdzības minimumu katrai ģimenei un personai, kurai trūkst līdzekļu, lai saviem spēkiem nodrošinātu sev tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

Līdz ar to valsts rīcības brīvība ir ierobežota ar pienākumu paredzēt tādu sociālo palīdzību, kas katrai personai, kurai šī palīdzība nepieciešama, rada iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

18. Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 32. pantā noteikts, ka sociālās palīdzības mērķis ir sniegt materiālu atbalstu trūcīgām, maznodrošinātām un krīzes situācijā nonākušām ģimenēm (personām), lai nodrošinātu to pamatvajadzības un veicinātu darbspējīgo personu līdzdarbību savas situācijas uzlabošanā. Likuma 1. panta 11. punktā ir precizētas personas pamatvajadzības: ēdiens, apģērbs, mājoklis, veselības aprūpe un obligātā izglītība. Taču cilvēka cieņai atbilstoša dzīves līmeņa nodrošināšanai nepieciešamās prasības neizriet vienīgi no šīs normas.

Satversmes 89. pants noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem. No šā panta izriet, ka likumdevēja mērķis ir panākt Satversmē ietverto cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautisko tiesību normām. Latvijai saistošās starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību līmenī kalpo arī par konkretizācijas līdzekli, lai noteiktu demokrātiskas tiesiskas valsts principu saturu un apjomu, ciktāl tas nenoved pie Satversmē ietverto pamattiesību aizsardzības samazināšanas (*sal. sk. Satversmes tiesas 2016. gada 12. maija sprieduma lietā Nr. 2015-14-0103 15.1. punktu*).

Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 1. pantā ir noteikts, ka visi cilvēki piedzimst brīvi un vienlīdzīgi cieņā un tiesībās. Deklarācijas 25. pants paredz: katram cilvēkam ir tiesības uz tādu dzīves līmeni, tostarp uzturu, apģērbu, mājokli, medicīnisko aprūpi un sociālajiem pakalpojumiem, kas nepieciešami viņa un viņa

ģimenes veselībai un labklājībai. Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 11. pants paredz, ka pakta dalībvalstis atzīst katra cilvēka tiesības uz viņam un viņa ģimenei atbilstošu dzīves līmeni. Tās ir tiesības uz nepieciešamo uzturu, apģērbu un mājokli un tiesības nemitīgi uzlabot savas dzīves apstākļus. Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 1. pants noteic, ka cilvēka cieņa ir neaizskarama, tā ir jārespektē un jāaizsargā. Savukārt šīs hartas 34. pants noteic, ka, apkarojot sociālo atstumtību un nabadzību, Eiropas Savienība atzīst un ievēro tiesības uz sociālo palīdzību un palīdzību mājokļu jomā, lai saskaņā ar Eiropas Savienības tiesību aktiem, kā arī valstu tiesību aktiem un praksi nodrošinātu pienācīgu dzīvi tiem, kam nav pietiekamu līdzekļu.

Pārskatītās Eiropas Sociālās hartas 13. pants paredz, ka valsts apņemas nodrošināt to, lai ikvienai personai, kam trūkst attiecīgu līdzekļu un kas nespēj nodrošināt šos līdzekļus vai nu pašas spēkiem, vai no citiem avotiem, it īpaši no sociālās drošības shēmas pabalstiem, tiktu sniegta atbilstoša palīdzība. Šis pants garantē personai tiesības uz sociālo palīdzību, kuras piešķiršanai galvenais kritērijs ir individuāla nepieciešamība un tas apstāklis, ka personai trūkst attiecīgu līdzekļu (*sk. Eiropas Sociālo tiesību komitejas 2014. gada 9. septembra lēmuma lietā „Finnish Society for Social Rights v. Finland", pieteikums Nr. 88/2012, 110. punktu*).

Eiropas Sociālo tiesību komiteja norādījusi, ka ar pienākumu nodrošināt sociālās palīdzības minimumu jāsaprot tādas palīdzības sniegšana personai, lai tā varētu dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi un pienācīgi apmierināt savas pamatvajadzības (*sk.: Eiropas Sociālo tiesību komitejas judikatūras apkopojums (Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), 2018. gada 31. decembris, 144. lp.*).

Sociālā atbalsta pasākumiem ir ne tikai ekonomiskā funkcija – aizstāt ienākumu zudumu, bet arī sociālā funkcija – nodrošināt indivīdu iespējas saglabāt pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu (*sal. sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1.3. punktu*). Tāpēc nepietiek ar to vien, ka personai ir nodrošināti tikai izdzīvošanai nepieciešamie līdzekļi. Arī Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa atzinusi, ka sociālajai palīdzībai ir personām vismaz minimālā līmenī jānodrošina arī dalība sociālajā, politiskajā un kultūras dzīvē (*sk. Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas 2019. gada 5. novembra spriedumu lietā 1 BvL 7/16, Rn. 119*).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka personai, lai tā dzīvotu tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, ir jāspēj sev nodrošināt vismaz pārtiku, apģērbu, mājokli un

medicīnisko palīdzību – visu to, kas ir nepieciešams elementāras izdzīvošanas garantēšanai jebkuram cilvēkam, kā arī iespēju izmantot savas tiesības uz pamatizglītību. Turklāt sociālajai palīdzībai ir jāgarantē personai iespējas piedalīties sociālajā, politiskajā un kultūras dzīvē, tādējādi ikvienai personai nodrošinot pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 17.3. punktu*).

Ministru kabinets norādījis, ka valsts un pašvaldību atbalstam, ko tās sniedz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem, ir jāsaglabā personu motivēta iesaiste darba tirgū, tādējādi sekmējot iedzīvotāju spēju gūt pastāvīgus ienākumus.

Lai arī valsts nevar un nedrīkst iestāties personas vietā un pieņemt tās vietā lēmumus, bet var vienīgi veicināt personas patstāvību un personisko attīstību, radot ikvienai personai iespēju nodrošināt sevi patstāvīgi, izmantot savas prasmes un pilnveidoties, tomēr Satversmē ietvertās ikvienas personas pamattiesības uz cilvēka cieņas aizsardzību gadījumos, kad persona nespēj sev nodrošināt līdzekļus cilvēka cieņai atbilstošai dzīvei, liedz valstij atstāt šādu personu novārtā vai veicināt tās patstāvību un personisko attīstību ar tādiem pasākumiem, kas kavē būtisku sociālo pamattiesību īstenošanu.

Turklāt pieaicinātās personas socioloģijas ekspertes *Dr. sc. soc.* Baiba Bela un *Dr. sc. soc.* Līga Rasnača norāda uz pētījumiem, kas liecina: iedzīvotāji, kuriem objektīvi ir tāda iespēja, daudz labprātāk atbrīvojas no trūcīgas personas statusa nekā uzkavējas attiecīgajā sociālajā telpā. Labāks sociālais nodrošinājums un augstāks trūcīguma slieksnis paši par sevi neesot pietiekami faktori, lai pilngadīgai darbspējīgai personai mazinātu vēlmi strādāt. Ikvienam brīvam cilvēkam esot svarīgi būt sociāli akceptētam un dzīvot atbilstoši konkrētās sabiedrības normām.

