



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2013. gada 13. februārī

lietā Nr. 2012-12-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Kristīne Krūma, Uldis Ķinis un Sanita Osipova,

pēc divdesmit 11. Saeimas deputātu pieteikuma, kuru iesnieguši Andrejs Klementjevs, Jānis Urbanovičs, Vitālijs Orlovs, Igors Zujevs, Irina Cvetkova, Ivans Klementjevs, Marjana Ivanova-Jevsejeva, Jānis Ādamsons, Boriss Čilevičs, Vladimirs Nikonovs, Aleksandrs Jakimovs, Ņikita Ņikiforovs, Vladimirs Reskājs, Raimonds Rubiks, Sergejs Potapkins, Nikolajs Kabanovs, Viktors Jakovļevs, Valērijs Agešins, Igors Pimenovs un Artūrs Rubiks (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs),

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu, Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 3. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2013. gada 15. janvārī tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41. punkta vārdu „līdz 2011. gada 31. decembrim” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 109. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) 2005. gada 20. oktobrī pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām””. Likums stājās spēkā 2006. gada 1. janvārī. Ar šiem grozījumiem likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumi tika papildināti ar 41. punktu, kas paredzēja:

„Latvijā dzīvojošiem vecuma pensijas saņēmējiem, kuru kopējais apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 30 gadiem un kuriem piešķirtās pensijas apmērs mēnesī nepārsniedz 105 latus (ieskaitot pensiju vai tās daļu, ko izmaksā citas Latvijas institūcijas, ES un EEZ dalībvalstis un valstis, ar kurām noslēgti starptautiski līgumi sociālās drošības jomā), līdz 2009. gada 31. decembrim par apdrošināšanas stāžu, kas uzkrāts līdz 1995. gada 31. decembrim un ņemts vērā, piešķirot (pārrēķinot) pensiju, piešķir piemaksu par katru stāža gadu atbilstoši sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta līdzekļiem. Kārtību, kādā pie vecuma pensijas piešķir ikmēneša piemaksu, kā arī šīs piemaksas apmēru un izmaksas kārtību nosaka Ministru kabinets.”

Laikā no 2006. gada līdz 2011. gadam likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41. punkts (turpmāk – pārejas noteikumu 41. punkts) tika vairākkārt grozīts, izdarot izmaiņas gan attiecībā uz personu grupām, kurām ir tiesības uz piemaksu pie pensijas, gan attiecībā uz termiņu, līdz kuram minētā piemaksa tiek piešķirta.

2008. gada 1. jūnijā stājās spēkā 2008. gada 10. aprīļa likums „Grozījums likumā „Par valsts pensijām””. Pēc šā likuma spēkā stāšanās pārejas noteikumu 41. punktā vairs nebija noteikts termiņš, līdz kuram piešķir piemaksu pie vecuma pensijas (turpmāk – piemaksa). Savukārt ar 2010. gada 20. decembra likumu „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” pārejas noteikumu 41. punkts atkal tika grozīts un turpmāk paredzēja, ka piemaksu piešķir līdz 2011. gada 31. decembrim.

Saskaņā ar 2012. gada 14. jūnija likumu „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” pārejas noteikumu 41. punkts nosaka:

„Latvijā un Eiropas Ekonomikas zonas dalībvalstīs dzīvojošiem vecuma un invaliditātes pensijas saņēmējiem par apdrošināšanas stāžu, kas uzkrāts līdz 1995. gada 31. decembrim un ņemts vērā, piešķirot (pārrēķinot) pensiju, līdz 2011. gada 31. decembrim piešķir piemaksu par katru apdrošināšanas stāža gadu. Ministru kabinets, iesniedzot Saeimai gadskārtējo valsts budžeta projektu, valsts pamatbudžetā ar 2014. gada 1. janvāri paredz valsts budžeta uzturēšanas izdevumu transfertu no valsts pamatbudžeta uz sociālās apdrošināšanas speciālo budžetu, lai nodrošinātu līdz 2011. gada 31. decembrim piešķirto piemaksu pie vecuma un invaliditātes pensijas izmaksas attiecīgi no valsts pensiju speciālā budžeta un invaliditātes, maternitātes un slimības speciālā budžeta.

Ministru kabinets nosaka kārtību, kādā piešķir un izmaksā piemaksu, kā arī nosaka tās apmēru, kas laika periodā no 2009. gada 1. janvāra līdz 2011. gada 31. decembrim nedrīkst būt mazāka par 0,70 latiem.”

Pieteikumā apstrīdēta pārejas noteikumu 41.punkta vārdu un skaitļu „līdz 2011. gada 31. decembrim” (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstība Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. un 109. pantam.

2. Pieteikuma iesniedzējs, atsaucoties uz Satversmes tiesas praksi un ar Ministru kabineta 2010. gada 17. novembra rīkojumu Nr. 674 apstiprināto Konceptiju par sociālās apdrošināšanas sistēmas stabilitāti ilgtermiņā (turpmāk – Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcija), norāda, ka Satversmes 91. pants liedz dažādi izturēties pret personām, kuras atrodas vienādos apstākļos.

Pēc Pieteikuma iesniedzēja domām, vienādos apstākļos atrodas visas tās personas, kuras saņem valsts vecuma pensiju. Taču apstrīdētā norma šīs personas nepamatoti sadalot divās šādās grupās: personas, kurām vecuma pensija piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, un personas, kurām vecuma pensija piešķirta pēc šā datuma. Pirmajai personu grupai esot tiesības saņemt piemaksu, savukārt otrajai personu grupai apstrīdētā norma šādas tiesības

neparedzot. Atšķirīgajai attieksmei neesot saprātīga pamata, jo visu minēto personu līdz 1996. gadam uzkrātais darba stāžs būtiski neatšķiroties. Apstrīdētā norma ierobežojot tikai atsevišķu sociālo pakalpojumu saņēmēju loku, un ierobežojuma kritērijs esot pensijas vecuma iestāšanās laiks, kas atkarīgs no personas dzimšanas gada.

Atsaucoties uz Satversmes 109. pantu, pieteikumā norādīts, ka šī norma garantējot valsts iedzīvotājiem tiesības uz stabilu un prognozējamu, kā arī efektīvu, taisnīgu un ilgtspējīgu sociālās aizsardzības sistēmu, tātad arī uz samērīgu sociālo nodrošinājumu. Valstij saglabājoties noteikts pamatpienākumu kopums, no kura tā neesot tiesīga atkāpties pat ekonomiskās lejupslīdes laikā. Satversmes 109. pants neliedzot likumdevējam mainīt izveidoto sociālās drošības sistēmu, proti, likumdevējs varot izvēlēties citus noteiktu sociālo problēmu risinājumus. Tomēr sociālās aizsardzības sistēmas maiņu nedrīkstot izmantot par īstermiņa mērķu sasniegšanas līdzekli. Likumdevējam esot jāapsver katra lēmuma ietekme uz pensiju sistēmas ilgtspēju un savlaicīgi jāveic ekonomiskā un demogrāfiskā riska novērtēšanas pasākumi.

Likumdevējs, pieņemot apstrīdēto normu, esot ierobežojis personas pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma gadījumā, jo personai netiekot nodrošinātas tiesības uz pensijas izmaksu pietiekamā apmērā. Apstrīdētajā normā paredzētais risinājums neatbilstot sociālo tiesību mērķim – sniegt personām sociālo nodrošinājumu pieejamā finansējuma ietvaros. Šo mērķi varētu sasniegt arī citādā veidā, piemēram, paredzot personām tiesības saņemt piemaksu mazākā apmērā.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka apstrīdētā norma pati par sevi jau ietvērusi saprātīgu un saudzējošu pārejas termiņu, proti, ar katru gadu samazinoties vidējais stāžs, par kuru piemaksa tiek piešķirta, un ar katru gadu samazinoties arī piemaksas apmērs. Tādējādi, grozot apstrīdēto normu, saudzējošā pāreja uz jauno tiesisko regulējumu tiekot saīsināta un līdz ar to rodoties personu pamattiesību pārkāpums.

