



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Satversmes tiesas tiesneša

Gunāra Kūtra

atsevišķās domas

lietā Nr. 2009-44-01

„Par likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” 5. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91. un 110. pantam”.

1. Satversmes tiesa 2010. gada 15. marta spriedumā lietā Nr. 2009-44-01 (turpmāk – Spriedums) nosprieda atzīt likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” (turpmāk arī – Izmaksu likums) 5. panta pirmo daļu (turpmāk – apstrīdētā norma) par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1., 91. un 110. pantam.

Apstrīdētā norma paredz, ka „personai, kura bērna kopšanas laikā gūst ienākumus kā darba ņēmējs vai pašnodarbinātais, likumā „Par maternitātes un slimības apdrošināšanu” noteikto vecāku pabalstu, kas piešķirts par laika periodā līdz 2010. gada 2. maijam dzimuša bērna kopšanu, izmaksā 50 procentu apmērā no piešķirtā pabalsta apmēra”.

Satversmes tiesa jau arī agrāk ir atzinusi, ka persona, ja tā strādā, varētu saņemt mazāku pabalstu nekā tad, ja tā nestrādātu (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-09-01 14.3. punktu*).

Turklāt likumdevējs ar apstrīdēto normu nav liedzis personām saņemt valsts sniegtu pabalstu kā tādu un līdz ar to ir izpildījis no Satversmes 110. panta izrietošo pozitīvo pienākumu. Ja valsts vispār būtu atteikusies sniegt atbalstu ģimenei, tad tā liegtu Satversmes 110. pantā garantētās un normatīvajos aktos precizētās tiesības uz ģimenes sociālo un ekonomisko aizsardzību bērnam līdz divu gadu vecumam. Šāds ierobežojums gan būtu

uzskatāms par Satversmē noteikto pamattiesību ierobežojumu (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-09-01 10. punktu un 2010. gada 15. marta sprieduma lietā Nr. 2009-44-01 12. punktu*).

Līdz ar to pilnībā piekrītu Spriedumā izteiktajām atziņām un secinājumiem daļā par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. un 110. pantam.

Nevaru piekrist vairākiem Spriedumā minētajiem argumentiem un izdarītajiem secinājumiem par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 1. pantam.

2. Spriedumā, sākot ar 15. punktu, tiek vērtēta apstrīdētās normas atbilstība Satversmes 1. pantam, konkrēti, no tā izrietošajam tiesiskās paļāvības principam.

Neuzskatu par nepieciešamu atkārtoti uzsvērt tiesiskās paļāvības principa teorētiskos aspektus, kas norādīti Spriedumā, bet gan analizēt konkrētās lietas apstākļus atbilstoši Satversmes tiesas atziņām.

Izvērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. un 110. pantam, Spriedumā secināts, ka apstrīdētā norma neierobežo tajos minētās pamattiesības. Tāpēc Satversmes tiesa, vērtējot apstrīdētās normas atbilstību tiesiskās paļāvības principam, izvēlējusies balstīt uz šādu konstrukciju:

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. Sprieduma 16. punktu*).

Satversmes tiesas prakse tiesiskās paļāvības principa piemērošanā apkopota 2009. gada 26. novembra spriedumā lietā Nr. 2009-08-01 „Par 2009. gada 12. marta likuma „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” 2. panta vārdu „valsts pensijas 2009. gadā pārskatītas netiek” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam” (turpmāk – Pensiju indeksācijas lieta).

3. Spriedumā secināts, ka pieteikumu iesniedzējiem varēja rasties paļāvība uz to, ka zināmu laiku viņi saņems vecāku pabalstu noteiktā apmērā. Turklāt viņu tiesiskā paļāvība bija balstīta ne tikai uz spēkā esošu normatīvo aktu, bet arī uz individuālu tiesību aktu. Tāpēc tā atzīstama par likumīgu un pamatotu (*sk. Sprieduma 17. punktu*).

Pensiju indeksācijas lietā izteikta atziņa, ka „tiesisku paļāvību personai var radīt gan administratīvais akts, gan tiesību norma, gan atsevišķos gadījumos arī citāda valsts institūciju rīcība ar pietiekami augstu noteiktības pakāpi. Ja persona kādas tiesības jau ir ieguvusi, proti, ja tiesību norma tai jau ir piemērota, tad personas paļāvība uz šo tiesību saglabāšanu ir īpaši augsta un valsts iespējas šādu paļāvību aizskart ir aprobežotas ar stingrākiem kritērijiem” (*Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 24. punkts*).

No minētā izriet, ka tiesiskās paļāvības aizsardzības apjoms attiecībā uz tām personām, kuras jau saņēma vecāku pabalstu līdz apstrīdētās normas spēkā stāšanās brīdim, un tām personām, kuras tikai plānoja saņemt vecāku pabalstu, ir atšķirīgs. Taču Satversmes tiesa to nav ņēmusi vērā, kaut arī Pensiju indeksācijas lietas ietvaros pati norādījusi uz šādu tiesiskās paļāvības aizsardzības līmeņa atšķirību. „Tiesību norma, kas vēl nav piemērota, var radīt aizsargājamu tiesisko paļāvību, ja nosaka sagaidāmas tiesības. Proti, tiesības normatīvajā aktā ir paredzētas, bet vēl nav iestājušies visi to īstenošanas priekšnoteikumi. Jo sevišķi šāda paļāvība rodas tad, ja tiesību norma attiecas uz jau ievadītām tiesiskajām attiecībām. Tieši šādi apstākļi konstatējami attiecībā uz pensiju pārskatīšanu, proti, personām jau bija piešķirtas valsts pensijas, un tiesiskais regulējums paredzēja tiesības uz to pārskatīšanu normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā konkrētā datumā. Tātad fakts, ka atbildīgā iestāde vēl nebija izdevusi administratīvo aktu par pensiju pārskatīšanu, ietekmē tiesiskās paļāvības aizsardzības līmeni, nevis to, vai tiesiskā paļāvība vispār varēja būt izveidojusies” (*Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 24. punkts*).

Tāpēc Satversmes tiesas lietotā argumentācija un izdarītie secinājumi Sprieduma daļā par tiesiskās paļāvības aizsardzību un tās samērojamību ar visas sabiedrības interesēm ir pamatoti un balstīti uz tiesas iepriekš izteiktajām atziņām tikai attiecībā uz tiem vecākiem, kuri līdz apstrīdētās normas spēkā stāšanās dienai nebija saņēmuši vecāku pabalstu.

Savukārt, vērtējot to personu, kurām vecāku pabalsts jau bija piešķirts, tostarp konstitucionālo sūdzību iesniedzēju, tiesiskās paļāvības aizsardzības pakāpi, „vērā ņemams tas, vai tiesību norma, kas konkrētās tiesības personām piešķirusi, tām jau ir piemērota. Tiesiskās paļāvības aizsardzības apjoms atšķiras atkarībā no tā, vai persona paļāvusies uz jau iegūtām vai sagaidāmām

tiesībām” (*Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 25. punkts*).

4. Nav šaubu, ka konstitucionālo sūdzību iesniedzēji bija paļāvušies uz jau iegūtām tiesībām. Satversmes tiesa jau agrāk ir norādījusi, ka tiesiskās paļāvības princips saistāms ar nepieciešamību radīt tādus apstākļus, kas indivīdam ļautu plānot savu nākotni. Tiesiskajam regulējumam ir jābūt pietiekami stabilam, lai indivīds, vadoties no tiesību normām, varētu pieņemt ne tikai īstermiņa lēmumus, bet arī ilgtermiņā plānot savu nākotni (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 25. oktobra sprieduma lietā Nr. 2004-03-01 9.2. punktu*). Tāpat arī pienākums paredzēt saprātīgu pārejas periodu tiek noteikts galvenokārt tādēļ, ka persona, paļaujoties uz konkrētu normatīvo regulējumu un tajā ietvertajām tiesībām, ir iekārtojusi savu dzīvi, veidojusi nākotnes plānus, uzņēmusies saistības u.tml. Pārejas periods ir nepieciešams, lai persona varētu pārorientēties atbilstoši kārtībai, kāda paredzēta jaunajā tiesiskajā regulējumā.

Spriedumā izdarīts secinājums, ka ir ievērots pārejas periods – 306 dienas, kas garantējot tiesiskās paļāvības aizsardzību, bet ierobežots tikai izmaksājamā pabalsta apmērs (*sk. Sprieduma 19. – 23. punktu*). Šādam secinājumam nevar piekrist. Pat pēc visstingrākajiem tiesiskās paļāvības vērtēšanas kritērijiem minēto pārejas periodu varētu attiecināt tikai uz tām personām, kurām pabalsts pirms apstrīdētās normas spēkā stāšanās vēl nebija aprēķināts un piešķirts. Sociāli atbildīgas valsts principiem atbilstošāks risinājums būtu tāds, ka pabalsta apmērs netiktu mainīts attiecībā uz visiem tiem bērniem, kuri bija ieņemti līdz apstrīdētās normas spēkā stāšanās brīdim.

Turpretī personām, kurām pabalsts jau bija piešķirts, tas tika samazināts uz pusi divu nedēļu laikā (apstrīdētā norma tika pieņemta 2009. gada 16. jūnijā un stājās spēkā 1. jūlijā). Tik īsā laika posmā personas nevarēja mainīt savu dzīvi. Piemēram, tās personas, kuras tiesiskā regulējuma maiņas dēļ izlēma doties bērna kopšanas atvaļinājumā, to nemaz nevarēja izdarīt, jo saskaņā ar Darba likuma 156. panta otro daļu darbiniekam ir pienākums vienu mēnesi iepriekš rakstveidā paziņot darba devējam par bērna kopšanas atvaļinājuma vai tā daļas sākumu un ilgumu.

Līdzīgā situācijā savulaik bija nonākuši strādājošie pensionāri, kuru pensijas tika samazinātas identiskā laika posmā. Šo pensiju samazināšanas periodu Satversmes tiesa atzina par neatbilstošu Satversmes 1. pantam: „no

Izmaksu likuma pieņemšanas brīža līdz tā spēkā stāšanās brīdim pagāja aptuveni divas nedēļas. Īsais likuma spēkā stāšanās termiņš nebija pietiekams, lai personas varētu pienācīgā kārtā izvērtēt, vai tām būtu lietderīgi uzteikt darba tiesiskās attiecības atbilstoši Darba likuma 100. panta pirmajai daļai, kas paredz, ka darbiniekam ir tiesības rakstveidā uzteikt darba līgumu vienu mēnesi iepriekš” (*Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 32. punkts*).

5. Likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” projekta anotācijā tā autori vērsa likumdevēja uzmanību uz to, ka „pastāv risks, ka Likumprojekta 2., 3., 5. un 6.panta normas ir pretrunā ar no Satversmes 1.panta izrietošo tiesiskās palāvības principu”. Tāpat bija norādīts, ka likuma piemērošana ar 2009. gada 1. jūliju nav iespējama (*sk. likumprojekta „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009.gada līdz 2012.gadam” anotācijas I un II sadaļu*).

6. Arī Ministru prezidents 2009. gada 14. maijā bija paziņojis, ka nav pieļaujams par 50 procentiem samazināt vecāku pabalstus arī tiem vecākiem, kuri pabalstus jau saņem, tāpēc līdz 1. jūlijam dzimušajiem bērniem piešķirtie pabalsti gan strādājošiem, gan nestrādājošiem vecākiem tiks izmaksāti līdzšinējā apmērā. Citāds risinājums „nav atbalstāms ne no tiesiskā, ne no emocionālā viedokļa” (*sk. Pabalsta samazinājums neskars pašreizējos vecākus // [http://www.diena.lv/lat/politics/hot/dombrovskis-nepiekrit-vecaku-pabalsta-samazinajumamaratpakalejosu -datumu?comments=4.](http://www.diena.lv/lat/politics/hot/dombrovskis-nepiekrit-vecaku-pabalsta-samazinajumamaratpakalejosu-datumu?comments=4), aplūkots 25.03.2010.*)

7. Turklāt, vērtējot konstitucionālo sūdzību iesniedzēju tiesiskās palāvības aizsardzību, bija jāņem vērā arī bērna intereses. Satversmes tiesa vairākkārt uzsvērusi, ka “tiesiskajās attiecībās, kas skar bērnu, un visās darbībās attiecībā uz bērniem prioritāras ir bērna tiesības un intereses. Tas nozīmē, ka ne vien tiesai un citām institūcijām savi lēmumi jāpieņem, pamatojoties uz to, kas ir bērna interesēs, bet arī likumdevējam jāievēro, lai pieņemtie vai grozītie normatīvie akti aizsargātu bērnu intereses iespējami labākajā veidā” (*Satversmes tiesas 2004. gada 11. oktobra sprieduma lietā Nr. 2004-02-0106 11. punkts*). Satversmes tiesa arī secinājusi, ka, vadoties tieši no šā principa, valsts vēlējusies aizsargāt bērna tiesības, proti, nodrošināt

bērnām dzīves pirmajā gadā pienācīgu kopšanu (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-09-01 13.3. punktu*).

Līdz ar to var secināt: jau apstrīdētās normas tapšanas laikā nebija šaubu, ka attiecīgais risinājums nav pieļaujams ne tiesiski, ne emocionāli, ka šāda norma neatbilst tiesiskās paļāvības principam un tāpat arī Satversmei. Likumdevējam bija jāatrod efektīvākais risinājums un jānosaka tāds periods, lai ģimenes, kas jau bija izplānojušas savus ieņēmumus un rēķinājušas ar tiem, varētu sakārtot savu dzīvi atbilstoši jaunajam regulējumam.

Turklāt jāatzīmē, ka likumdevējs, izvēloties apstrīdētajā normā noteikto veidu sociālās apdrošināšanas budžeta ieņēmumu un izdevumu līdzsvarošanai, vispār nav izvērtējis nedz citas iespējas, nedz arī sekas, kas radās ģimenēm pēc pabalsta samazināšanas. Labklājības ministrija savā atbildē Satversmes tiesai norāda: „tā kā likumprojektu bija nepieciešams sagatavot steidzamības kārtā – vienas darbdienu laikā, par alternatīviem risinājumiem netika diskutēts” (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 172. lpp.*).

Tādējādi uzskatu, ka likuma „Par valsts pensiju un valsts pabalstu izmaksu laika periodā no 2009. gada līdz 2012. gadam” 5. panta pirmā daļa neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam attiecībā uz tām personām, kurām līdz šīs normas spēkā stāšanās dienai jau bija piešķirts vecāku pabalsts.

Rīgā

2010. gada 26. martā

Satversmes tiesas tiesnesis

Gunārs Kūtris