Sociālās palīdzības uzdevums ir uzņemties rūpes par grūtībās nonākušām ģimenēm un personām, palīdzot tām nodrošināt pamatvajadzības un sekmējot to iekļaušanos sabiedrībā, tikmēr, kamēr tās nav spējīgas par to parūpēties pašas. Līdz ar to sociālajai palīdzībai vismaz minimālajā līmenī jābūt tādai, lai katrai personai, kura pati saviem spēkiem nespēj sev nodrošināt pietiekamus līdzekļus, radītu iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, un tas nozīmē arī iespēju iekļauties mūsdienīgas demokrātiskas tiesiskas valsts sabiedrībā. Šādu pienākumu valstij uzliek prasība aizsargāt cilvēka cieņu kopsakarā ar sociāli atbildīgas valsts principu un valsts ilgtspējīgas attīstības principu.

Līdz ar to ikvienam ir tiesības uz sociālās palīdzības minimumu, savukārt šim minimumam ir jānodrošina personai iespēja saglabāt pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu.

19. Ministru kabineta 2009. gada 3. marta noteikumu Nr. 214 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”, kas bija spēkā no 2009. gada 18. marta līdz 2010. gada 31. martam, 2. punkts paredzēja, ka ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, ja tās ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 50 procentus no attiecīgā gada 1. janvārī spēkā esošās minimālās darba algas valstī un ja izpildās pārējie statusa noteikšanas kritēriji.

2010. gada 1. aprīlī stājās spēkā Noteikumi Nr. 299. Tajos bija saglabāts iepriekš noteiktais ienākumu apmērs, atbilstoši kuram ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu. To 2. punkts sākotnējā redakcijā paredzēja, ka ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 50 procentus no attiecīgā gada 1. janvārī valstī spēkā esošās minimālās mēneša darba algas apmēra un ja izpildās pārējie statusa noteikšanas kritēriji.

Ar Ministru kabineta 2010. gada 21. decembra noteikumu Nr. 1140 „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumos Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”” 1.1. apakšpunktu tika atcelta iepriekš pastāvējusī trūcīgas ģimenes un personas statusam atbilstošo vidējo ienākumu aprēķina kārtība, kas paredzēja tos noteikt 50 procentu apmērā no valstī spēkā esošās minimālās mēneša darba algas apmēra. Tā vietā tika paredzēts, ka ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz konkrētu naudas summu – 90 latus.

Ministru kabinets paskaidrojis, ka minētie grozījumi tika izdarīti saistībā ar 2011. gadā īstenotajiem valsts budžeta fiskālās konsolidācijas pasākumiem. 2011. gadā minimālā mēneša darba alga esot paaugstināta līdz 200 latiem, lai primāri veicinātu strādājošo labklājību, bet trūcīgas ģimenes un personas ienākumu līmenis noteikts konstantā 90 latu jeb 128,06 *euro* apmērā.

Noteikumu Nr. 299 25. punkts paredzēja, ka šiem noteikumiem ir pagaidu raksturs. Redakcijā, kas bija spēkā no 2011. gada 1. janvāra līdz 2012. gada 31. maijam, šis punkts noteica, ka Noteikumi Nr. 299 ir spēkā līdz 2012. gada 31. decembrim. Savukārt ar Ministru kabineta 2012. gada 29. maija noteikumu Nr. 366 „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumos Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu””

1.12. apakšpunktu noteikumu Nr. 299 25. punkts tika svītrots un attiecīgi apstrīdētā norma ieguva pastāvīga regulējuma raksturu.

Ministru kabinets paskaidrojis, ka trūcīgas ģimenes un personas ienākumu līmenis ar šiem noteikumu grozījumiem saglabāts pastāvīgs, pamatojoties uz Valsts kontroles revīzijā izteikto priekšlikumu precizēt trūcīgas ģimenes un personas statusa piešķiršanas nosacījumus un procedūru.

Visbeidzot, ar Ministru kabineta 2013. gada 1. oktobra noteikumu Nr. 1018 „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumos Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”” 1.1. apakšpunktu saistībā ar valūtas maiņu valstī Noteikumu Nr. 299 2. punkta ievaddaļā skaitlis un vārds „90 latu” tika aizstāti ar skaitli un vārdu „128,06 *euro*”. Vēlāk šajā normā nekādi grozījumi attiecībā uz vidējo ienākumu apmēru, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, nav veikti.

2014. gada 30. oktobrī Ministru kabinets pieņēma rīkojumu Nr. 619 „Par koncepciju „Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu””. Minētajā koncepcijā tika norādīts, ka nacionālā līmenī normatīvajos aktos definētie minimālie ienākumu līmeņi, tostarp trūcīgas personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis, ir noteikti, nevis pamatojoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju, bet gan ņemot vērā valsts un pašvaldību finansiālās iespējas konkrētajā brīdī. Turklāt nepastāvot skaidra šo līmeņu indeksācijas kārtība. Šo ienākumu līmeņu noteikšanas metodoloģijas trūkuma dēļ neesot arī iespējams sniegt argumentus par to pamatotību un adekvātumu.

Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētajā normā paredzētais vidējo ienākumu līmenis, no kura ir atkarīgs to personu loks, kuras ir tiesīgas saņemt sociālo palīdzību trūcīgām personām, sākotnēji tika noteikts pēc skaidras metodes, piesaistot to minimālajai darba algai. Taču ar apstrīdēto normu redakcijā, kādā tā ir spēkā kopš 2011. gada, minētais trūcīgas ģimenes vai personas vidējo ienākumu līmenis ir noteikts bez skaidras aprēķina metodes.

Līdz ar to apstrīdētajā normā ietvertais trūcīgas ģimenes vai personas vidējo ienākumu līmenis, no kura ir atkarīgs to personu loks, kurām ir tiesības uz sociālo palīdzību trūcīgām personām, ir noteikts bez skaidras metodes.

20. Cilvēka cieņā balstītas sociāli atbildīgas valsts pienākums ir izveidot tādu sociālās drošības sistēmu, kas vērsta uz cilvēka cieņas aizsardzību, sociālās nevienlīdzības mazināšanu un valsts ilgtspējīgu attīstību, turklāt ne tikai formālā

nozīmē, bet arī nodrošinot šīs atbalsta sistēmas efektīvu funkcionēšanu (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.1. punktu*).

Lai noskaidrotu, kādam konkrētā gadījumā vajadzētu būt sociālās palīdzības minimālajam līmenim, valstij ir jāizdara izvēle starp vairākām metodēm, ko lieto dažādas starptautiskās organizācijas. Lai gan šīs metodes nav juridiski saistošas, tomēr tajās ietvertās idejas, kas balstītas labās prakses piemēros, atzīstamas par avotu ar izteikti rekomendējošu, bet vienlaikus arī pietiekami autoritatīvu raksturu, kas valstij iesaka konkrētas problēmas risināšanai izvēlēties optimālo rīcības modeli. Tādējādi, balstoties uz aprēķiniem, tiek noteikts ienākumu līmenis, kas tiek uzskatīts par optimālu tai ziņā, lai personas varētu apmierināt savas pamatvajadzības (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 31.2. punktu*). Turklāt, kā jau Satversmes tiesa iepriekš secinājusi, piemērotākās metodes izvēlei jābūt pamatotai un argumentētai.

Pieaicinātā persona Ruta Zilvere norāda, ka tiesībsarga argumentus par pamatvajadzību apmierināšanai vajadzīgajiem izdevumiem kā iespējamo slieksni uz pieeju sociālajai palīdzībai neesot iespējams nedz apstiprināt, nedz noliegt. Neesot akumulēta tāda statistika, kas ļautu kaut aptuveni noteikt cilvēka cienīgai eksistencei nepieciešamo resursu apjomu un izteikt apgalvojumus par attiecīgo mājsaimniecību skaitu un to iespējām realizēt tiesības uz sociālo palīdzību.

Kā Satversmes tiesa jau atzinusi, valstij ir pienākums noteikt tādu metodi, kas nodrošinātu to, ka trūcīgas personas saņem tām nepieciešamo sociālo palīdzību vismaz minimālā apmērā, un izraudzītajai metodei jābūt tādai, kas šo minimālo apmēru padarītu atkarīgu no ekonomiskajiem rādītājiem, tādējādi atspoguļojot sociālo realitāti un patieso ekonomisko situāciju valstī (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.2. punktu*).

Tāda vidējo ienākumu apmēra noteikšana bez jebkādas argumentācijas un pamatojuma, kurš ietekmē personas tiesības saņemt sociālās palīdzības minimumu, ir pretrunā ar pamattiesībām uz cilvēka cieņu, sociāli atbildīgas valsts principu un valsts ilgtspējīgas attīstības principu. Valstij ir pienākums sociālās palīdzības sistēmu veidot un sociālās palīdzības minimuma piešķiršanas kritērijus izvēlēties tā, lai tiktu apzinātas personu patiesās vajadzības un noteikti uz tām mērķēti atbalsta pasākumi.

Valstij ir pienākums veikt pasākumus, kas nepieciešami cilvēka cieņas aizsardzībai. Šai nolūkā var tikt izraudzīti dažādi risinājumi, tostarp palīdzība trūcīgām personām var tikt sniegta arī vairāku sociālās drošības sistēmā ietilpstošu

pasākumu ietvaros. Tomēr valsts rīcībai, īstenojot sociālās palīdzības nodrošināšanai nepieciešamos pasākumus, ir jāatbilst cilvēka cieņā balstītas sociāli atbildīgas un ilgtspējīgas valsts principiem (*sal. sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.3. punktu*).

Pieaicinātās personas *Dr. sc. soc.* Baiba Bela un *Dr. sc. soc.* Līga Rasnača arī norāda, ka Eiropas Savienības līmeņa diskusijās par sociālajām tiesībām un sociālo drošību priekšplānā izvirzīts jautājums par cilvēka cienīgu dzīvi, nevis izdzīvošanu minimālos apstākļos. Tādēļ arī pieeju, saskaņā ar kuru par trūcīguma slieksni tiek izmantoti ienākumi 40 procentu apmērā no nacionālā ekvivalentā patērētāja rīcībā esošā ienākuma mediānas, turklāt izejas datus ņemot ar piecu gadu nobīdi, nevarot atzīt par atbilstošu, tālredzīgu un ilgtspējīgu risinājumu.

Satversmes tiesa secina, ka likumdevējam ir pienākums izstrādāt tādu tiesisko regulējumu, kas vērsts uz sociālās palīdzības minimuma nodrošināšanu ikvienai personai, kurai šī palīdzība nepieciešama pamatvajadzību apmierināšanai un tādas dzīves nodrošināšanai, kas atbilstu cilvēka cieņai. Turklāt likumdevējam ir pienākums, nosakot sociālās palīdzības minimuma piešķiršanas kritērijus, ņemt vērā visus šai sakarā būtiskos faktus, kā arī pamatot to, kāpēc izraudzītā metode ir attaisnojama. Tāpat Ministru kabinetam, konkretizējot likumdevēja noteikto sociālās palīdzības minimumu, ir pienākums šai nolūkā izmantot pamatotu un argumentētu metodi, jo tikai tādējādi var pārliecināties par to, ka noteiktie atbalsta pasākumi kalpo cilvēka cieņas aizsardzībai, sociālās nevienlīdzības mazināšanai un valsts ilgtspējīgai attīstībai (*sal. sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 21.2. punktu*). Paredzot trūcīgas personas un ģimenes statusa piešķiršanas vidējo ienākumu slieksni, ne likumdevējs, ne Ministru kabinets šos pienākumus nav izpildījis. Bez pamatotas un argumentētas metodes un aktuāliem statistikas datiem par personu vajadzībām nav iespējams skaidri un atbilstoši reālajai situācijai valstī noteikt, cik daudzām personām ir nepieciešama sociālā palīdzība pamatvajadzību apmierināšanai un cilvēka cieņai atbilstošas dzīves nodrošināšanai un cik daudzām personām objektīvi būtu nepieciešami tādi atbalsta pasākumi, kas paredzēti trūcīgāko ģimeņu un personu sociālajai aizsardzībai.

Tātad valstij ir pienākums izvēlēties pamatotu un argumentētu metodi tāda sociālās palīdzības minimuma noteikšanai un piešķiršanai, kas ikvienai personai radītu iespēju dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi. Ar apstrīdēto normu nosakot trūcīgas personas un ģimenes statusam atbilstošo vidējo ienākumu līmeni, šis pienākums nav izpildīts.

21. Attīstoties ekonomiskajai situācijai, valstij rodas iespējas sniegt lielāka apmēra atbalstu atsevišķiem iedzīvotājiem un līdz ar to arī pienākums palielināt finansiālos un cita veida ieguldījumus personas sociālo tiesību īstenošanas sistēmā (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-10-03 13.3. punktu*). Tādējādi valstij ir arī pienākums periodiski pārskatīt sociālās palīdzības apmēru (*sal. sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 15. punktu*).

Cilvēka cieņai atbilstošas dzīves nodrošināšanai nepieciešamās prasības mainās līdz ar valsts un sabiedrības attīstību. Valstij ir pienākums to ņemt vērā un ievērot patieso situāciju valstī. Tāpēc personas vai ģimenes atzīšanai par trūcīgu noteiktajam ienākumu līmenim jābūt aktuālam, zinātniski un statistiski pamatotam un kopumā vērstam uz to, lai ikvienai personai, kura pati saviem spēkiem nespēj sev nodrošināt pietiekamus līdzekļus, radītu iespēju laikā, kad tai nepieciešama sociālā palīdzība, dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi.

Nosakot sociālās palīdzības minimumu, valstij ir jārīkojas sociāli atbildīgas valsts principa un valsts ilgtspējas principa tiesiskajā ietvarā. Valstij ir pienākums mazināt sociālo nevienlīdzību. Līdz ar to likumdevējam ir pienākums regulāri pārskatīt sociālās palīdzības minimuma atbilstību aktuālajam sabiedrības attīstības līmenim un patiesajiem sabiedrības dzīves apstākļiem (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.2. punktu*).

Pieaicinātās personas *Dr. sc. soc.* Baiba Bela un *Dr. sc. soc.* Līga Rasnača norāda, ka par orientieri ģimenes vai personas trūcīguma līmeņa noteikšanā varot kalpot nabadzības riska slieksnis, jo to statistikā nosaka katru gadu, tas ir mainīgs un tiek aprēķināts atbilstoši reprezentatīviem, pārbaudītiem datiem.

Satversmes tiesa secina, ka valstij ir jāpārskata regulējums, kas paredz personas tiesības uz sociālās palīdzības minimumu, tā, lai šis regulējums atbilstu patiesajiem apstākļiem un personas sociālekonomiskajai situācijai brīdī, kad tai nepieciešama sociālā palīdzība.

Līdz ar to valstij ir pienākums arī regulāri pārskatīt un aktualizēt sociālās palīdzības minimumu, lai tas atbilstu patiesajām personu vajadzībām.

22. 2013. gadā, pēc tam, kad Latvijai kļuva saistoši vairāki Pārskatītās Eiropas Sociālās hartas panti, Labklājības ministrija sagatavoja informatīvo ziņojumu „Priekšlikumi sociālās drošības sistēmas pilnveidošanai" (*pieejams:*

www.mk.gov.lv). Tajā bija izanalizēti nepieciešamie sociālās drošības sistēmas uzlabojumi un secināts, ka pašvaldību sociālās palīdzības pabalstu decentralizētā finansēšana, krasi atšķirīgās pašvaldību finansiālās iespējas, pašvaldību tiesības noteikt atšķirīgu GMI līmeni, vienota valsts līmeņa tiesiskā regulējuma trūkums attiecībā uz dzīvokļa pabalstu ir iemesli, kuru dēļ pašvaldību sniegtā sociālā palīdzība un pārklājums pašvaldību starpā atšķiras un līdz ar to veidojas nevienlīdzīga attieksme pret pabalstu pieprasītājiem. Pašvaldību sociālās palīdzības sistēma un valsts sociālo pabalstu sistēma neesot pietiekami labi integrētas vienotā sistēmā ar kopīgu mērķi.

Labklājības ministrijas informatīvais ziņojums tika izskatīts Ministru kabineta 2013. gada 10. decembra sēdē. Tajā citstarp nolemts, ka Labklājības ministrijai jāsagatavo un labklājības ministram līdz 2014. gada 30. aprīlim jāiesniedz izskatīšanai Ministru kabinetā koncepcijas projekts minimālā ienākuma (minimālā nodrošinājuma) līmeņa noteikšanai.

Vienlaikus Valsts kanceleja noslēdza līgumu par pētījuma izstrādi ar mērķi veikt sociālās palīdzības sistēmas novērtējumu un izstrādāt rekomendācijas reformas variantam, kas vairāk motivētu sociālās palīdzības saņēmējus iesaistīties savas sociālās situācijas risināšanā. Pētījums veikts Valsts kancelejas administrētā Eiropas Sociālā fonda projekta „Atbalsts strukturālo reformu ieviešanai valsts pārvaldē" aktivitātes „Strukturālo reformu ieviešanas ietekmes novērtēšana" ietvaros. Pētījuma rezultātā pieaicinātie eksperti sagatavoja 2014. gada 25. marta Gala ziņojumu par optimāliem risinājuma variantiem sociālās palīdzības sistēmas izmaiņām, no pārējām sistēmām nepieciešamajiem atbalsta pasākumiem un piedāvāto variantu ietekmes uz valsts un pašvaldību budžetiem novērtējumu (*pieejams: www.lm.gov.lv*). Šajā ziņojumā secināts, ka sociālās palīdzības finansēšanas sistēma kopš tās pirmsākumiem ir decentralizēta, jo sociālās palīdzības joma lielā mērā nodota pašvaldību kompetencē, bet valsts līmenī tiek nodrošināta sociālās drošības, tostarp sociālās palīdzības, politika. Latvijā darbojoties jaukta tipa sociālās palīdzības sistēma, kurā noteikti sociālie pabalsti (GMI pabalsts un dzīvokļa pabalsts) ir obligāti izmaksājami visās pašvaldībās, taču vienlaicīgi pašvaldībām ar likumā paredzētām autonomām funkcijām tiekot nodrošinātas tiesības pēc saviem ieskatiem un finansiālajām iespējām paredzēt arī cita veida sociālās palīdzības pabalstus un noteikt to apmēru. Ziņojumā tika piedāvāts Latvijā saglabāt jaukta tipa sociālās palīdzības sistēmu, tomēr mazināt tās decentralizācijas iezīmes un pāriet uz centralizētāku sociālās palīdzības sistēmu. Pilnveidotās sistēmas ietvaros valsts centrālajai pārvaldei vajadzētu

nodrošināt līdzfinansējumu pašvaldībām, jo pašvaldībām ar vidēji zemākiem budžeta ienākumiem esot apgrūtināta savas sociālās politikas īstenošana.

Jau tobrīd tika secināts, ka, lai arī sociālās palīdzības sistēmas mērķis ir nodrošināt sociālo pamatvajadzību apmierināšanu, tomēr šīs vajadzības netiekot pilnībā apmierinātas. Proti, vairākums respondentu (56,2 procenti) nespējot pilnvērtīgi nodrošināt veselības aprūpes pakalpojumus, pārtikas iegādi, mājokļa komunālos un īres maksājumus. Mazajos novados visvairāk trūkstot finansiālo līdzekļu bērnu vajadzību apmierināšanai, vidējos novados – komunālo maksājumu rēķiniem, lielajos novados – pārtikas iegādei vai veselības aprūpei, savukārt republikas pilsētās visvairāk līdzekļu trūkstot veselības aprūpei.

2014. gada 30. oktobrī Ministru kabinets pieņēma rīkojumu Nr. 619 „Par koncepciju „Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu"". Ar šo rīkojumu tika noteikts, ka Labklājības ministrija ir par koncepcijas īstenošanu atbildīgā institūcija. Atbilstoši šim rīkojumam labklājības ministram bija divu mēnešu laikā pēc koncepcijas apstiprināšanas jāizveido darba grupa plānošanas dokumenta „Plāns minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai" izstrādei. Ar rīkojumu apstiprinātās koncepcijas „Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu" mērķis bija citstarp noteikt metodoloģiski pamatotu un sociālekonomiskajai situācijai atbilstošu minimālā ienākuma līmeni, kas kalpotu par atskaites punktu sociālās drošības sistēmas jomu ietvaros noteikto atbalsta pasākumu pilnveidošanai. Kā jau minēts iepriekš, koncepcijā bija norādīts, ka nacionālā līmenī normatīvajos aktos definētie minimālie ienākumu līmeņi, tostarp trūcīgas personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis, ir noteikti, nevis pamatojoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju, bet gan ņemot vērā valsts un pašvaldību finansiālās iespējas konkrētajā brīdī. Turklāt nepastāvot skaidra šo līmeņu indeksācijas kārtība. To noteikšanas metodoloģijas trūkuma dēļ neesot iespējams arī sniegt argumentus par to pamatotību un adekvātumu. Tāpat koncepcijā bija atzīts, ka sociālās drošības sistēmas ietvaros ne valsts, ne pašvaldību sociālie maksājumi nav pietiekami (un nav pietiekami mērķēti), lai trūcīgākajiem iedzīvotājiem novērstu nabadzības risku un mazinātu nabadzības dziļumu.

Papildus minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodoloģijai un piemērošanai koncepcijā tika ieteikts izstrādāt arī jaunu iztikas minimuma grozu. Tā kā iepriekš noteiktie minimālie ienākuma līmeņi neesot bijuši pamatoti un balstīti uz konkrētiem to noteikšanas kritērijiem, esot lietderīgi ieviestās izmaiņas izvērtēt attiecībā pret rādītāju, kas palīdzētu novērtēt to efektivitāti un ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem un sociālo situāciju. Turklāt, ņemot vērā to, ka iztikas

minimuma groza saturs var atšķirties gan atkarībā no mājsaimniecībā dzīvojošo personu vecuma un skaita, gan arī dzīvesvietas, tika piedāvāts izstrādāt iztikas minimuma grozus gan dažādiem mājsaimniecību veidiem, gan atbilstoši teritoriālajam sadalījumam.

Koncepcijas ieviešanai Ministru kabineta sēdē tika izskatīts „Plāns minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2020.–2021. gadam", kuru Ministru kabinets konceptuāli atbalstīja ar 2019. gada 22. augusta rīkojumu Nr. 408 „Par Plānu minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2020.–2021. gadam". Plāns paredzēja pārskatīt trūcīgas personas statusam atbilstošo ienākumu līmeni, nosakot to 40 procentu apmērā no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas jeb atbilstoši 2017. gada datiem – 198 *euro* apmērā pirmajai personai mājsaimniecībā un 139 *euro* apmērā pārējām personām mājsaimniecībā. Ministru kabinets norāda, ka plānā paredzēto pasākumu ieviešanai no 2020. gada līdz 2022. gadam indikatīvi katru gadu papildus būtu nepieciešami 27–28 miljoni *euro* valsts budžeta līdzekļu un 4,9–6 miljoni *euro* pašvaldību budžetu līdzekļu.

Ministru kabinets papildu paskaidrojumos norādījis, ka valsts fiskālās telpas ierobežojumu dēļ plānā noteiktos pasākumus nevarot īstenot pilnā apmērā. Tādēļ 2020. gada valsts budžeta veidošanas procesā prioritārais pasākums „Atbalsts minimālā ienākumu līmeņa palielināšanai" tika atbalstīts ierobežotā apmērā. Turklāt 2020. gadā neesot nodrošināta pilnīga plānā iekļauto pasākumu īstenošana par valsts budžeta līdzekļiem, tāpēc no 2021. gada netikšot ieviesti arī tie pasākumi, kurus bija paredzēts finansēt no pašvaldību budžetiem, tostarp trūcīgas personas statusam atbilstošā ienākumu līmeņa paaugstināšana.

Eiropas Komisija 2019. gada ziņojumā par Latviju attiecībā uz sociālo situāciju secinājusi, ka vispārējā nabadzība un sociālā atstumtība ir samazinājusies līdz pirmskrīzes līmenim, tomēr mazāk aizsargātās grupas tiekot atstātas novārtā. Ienākumu nevienlīdzība joprojām krietni pārsniedzot Eiropas Savienības vidējo rādītāju. Labklājības nevienlīdzība Latvijā esot viena no augstākajām Eiropas Savienībā. Turklāt ienākumu grupu starpā joprojām pastāvot iespēju nevienlīdzība attiecībā uz piekļuvi izglītībai un veselības aprūpei. Eiropas Komisija norāda, ka Latvija 2016. gadā sociālajai aizsardzībai tērēja tikai 12 procentus no iekšzemes kopprodukta, tas ir, krietni mazāk par Eiropas Savienības vidējo rādītāju – 19,1 procentu. Sociālie pārvedumi mazinājuši nevienlīdzību tikai par 19,3 procentiem, tas arī bijis viens no zemākajiem rādītājiem Eiropas Savienībā un krietni zemāks par vidējo rādītāju – 40,4 procenti. Lai paātrinātu progresu virzībā uz iekļaujošu izaugsmi, būtu vajadzīgi ievērojami ieguldījumi, kas veicinātu

nabadzības un sociālās atstumtības apdraudētu cilvēku aktīvu iekļaušanu un sociālo integrāciju, t. sk. piekļuvi integrētiem sociālajiem pakalpojumiem, pārtikai un materiālajai palīdzībai vistrūcīgākajām personām. Minimālo ienākumu pabalstu adekvātums esot zemāks par Eiropas Savienības vidējo rādītāju. Saskaņā ar valsts datiem no pirmās (zemākās) ienākumu kvintiles 68,3 procenti ziņojot par grūtībām nodrošināt iztiku, tomēr tikai 16,2 procenti esot saņēmuši trūcīgas personas statusu, kas tiem dodot iespēju saņemt sociālo palīdzību, un tikai 6,7 procenti saņemot garantēto ienākumu minimumu. Eiropas Komisija arī uzsvērusi, ka 2014. gadā pieņemtais koncepcijas dokuments, kas paredz ievērojami palielināt pabalstu adekvātumu, neesot īstenots (*sk.: Eiropas Komisijas dienestu darba dokuments. 2019. gada ziņojums par Latviju. Brisele, 27.2.2019., SWD(2019) 1013 final. Pieejams: https://ec.europa.eu*).

Atbilstoši Centrālās statistikas pārvaldes 2020. gada informatīvajam apskatam par nabadzības risku un sociālo atstumtību Latvijā šiem riskiem pakļauto iedzīvotāju īpatsvars kopš 2010. gada ir samazinājies par 12,8 procentpunktiem, tomēr Latvija joprojām ir viena no trūcīgākajām Eiropas Savienības dalībvalstīm. Starp visām Eiropas Savienības dalībvalstīm Latvijā 2017.–2018. gadā bija piektais augstākais nabadzības vai sociālās atstumtības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars. 2018. gadā Latvijā bija otrs augstākais nabadzības riskam pakļauto personu īpatsvars. Savukārt dziļai materiālai nenodrošinātībai pakļauto personu īpatsvars Latvijā bija devītais augstākais no visām Eiropas Savienības dalībvalstīm. 2018. gada dati liecinot, ka Latvijas iedzīvotājus visvairāk ietekmē zemie ienākumi un to nevienmērīgais sadalījums. 2018. gadā nabadzības riskam bija pakļauti 22,9 procenti jeb 434 tūkstoši iedzīvotāju. Šo iedzīvotāju ekvivalentie rīcībā esošie ienākumi bija zemāki par 409 *euro* mēnesī. Centrālās statistikas pārvaldes informatīvajā ziņojumā arī norādīts, ka līdz 2013. gadam bija vērojama stabila virzība uz mērķi nabadzības riskam pakļauto un/vai ļoti zemas darba intensitātes mājsaimniecībās dzīvojošo personu skaitu mazināt līdz 21 procentam no iedzīvotāju kopskaita. 2011. un 2012. gadā šis mērķis gandrīz ticis sasniegts. Tomēr, palielinoties iedzīvotāju ienākumu nevienlīdzībai, no 2013. gada atkal sācis palielināties nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars. Pēdējos gados nabadzības risks Latvijā kopumā pieaudzis tāpēc, ka ienākumi no algota darba pieauguši straujāk nekā sociālie maksājumi (*sk.: Centrālās statistikas pārvaldes informatīvais apskats. Nabadzības risks un sociālā atstumtība Latvijā, 2020. Pieejams: www.csb.gov.lv*).

Valsts kontrole 2020. gada revīzijas ziņojumā par valsts politiku sociālās iekļaušanas veicināšanai un nabadzības mazināšanai secinājusi, ka šī politika netiek īstenota efektīvi un produktīvi un neveicina nabadzības vai sociālās atstumtības riskam pakļauto iedzīvotāju skaita mazināšanos (*sk.: Valsts kontroles revīzijas ziņojums. Vai valstī īstenotā sociālās iekļaušanas politika sasniedz tai izvirzītos mērķus nabadzības mazināšanas jomā? Rīga, 2020. Pieejams: www.lrvk.gov.lv*).

Eiropas Komisijas finansētā projekta „Eiropas Budžeta paraugu tīkls" ietvaros pētīts pārtikas patēriņa grozs Latvijas galvaspilsētā 2015. gadā. Pētījumā secināts, ka mēneša budžets, kas nepieciešams veselīgam uzturam Latvijā, ir 153 *euro* vienai personai un 574 *euro* ģimenei, kurā ir divi pieaugušie un divi bērni (*sk.: Eiropas Komisija. Pārtikas patēriņa grozs Latvijā, 2016. Pieejams: http://europa.eu/!CC79TD*).

Latvijas Banka norādījusi, ka kopš 2009. gada ienākumu līmenis, kas ļauj ģimeni vai personu atzīt par trūcīgu, neesot mainījies, bet tā pirktspēja esot samazinājusies par 10 procentiem.

Visbeidzot, arī Ministru kabinets papildu paskaidrojumā norāda, ka uzskata trūcīgas ģimenes un personas ienākumu līmeni par nepietiekamu, lai novērstu nabadzības risku, neadekvāti zemā un nepietiekamā ienākumu atbalsta dēļ.

Tādējādi kopš 2009. gada, neraugoties uz to, ka valsts labklājības līmenis ir paaugstinājies, valsts tomēr nav pēc būtības pārskatījusi trūcīgas personas statusam noteikto vidējo ienākumu līmeni un situācija ir tāda, ka ļoti daudzām personām valsts sniegta sociālā palīdzība pamatvajadzību apmierināšanai ir nepieciešama, bet nepieejama.

Kā izriet no iepriekš minētā, valsts apzinās, ka tās izveidotā sociālās palīdzības sistēma nenodrošina sociālo atbalstu visām personām, kurām tas nepieciešams pamatvajadzību apmierināšanai, un ka vidējo ienākumu līmenis, ar kādu ģimene vai persona tiek atzīta par trūcīgu, ir noteikts bez pamatotas un argumentētas metodes un tāpēc nav nedz pamatojams, nedz objektīvi pārbaudāms tā adekvātums. Valsts apzinās arī to, ka izveidotā sociālās palīdzības sistēma personām ar viszemākajiem ienākumiem paredz atšķirīgas iespējas apmierināt to pamatvajadzības, jo atšķirīgas ir pašvaldību iespējas sociālo palīdzību sniegt.

Satversmes tiesa secina, ka vidējo ienākumu līmenis, kādu nepārsniedzot persona vai ģimene tiek atzīta par trūcīgu, pēc būtības nav ticis regulāri pārskatīts galvenokārt politiskas izšķiršanās dēļ. Valsts un pašvaldību politiska izšķiršanās var būt attaisnojama, ja tiek atteikti līdzekļi mazāk svarīgu funkciju veikšanai vai

arī vispārēju taupības pasākumu ieviešanas gadījumā ekonomiskās lejupslīdes apstākļos (*sal. sk. Satversmes tiesas 2019. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2018-21-01 16.3. punktu*). Satversmes tiesa ir secinājusi, ka valstij ir zināma rīcības brīvība, nosakot sociālā atbalsta pasākumus, pabalsta summu un piešķiršanas kārtību, un politiskā izšķiršanās var būt attaisnojama šīs rīcības brīvības robežās. Taču valstij nav rīcības brīvības tad, kad tā lemj par sociālās palīdzības minimuma noteikšanu. Valstij ir pienākums nodrošināt tādu sociālās palīdzības minimumu, lai katrai personai, kura pati saviem spēkiem nespēj sev nodrošināt līdzekļus cilvēka cieņai atbilstošai dzīvei, būtu radīta iespēja saņemt tādu palīdzību, lai tā atgūtu spēju sevi nodrošināt patstāvīgi, likt lietā savas prasmes un pilnveidot sevi. Līdz ar to politiska izšķiršanās nevar kalpot par kritēriju, nosakot sociālās palīdzības minimumu trūcīgām personām.

Tātad apstrīdētā norma negarantē ikkatrai personai iespēju dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi un nav vērsta uz to, lai mazinātu sociālo nevienlīdzību un veicinātu valsts ilgtspējīgu attīstību.

23. Ministru kabinets norāda, ka atbalsts iedzīvotājiem ar zemiem un ļoti zemiem ienākumiem esot skatāms kompleksi, kā noteiktu pasākumu kopums, un kopsakarā ar valsts un pašvaldību garantēto atbalstu. Solidāra pieeja iedzīvotāju labklājības līmeņa nodrošināšanai ar savstarpēji papildinošiem valsts un pašvaldību sniegtajiem atbalsta mehānismiem veicinot dažādu un visaptverošu pasākumu kompleksu nodrošināšanu, tādējādi maksimāli sekmējot cilvēka iespējas saņemt savām individuālajām vajadzībām pietuvinātu atbalstu.

Arī tiesībsargs piekrīt, ka atbalsts iedzīvotājiem ar ļoti zemiem ienākumiem ir skatāms kā pasākumu kopums, taču norāda, ka šobrīd tas pārāk daudzām ģimenēm un personām nenodrošina sociālo atbalstu pamatvajadzību apmierināšanai un tādu dzīvi, kas atbilstu cilvēka cieņai. Pašvaldību sniegtā sociālā palīdzība nenodrošinot ikvienas trūcīgas un maznodrošinātas personas pamatvajadzību apmierināšanu.

Līdz ar to Satversmes tiesa pārbaudīs, vai valsts ar citiem sociālā atbalsta pasākumiem ir nodrošinājusi to, ka ikvienai personai, kurai nepieciešama sociālā palīdzība, lai tā varētu dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi, šāda palīdzība tiek sniegta.

23.1. Ministru kabinets norāda, ka ģimenēm un personām, kuru ienākumi pārsniedz tādu vidējo ienākumu līmeni, kāds paredzēts trūcīgas ģimenes vai

personas statusa noteikšanai, esot tiesības pretendēt uz sociālā atbalsta pasākumiem, kas noteikti maznodrošinātai ģimenei vai personai. Maznodrošinātas ģimenes vai personas ienākumu līmenis Latvijas pašvaldībās esot noteikts robežās no 128,07 *euro* līdz 430 *euro* personai mēnesī, un tas ļaujot saņemt dzīvokļa pabalstu un citus pašvaldību saistošajos noteikumos paredzētos sociālās palīdzības pabalstus pamatvajadzību nodrošināšanai. Katra pašvaldība pati esot tiesīga noteikt atbalsta pasākumu klāstu konkrētajai mērķa grupai.

Saeima norāda, ka arī maznodrošinātām personām saskaņā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 35. panta piekto daļu esot nodrošinātas tiesības uz dzīvokļa pabalstu. Taču minētā norma paredz, ka dzīvokļa pabalsta apmēru, izmaksas kārtību un personas, kuras ir tiesīgas saņemt šo pabalstu, nosaka pašvaldība tās saistošajos noteikumos.

Savukārt tiesībsargs norāda, ka pašvaldību sniegtā sociālā palīdzība ir sadrumstalota un fragmentāra. Maznodrošinātības kritēriji radot ievērojamu nevienlīdzību starp dažādu pašvaldību iedzīvotājiem, bet palīdzība mājokļa izdevumu segšanai esot simboliska un nesniedzot atbalstu pēc būtības.

Satversmes tiesa secina, ka pašvaldību izraudzītie kritēriji ģimenes vai personas atzīšanai par maznodrošinātu būtiski atšķiras. Ir pašvaldības, kas maznodrošinātas ģimenes vai personas vidējo ienākumu līmeni noteikušas pietuvinātu valstī spēkā esošajai minimālajai algai. Piemēram, dažās pašvaldībās maznodrošinātas ģimenes vai personas statuss tiek piešķirts, ja ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz Ministru kabineta noteiktās minimālās mēneša darba algas apmēru un ģimene vai persona atbilst Ministru kabineta noteiktajiem kritērijiem, saskaņā ar kuriem tiek piešķirts trūcīgas ģimenes vai personas statuss (*sk. Salaspils novada domes 2015. gada 12. augusta saistošo noteikumu Nr. 27/2015 „Salaspils novada pašvaldības sociālās palīdzības pabalsti un to piešķiršanas kārtība" 8. punktu*). Taču ir arī tādas pašvaldības, kas maznodrošinātas ģimenes vai personas statusam atbilstošo vidējo ienākumu līmeni noteikušas pietuvinātu trūcīgas ģimenes vai personas statusam. Piemēram, ģimene vai persona tiek atzīta par maznodrošinātu, ja vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 135 *euro* un izpildās pārējie statusa noteikšanas kritēriji (*sk. Valmieras pilsētas pašvaldības 2020. gada 30. janvāra saistošo noteikumu Nr. 340 „Par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par maznodrošinātu un sociālās palīdzības pabalstiem Valmieras pilsētas pašvaldībā" 12. punktu*). Turklāt, kā norāda Ministru kabinets, pašvaldība nav ierobežota šo līmeni noteikt arī 128,07 *euro* apmērā. Tāpat ir

secināms, ka pastāv būtiskas atšķirības starp dažādām pašvaldībām dzīvokļa pabalsta piešķiršanā maznodrošinātām personām. Piemēram, dažās pašvaldībās ik mēnesi maznodrošinātām ģimenēm un personām var tikt segtas faktiskās dzīvojamo telpu īres vai apsaimniekošanas izmaksas (*sk. Rīgas domes 2013. gada 15. janvāra saistošo noteikumu Nr. 202 „Par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu vai maznodrošinātu un sociālajiem pabalstiem Rīgas pilsētas pašvaldībā" 21. un 48.–58. punktu*). Savukārt citās pašvaldībās tiesības uz dzīvokļa pabalstu, piemēram, 42,69 *euro* apmērā ir tikai trūcīgām ģimenēm un personām, turklāt tikai vienu reizi gadā (*sk. Cesvaines novada domes 2011. gada 29. septembra saistošo noteikumu Nr. 19 „Par dzīvokļa pabalstu" 4., 5. un 8. punktu*).

Pamattiesībām uz tādu sociālo palīdzību, kas rada iespēju veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi, ir jābūt nodrošinātām ikvienai personai valstī neatkarīgi no pašvaldības, kurā persona dzīvo. Līdz ar to sociālā palīdzība maznodrošinātām personām nevar tikt atzīta par tādu sociālās palīdzības veidu, kas līdztekus trūcīgas ģimenes un personas atbalsta pasākumiem katrai personai radītu iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, kamēr šāda atbalsta piešķiršanai paredzētais vidējo ienākumu līmenis tiek noteikts un atbalsta pasākumi tiek sniegti atkarībā no pašvaldību sociālās politikas, finansiālajām iespējām un var būtiski neatšķirties no trūcīgas ģimenes un personas atbalsta pasākumiem.

Līdz ar to sociālā atbalsta pasākumi maznodrošinātām personām nenovērš trūcīgas ģimenes un personas atbalsta pasākumu nepilnības un nenodrošina iespēju ikvienam veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

23.2. Atbilstoši Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 35. panta otrajai daļai pašvaldība, neizvērtējot ģimenes vai personas ienākumus, var piešķirt tai pabalstu krīzes situācijā.

Sociālā palīdzība krīzes situācijā ir tāds sociālās palīdzības veids, kas tiek sniegts individuāli un īslaicīgi. Tas papildina sociālās palīdzības minimumu gadījumos, kad personai radušies ārkārtēji apstākļi, proti, kad katastrofas vai citu no šīs personas gribas neatkarīgu apstākļu dēļ tā pati saviem spēkiem nespēj nodrošināt savas pamatvajadzības (*sk. Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 22.3.2. punktu*). Taču šāda palīdzība tiek sniegta tikai līdz brīdim, kad ārkārtējie apstākļi ir zuduši.

Satversmes tiesa norāda, ka palīdzība krīzes situācijā ir būtisks sociālās palīdzības atbalsta pasākums, kas ļauj individuāli un ātri palīdzēt personām

nodrošināt to pamatvajadzības, bet tas nav vērsts uz ilgstošu problēmu risināšanu, tostarp tādu personas dzīves apstākļu uzlabošanu, kuri to ilgstoši pakļauj nabadzības riskam. Turklāt problēmas, kas traucē ģimenei vai personai patstāvīgi nodrošināt sev cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi, var būt saistītas ar to, ka personām ir grūti iekļauties sabiedriskajā dzīvē vai atgriezties darba tirgū. Tādējādi pamatā nepieciešamībai pēc sociālās palīdzības pamatvajadzību apmierināšanai var būt ne tikai īslaicīgas, bet arī ilgstošas problēmas.

Līdz ar to sociālā palīdzība krīzes situācijā nenovērš trūcīgas ģimenes un personas atbalsta pasākumu nepilnības un nenodrošina iespēju ikvienam veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

23.3. Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 9. panta pirmā daļa noteic, ka pašvaldībai, kuras teritorijā ir deklarētā personas dzīvesvieta, ir pienākums nodrošināt personai iespēju saņemt tās vajadzībām atbilstošus sociālos pakalpojumus un sociālo palīdzību. Atbilstoši šā likuma 35. panta trešajai daļai pašvaldība ir tiesīga, izvērtējot ģimenes vai personas ienākumus, no sava pamatbudžeta izmaksāt arī citus pabalstus personu pamatvajadzību apmierināšanai. Pašvaldība atbilstoši likuma „Par pašvaldībām" 15. panta pirmās daļas 7. punktam īsteno autonomo funkciju sociālās palīdzības sniegšanā.

Tādējādi pašvaldības maznodrošinātām un trūcīgām ģimenēm un personām izmaksā arī citus sociālās palīdzības pabalstus – pabalstu skolas piederumu iegādei, pabalstu apģērbu un apavu iegādei, pabalstu veselības aprūpes pakalpojumu samaksai u. c. Tomēr tieši valsts pienākums ir nodrošināt ikvienam iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Valsts nedrīkst atbildību par to, lai personām tiktu nodrošināta iespēja īstenot sociālās tiesības vismaz minimālajā apmērā, pārcelt uz pašvaldībām, kuru iespējas šādu atbalstu sniegt var būt atšķirīgas un bieži vien ierobežotas.

Valsts kontrole 2020. gada revīzijas ziņojumā par valsts sociālās iekļaušanas politiku norādījusi arī uz to, ka valsts politikas veidotājiem neesot pietiekamas informācijas par pašvaldību sniegto sociālo palīdzību. Pašvaldību sagatavotie valsts statistikas pārskati un budžeta dati neesot izmantojami, lai gūtu pilnvērtīgu priekšstatu par faktiski nodrošināto sociālo atbalstu. Turklāt, salīdzinot tikai izlasē iekļautās 21 pašvaldības budžeta datus ar valsts statistikas pārskatos uzrādītajiem brīvprātīgās iniciatīvas pabalstu izdevumiem, Valsts kontrole secinājusi, ka 2018. gadā šo pašvaldību valsts statistikas gada pārskatos iekļauto brīvprātīgās iniciatīvas pabalstu izdevumi bija norādīti par 96 procentiem lielākā

apmērā nekā budžeta datos. Piemēram, pie brīvprātīgās iniciatīvas pabalstiem esot pieskaitītas naudas balvas kultūras un izglītības jomā vai dotācijas biedrībām. Lai gan pašvaldības apgalvojot, ka tām neesot līdzekļu sociālās palīdzības pabalstu palielināšanai, tomēr vairākas pašvaldības no sociālās aizsardzības izdevumiem finansējot dažādas politiskās iniciatīvas un svētku pabalstus, kuru mērķis nav sociālo problēmu risināšana, kā arī pabalstu bijušajiem pašvaldības domes vai padomes priekšsēdētājiem vai viņu vietniekiem pat divu valstī noteikto minimālo mēneša algu apmērā (*sk.: Valsts kontroles revīzijas ziņojums. Vai valstī īstenotā sociālās iekļaušanas politika sasniedz tai izvirzītos mērķus nabadzības mazināšanas jomā? Rīga, 2020*).

Ja likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, tad pašvaldībai ir pienākums to pildīt atbilstošākajā veidā (*sal. sk. Satversmes tiesas 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 15.1. punktu*). Tādējādi arī pašvaldībām sava autonomā funkcija – sniegt sociālo palīdzību iedzīvotāju pamatvajadzību nodrošināšanai – ir jāīsteno atbilstoši tās mērķim un saskaņā ar cilvēka cieņas, sociāli atbildīgas valsts un valsts ilgtspējīgas attīstības principiem.

Vienlaikus Satversmes tiesa uzsver, ka no tiesiskas valsts principa izriet arī valsts pienākums pārraudzīt, kā pašvaldības ievēro padotību likumam un tiesībām, un, ja nepieciešams, panākt, lai tā tiktu ievērota (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2017-32-05 14. punktu*).

Pašvaldību sniegtajam atbalstam vajadzētu būt tādam, kas dotu nozīmīgu ieguldījumu katras pašvaldības trūcīgāko iedzīvotāju dzīves kvalitātes uzlabošanā un citstarp izpaustos kā ātra reakcija uz individuālām un pēkšņām pašvaldības iedzīvotāju vajadzībām. Taču, kā jau tika norādīts iepriekš, Satversmē ietverto pamattiesību īstenošana nevar būt atkarīga no pašvaldību finansiālajām iespējām jeb no tā, kurā pašvaldībā persona dzīvo. Personas pamattiesības uz tādu sociālo palīdzību, kas rada iespēju veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi, ir nodrošināmas katram valsts iedzīvotājam neatkarīgi no viņa dzīvesvietas. Turklāt šāda pašvaldības sociālā atbalsta esība neaizstāj valsts pienākumu rūpēties par tādu pasākumu nodrošināšanu, kas ikvienam sniedz iespēju dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi.

Līdz ar to pašvaldības autonomās funkcijas ietvaros sniegta sociālā palīdzība nenovērš trūcīgas ģimenes un personas atbalsta pasākumu nepilnības un nenodrošina ikvienam iespēju veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

24. Satversmes tiesa secina, ka apstrīdētajā normā norādītais vidējo ienākumu līmenis, no kura ir atkarīgs to personu loks, kurām ir tiesības saņemt trūcīgas ģimenes vai personas sociālās palīdzības atbalsta pasākumus, ir noteikts bez pamatotas un argumentētas metodes. Likumdevējs nav noregulējis būtiskākos ar sociālās palīdzības piešķiršanu saistītos jautājumus, un valsts nav izstrādājusi tādu tiesisko regulējumu, kas būtu vērsts uz sociālās nevienlīdzības mazināšanu un radītu iespēju ikvienai personai veidot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Apstrīdētā norma kopsakarā ar citiem sociālās palīdzības atbalsta pasākumiem nenodrošina ikvienai personai iespēju veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi.

Tādējādi pasākumi, kurus valsts veikusi, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības, nav veikti pienācīgi. Šie pasākumi nenodrošina ikvienai personai iespēju īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā. Līdz ar to valsts nav izpildījusi pozitīvos pienākumus, kas tai izriet no personas sociālajām pamattiesībām kopsakarā ar pamattiesībām uz cilvēka cieņas aizsardzību, sociāli atbildīgas valsts principu un valsts ilgtspējīgas attīstības principu.

Līdz ar to apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 1. un 109. pantam.

25. Atbilstoši Satversmes tiesas likuma 32. panta trešajai daļai tiesību norma, kuru Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai, uzskatāma par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Minētā Satversmes tiesas likuma norma Satversmes tiesai piešķir plašu rīcības brīvību izlemt, no kura brīža spēku zaudē tāda norma, kas atzīta par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai.

Izmantojot Satversmes tiesas likuma 32. panta trešajā daļā piešķirtās tiesības, Satversmes tiesai iespēju robežās jāgādā par to, lai situācija, kāda varētu veidoties no brīža, kad apstrīdētā norma zaudē spēku, neradītu personām Satversmē garantēto pamattiesību aizskārumu, kā arī nenodarītu būtisku kaitējumu valsts vai sabiedrības interesēm (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 25. punktu un 2015. gada 16. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2014-13-01 22. punktu*). Proti, likums tiesai ne vien dod pilnvaras, bet arī uzliek atbildību par to, lai tās spriedumi sociālajā realitātē nodrošinātu tiesisko stabilitāti, skaidrību un mieru (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 35.1. punktu*).

Izskatāmajā lietā jāņem vērā tas, ka apstrīdētā norma skar sociāli nozīmīgu jomu. Ja Satversmes tiesa lemtu, ka apstrīdētā norma atzīstama par spēkā neesošu no sprieduma pasludināšanas brīža, tad normatīvajos aktos vispār nebūtu noteikts vidējo ienākumu līmenis, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, un tādējādi ģimenēm un personām ar zemākajiem ienākumiem būtu liegts pretendēt uz trūcīgas ģimenes vai personas statusu. Šāds nolēmums radītu būtisku sociālo tiesību īstenošanas apdraudējumu.

Lai vidējo ienākumu līmenis, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, tiktu noteikts tā, ka ikvienam būtu nodrošināta iespēja veidot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi, ka sabiedrībā tiktu mazinātas sociālās atšķirības un veicināta valsts ilgtspējīga attīstība, ir nepieciešams pienācīgs tiesiskā regulējuma izvērtējums un pamatojums. Tādējādi Satversmei atbilstoša regulējuma izstrādei nepieciešams noteikt saprātīgu laika posmu un ir pieļaujams tas, ka Satversmei neatbilstoša norma paliek spēkā līdz brīdim, kad likumdevējs, ievērojot šajā spriedumā secināto, objektīvi varētu pieņemt jaunu tiesisko regulējumu.

Līdz ar to izskatāmajā lietā ir nepieciešams un pieļaujams tas, ka Satversmei neatbilstošā norma vēl noteiktu laiku paliek spēkā, lai dotu iespēju Saeimai un Ministru kabinetam, ievērojot šajā spriedumā secināto, pieņemt jaunu tiesisko regulējumu.

Ņemot vērā to, ka Satversmei atbilstoša vidējo ienākumu līmeņa, ar kādu ģimene vai persona atzīstama par trūcīgu, noteikšana ir nepieciešama cilvēka cieņas aizsardzībai, kā arī to, ka attiecīgās izmaiņas nepieciešams veidot sistēmiskā kopsakarā ar izmaiņām likumā attiecībā uz GMI līmeni un iespējams saskaņot ar valsts budžetu nākamajam saimnieciskajam gadam, apstrīdētā norma atzīstama par spēkā neesošu no 2021. gada 1. janvāra.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

atzīt Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumu Nr. 299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu” 2. punkta vārdus „ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro*” par

neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam un spēkā neesošiem no 2021. gada 1. janvāra.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele