



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Satversmes tiesas tiesnešu

Gunāra Kūtra, Ulda Ķiņa un Sanitas Osipovas

atsevišķās domas

lietā Nr. 2011-03-01

1. 2011. gada 20. decembrī Satversmes tiesa pasludināja spriedumu lietā Nr. 2011-03-01 „Par likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 5. panta ceturtās daļas un 21. panta 2.¹ daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam” (turpmāk – Spriedums), ar kuru apstrīdētās normas atzītas par atbilstošām Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme).

Spriedumā tiesa ir vērtējusi likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” divas normas: 5.panta ceturtās daļas otro teikumu: „Persona ir sociāli apdrošināta pensiju apdrošināšanai, ja faktiski ir veiktas obligātās iemaksas” un 21.panta 2.¹ daļu, kas paredz personas tiesības veikt un kārtību, kādā persona veic sociālās apdrošināšanas iemaksas pensiju apdrošināšanai, ja tās likumā noteiktajā kārtībā nav veicis darba devējs.

2. 2001. gada 13. martā Satversmes tiesa pasludināja spriedumu lietā Nr. 2000-08-0109 „Par likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” pārejas noteikumu 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam, 1966. gada 16. decembra Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 9. pantam un 11. panta pirmajai daļai”, ar kuru apstrīdēto normu atzina par neatbilstošu Satversmes 109. pantam (turpmāk – Spriedums lietā Nr. 2000-08-0109).

2.1. Lietā Nr. 2000-08-0109 apstrīdētā norma paredzēja, ka sociāli apdrošinātais ir persona, par kuru faktiski ir veiktas obligātās iemaksas. Spriedumā lietā Nr. 2000-08-0109 Satversmes tiesa norādīja, ka darba ņēmēji (jeb darbinieki), ir vienīgās valsts sociālās

apdrošināšanas sistēmā iesaistītās personas, kuras savu pienākumu pret šo sistēmu – ieskaitīt speciālajā budžetā savu daļu no obligāto iemaksu likmes – nav tiesīgas izpildīt tieši, bet tikai ar darba devēja starpniecību.

2.2. Spriedumā lietā Nr. 2000-08-0109 atzīts, ka, jau iegūstot darba ņēmēja statusu un uzsākot savu darba pienākumu pildīšanu, darba ņēmēji reāli tiek iesaistīti sociālās apdrošināšanas sistēmā. Ar savu darbu šīs personas rada sociālās apdrošināšanas materiālos priekšnoteikumus – darba devējam ir pienākums aprēķināt un nodrošināt darba ņēmējam konkrētu atalgojumu, paredzot tajā arī valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu likmi. Turklāt iemaksas, kas jāveic darba ņēmējam, darba devējs ietur un likumā noteiktā termiņā ieskaita speciālajā budžetā. Darba ņēmējs šo kārtību nevar ietekmēt, viņš nevar nedz atteikties no šādu ieturējumu izdarīšanas, nedz arī veikt šīs iemaksas pats.

2.3. Papildus tam Satversmes tiesa norādīja, ka normatīvais regulējums neparedz apdrošināmajām personām nedz pienākumu, nedz iespējas realizēt kontroli pār darba devēju – apdrošināšanas iemaksu veicēju.

Tādējādi Satversmes tiesa jau iepriekš ir vērtējusi faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtību un atzinusi to par neatbilstošu Satversmes 109. pantam.

2.4. Satversmes tiesas likuma 32. panta otrā daļa paredz: “Satversmes tiesas spriedums ir obligāts visām valsts un pašvaldību institūcijām, iestādēm un amatpersonām, ieskaitot tiesas, kā arī fiziskajām un juridiskajām personām.” Katrā konkrētā gadījumā, lemjot par to, ciktāl Satversmes tiesas spriedums ir saistošs pašai Satversmes tiesai, jāņem vērā arī tiesiskās stabilitātes princips (sk. *Satversmes tiesas 2006. gada 15. jūnija sprieduma lietā Nr. 2005-13-0106 10. punktu*).

Tiesas pienākums ir ievērot savos nolēmumos paustās atziņas tiesiskās sistēmas stabilitātes, kontinuitātes, tiesiskuma un vienlīdzības prasību dēļ.

3. Izspriežot lietu Nr. 2011-03-01, Satversmes tiesai visupirms bija jāvērtē, ciktāl ir mainījušies lietas faktiskie apstākļi, lai faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtību atzītu par atbilstošu Satversmes 109. pantam.

3.1. Sprieduma 14. punktā norādīts, ka gadījumā „ja apstrīdētā norma neatbilst faktiskajai sociālajai realitātei vai nonāk pretrunā ar tiesiskajām attiecībām, kas sabiedrības

attīstības gaitā kļuvušas par dominējošām, var tikt pārskatīta šīs normas konstitucionalitāte. [...] Tādēļ Spriedumā lietā Nr. 2000-08-0109 izdarītie secinājumi ir attiecināmi uz izskatāmo lietu tiktāl, ciktāl sociālā realitāte un tiesisko attiecību konteksts nav mainījies”.

Diemžēl Spriedumā Satversmes tiesa nav norādījusi uz būtiskām lietas faktisko apstākļu izmaiņām vai pamatojusi to, ka pastāvošo tiesisko attiecību kontekstā būtu pārskatāma apstrīdēto normu konstitucionalitāte.

3.2. Satversmes tiesa ir vērtējusi faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtību autonomi kā principu (sistēmu) un Sprieduma 24. punktā secinājusi, ka faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtība atbilst sociāli atbildīgas valsts principam un līdz ar to arī Satversmes 1. un 109. pantam.

Nav šaubu, ka valsts var izvēlēties sociālās apdrošināšanas iemaksu uzskaites kārtību. Tāpēc faktisko iemaksu kārtība kā princips, ja to aplūko atrauti no sociālās realitātes, nav pretrunā nedz ar Satversmes 1., nedz 109. pantu. Taču nevar piekrist Spriedumā paustajiem secinājumiem, ka valstī ir izveidots pietiekami efektīvs mehānisms, ar kura palīdzību persona var panākt to, lai darba devējs pienācīgā apmērā veic sociālās apdrošināšanas iemaksas.

4. Spriedumā uzsvērts, ka likumdevējam, veidojot sociālās apdrošināšanas sistēmu, lai īstenotu Satversmē garantētās personu pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu, ir konstitucionāls pienākums izveidot efektīvu šo tiesību normu īstenošanas mehānismu. Vienlaikus Satversmes tiesa norāda, ka atbildība par ilgtspējīgu pensiju sistēmu ir sadalīta starp valsti, darba devēju un darba ņēmēju. Apstrīdētās normas nedz atceļot darba devēja pienākumu veikt likumā noteiktās sociālās apdrošināšanas iemaksas, nedz atbrīvojot likumdevēju no konstitucionālā pienākuma izveidot tādu mehānismu, lai izpildvara pienācīgi iekasētu sociālās apdrošināšanas iemaksas. No tā tiesa pamatoti secina, ka personai ir tiesības pieprasīt, lai darba devējs veic un valsts pienācīgā kārtībā iekasē sociālās apdrošināšanas iemaksas (sk. *Sprieduma 25. punktu*).

4.1. Savukārt Sprieduma 27. punktā Satversmes tiesa nevis pārbauda, vai pastāv efektīvs faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas mehānisms, bet analizē, vai šobrīd ir paredzēts efektīvs mehānisms, ar kura palīdzību persona var iegūt informāciju par sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanu.

Pēc būtības visas minētās metodes, kā persona varētu sekot līdzi tam, vai darba devējs pienācīgā apmērā veic sociālās apdrošināšanas iemaksas, ir vērtējamas kā sociālā kontrole. Tomēr sociālā kontrole nevar aizstāt valsts pienākumu kontrolēt nodokļu nomaksu, jo vienīgi valstij ir piešķirti piespiedu līdzekļi, lai panāktu normatīvajos aktos noteikto pienākumu pildīšanu. Pat tad, ja persona ir pienācīgi kontrolējusi sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanu un ziņojusi atbildīgajām valsts institūcijām par darba devēja izvairīšanos no pienākuma pildīšanas, tai tomēr netiek garantēta pilnīga šo iemaksu veikšana. Persona nevar ietekmēt ne darba devēja rīcību, ne tās institūcijas (Valsts ieņēmumu dienesta, turpmāk arī – VID) darbību, kas uzrauga sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanu, bet nākotnē tieši šī persona var ciest no tā, ka abi minētie subjekti nav pienācīgi pildījuši savus pienākumus.

Sociālā kontrole var kalpot vienīgi kā papildu mehānisms. Tā nav uzskatāma par efektīvu mehānismu faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtības nodrošināšanai.

4.2. Sprieduma 28. punktā, atsaucoties uz VID sniegto informāciju, secināts, ka valstī ir izveidots pienācīgs piespiedu mehānisms, lai panāktu to, ka darba devējs veic ar likumu noteiktās sociālās apdrošināšanas iemaksas, jo nodokļu iekasēšanas efektivitāte esot aptuveni 96 procenti.

Arī VID pārstāve 2011. gada 29. novembrī tiesas sēdē norādīja, ka saistībā ar sociālās apdrošināšanas vispārīgo principu maiņu VID esot „pārskatījis darba organizācijas prioritātes. [...] Nodokļu parādu iekasēšanas procesā par prioritāti esot izvirzīta tieši sociālās apdrošināšanas iemaksu parādu iekasēšana un līdz ar to arī savlaicīga nokavēto maksājumu piedziņas uzsākšana. Īpašu uzmanību VID pievēršot parādniekiem, kuru darba ņēmēji tuvākajā laikā sasniegs likumā noteikto pensijas vecumu” (*Sprieduma 28. punkts, sk. arī lietas materiālu 2. sēj. 126. lpp.*). Tomēr tiesas sēdē netika konstatēts, kādā publiski pieejamā normatīvajā aktā minētās prioritātes ir noteiktas un līdz ar to – cik tās ir stabilas un kam tās ir saistošas.

Vienlaikus jākonstatē, ka tiesas sēdē 2011. gada 15. novembrī VID pārstāve norādīja uz citu prioritāti – uzņēmējdarbības saglabāšanu: „uzņēmējiem esot dota iespēja risināt savas finansiālās grūtības, izmantojot likumā „Par nodokļiem un nodevām” paredzētās tiesības lūgt nokavēto nodokļu maksājumu samaksas termiņa pagarinājumu, termiņa

sadalīšanu vai atļauju uz laiku atlikt nodokļu maksājumu samaksu un veikt citus normatīvajos aktos noteiktus pasākumus” (*Sprieduma 9. punkts, sk. arī lietas materiālu 2. sēj. 59. lpp.*).

Turklāt tiesai iesniegtā statistika ir selektīva un nav pārliecinoša. Pirmkārt, minētie skaitļi tikai apliecina, ka sociālas apdrošināšanas iemaksas ir pilnīgi vai daļēji veiktas (nav norādīts, ka tās ir piedzītas) par 95,8 procentiem darba ņēmēju vecumā virs 50 gadiem. Nav norādīti skaitļi, kas attiektos uz jaunākiem darba ņēmējiem. Otrkārt, VID mājaslapā sniegtās ziņas par nodokļu parāda struktūru 2011. gada 1. novembrī liecina, ka sociālās apdrošināšanas iemaksu parāds ir 129,59 miljoni latu, no kuriem VID par reāli piedzenamiem atzīst tikai 50,39 miljonus latu (sk. <http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=11&id=5406&hl=1>).

Likumdevējs, jau pieņemot apstrīdētās normas, ir pieļāvis iespēju, ka kādas personas, to skaitā darba devējs, varētu nepildīt tām ar likumu uzliktos pienākumus. Apstrīdētās normas pēc būtības sevī ietver atziņu, ka ne visas iemaksas tiks izdarītas un ne visas arī piedzītas. Pretējā gadījumā šo normu jēga vispār nebūtu saskatāma.

Liekot pašam darba ņēmējam rūpēties par faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kontroli, likumdevējs ir pārliecināts par konstitucionālo pienākumu no darba devēja un valsts uz personu. Taču Satversmes tiesa jau ir norādījusi, ka apdrošināmās personas nedrīkst ciest tādēļ, ka citas personas nepilda vai nepienācīgi pilda savus likumā noteiktos pienākumus. Citādi mehānisms, kas radīts konstitucionālo tiesību realizācijai, neatbilstu savam mērķim (sk. *Sprieduma lietā Nr. 2000-08-0109 secinājumu daļas 24. rindkopu*). Līdz ar to gadījumos, kad personas pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu ir atkarīgas no kādai citai personai likumos noteikto pienākumu izpildes, šo pamattiesību efektīvu īstenošanu nodrošina vienīgi valsts rīcībā esošais piespiedu mehānisms.

Tādējādi likumdevējs nav pienācīgi izpildījis savu pienākumu izveidot efektīvu sistēmu, saskaņā ar kuru tiktu īstenotas personu tiesības uz sociālo nodrošinājumu.

5. Sprieduma 22. punktā pamatoti norādīts, ka „no sociāli atbildīgas valsts principa izriet valsts pienākums izstrādāt ilgtspējīgu un sabalansētu politiku sabiedrības labklājības nodrošināšanai”.

Tomēr sociāli atbildīgas valsts principu nevar aplūkot atrauti no pārējiem principiem, jo īpaši tiesiskas valsts principa. Sociālā drošība ir viens no sociāli atbildīgas valsts pīlāriem, kura nodrošināšanā valstij ir pienākums ievērot arī tādus principus kā vienlīdzība, solidaritāte, tiesiskums un laba pārvaldība. Atbilstoši labas pārvaldības principam valstij ir pienākums vienkāršot un uzlabot pārvaldes kārtību, kā arī organizēt to pēc iespējas efektīvi, lai nodrošinātu, ka tiek ievērotas privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 6. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2004-21-01 9.3.1. punktu*).

5.1. Satversmes tiesa vairākkārt norādījusi uz starptautisko cilvēktiesību normu piemērošanas praksē lietotās interpretācijas izmantošanu, lai atklātu Satversmē ietvertu cilvēktiesību normu saturu. Arī Sprieduma 15.2. punktā tiesa atsaukusies uz Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 9. pantu un ANO Ekonomisko, sociālo un kultūras tiesību komitejas skaidrojumu (turpmāk – Skaidrojums), kurā atklāts konkrēto normu saturs (sk. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19. The right to social security, E/C.12/GC/19, 4 February 2008*).

Skaidrojumā norādīts, ka izveidotā sociālās drošības sistēma jāaizsargā valstij (sk. *Skaidrojuma 5. punktu*). Valsts ir atbildīga par sistēmas efektīvu administrēšanu un uzraudzību (sk. *Skaidrojuma 11. punktu*). Līdz ar to valsts nevar sistēmas sabalansēšanas pienākumu uzlikt indivīdam. Neapstrīdot personas pienākumu iespējami aktīvi līdzdarboties, tomēr jāatzīst, ka valsts tā pildīšanu var prasīt vienīgi tiktāl, ciktāl šo līdzdarbību ir iespējams nodrošināt, ņemot vērā faktiskos apstākļus. Savukārt līdzdarbībai nozīme ir tikai tad, ja persona ar to var sniegt reālu ieguldījumu sistēmas darbībā un savu tiesību aizsardzībā.

Tiesību uz sociālo nodrošinājumu īstenošana ietver būtisku valsts finansiālu līdzdalību. Valstij ir ne tikai jāizveido nacionālā stratēģija, lai pilnā mērā īstenotu tiesības uz sociālo nodrošinājumu, bet arī jānodrošina adekvāti šo tiesību īstenošanai nepieciešamie finanšu un citi resursi (sk. *Skaidrojuma 41. punktu*). Valsts pienākums ir novērst trešo pušu jebkāda veida iejaukšanos tiesību uz sociālo nodrošinājumu īstenošanā un gan ar likumdošanas, gan citiem pasākumiem vērsties pret darba devējiem un citām personām, kas neveic iemaksas sociālās apdrošināšanas sistēmā (sk. *Skaidrojuma 45. punktu*).

Kaut arī tiesību uz sociālo nodrošinājumu īstenošana ir saistīta ar izmaksām un iespējamām administrēšanas problēmām, **valsts pienākums ir ne vien nodrošināt**

adekvātus resursus, bet arī atbilstoši labas pārvaldības principam vienkāršot un uzlabot pārvaldes kārtību.

5.2. Izvērtējot to, kā valsts nodrošina sociālās tiesības un šajā jomā īsteno labas pārvaldības principu, Satversmes tiesa jau iepriekš ir norādījusi, ka jāņem vērā vairāki apstākļi (sk. *Satversmes tiesas 2005. gada 6. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2004-01-01 9.3.1. punktu*). Tostarp var minēt valsts spēju nodrošināt tādu sociālās apdrošināšanas iemaksu iekasēšanas kārtību un citus noteikumus, kuru mērķis ir panākt, lai valsts pārvaldes darbs indivīda sociālo tiesību nodrošināšanai tiktu organizēts, cik vien tas iespējams efektīvi.

Sprieduma 23. punktā tiesa apstrīdēto normu atbilstību labas pārvaldības principam ir vērtējusi tikai saistībā ar valsts pienākumu nodrošināt savlaicīgu sabiedrības informēšanu par pensiju sistēmas darbības pamatprincipiem un atzinusi šo informētību par nepietiekamu. Tomēr tiesa nav vērtējusi citas šā principa izpausmes saistībā ar apstrīdētajām normām, citastarp to, kā valsts pilda savu pienākumu nodrošināt efektīvu pensiju sistēmas administrēšanu.

Satversmes tiesa jau ir secinājusi, ka pensiju sistēmai jādarbojas personu interesēs, tādēļ nav attaisnojami tādi pasākumi, kas gan atvieglo pensiju sistēmas administrēšanu, taču ierobežo personas tiesības (sk. *Satversmes tiesas 2002. gada 23. decembra sprieduma lietā Nr. 2002-15-01 secinājumu daļas 3.2. punktu*).

VID ir valsts iestāde, kas izveidota, lai nodrošinātu nodokļu maksājumu un nodokļu maksātāju uzskaiti, valsts nodokļu, nodevu un citu valsts noteikto obligāto maksājumu iekasēšanu (sk. *likuma "Par Valsts ieņēmumu dienestu" 1. pantu*). VID šajā jomā administrē valsts pārvaldes funkcijas. Likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 23. pants paredz darba devēja pienākumu reizi mēnesī līdz obligāto iemaksu veikšanai noteiktajam termiņam iesniegt Valsts ieņēmumu dienestam ziņojumu par obligāto iemaksu objektu un obligātajām iemaksām no darba ņēmēju darba ienākumiem pārskata mēnesī. Savukārt VID sniedz Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrai (turpmāk – VSAA) ziņas par veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām un veiktajiem sociālā nodokļa maksājumiem. Kā tiesas sēdē norādīja VSAA pārstāve, VID datus par deklarētajiem ienākumiem un faktiski veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām nosūtot aģentūrai trīs reizes nedēļā (sk. *Sprieduma 8.punktu*).

Līdz ar to nav loģiska izskaidrojuma apstrīdētajās normās ietvertajai un Spriedumā par efektīvu atzītajai kārtībai. Proti, tādai kārtībai, kas paredz, ka darba ņēmējam visupirms jātērē papildu laiks un līdzekļi, lai noskaidrotu, vai darba devējs ir veicis sociālās apdrošināšanas iemaksas un kādā apmērā veicis, bet pēc tam darba ņēmējam ir iespēja par konstatēto iemaksu neveikšanu ziņot Valsts ieņēmumu dienestam, lai tas uzsāktu piedziņu. Valsts ieņēmumu dienestam informācija par veiktajām sociālajām iemaksām ir pieejama neatkarīgi no tā, vai persona sociālās kontroles pienākumu ir veikusi vai nav veikusi. Arī likumā paredzētie uzdevumi Valsts ieņēmumu dienestam ir jāpilda neatkarīgi no tā, vai persona ir veikusi sociālās kontroles pienākumu.

Līdz ar to secināms, ka apstrīdētās normas neatbilst labas pārvaldības principam.

6. Satversmes tiesa Spriedumā lietā Nr. 2000-08-0109 secināja, ka nodokļu iekasēšanas uzraudzības mehānisms nepieciešams arī tādēļ, lai faktiski aizsargātu darba ņēmējus, kas sociālajās tiesībās tiek uzskatīti par vājākām personām un tādām personām, kam nepieciešama īpaša sociālā aizsardzība. Satversmes tiesa Spriedumā vispār nav ņēmusi vērā to, ka sociālās apdrošināšanas attiecībās darba ņēmējs ir vismazāk aizsargātākais attiecību subjekts.

Saskaņā ar likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 21. panta otro daļu darba ņēmējs sociālās apdrošināšanas iemaksas veic ar darba devēja starpniecību, proti, darba devējs aprēķina un iemaksā speciālajā budžetā gan darba devēja, gan darba ņēmēja iemaksu daļu. Līdz ar to darba ņēmējs kā sociālās apdrošināšanas attiecību subjekts savu pienākumu līdzdarboties sociālās apdrošināšanas sistēmas uzturēšanā ir pilnībā izpildījis ar brīdi, kad viņš stājies darba attiecībās un sācis pildīt savus darba pienākumus. Tādu pašu viedokli Satversmes tiesa paudusi arī Spriedumā lietā Nr. 2000-08-0109.

Pat tad, ja persona ir kontrolējusi savas sociālās apdrošināšanas iemaksas, tai nav pietiekamu iespēju ietekmēt nedz darba devēja rīcību, nedz valsts institūciju darba efektivitāti.

Līdz ar to personai nav iespējas īstenot savas pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu pilnā apmērā, jo tās rīcībā nav efektīva piespiedu mehānisma, ar kuru

varētu nodrošināt to, ka darba devējs un valsts institūcijas pienācīgi veic likumā noteiktos pienākumus.

7. Likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 21. panta 2.¹ daļa nenodrošina iemaksu un izmaksu savstarpējo saistību, bet – gluži pretēji – tās atdala. Darba ņēmējam, kurš, uzsākot legālas darba tiesiskās attiecības, savu pienākumu pret sociālās apdrošināšanas sistēmu ir izpildījis, nepamatoti tiek ierobežotas tiesības uz pilnvērtīgu apdrošināšanas pakalpojumu pēc pensijas vecuma sasniegšanas.

Pilnībā jāpiekrīt Satversmes tiesas secinājumam lietā Nr. 2000-08-0109: „Tā kā sociālās apdrošināšanas iemaksas arī ir nodoklis, minētā likuma norma pieļauj iespēju, ka darba devējs var likumīgi neveikt sociālās iemaksas. Bet atbilstoši apstrīdētajā tiesību normā noteiktajam negatīvas sekas no tā iestājas aizsargājamai – obligāti sociāli apdrošināmajai – personai. Līdz ar to netiek ievērots, ka sociālā apdrošināšana kalpo sociālā taisnīguma un sociālās drošības īstenošanai un cilvēka cienīgai esamībai un ka ikvienai personai jānodrošina Satversmes 109. pantā nostiprinātās tiesības uz sociālo nodrošinājumu”.

Satversmes tiesa norādījusi, ka, īstenojot Satversmē garantētās tiesības uz sociālo nodrošinājumu, valsts pienākums ir ne tikai noteikt šo tiesību normatīvo regulējumu, bet arī izveidot efektīvu tiesību normu īstenošanas mehānismu. Valsts pienākums ir ne tikai deklarēt tiesības, bet arī „iedzīvināt” tās un uzraudzīt to piemērošanu. Savukārt tad, ja šis pienākums netiek pienācīgi pildīts, var uzskatīt, ka valsts neizmanto visus tai pieejamos līdzekļus sociālo tiesību īstenošanā (sk. *Satversmes tiesas 2004. gada 14. janvāra sprieduma lietā Nr. 2003-19-0103 9. punktu*).

Tiesas sēdē tika konstatēti vairāki būtiski likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 21. panta 2.¹ daļas trūkumi. Visupirms jau tas apstāklis, ka personai, ja tā vēlas papildināt pensijas kapitālu par tām sociālās apdrošināšanas iemaksām, kuras nav veicis darba devējs, ir jāsedz abas sociālās apdrošināšanas iemaksu daļas. Fakts, ka persona maksā gan savu daļu, kas vienu reizi no tās atalgojuma jau tika ieturēta, gan darba devēja sociālās apdrošināšanas iemaksu daļu, uzskatāms par būtisku apstrīdētās normas trūkumu. Lai gan šī iemaksu veikšana personai tiek piedāvāta kā iespēja, tomēr nodokļa atkārtota maksāšana un citas personas nesamaksātās daļas segšana ir netaisnīga.

Turklāt saskaņā ar šo normu persona sociālās apdrošināšanas iemaksas ir tiesīga veikt tikai tad, kad sasniegusi pensijas vecumu. Līdz ar to varētu veidoties tāda situācija, ka attiecīgais savu tiesību aizsardzības mehānisms ir pieejams tikai tām personām, kurām tobrīd ir nepieciešamie finanšu līdzekļi, proti, personas iespējas aizsargāt savas pamattiesības būtu atkarīgas no tās mantiskā stāvokļa.

Līdz ar to likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 21. panta 2.¹ daļa ir, no vienas puses, nepietiekams un, no otras puses, netaisnīgs un indivīdu nesamērīgi apgrūtināošs sociālo tiesību aizsardzības mehānisms.

8. Saskaņā ar apstrīdētajām normām personas pensijas apmērs tiek saistīts ar faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu apmēru, uzraudzību un atbildību par šīm faktiskajām iemaksām uzliekot pašai personai, kas ir vismazāk aizsargātais posms sociālās apdrošināšanas sistēmā. Likumdevējs nav izstrādājis pietiekami efektīvu mehānismu, ar kura palīdzību persona pati varētu aizsargāt savas intereses un valsts, izmantojot piespiedu līdzekļus, varētu nodrošināt personas tiesību aizsardzību pret to, ka cita persona nepilda savu pienākumu. Turklāt apstrīdētās normas neatbilst arī labas pārvaldības principam.

Tātad, kamēr ir spēkā šāds normatīvais regulējums, faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtība nevar tikt atzīta par atbilstošu Satversmes 1. un 109. pantam.

9. Papildus minētajiem argumentiem un secinājumiem nepieciešams vērst uzmanību uz vairākām tiesiska rakstura problēmām, kuras Spriedumā nav pamatoti izvērtētas.

9.1. Spriedumā tiesa citastarp analizējusi to, ka apstrīdētās normas tika pieņemtas valsts budžeta likumprojektu paketes ietvaros. Piekrītot Satversmes tiesas secinājumiem par parlamentārās procedūras īpatnībām valsts budžeta pieņemšanā, jāatzīmē, ka tiesa nesniedz pietiekami pamatotus argumentus tam, kāpēc grozījumi likumā „Par valsts sociālo apdrošināšanu” varēja tikt izdarīti valsts budžeta likumprojektu paketes pieņemšanas ietvaros.

Sprieduma 24. punktā norādīts, ka likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 5. panta ceturtnās daļas otrajā teikumā „paredzēto sociālās apdrošināšanas iemaksu uzskaites kārtību var uzskatīt par sociālās apdrošināšanas sistēmas reformu”. Nevar piekrist apgalvojumam,

ka izdarītie likuma grozījumi ir uzskatāmi par reformu. Likumdevējs ir likumā deklarējis faktisko sociālās apdrošināšanas iemaksu kārtību attiecībā uz pensiju apdrošināšanu, taču nav grozījis likumu tā, lai ieviestu šo kārtību un nodrošinātu tās efektivitāti un pienācīgu administrēšanu.

Tādējādi ar apstrīdētajām normām izdarītie grozījumi sociālās apdrošināšanas iemaksu uzskaites kārtībā nav uzskatāmi par reformu, un tāpēc var piekrist Sprieduma 15. punktā izteiktajam secinājumam, ka apstrīdētās normas varēja iekļaut un pieņemt budžeta likumprojektu paketē.

9.2. Piekrītot Spriedumā konstatētajam, ka apstrīdētās normas ir vērstas uz speciālā budžeta ieņēmumu un izdevumu līdzsvarošanu, nevar piekrist Sprieduma 19. punktā secinātajam, ka tās vērstas arī uz ēnu ekonomikas apkarošanu un veicina personas ieinteresētību maksāt nodokļus.

Neatkarīgi no tā, vai sociālās apdrošināšanas iemaksu uzskaitē balstās uz deklarētajām vai faktiski veiktajām iemaksām, abos gadījumos darba ņēmējs ir stājies legālās darba tiesiskajās attiecībās. Proti, viņa darba atlīdzība ir zināma un darba alga netiek izmaksāta „aplaksnē”. Apstrīdētās normas nav saistītas ar darba ņēmēja nodokļu maksāšanas pienākuma izpildi. Tas, vai darba devējs pilda savu pienākumu veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas, nav atkarīgs no darba ņēmēja vēlmes un ieinteresētības maksāt nodokļus.

Speciālā budžeta ieņēmumu un izdevumu sabalansētība apstrīdēto normu kontekstā nozīmē deklarēto un faktiski samaksāto nodokļu savstarpējo atbilstību. Atalgojums, kas tiek maksāts „aplaksnēs” vai nelegāli nodarbinātām personām, netiek deklarēts. Tātad par šo nedeklarēto ienākumu darba ņēmējs arī nevar pretendēt uz sociālo nodrošinājumu. Taču tas neizjauc līdzsvaru speciālajā budžetā, proti, nerada neatbilstību starp deklarētajām un reāli veiktajām iemaksām. Līdzsvaru speciālajā budžetā izjauc neatbilstība starp deklarētajiem un faktiski samaksātajiem nodokļiem.

Nav iespējams izslēgt, ka apstrīdētajām normām var būt arī negatīvs efekts. Ievērojot pēdējos gados paustās šaubas par pensiju sistēmas stabilitāti un Spriedumā atzīto likumdevēja plašo rīcības brīvību sociālo tiesību jomā, darba ņēmējam var veidoties pārliecība, ka valsts garantē tikai noteiktu minimālo nodrošinājumu. Līdz ar to indivīdam it kā vajadzētu paļauties tikai uz paša veidoto sociālo nodrošinājumu vecumdienām,

piemēram, ieguldot līdzekļus uzticamos apdrošināšanas fondos ārvalstīs. Šādam mērķim visai vilinoši būtu izmantot „aplloksnē” saņemto atlīdzību par darbu, jo darba ņēmējam tā varētu būt lielāka (netiek ieturēts ne iedzīvotāju ienākuma nodoklis, ne sociālās apdrošināšanas iemaksas), bet darba devējam – mazāka izmaksa (netiek segta sociālās apdrošināšanas iemaksu daļa, kas jāveic darba devējam).

Piekrītot Sprieduma 19. punktā norādītajam, ka nelegālā nodarbinātība rada būtisku kaitējumu speciālā budžeta finansiālajai ilgtspējai, tomēr jāsecina, ka apstrīdētās normas nav vērstas uz ēnu ekonomikas apkarošanu, jo nemazina nelegālo nodarbinātību un darba algas izmaksu „aplloksnēs”.

Rīgā 2012. gada 2. janvārī

Tiesneši: Gunārs Kūtris

Uldis Ķinis

Sanita Osipova