Pēc iepazīšanās ar lietas materiāliem papildus norādīts, ka, pieņemot apstrīdēto normu, neesot vērtēti alternatīvi risinājumi, kas personas tiesības ierobežotu mazāk. Piemēram, viens no šādiem alternatīviem risinājumiem būtu bijis naudas aizņemšanās no valsts pamatbudžeta un sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta (turpmāk – speciālais budžets) stāvokļa stabilizēšana tādā veidā.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – nepiekrīt Pieteikuma iesniedzēja argumentiem un lūdz Satversmes tiesu atzīt apstrīdēto normu par atbilstošu Satversmei.

Ministru kabinets, izstrādājot apstrīdētās normas projektu, esot rūpīgi apsvēris iespējamās alternatīvas, kā arī izvērtējis apstrīdētās normas atbilstību Satversmei. Šie apsvērumi atspoguļoti ne vien Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijā, bet arī likumprojektam pievienotajā anotācijā. Apspriežot iesniegto likumprojektu Saeimā, par pārejas noteikumu 41. punktu esot iesniegti seši deputātu priekšlikumi, taču neviens no tiem neesot atbalstīts.

Pārejas noteikumu 41. punktā paredzētā piemaksa par katru apdrošināšanas stāža gadu neesot sociālās apdrošināšanas sistēmas pakalpojums, bet gan tikai pagaidu pasākums, kas vērsts uz to, lai nodrošinātu pēc iespējas taisnīgāku pensiju izmaksu personām, kuras savu apdrošināšanas stāžu uzkrājušas līdz 1996. gada 1. janvārim. Satversmes 109. pants neuzliekot likumdevējam obligātu pienākumu maksāt pārejas noteikumu 41. punktā paredzēto piemaksu. Tā esot bijusi likumdevēja apzināta politiska izvēle – noteikt šādu piemaksu, lai uzlabotu to pensionāru materiālo nodrošinājumu, kuriem apdrošināšanas stāžs ir liels, bet pensija – neliela.

Piemaksa vienmēr tikusi regulēta kā pagaidu pasākums, proti, kopš pārejas noteikumu 41. punkta pieņemšanas tajā vienmēr bijis ietverts termiņš, līdz kuram šī piemaksa tiek maksāta. Likumdevējs šo termiņu esot vairākkārt pārskatījis, bet nekad neesot bijis paredzēts piemaksu maksāt neierobežoti ilgi.

Uz to norādot arī fakts, ka attiecīgais regulējums ietverts vienīgi likuma pārejas noteikumos.

Izvērtējot, vai likumdevējs, pieņemot apstrīdēto normu, ir izpildījis valsts pienākumus, kas izriet no Satversmes 109. panta, esot jānoskaidro, vai likumdevējs veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām sociālās tiesības; vai šie pasākumi ir veikti pienācīgi, proti, vai personām ir nodrošināta iespēja īstenot savas tiesības vismaz minimālā apmērā; vai ir ievēroti vispārējie tiesību principi.

Lietā neesot strīda par to, vai likumdevējs veicis noteiktus pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības. Valstī funkcionējot sociālās apdrošināšanas un sociālās palīdzības sistēma. Arī Pieteikuma iesniedzējs nenoliedzot, ka pensijas tiek maksātas. Visām personām, kurām varētu tikt piemērots pārejas noteikumu 41. punkts, esot piemērojams arī pārejas noteikumu 34. punkts, kas nosaka minimālo vecuma pensijas apmēru. Līdz ar to tiesības uz sociālo nodrošinājumu minimālajā līmenī tiek nodrošinātas.

Izvērtējot, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. pantam, visupirms esot jānoskaidro, kuras personas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Pēc Pieteikuma iesniedzēja domām, vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas personas, kurām valsts pensija piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, un personas, kurām tā piešķirta pēc 2011. gada 31. decembra. Savukārt Saeima uzskatot, ka minētās personu grupas neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo pārejas noteikumu 41. punktā paredzētās tiesības varot izmantot tikai tās personas, kuras par normas subjektiem kļuvušas attiecīgajā laika posmā, bet personas, kurām tiesības uz valsts pensiju rodas pēc normā noteiktā termiņa beigām, atrodas citādā tiesiskajā situācijā.

Saeima vairākkārt uzsver, ka apstrīdētā norma pieņemta savlaicīgi – 2010. gada 20. decembrī, lai aizsargātu personu tiesisko paļāvību un dotu tām iespēju plānot savu rīcību.

Ar apstrīdētās normas palīdzību speciālais budžets esot atslogots no tam neraksturīgām un nepiederīgām izmaksām, tādējādi veicinot pensiju sistēmas ilgtspēju.

Apstrīdētā norma neliedzot pensiju saņēmējiem tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā līmenī. Savukārt sociālo garantiju paplašināšana vai sašaurināšana, tajās ietverot arī atšķirīgu vecuma pensijas piešķiršanas vai pārrēķināšanas kārtību, esot likumdevēja tiesībpolitiskas izšķiršanās jautājums.

4. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) – uzskata, ka apstrīdētā norma nav pretrunā ar Satversmes 91. un 109. pantu.

Piemaksa jau sākotnēji esot noteikta kā personas pagaidu tiesības, kas neietilpstot Satversmes 109. pantā noteikto tiesību uz sociālo nodrošinājumu kodolā. Sociālo tiesību jomā valsts pozitīvais pienākums ietverot tikai tādas sociālās palīdzības nodrošināšanu, kura ir garantēta pat tad, ja persona nav veikusi sociālās apdrošināšanas iemaksas (turpmāk – iemaksas). Personu tiesības uz sociālo nodrošinājumu minimālā līmenī tiekot garantētas ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 34. punktu.

Piemaksa esot atzīstama par papildu sociālo garantiju. Likumdevējs to esot noteicis politiskas izšķiršanās rezultātā ar nolūku uzlabot to pensionāru materiālo stāvokli, kuriem apdrošināšanas stāžs bijis liels, bet pensija – maza. Līdz ar to šajā gadījumā tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālajā līmenī netiekot skartas.

Attiecībā uz apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam tiek norādīts, ka Tiesībsarga birojā izskatīta pārbaudes lieta par kārtību, kādā tiek piešķirta piemaksa. Pārbaudes lietā secināts, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. pantā noteiktajam vienlīdzības principam. Kaut arī personas, kurām pensija aprēķināta līdz 2011. gada 31. decembrim, un personas, kurām pensija aprēķināta pēc šā datuma, atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos,

apstrīdētajai normai esot leģitīms mērķis un atšķirīgajai attieksmei – objektīvs un saprātīgs pamats.

5. Pieaicinātā persona – Labklājības ministrija – norāda, ka piemaksa tika paredzēta ar mērķi uzlabot to vecuma pensijas saņēmēju materiālo situāciju, kuri pensionējās līdz 1995. gada 31. decembrim vai pensiju reformas sākuma gados un kuriem darba stāžs bija liels, bet pensija – maza. Piemaksa jau sākotnēji esot noteikta kā pagaidu pasākums uz laiku līdz 2009. gada 31. decembrim. Tā kā jaunpiešķirto vecuma pensiju vidējais apmērs ar katru gadu diezgan strauji pieaudzis, esot prognozēts, ka 2010. gadā tas pārsniegs piemaksu piešķiršanai likumā noteikto 105 latu robežu. Turklāt esot ņemts vērā arī tas, ka personas, kuras pensionēšanās vecumu sasniegtu 2010. gadā, jau vismaz 14 gadus būtu bijušas jaunās pensiju sistēmas dalībnieki.

Stājoties spēkā regulējumam par piemaksu, tā esot noteikta gan personām, kurām vecuma pensija piešķirta līdz 2006. gada 1. janvārim, gan arī personām, kurām pensija piešķirta pēc minētā datuma. Sākotnēji šo piemaksu esot saņēmuši aptuveni 75 procenti pensionāru, bet 2010. un 2011. gadā – jau aptuveni 99 procenti pensionāru. Kopš 2006. gada esot pieaudzis arī piemaksas vidējais apmērs – no 7 latiem 2006. gadā līdz 23 latiem 2012. gadā.

Labklājības ministrija uzsver, ka personas, kurām piemaksa piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, joprojām to saņem līdzšinējā apmērā. Tādējādi apstrīdētajā normā ietvertais regulējums neskarot personu jau iegūtās tiesības.

6. Pieaicinātā persona – Latvijas Pensionāru federācija (turpmāk – LPF) – norāda, ka apstrīdētās normas izstrādes gaitā esot piedalījusies vairākās diskusijās – gan Labklājības ministrijā, gan arī Saeimā. LPF esot iesniegusi priekšlikumus par atsevišķiem papildinājumiem sociālās apdrošināšanas sistēmai. Viens no priekšlikumiem paredzējis, ka piemaksa vairs nebūtu jāpiešķir no 2014. gada 1. janvāra. Saeimas Sociālo un darba lietu komisija šo priekšlikumu neesot atbalstījusi.

Apstrīdētā norma neatbilstot Satversmes 91. pantam, jo personām, kuras devušās pensijā pēc 2012. gada 1. janvāra, dzīves līmenis esot zemāks nekā tām personām, kuras pensijā devušās līdz šim datumam.

Apstrīdētā norma esot pretrunā arī ar Satversmes 109. pantu, jo likumdevēja pieņemtais lēmums nesekmējot sociālās aizsardzības nodrošināšanu vismaz minimālā līmenī. Valsts pienākums jebkurā ekonomiskajā situācijā esot nodrošināt cilvēka cienīgus dzīves apstākļus. Tomēr Latvijā dzīves apstākļi lielākajai daļai veco cilvēku joprojām neesot apmierinoši.

Neesot pamatots Saeimas arguments, ka ar piemaksu saistītie izdevumi radot papildu slogu speciālajam budžetam un apdraudot tā stabilitāti. Saeima varot noteikt, ka piemaksa izmaksājama no valsts pamatbudžeta. Tādējādi tiktu novērsts speciālā budžeta stabilitātes apdraudējums.

7. Pieaicinātā persona – *Dr. oec. Edgars Voļskis* – norāda, ka deviņdesmito gadu vidū, reformējot pensiju sistēmu, tika izveidotas un noteiktas pensiju sistēmas pirmā līmeņa pamatnostādnes, kas paredzēja personīgo nefondēto pensiju kontu izveidi katram pensiju sistēmas dalībniekam. Proti, uzkrājumi personīgajos pensiju kontos atbilstoši pensiju sistēmas taisnīguma principam veidojoties atkarībā no sistēmas dalībnieka iemaksām. Līdz ar to pensiju sistēmas dalībniekam, kas sasniedz likumā noteikto pensionēšanās vecumu, pensijas apmērs tiek noteikts atkarībā no darba gadu laikā privātajos nefondētajos pensiju kontos uzkrātā pensiju kapitāla lieluma.

Minētās pensiju sistēmas reformas ietvaros esot veiktas sociālekonomiskās prognozes gan par Latvijas tautsaimniecībā gaidāmo algu pieaugumu, gan par Latvijas iedzīvotāju vecuma struktūras izmaiņām, gan par dzimstību un Latvijas iedzīvotāju migrāciju. Balstoties uz šīm prognozēm un sekojošās ekonomiskās modelēšanas rezultātiem, likumā noteikta iemaksu likme, kas pakāpeniski tikusi samazināta no 38 procentiem līdz 33,09 procentiem.

Kopš 2000. gada līdz pat 2009. gada vidum Latvijas Republikas iedzīvotāju ienākumi esot strauji auguši un attiecīgi pieauguši arī speciālā budžeta ieņēmumi. Šā iemesla dēļ pieņemts lēmums piešķirt piemaksu. Šīs piemaksas mērķis bijis uzlabot to pensionāru materiālo stāvokli, kuru pensijas bija zemas.

Pieaicinātā persona uzsver, ka pensiju sistēmas sākotnējās prognozēs piemaksa neesot ietilpusi. Arī iemaksu likme, kas nodrošina speciālā budžeta ieņēmumus, piemaksu neesot paredzējusi. Tātad, raugoties no publisko finanšu viedokļa, piemaksas izmaksai nepieciešamo finansējumu nācies meklēt ārpus speciālā budžeta.

Piemaksa esot uzskatāma par pagaidu un papildu sociālā atbalsta instrumentu. Tas paredzēts personām, kurām bija ierobežotas sociālekonomiskās iespējas uzkrāt adekvātu pensijas kapitālu pārejas posmā no 1996. gada līdz 1999. gadam, kā arī ierobežotas iespējas brīvprātīgi pievienoties pensiju sistēmas otrajam līmenim.

Secinājumu daļa

8. Pieteikumā lūgts izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. un 109. pantam.

8.1. Attiecībā uz Satversmes 91. pantu Satversmes tiesa vairākkārt atzinusi, ka, noskaidrojot to, vai kāda no likuma „Par valsts pensijām” normām nav pretrunā ar vienlīdzības principu, jāņem vērā sociālo tiesību jomas aspekti. Jo sevišķi tādēļ, ka Satversmes 91. pantā nostiprinātās tiesības ir „salīdzinošas”, proti, tās var pieprasīt vienlīdzīgu attieksmi, bet pašas par sevi nevar atklāt, kādai šai attieksmei jābūt – labvēlīgai vai nelabvēlīgai. Lai izvēlētos vienu no šiem risinājumiem, jāņem vērā citi apsvērumi, kas atrodas jau ārpus vienlīdzības jēdziena robežām (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 5. un 6.1. punktu un 2010. gada 29. novembra sprieduma lietā Nr. 2010-17-01 6.2.1. punktu*).

Satversmes tiesa arī norādījusi: lai iegūtu nepieciešamo atbildi uz konkrētu tiesību jautājumu, atsevišķa Satversmes norma jāinterpretē kopsakarā ar citām Satversmes normām, jo Satversme kā vienots dokuments ietekmē katras atsevišķās normas tvērumu un saturu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 1.1. punktu un 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 13. punktu*).

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka piemaksa ietilpstot Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību tvērumā un apstrīdētā norma ierobežojot šajā Satversmes normā ietvertās pamattiesības. Savukārt Saeimas atbildes rakstā pausts viedoklis, ka piemaksa neietilpstot Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību tvērumā un apstrīdētā norma neskarot minētās pamattiesības.

Līdz ar to, izvērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam, svarīga nozīme varētu būt tam, vai un kādā apmērā tiesības uz piemaksu ietilpst Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību tvērumā un vai apstrīdētā norma skar minētās pamattiesības.

8.2. Satversmes 109. pants nosaka: „Ikvienam ir tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktos gadījumos.”

Tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālajā līmenī ietilpst Satversmes 109. panta tvērumā, un šo tiesību mērķis ir, cik vien tas iespējams, kalpot cilvēka cienīgas eksistences nodrošināšanai (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 13. marta sprieduma lietā Nr. 2000-08-0109 secinājumu daļu*). Pensionāri ir sociālā grupa, kurai nepieciešama īpaša aizsardzība. Vēl jo vairāk tas attiecas uz pensionāriem, kuru ienākumi ir nelieli un uzskatāmi par tādiem, kas nesniedz līdz minimālajam sociālajam nodrošinājumam (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 31.2. punktu*).

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka lēmumiem par sociālo tiesību īstenošanu parasti nozīmīga ir to politiskā dimensija, proti, lēmumi šajā jomā tiek pieņemti, vadoties ne tik daudz no juridiskiem, bet vairāk no politiskiem

apsvērumiem. Tie savukārt ir atkarīgi no likumdevēja priekšstata par to, kurai sabiedrības daļai nepieciešama valsts palīdzība vai atbalsts (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 16. punktu*). Politisku jautājumu izlemšana primāri ietilpst demokrātiski leģitimētā likumdevēja kompetencē (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-05-01 29. punktu un 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 18. punktu*).

Likumdevējam ir rīcības brīvība to metožu un mehānismu izvēlē, ar kuriem tiesības uz sociālo nodrošinājumu īstenojamas (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 15. un 21. punktu*). Taču tā nav absolūta. Ja likumdevējs Satversmē iekļauto sociālo tiesību saturu konkretizējis likumos, tad tās ir kļuvušas par indivīda tiesībām. Šādu tiesību īstenošanu persona var prasīt no valsts, kā arī var aizstāvēt šīs tiesības tiesā (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 2. punktu*).

Likumdevējs ir paredzējis personu tiesības uz Satversmes 109. pantā garantēto sociālo nodrošinājumu sociālās apdrošināšanas veidā. Attiecībā uz pakalpojumiem, kuru saņemšana atkarīga no personas iepriekš veiktajām iemaksām speciālajā budžetā, valsts rīcības brīvība ir šaurāka (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 21. jūnija sprieduma lietā Nr. 2011-20-01 10. punktu*). Savukārt attiecībā uz pakalpojumiem, kuru saņemšana nav atkarīga no personas veiktajām iemaksām, valsts rīcības brīvība ir plašāka. Ja likumdevējs personām ir noteicis tādas papildu sociālās garantijas, kuru piešķiršana nav pamatota ar personas veiktajām iemaksām, tad šādi piešķirto tiesību samazināšana var būt atkarīga no speciālā budžeta finansiālajām iespējām (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 18. februāra sprieduma lietā Nr. 2010-29-01 21. punktu*).

Tādējādi, lai izvērtētu, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 109. pantam, Satversmes tiesai visupirms ir jānoskaidro piemaksas saturs un nolūks, ar kādu likumdevējs piemaksu paredzējis likumā „Par valsts pensijām”.

9. Tā kā likumdevējs pārejas noteikumu 41. punkta tiesisko regulējumu ir attiecinājis gan uz vecuma pensiju, gan arī uz invaliditātes pensiju, Satversmes tiesas turpmākie secinājumi par piemaksu attieksies uz abiem normā minētajiem pensiju veidiem.

9.1. Pensiju sistēmas reformas ietvaros sākotnēji bija iecerēts tajā ieviest arī ceturto līmeni, lai mazinātu pārejas perioda ietekmi uz tiem pensionāriem, kuru darba stāžs pilnībā vai lielākoties veidojies laika posmā līdz 1996. gadam. Pensiju sistēmas ceturto līmeni bija plānots nodrošināt no valsts pamatbudžeta. Taču 2006. gadā likumdevējs izšķīrās par citu pieeju, kā līdz 1995. gada 31. decembrim uzkrātā sociālās apdrošināšanas stāža novērtējumu nosakot piemaksu un to izmaksājot no speciālā budžeta.

Likumā „Par valsts pensijām” piemaksa tika ietverta ar 2005. gada 20. oktobra grozījumiem, kas stājās spēkā 2006. gada 1. janvārī.

Likumprojekta anotācijā piemaksas noteikšana tika pamatota ar to, ka pensijas apmērs ne vienmēr esot pietiekams un tāpēc īpaša uzmanība jāpievērš pensionāru dzīves līmeņa uzlabošanas pasākumiem, turklāt tika uzsvērts, ka piemaksa ir terminēts pasākums, kas atkarīgs „no sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta iespējām” (*likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotācija, likumprojekta reģ. Nr. 1377, iesniegts 2005. gada 30. septembrī*). Pārejas noteikumu 41. punkta sākotnējā redakcija paredzēja, ka piemaksa tiks piešķirta vienīgi līdz 2009. gada 31. decembrim.

Piemaksa tika piešķirta par katru līdz 1995. gada 31. decembrim uzkrātā apdrošināšanas stāža gadu Latvijā dzīvojošiem vecuma pensijas saņēmējiem, kuru kopējais apdrošināšanas stāžs nebija mazāks par 30 gadiem un kuriem piešķirtās (pārrēķinātās) pensijas apmērs nepārsniedza 105 latus. Sākotnēji piemaksa par katru apdrošināšanas stāža gadu tika noteikta 19 santīmu apmērā.

Lēmums noteikt piemaksu bija balstīts galvenokārt uz to, ka valsts ekonomiskā situācija 2002.–2006. gadā strauji uzlabojās un līdz ar darba ienākumiem strauji pieauga arī speciālā budžeta ieņēmumi (*sk. E. Voļska atzinumu, lietas materiālu 99. lpp.*). Valsts ekonomisko izaugsmi veicināja arī

iestāšanās Eiropas Savienībā un investīciju pieplūdums, kura rezultātā paplašinājās iedzīvotāju līdzdalība reģistrētajā darba tirgū. Turklāt pieauga darbspējīga vecuma iedzīvotāju skaits. Līdz ar to likumdevējs savas rīcības brīvības ietvaros un politiskas izšķiršanās rezultātā uz speciālā budžeta rēķina noteica papildu atbalsta pasākumus personām, kuras ar 1995. gada 2. novembra likumu „Par valsts pensijām” izveidotajā sociālās apdrošināšanas sistēmā bija varējušas piedalīties tikai salīdzinoši īsu laiku (*sk. Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas 7. un 15. lpp., likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī, un Labklājības ministrijas 2012. gada 7. septembra vēstuli Satversmes tiesai Nr.34-1-02/1869, lietas materiālu 91. lpp.*).

9.2. 2006. gada 2. novembra likums „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” paplašināja to personu loku, kurām ir tiesības uz piemaksu, kā arī palielināja pensijas apmēru, kas bija uzskatāms par kritēriju piemaksas piešķiršanai. Tomēr šie grozījumi nemainīja jau sākotnēji likumā ietvertos nosacījumus, ka piemaksa piešķirama līdz 2009. gada 31. decembrim.

Pārmaiņas attiecībā uz termiņu, līdz kuram piemaksa tiks piešķirta, ieviesa 2008. gada 10. aprīļa likums „Grozījums likumā „Par valsts pensijām””. Proti, pēc šā likuma spēkā stāšanās 2008. gada 1. jūnijā pārejas noteikumu 41. punktā vairs nebija noteikts termiņš, līdz kuram piemaksa piešķirama. Ne no likumprojekta anotācijas, ne debatēm Saeimā nav iespējams secināt, ar kādu pamatojumu likumdevējs šo termiņu atcēlis.

Saeimas atbildes rakstā ietvertais apgalvojums, ka līdz 2011. gada 1. janvārim pārejas noteikumu 41. punkts „paredzēja piemaksas piešķiršanu par katru apdrošināšanas stāža gadu līdz 2012. gada 31. decembrim”, ir kļūdainis (*sk. lietas materiālu 23.lpp.*). Proti, jau kopš 2008. gada 1. jūnija pārejas noteikumu 41. punktā vairs nebija ietverts termiņš, līdz kuram piešķir piemaksu.

Ar 2008. gada 19. jūnija likuma grozījumiem, kas stājās spēkā 2009. gada 1. janvārī, pārejas noteikumu 41. punktā tika paredzēts, ka

2009. gadā piemaksa 70 santīmu apmērā piešķirama par katru līdz 1996. gadam uzkrāto apdrošināšanas stāža gadu. Savukārt ar 2009. gada 1. decembrī pieņemtajiem grozījumiem līdz 2012. gada 31. decembrim tika pagarināts termiņš, kurā minimālā piemaksa par katru apdrošināšanas stāža gadu nevarēja būt mazāka par 70 santīmiem.

Līdz ar to, pretēji Saeimas apgalvotajam, pārejas noteikumu 41. punkts līdz 2011. gada 1. janvārim paredzēja nevis piemaksas piešķiršanas beigu termiņu, bet gan piemaksas minimālo apmēru, kas bija saistošs Ministru kabinetam, nosakot piemaksas piešķiršanas kārtību.

9.3. Turpinoties valsts ekonomiskajai izaugsmei un līdz ar to paplašinoties iedzīvotāju līdzdalībai reģistrētajā darba tirgū, speciālajā budžetā veidojās uzkrājums, kas 2009. gada sākumā sasniedza aptuveni 950 miljonus latu. Pozitīva budžeta bilance bija pamats arī pieņemtajiem lēmumiem par papildu izdevumu finansējumu spēkā esošās iemaksu likmes ietvaros attiecībā uz maksājumiem no speciālā budžeta, tādiem kā piemaksa pie vecuma pensijas (no 2006. gada), piemaksa pie invaliditātes pensijas (no 2009. gada), vecāku pabalsts (no 2008. gada) un papildus četras darbnespējas dienas (no 2009. gada). No 2010. gada 1. janvāra piemaksu sāka maksāt arī citās Eiropas Savienības valstīs dzīvojošiem Latvijas pensionāriem (*sk. Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas 7. un 15. lpp.*).

Satversmes tiesa jau vairākkārt ir atzinusi, ka šie lēmumi izjauca speciālā budžeta līdzsvaru un sāka nopietni apdraudēt tā ilgtspēju (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 31.1.2. punktu un 2010. gada 15. marta sprieduma lietā Nr. 2009-44-01 9.7. punktu*). Tie uzlika būtisku papildu slogu speciālajam budžetam, jo to īstenošanai nepieciešamie līdzekļi nebija iepļānoti iemaksu likmē un tika segti uz citu iemaksu veicēju rēķina (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī*).

Krasi pasliktinoties valsts ekonomiskajai situācijai, pieaugot bezdarbam un samazinoties iedzīvotāju darba ienākumiem, samazinājās arī speciālā budžeta ieņēmumi, un jau 2009. gadā tie vairs nesedza izdevumus. Sociālās apdrošināšanas pakalpojumu izmaksu segšanai sāka izmantot iepriekšējos gados uzkrāto finanšu rezervi, un tā tas turpinājās arī 2010.–2012. gadā (*sk. Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas 8. lpp.*).

2010. gada 20. decembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām””, ar kuru noteica piemaksas piešķiršanas beigu termiņu, proti, ka tā piešķirama līdz 2011. gada 31. decembrim. Likumprojekta anotācijā norādīts, ka šāds regulējums pieņemts ar mērķi samazināt speciālā budžeta izdevumus, lai nodrošinātu tā ieņēmumu un izdevumu sabalansēšanu (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī*).

Satversmes tiesa secina, ka likumā „Par valsts pensijām” piemaksa tika ietverta ar mērķi sniegt atbalstu tām personām, kuru pensijas bija nelielas un kurām nebija iespēju pietiekami ilgi līdzdarboties uz iemaksām balstītajā pensiju sistēmā. Tomēr, grozot likumu „Par valsts pensijām”, likumdevējs pakāpeniski mainīja šo sākotnējo mērķi, un tādējādi piemaksa personām tika maksāta neatkarīgi no pensijas lieluma un līdz 1996. gadam uzkrātā apdrošināšanas stāža ilguma.

Lai noskaidrotu, vai piemaksa ietilpst Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību tvērumā, Satversmes tiesai ir jānoskaidro, kuru personu grupu tiesības apstrīdētā norma skar.

10. Izskatāmās lietas kontekstā nozīme ir tam, ka pēc Saeimas deputātu pieteikuma veicama normu abstraktā kontrole. Šādā gadījumā pieteikuma iesniedzējam nav nepieciešams pamatot kādas konkrētas personas pamattiesību aizskārumu. Tomēr prasījuma juridiskajai argumentācijai par normas neatbilstību Satversmē nostiprinātajām pamattiesībām ir jāietver pamatojums tam, ka tiesību norma ierobežo kādas personu grupas tiesības, kā arī tam, ka

pastāv cēloņsakarība starp apstrīdēto normu un personām radītajām negatīvajām sekām (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 30. marta sprieduma lietā Nr. 2010-60-01 9. un 17.3. punktu*).

Apstrīdētā norma nesamazina personu jau iegūtās tiesības. Proti, personas, kurām piemaksa piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, joprojām saņem gan pensiju, gan piemaksu tām noteiktajā apmērā. To tieši apliecina gan Labklājības ministrijas vēstule Satversmes tiesai, gan arī 2010. gada 20. decembrī pieņemtā likuma „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotācija, kurā norādīts, ka personas, kurām piemaksa piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, turpina saņemt piemaksu līdzšinējā apmērā (*sk. Labklājības ministrijas 2012. gada 7. septembra vēstuli Satversmes tiesai Nr.34-1-02/1869, lietas materiālu 93. lpp., un likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī*).

Tādējādi uz to personu grupu, kurām piemaksa piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim, apstrīdētā norma neattiecas. Šai grupai piederīgo personu jau iegūtās tiesības ietilpst Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību tvērumā, un iespējamai likumdevēja rīcībai attiecībā uz šo personu tiesībām ir jāatbilst sociāli atbildīgas valsts principam.

Vienlaikus secināms, ka apstrīdētā norma skar to personu pamattiesības, kuras pensijā devās pēc 2011. gada 31. decembra. Proti, apstrīdētā norma grozīja iepriekš spēkā bijušo regulējumu un paredzēja, ka piemaksa vairs netiks piešķirta personām, kuras pensijas piešķiršanai nepieciešamo vecumu sasniegs pēc šā datuma.

Līdz ar to Satversmes tiesa vērtēs, vai apstrīdētā norma attiecībā uz personām, kuras pensijā devās pēc 2011. gada 31. decembra, atbilst Satversmes 109. pantam.

11. Ņemot vērā piemaksas kā papildu sociālā atbalsta pasākuma raksturu un pamatojumu, ar kādu tā tika ietverta likumā, jāsecina, ka

apstrīdētā norma nav ierobežojusi nevienas personas jau pastāvīgi iegūtās tiesības. Tātad nav pamata to atzīt par Satversmes 109. pantā noteikto pamattiesību ierobežojumu.

Kritēriji, pēc kuriem vērtējama tiesību normas atbilstība pamattiesībām uz sociālo nodrošinājumu, var atšķirties atkarībā no tā, vai konkrētā norma ierobežo personai piešķirtās tiesības vai arī nosaka valsts pozitīvo pienākumu izpildi (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 6. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2004-21-01 10. punktu, 2006. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-10-03 16.1. punktu un 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 26. punktu*).

Satversmes tiesa jau norādījusi, ka, vērtējot, vai valsts ir izpildījusi pozitīvos pienākumus, kas tai izriet no personas sociālajām pamattiesībām, jāpārbauda, vai: 1) likumdevējs veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības; 2) šie pasākumi veikti pienācīgi, proti, vai personām ir nodrošināta iespēja īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā; 3) ir ievēroti no Satversmes izrietošie vispārējie tiesību principi (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 11. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-10-03 16.1. punktu*).

12. Izvērtējot to, vai likumdevējs ir veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības, jāņem vērā piešķirto piemaksu izmaksāšanai atvēlētie līdzekļi. Proti, likumdevējs, pretēji Pieteikuma iesniedzēja norādītajam, nav vēlējis atteikties no savām saistībām pret noteiktu iedzīvotāju grupu. Apjomīgi speciālā budžeta līdzekļi piemaksām tika novirzīti pat ekonomiskās lejupslīdes periodā, piemēram, 2009. gadā šiem mērķiem tika iztērēti aptuveni 141,9 miljoni latu, 2010. gadā – 140,5 miljoni latu, 2011. gadā – 138,6 miljoni latu, bet 2012. gadā – 136 miljoni latu (*sk. Labklājības ministrijas 2012. gada 7. septembra vēstuli Satversmes tiesai Nr.34-1-02/1869, lietas materiālu 93. un 94. lpp.*).

Uz iemaksām balstīta pensiju sistēma pastāv jau kopš 1996. gada 1. janvāra – 1995. gada 2. novembra likuma „Par valsts pensijām” spēkā stāšanās brīža. Līdz 2005. gada 20. oktobrim, kad likums tika papildināts ar pārejas noteikumu 41. punktu, šī pensiju sistēma bija darbojusies jau aptuveni desmit gadus, un, sākot no 2006. gada 1. janvāra, piemaksa tika piešķirta turpmākos sešus gadus. Līdz ar to personas, kuras pensijā devās pēc 2012. gada 1. janvāra, jau aptuveni sešpadsmit gadus bija uz iemaksām balstītās pensiju sistēmas dalībnieki. Sešpadsmit gadus ilga līdzdalība pensiju sistēmā nodrošina to, ka piešķiramās pensijas apmēru salīdzinoši mazāk ietekmē gan piemaksas kompensējošais raksturs, gan arī līdz 1996. gadam uzkrātais apdrošināšanas stāžs.

Līdz ar to likumdevējs speciālā budžeta finansiālo iespēju robežās un savas rīcības brīvības ietvaros ir veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības.

13. Sociālās tiesības, uz kurām attiecas apstrīdētā norma, ir īpaša cilvēktiesību joma, kas arī starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos formulēta kā vispārīgi valsts pienākumi (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 17. februāra sprieduma lietā Nr. 2010-20-0106 10. punktu*). Satversmes tiesa jau vairākkārt norādījusi, ka likumdevēja mērķis nav bijis pretstatīt Satversmē ietvertās normas starptautisko tiesību normām (*sk. Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punktu*). Iespēja un pat nepieciešamība piemērot starptautiskās normas Satversmē ietverto pamattiesību iztulkošanai citastarp izriet no Satversmes 89. panta, kas noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem. No šā panta redzams, ka likumdevēja mērķis bija panākt Satversmē ietverto cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautisko tiesību normām (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 5. punktu*).

Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa vairākās lietās ir atzinusi, ka Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija dod valstij plašu rīcības brīvību jautājumos, kas skar vispārīgo stratēģisko ekonomisko vai sociālo pasākumu īstenošanu. Pateicoties valsts institūciju rīcībā esošajām zināšanām par savas valsts sabiedrību un tās vajadzībām, likumdevējs uz sociālu vai ekonomisku apsvērumu pamata var vislabāk definēt sabiedrības intereses, un Eiropas Cilvēktiesību tiesa parasti respektē likumdevēja izraudzīto politiku sociālo tiesību jomā (*sk., piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesas Lielās palātas 2010. gada 16. marta sprieduma lietā „Carson and Others v. the United Kingdom”, iesniegums Nr. 42184/05, 61. punktu*).

Sociālo tiesību jomā valsts pozitīvo pienākumu pamatkodolā ietilpst tikai tāda sociālā palīdzība, kas tiek garantēta pat tad, ja persona nav veikusi iemaksas. Personu tiesības uz sociālo nodrošinājumu minimālā līmenī tiek garantētas ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 34. punktu, kas paredz minimālo pensijas apmēru, kurš ir atkarīgs no personas uzkrātā apdrošināšanas stāža un valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēra. Ja konkrētajā gadījumā personai tiek garantētas minētās tiesības, tad sociālais nodrošinājums vismaz minimālajā līmenī netiek skarts (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 15.3. punktu*).

Ņemot vērā piemaksas kā papildu sociālā atbalsta pasākuma raksturu, Satversmes tiesa atzīst, ka izskatāmajā lietā apstrīdētā norma neskar sociālās apdrošināšanas sistēmas pamatpakalpojumu, piemēram, pensijas piešķiršanas, aprēķināšanas vai izmaksāšanas jautājumus. Tāpat lietas sagatavošanas gaitā nav gūts apstiprinājums tam, ka tieši apstrīdētās normas spēkā stāšanās būtu novedusi pie tā, ka kādai personu grupai vairs netiktu garantētas tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā līmenī. Arī Tiesībsargs ir atzinis, ka personu tiesības uz sociālo nodrošinājumu minimālā līmenī tiek garantētas ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 34. punktu, kas paredz minimālo pensijas apmēru, kurš ir atkarīgs no personas uzkrātā apdrošināšanas

stāža un valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēra (*sk. lietas materiālu 87. lpp.*).

Līdz ar to apstrīdētā norma neskar sociālo tiesību īstenošanu vismaz minimālajā apmērā.

14. Pieteikumā ir norādīti divi tiesību principi, kurus pārkāpjot apstrīdētā norma, proti: tiesiskās vienlīdzības princips un tiesiskās paļāvības princips.

14.1. Satversmes tiesa, interpretējot Satversmes 91. pantu, atzinusi, ka tajā ir ietverti divi savstarpēji cieši saistīti, bet tomēr dažādi principi: vienlīdzības princips – pirmajā teikumā – un diskriminācijas aizlieguma princips – otrajā teikumā (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.3. punktu*).

Lai gan pieteikumā ietverts prasījums izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību visam Satversmes 91. pantam, tomēr no pieteikuma izriet, ka būtībā tiek apstrīdēta šīs normas atbilstība 91. panta pirmajam teikumam, proti, ka „visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā”. No pieteikuma neizriet pamatojums tam, ka apstrīdētā norma sadalītu pensiju saņēmējus vairākās grupās pēc kāda nepieļaujama kritērija.

Vienlīdzības principam ir jāgarantē vienotas tiesiskās kārtības pastāvēšana. Proti, tā uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskas valsts prasība kā likuma aptveroša ietekme uz visām personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.1. punktu*). Tomēr šāda tiesiskās kārtības vienotība nenozīmē nivelēšanu, jo „vienlīdzība pieļauj diferencētu pieeju, ja tā demokrātiskā sabiedrībā ir attaisnojama” (*Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-02-0106 secinājumu daļas 4. punkts*).

Sociālo tiesību jomā atšķirīgas attieksmes pamatā ir ideja, ka valsts nolūkā nodrošināt sociālo taisnīgumu uzņemas atbildību par tās pilsoņiem, kuru pamatvajadzības tai jāapmierina, ievērojot savā rīcībā esošos resursus. Absolūta

vienlīdzības principa piemērošana sociālo tiesību jomā var radīt nopietnas finansiālas sekas. Tas vien, ka persona nebauda kādas konkrētas sociālās tiesības, pats par sevi nerada pamattiesību pārkāpumu. Atšķirīga attieksme personu tiesību pārkāpumu rada tikai tad, ja tai nav pamatota iemesla [sk. *Bossuyt M. Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint? // Human Rights Law Journal, Vol. 28, No. 9–12 (2007), pp. 325, 329*].

Izskatāmajā lietā jāņem vērā, ka apstrīdētā norma attiecas uz tādiem finansiāla rakstura atbalsta pasākumiem, kuri ir atkarīgi no likumdevēja rīcības brīvības ietvariem. Jo plašāka ir likumdevēja rīcības brīvība konkrēta sociālo tiesību jomā ietilpstoša jautājuma regulēšanā, jo mazāka ir tiesiskā aizsardzība, ko personām nosaka Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertais tiesiskās vienlīdzības princips.

14.2. Izvērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, nepieciešams noskaidrot, pirmkārt, vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos; otrkārt, vai apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi; treškārt, vai atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips (sk. *Satversmes tiesas 2011. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 2010-69-01 10. punktu*).

14.2.1. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas personas, kuras pensijā devušās līdz 2011. gada 31. decembrim un kurām piešķirta piemaksa, un personas, kuras pensijā devušās pēc šā datuma un kurām nav tiesību uz piemaksu. Savukārt Saeima norāda, ka šīs personu grupas neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo piemaksa bijusi terminēta. Personas, kas pensijā devušās pēc 2011. gada 31. decembra, atrodies tāda jauna tiesiskā regulējuma ietvaros, kurš neesot salīdzināms ar iepriekšējo periodu.

Satversmes tiesa norāda, ka lietas dalībnieku piedāvātais vērtējums par to, kuras personas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, izskatāmajā lietā tomēr nav izmantojams. Ja atzītu par pamatotu Pieteikuma iesniedzēja piedāvāto

argumentu, izveidotos tāda situācija, ka likumdevēja noteikts termiņš pats par sevi vienmēr rada gan divas personu grupas, gan arī atšķirīgu attieksmi pret tām. Savukārt Saeimas piedāvātais arguments nozīmētu to, ka likumā noteikto termiņu nekad nevarēs aplūkot vienlīdzības principa aspektā, jo personu tiesību vai pienākumu izmaiņas pēc šā termiņa vienmēr notiks jaunā tiesiskā regulējuma ietvaros.

Satversmes tiesa uzskata, ka izskatāmajā lietā apstrīdētās normas kontekstā būtu saprātīgi pieņemt, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas visas tās personas, kurām piešķirta pensija un kurām ir līdz 1995. gada 31. decembrim uzkrāts apdrošināšanas stāžs. Proti, likumdevēja nolūks, ieviešot piemaksu, bija sniegt īpašu atbalstu tām personām, kurām līdz 1995. gada 31. decembrim bija uzkrāts liels apdrošināšanas stāžs, bet kuras nevarēja pilnvērtīgi līdzdarboties ar 1995. gada 2. novembra likumu „Par valsts pensijām” jaunizveidotajā sociālās apdrošināšanas sistēmā. Tāpat arī pārejas noteikumu 41. punkts vienmēr ir paredzējis, ka piemaksas piešķiršanas galvenais priekšnoteikums ir apdrošināšanas stāžs, kas uzkrāts līdz 1995. gada 31. decembrim.

Līdz ar to izskatāmajā lietā apstrīdētās normas kontekstā vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas visas tās personas, kurām ir līdz 1995. gada 31. decembrim uzkrāts apdrošināšanas stāžs un tiesības uz valsts pensiju.

14.2.2. Gan personām, kurām pensija piešķirta līdz apstrīdētajā normā paredzētajam termiņam – 2011. gada 31. decembrim, gan personām, kurām pensija piešķirta pēc šā datuma, ir apdrošināšanas stāžs, kas uzkrāts līdz 1995. gada 31. decembrim. Savukārt piemaksa maksājama tikai vienai šo personu grupai, proti, personām, kurām pensija piešķirta līdz 2011. gada 31. decembrim. Otrai personu grupai nav tiesību uz piemaksu.

Līdz ar to apstrīdētā norma ir radījusi atšķirīgu attieksmi pret personu grupām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

14.2.3. Saeima norāda, ka apstrīdētās normas leģitīmais mērķis esot ilgtermiņā nodrošināt speciālā budžeta stabilitāti. Savukārt Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka neesot pieļaujama finanšu līdzekļu taupīšana uz vismazāk aizsargātās sabiedrības daļas rēķina un līdz ar to šādu mērķi nevarot atzīt par leģitīmu.

No tā likumprojekta anotācijas, ar kuru likumā „Par valsts pensijām” tika ietverta apstrīdētā norma, izriet, ka tā pieņemta nolūkā līdzsvarot speciālā budžeta ieņēmumus un izdevumus un līdz ar to nodrošināt sociālās apdrošināšanas sistēmas ilgtspēju (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī*). Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka pat Satversmes 109. pantā ietverto pamattiesību ierobežošanas gadījumā mērķis nodrošināt speciālā budžeta ilgtspēju ir atzīstams par leģitīmu. Tātad likumdevējam bija ne vien tiesības, bet arī pienākums rīkoties un gādāt par sociālās apdrošināšanas sistēmas ilgtspēju. Pretējā gadījumā varētu tikt apgrūtināta citu valsts pienākumu izpilde, tostarp citu sociālo tiesību īstenošana. Likumdevējam ir pienākums nodrošināt pensiju sistēmas ilgtspēju, garantējot, ka tiesības uz sociālo nodrošinājumu būs īstenojamas arī nākamajās paaudzēs (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 22.3. punktu*).

Turklāt sociālās politikas jomā pieņemtais pārsteidzīgais un nepārdomātais lēmums piemaksu palielināt līdz 70 santīmiem par katru apdrošināšanas stāža gadu ietekmēja speciālā budžeta ilgtspēju (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 31.1.2. punktu*).

Gan no Labklājības ministrijas sniegtās informācijas, gan Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas izriet, ka naudas līdzekļu atlikums (uzkrājums) speciālajā budžetā strauji samazinās. Laika posmā no 2009. gada 1. janvāra līdz 2013. gada 1. janvārim samazinājums sasniedzis aptuveni 750 miljonus latu (*sk. Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas 8. lpp. un Labklājības ministrijas 2012. gada 7. septembra vēstuli Satversmes tiesai*

Nr. 34-1-02/1869, lietas materiālu 94. lpp.). Tādējādi apstrīdētās normas pieņemšana bija viens no leģitīmā mērķa sasniegšanas līdzekļiem. Piemēram, Labklājības ministrija norāda, ka laika posmā no 2012. gada 1. janvāra līdz 2012. gada 1. jūlijam apstrīdētā norma radīja ietaupījumu aptuveni 540 tūkstošu latu apmērā (*sk. Labklājības ministrijas 2012. gada 7. septembra vēstuli Satversmes tiesai Nr. 34-1-02/1869, lietas materiālu 93. lpp.*). Savukārt Saeima, atsaucoties uz Ministru kabineta prognozi, norāda, ka bija plānots ar apstrīdētās normas palīdzību 2012. gadā ietaupīt 2,6 miljonus latu, bet 2013. gadā – 7,2 miljonus latu (*sk. Saeimas atbildes rakstu, lietas materiālu 28. lpp.*).

Tādējādi apstrīdētā norma nodrošina speciālā budžeta ilgtspēju, kas atbilst leģitīmajam mērķim – citu personu tiesību aizsardzībai.

14.2.4. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka apstrīdētajai normai neesot saprātīga pamata, jo tās pieņemšanas procesā neesot vērtētas alternatīvas. Piemēram, kā vienu no alternatīvām Pieteikuma iesniedzējs norāda iespēju arī turpmāk piešķirt piemaksu, bet vienlaikus paredzēt visām personām vienādu tās samazinājumu.

Lai noskaidrotu, vai likumdevējs rīcības brīvību izmantojis atbilstoši Satversmei, Satversmes tiesa savos nolēmumos ir vērtējusi, vai tas apsvēris apstrīdētās normas alternatīvas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 21. punktu un 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 30.2. punktu*). Pat tad, ja nevienas personu grupas pamattiesības netiek ierobežotas, bet likumdevējs iecerējis noteikt atšķirīgu attieksmi pret vienādos un salīdzināmos apstākļos esošām personu grupām, tam ir pienākums, ņemot vērā konkrēto situāciju un apstākļus, apsvērt iespējamās iecerētā tiesiskā regulējuma alternatīvas. Šā pienākuma ievērošana citastarp nodrošina arī izsvērtāka lēmuma pieņemšanu.

Satversmes tiesa nepiekrīt Pieteikuma iesniedzēja argumentam, ka apstrīdētās normas pieņemšanas procesā neesot vērtētas alternatīvas.

Apstrīdēto normu Ministru kabinets ir izstrādājis, par pamatu ņemot Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijā ietverto situācijas analīzi, kā arī tajā aplūkotos dažādos iespējamajos speciālā budžeta ilgtspējas nodrošināšanas risinājumus. Apstrīdētā norma nav vērtējama atrauti no citiem pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt speciālā budžeta stabilitāti.

No Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas redzams, ka tika piedāvāti vairāki risinājumi minētā mērķa sasniegšanai, un tajā aplūkoti, piemēram, šādi alternatīvi risinājumi: iemaksu likmes paaugstināšana, dažādu valsts sociālās apdrošināšanas sistēmas pakalpojumu, tostarp pensiju un pabalstu, apmēra samazināšana, aizņemšanās no Valsts kases vai arī faktisko iemaksu principa attiecināšana uz visiem sociālās apdrošināšanas veidiem. Tomēr visi šie iespējamās rīcības modeļi novērtēti kā personu tiesības vairāk ierobežojoši un mazāk labvēlīgi personu interesēm (*sk. Sociālās apdrošināšanas sistēmas koncepcijas 21. – 39. lpp.*).

Līdzīgs alternatīvo risinājumu izvērtējums ir ietverts arī tā likumprojekta anotācijā, ar kuru likumā „Par valsts pensijām” tika ieviesta apstrīdētā norma (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotāciju, likumprojekta reģ. Nr. 81/Lp10, iesniegts 2010. gada 7. decembrī*).

Arī Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā bija notikušas diskusijas par dažādām iespējamām pārejas noteikumu 41. punkta redakcijām. Piemēram, tika apspriesta iespēja noteikt, ka piemaksu piešķir personām, kuru vecuma vai invaliditātes pensija nepārsniedz 135 latus mēnesī. Tāpat tika aplūkota iespēja piemaksu piešķirt tikai tām personām, kuru pensija nepārsniedz valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu vienpadsmitkārsšā apmērā (*sk. Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas 2010. gada 14. decembra sēdes protokolu Nr. 19, lietas materiālu 50. un 51. lpp.*).

Lai gan Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija šos priekšlikumus noraidīja un attiecībā uz piemaksu Saeimas balsojumā tika atbalstīts Ministru kabineta piedāvātais risinājums, nav pamata uzskatīt, ka apstrīdētās normas izstrādāšanas un pieņemšanas procesā netika izvērtēti

alternatīvie risinājumi. Tāpat par apstrīdētās normas neatbilstību Satversmei neliecina arī tas apstākļis, ka likumdevējs nav pieņēmis tādu apstrīdētās normas alternatīvu, kādu par lietderīgāko uzskata Pieteikuma iesniedzējs vai arī kāda no lietā pieaicinātajām personām.

Ja sociālo tiesību jomā pastāv vairākas objektīvi pamatojamas alternatīvas, kas ir vienlīdz piemērotas izraudzītā leģitīmā mērķa sasniegšanai, tad konkrētā risinājuma izvēle ir pirmām kārtām likumdevēja kompetencē. Satversmes tiesas uzdevums ir pārliecināties, vai alternatīvas tika vērtētas. Taču tiesas uzdevums nav nedz aizstāt izraudzīto risinājumu ar pieteikuma iesniedzējam vēlamo alternatīvu, nedz pārvērtēt uz sociālās politikas lietderības apsvērumiem balstītu lēmumu pareizību, nedz arī veikt valsts budžeta, tostarp speciālā budžeta, finanšu līdzekļu pārdali par labu citu mērķu sasniegšanai.

Tāpat apstrīdētās normas izstrādāšanas laikā alternatīvi risinājumi ir apsvērti.

14.3. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst arī tiesiskās paļāvības principam.

Tiesiskās paļāvības princips ir nesaraujami saistīts ar tiesiskas valsts principu. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka atbilstoši tiesiskās paļāvības principam valsts iestādēm savā darbībā jābūt konsekventām attiecībā uz to izdotajiem normatīvajiem aktiem un jāievēro tiesiskā paļāvība, kas personām varētu rasties saskaņā ar konkrētu tiesību normu. Savukārt indivīds atbilstoši šim principam var paļauties uz likumīgi izdotas tiesību normas pastāvību un nemainīgumu. Viņš droši var plānot savu nākotni saistībā ar tiesībām, ko šī norma piešķirusi (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.2. punktu un 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 21. punktu*).

Tiesiskās paļāvības princips citastarp prasa aizsargāt paļāvību, kas personai radusies uz noteiktu tās tiesību saglabāšanu vai īstenošanu. Tas ietver valsts pienākumu pildīt saistības, ko tā uzņēmusies pret personām. Pretējā gadījumā tiktu zaudēta personu uzticība valstij un tiesībām.

Tomēr tiesiskās paļāvības princips neizslēdz valsts iespēju grozīt pastāvošo tiesisko regulējumu. Pretēja pieeja novestu pie valsts nespējas reaģēt uz mainīgajiem dzīves apstākļiem. Taču, arī grozot tiesisko regulējumu, valstij ir jāņem vērā tiesības, uz kuru saglabāšanu vai īstenošanu persona varēja likumīgi, pamatoti un saprātīgi paļauties. Tiesiskās paļāvības princips prasa, lai valsts, mainot normatīvo regulējumu, ievērotu saprātīgu līdzsvaru starp personas paļāvību un tām interesēm, kuru nodrošināšanas labad regulējums tiek mainīts.

Tādējādi, lai izvērtētu, vai tiesību akts, kas noteicis atkāpšanos no personai piešķirtām tiesībām, atbilst tiesiskās paļāvības principam, jānoskaidro:

1) vai personai ir radusies tiesiskā paļāvība uz konkrētu tiesību saglabāšanu vai īstenošanu un

2) vai ir ievērots saprātīgs līdzsvars starp personas tiesiskās paļāvības aizsardzību un sabiedrības interešu nodrošināšanu (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 23. punktu*).

Izvērtējot iespējamo personas tiesību aizskārumu attiecībā uz papildu sociālā atbalsta pasākumiem, Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tad, ja tiesiskais regulējums attiecas nevis uz personām piešķirtajām, bet tikai gaidāmajām tiesībām, tiesiskās aizsardzības līmenis ir zemāks. Savukārt tad, ja tiesiskais regulējums skar tiesības, kas personām piešķiramas pēc ilgāka laika posma, personām vispār nevar būt izveidojusies pamatota un saprātīga paļāvība uz konkrēta papildu sociālā atbalsta pasākuma saņemšanu (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 24. punktu*).

Arī uz izskatāmo lietu attiecināmas Satversmes tiesas praksē paustās atziņas. Proti, apstrīdētā norma tika pieņemta jau 2010. gada 20. decembrī un stājās spēkā 2011. gada 1. janvārī. Līdz ar to normatīvais regulējums paredzēja pietiekami ilgu periodu – vienu gadu –, lai personas, kuras pensijas piešķiršanai nepieciešamo vecumu sasniedz pēc 2011. gada 31. decembra, varētu attiecīgi plānot savu rīcību. Tādējādi izskatāmajā lietā nav pamata uzskatīt, ka personām, kurām piemaksa vēl nav piešķirta, būtu

radusies tiesiskā paļāvība uz piemaksas kā papildu sociālā atbalsta pasākuma saņemšanu.

Līdz ar to apstrīdētā norma atbilst gan Satversmes 109. pantam, gan arī Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41. punkta vārdus un skaitļus „līdz 2011. gada 31. decembrim” par atbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 91. un 109. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris