



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

### LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2007. gada 9. oktobrī

lietā Nr. 2007-04-03

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Juris Jelāgins, Kristīne Krūma, Uldis Ķinis un Viktors Skudra,

ar tiesas sēdes sekretāru Arni Žuganu,

piedaloties pieteikuma iesniedzēja – Valsts cilvēktiesību biroja (Tiesībsarga) – pārstāvei Tiesībsarga Cilvēktiesību departamenta direktorei Anitai Kovaļevskai,

institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru Kabineta – pārstāvim Labklājības ministrijas Eiropas un juridisko lietu departamenta direktoram Edgaram Korčaginam,

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

Rīgā 2007. gada 11. septembrī atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

**„Par Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdu un skaitļu „(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 64., 91. un 109. pantam”.**

## Konstatējošā daļa

1. 1990. gada 29. novembrī Latvijas Republikas Augstākā padome pieņēma likumu „Par valsts pensijām”. Šis likums noteica tiesības uz sociālo nodrošinājumu, un tajā bija paredzēti divi valsts pensiju veidi: darba pensija (vecuma, invaliditātes, apgādnieka zaudējuma un izdienas pensija) un sociālā pensija. Tiesības uz darba pensiju bija personām, kas pakļautas Latvijas Republikas sociālajai apdrošināšanai. Personām, kurām nebija tiesību uz darba pensiju, likums garantēja sociālo pensiju. Šajā likumā noteiktā pensiju shēma bija balstīta uz pārdales principu, kas neveicināja strādājošo ieinteresētību savu vecumdienu nodrošināšanā.

2. 1995. gadā tika veikta pensiju sistēmas reforma, un 1995. gada 2. novembrī tika pieņemts likums „Par valsts pensijām” (turpmāk – Pensiju likums). Šis likums stājās spēkā 1996. gada 1. janvārī. Reforma paredzēja, ka valsts obligātās pensiju apdrošināšanas sistēma tiek balstīta uz apdrošināšanas iemaksām. Apdrošināšanas stāžu veido periods, kurā sociāli apdrošinātā persona pati veikusi sociālās apdrošināšanas iemaksas vai par to veiktas vai bija jāveic sociālās apdrošināšanas iemaksas. Līdz ar to Pensiju likums paredz, ka pensijas apmērs ir atkarīgs no apdrošināšanas iemaksām un apdrošināšanas stāža.

3. Pensiju likuma pārejas noteikumi risina jautājumu par to personu apdrošināšanas stāžu, kuras bija nodarbinātas līdz 1990. gada 31. decembrim, kad vēl nebija ieviesta valsts obligātās pensiju apdrošināšanas sistēma. Pārejas noteikumu 1. punkts paredzēja, ka Latvijas pilsoņiem, repatriantiem, viņu ģimenes locekļiem un pēcnācējiem līdz 1991. gada 1. janvārim Latvijā un ārpus Latvijas uzkrātie darba un tam pielīdzinātie periodi veido apdrošināšanas stāžu, kas nepieciešams valsts pensijas piešķiršanai (pārrēķināšanai), neatkarīgi no sociālās apdrošināšanas iemaksu izdarīšanas.

4. 2005. gada 20. oktobrī tika izdarīti grozījumi Pensiju likumā un pārejas noteikumu 1. punkta pirmais teikums tika izteikts šādā redakcijā: „Līdz 1990. gada 31. decembrim Latvijas pilsoņiem Latvijas teritorijā un bijušās PSRS teritorijā uzkrātie darba un tam pielīdzinātie periodi, kā arī šā punkta 10. apakšpunktā minētais ārpus Latvijas uzkrātais periods ir pielīdzināts apdrošināšanas stāžam.” Šī redakcija stājās spēkā 2007. gada 1. janvārī. Taču tā nemaina principu, ka apdrošināšanas stāžam ir pielīdzināts līdz 1990. gada 31. decembrim (turpmāk – līdz 1991. gadam) uzkrātais darba periods.

5. Pensiju likuma pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punkts noteic: „Šo pārejas noteikumu 1. un 2. punktā noteikto periodu **aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību** nosaka Ministru kabinets.” Pamatojoties uz šo deleģējumu, Ministru kabinets 2002. gada 23. aprīlī pieņēma noteikumus Nr.165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 165). Minēto noteikumu 2. punkts noteic: „Darbu un tam pielīdzinātos periodus līdz 1991. gada 1. janvārim neatkarīgi no sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas (bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40.punktā norādīto gadījumu) pielīdzina apdrošināšanas periodiem, kas balstīti uz sociālās apdrošināšanas iemaksām un veido apdrošināšanas stāžu (izņemot šo noteikumu 35. punktā norādīto gadījumu), lai noteiktu tiesības uz valsts pensiju, kuras radušās pēc šo noteikumu spēkā stāšanās.”

**6. Pieteikuma iesniedzējs – Valsts cilvēktiesību birojs** (saskaņā ar Tiesībsarga likuma pārejas noteikumu 2. punktu Tiesībsarga birojs ir Valsts cilvēktiesību biroja tiesību un saistību pārņēmējs) – savā pieteikumā apstrīd Noteikumu Nr. 165 2. punkta vārdu un skaitļu „(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 64., 91. un 109. pantam.

Valsts cilvēktiesību birojs (turpmāk – Tiesībsargs) uzskata, ka apstrīdētā norma, kas noteic, ka apdrošināšanas stāžam ir pielīdzināmi tikai tie darba periodi, kurus persona uzkrājusi no dienas, kad tā sasniegusi 15 gadu vecumu, neatbilst Satversmes 64. pantam. Pensiju likuma pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punkts esot pilnvarojis Ministru kabinetu reglamentēt likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 1. un 2. punktā noteikto periodu [aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību](#). Tiesībsargs norāda, ka no šā deleģējuma neizriet Ministru kabineta tiesības noteikt apdrošināšanas stāžā ieskaitāmos periodus. Ministru kabinets, nosakot, ka apdrošināšanas stāžam ir pielīdzināmi tikai tie darba periodi, kurus persona uzkrājusi no dienas, kad tā sasniegusi 15 gadu vecumu, pēc būtības nosaka apdrošināšanas periodus.

Tiesībsarga pārstāve tiesas sēdē uzsvēra, ka Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. un 2. punkts nenosaka vecumu, no kura uzkrātos darba un tam pielīdzinātos periodus pielīdzina apdrošināšanas stāžam. Arī no citiem likumiem neizrietot, ka Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. punktā norādītajā laikā par darba periodu var atzīt tikai tādu periodu, kurā nodarbinātā persona jau ir vismaz 15 gadus veca.

A. Kovaļevska pauda viedokli, ka vārds „aprēķināšana” norāda uz tehniska rakstura darbību. Ar aprēķināšanu varot saprast to, kādā veidā jāskaita periods – gados, mēnešos vai dienās, kā tieši tehniski tiek rēķināts apdrošināšanas periods. Apstrīdētā norma paredzot, ka pirms 15 gadu vecuma uzkrātos darba periodus neieskaita apdrošināšanas periodā, un tādējādi no tā tiekot izslēgti vairāki mēneši un, iespējams, pat gads. Tiesībsarga pārstāve uzsvēra, ka tas ir būtisks laika periods, uz ko nevar attiecināt tehnisku regulējumu. Apstrīdētā norma tieši skarot personas pamattiesības, t.i., tiesības uz sociālo nodrošinājumu. A. Kovaļevska uzsvēra, ka tad, ja likumdevējs būtu gribējis noteikt šādu ierobežojumu, tas būtu jāizdara pietiekami skaidri, precīzi un nepārprotami. Taču minētajā gadījumā tā neesot. Šobrīd spēkā esošie regulējumi attiecoties tikai uz šā brīža situāciju sociālās apdrošināšanas jomā, un likumdevējs nekur nav norādījis, ka tie būtu attiecināmi arī uz periodu pirms 1991. gada.

Tiesībsarga pārstāve secināja, ka, nosakot darba periodu, Ministru kabinets ir rīkojies ārpus likumdevēja piešķirtā deleģējuma un tādējādi apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 64. pantam.

Apstrīdētā norma neatbilstot arī Satversmes 109. pantam, jo sašaurinot Pensiju likumā garantēto tiesību apjomu. Tiesībsargs uzsver, ka Pensiju likuma normas atšķirībā no apstrīdētās normas neparedz nekādus vecuma ierobežojumus attiecībā uz tiem darba un tam pielīdzinātajiem periodiem, kas uzkrāti līdz 1991. gadam. Pensiju likumā esot konkretizētas tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma gadījumā. Apstrīdētā norma sašaurinot Pensiju likumā garantēto tiesību apjomu un tādējādi ierobežojot arī Satversmes 109. pantā ietvertās tiesības uz sociālo nodrošinājumu.

Tiesībsargs savā pieteikumā norāda arī uz apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 91. pantam. Tiesībsargs uzskata, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas visas Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. punktā minētās personas, kas līdz 1991. gadam bija nodarbinātas Latvijas teritorijā un bijušās PSRS teritorijā. Taču, pamatojoties uz apstrīdēto normu, personai, kura nodarbinātības laikā bija vecāka par 15 gadiem, šos darba periodus ieskaita apdrošināšanas stāžā, bet personai, kura bija jaunāka par 15 gadiem, – neieskaita pat tad, ja abas personas būtu strādājušas vienā un tajā pašā darba vietā. Tiesībsargs uzsver, ka šādai atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamata.

Turklāt tiesas sēdē Tiesībsarga pārstāve norādīja, ka normatīvo regulējumu sociālās apdrošināšanas jomā, kas tika izveidots pēc 1991. gada, nevar attiecināt uz to situāciju, kāda pastāvēja pirms tam. Situācija, kas pastāvēja līdz 1991. gadam, būtu izvērtējama atsevišķi, jo to nevarot automātiski pielīdzināt jaunās sociālās apdrošināšanas sistēmas nosacījumiem. Personas, kas bija nodarbinātas līdz 1991. gadam, atradās citā situācijā, un pret tām jāizturas atšķirīgi, ņemot vērā un rūpīgi izvērtējot tālaika normatīvo regulējumu.

**7. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabinets** – atbildes rakstā norāda, ka sociālās apdrošināšanas iemaksas Latvijā tika ieviestas 1991. gada 1. janvārī. Lai aprēķinātu pensijas, kas balstītas uz sociālās apdrošināšanas principu, esot bijis nepieciešams izstrādāt kārtību, kādā personām ieskaitīt darba stāžu līdz 1991. gadam. Tāpēc esot atbalstīts viedoklis, ka šis darba periods (līdz 1991. gadam) jāņem vērā, pielīdzinot to darba periodam, kas balstīts uz apdrošināšanas principu. Tā kā sociālā apdrošināšana esot iespējama tikai no 15 gadu vecuma, Ministru kabinets noteicis, ka darba periods līdz 1991. gadam arī jāskaita no 15 gadu vecuma. Proti – darba stāžā ieskaita tikai to darba periodu, kad persona jau ir sasniegusi 15 gadu vecumu. Tā esot radusies apstrīdētā norma.

Ministru kabinets uzsver, ka likumdevējs 15 gadu vecuma kritēriju ir noteicis likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 5. pantā: „sociālajai apdrošināšanai obligāti pakļauti visi 15 gadu vecumu sasniegušie darba ņēmēji [...]”. Turklāt arī likuma „Par valsts pensijām” 3. pants noteic, ka tiesības uz valsts sociālās apdrošināšanas pensiju ir personām, kas bijušas pakļautas valsts obligātajai pensiju apdrošināšanai. Ja šis vecums noteikts speciālajā likumā, tad vispārējā likumā tas neesot jāparedz.

Tiesas sēdē Ministru kabineta pārstāvis paskaidroja, ka attiecīgais vecums nav noteikts nejauši un ir pamatots uz vairākiem apsvērumiem. Pirmkārt, tas esot pamatots uz pamatizglītības iegūšanas pienākumu, ko paredzot izglītību regulējošie normatīvie akti, kuri noteic, ka pamatizglītības ieguve ir obligāta, sākas no septiņu gadu vecuma un ilgst deviņus gadus, proti, pārsvarā gadījumu līdz 15 gadu vecumam. Otrkārt, pamats esot arī tie normatīvie akti, kuri regulē personu nodarbināšanu, tostarp Darba likums, kas noteic, ka pastāvīgā darbā personas var tikt nodarbinātas no 15 gadu vecuma.

Tāpēc Ministru kabinets Noteikumos Nr. 165 esot paredzējis minēto vecumu kā vispārpieņemtu apdrošināšanas stāža atskaites punktu. Līdz ar to Ministru kabinets uzskata, ka likumdevēja piešķirto deleģējumu nav pārkāpis, jo darba periodā ieskaitāmais minimālais vecums (15 gadu) esot noteikts

likumā „Par valsts apdrošināšanu”. Tādējādi apstrīdētā norma atbilstot Satversmes 64. pantam.

Ministru kabinets atbildes rakstā pauž viedokli, ka apstrīdētā norma atbilst arī Satversmes 109. pantam, jo tas negarantē visām personām vienādu vecuma pensiju. Šī Satversmes norma paredzot un pieļaujot zināmas atšķirības sociālā nodrošinājuma saņemšanā. Ministru kabinets uzskata, ka valsts ir izstrādājusi pensiju sistēmu un nodrošinājusi personu ar valsts sociālās apdrošināšanas pensiju, proti, vecuma pensiju. Tādējādi valsts esot īstenojusi Satversmē noteiktās personas tiesības uz sociālo nodrošinājumu un Satversmes 109. pants neesot pārkāpts.

Ministru kabinets norāda, ka apstrīdētā norma neparedz atšķirīgu attieksmi un personas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo tās visas ir sasniegušas vai sasniedz pensijas piešķiršanai nepieciešamo vecumu pēc 1995. gada 2. novembra. Turklāt darba periodi visām šīm personām tiekot uzskaitīti no 15 gadu vecuma. Tātad apstrīdētā norma atbilstot Satversmes 91. pantam.

**8. Saeima** tika uzaicināta sniegt skaidrojumu par deleģējumu. Saeima norādīja, ka normās ietvertais vārds „kārtība” saprotams latviešu valodā vispārpieņemtajā nozīmē. Šis vārds neaizliedzot ietvert noteikumos zināmas normas, kas nosaka ierobežojumus, jo arī „kārtības norma”, reglamentējot attiecīgo jautājumu, jebkurā gadījumā kaut ko ierobežo. Tomēr katrā konkrētā situācijā esot jāvērtē, vai attiecīgā tiesību norma neparedz patstāvīgu personas tiesību ierobežojumu, par ko faktiski atbilstoši Satversmes 64. pantā noteiktajam varot lemt tikai likumdevējs. Vienlaikus esot jāņem vērā, ka Ministru kabinets, izstrādājot noteikumus, vadās arī no citu likumu normām. Tā, piemēram, personas nodarbinātība (Darba likuma 37. panta pirmā daļa) un pakļautība obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas pienākumam (likuma „Par valsts sociālo apdrošināšanu” 5. panta pirmā, otrā un trešā daļa) nav iespējama, ja persona ir jaunāka par 15 gadiem.

Saeima uzskata, ka apstrīdētās normas prasības ir loģiskas un pamatotas. Turklāt šai normai esot vienīgi precizējošs raksturs. Ja apstrīdēto normu uztverot šādi, tad tā esot palīgīdzeklis citu likuma normu īstenošanai un ietilpstot Pensiju likuma pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punktā ietvertajā jēdzienā „aprēķināšanas kārtība”.

Tiesas sēdē **Saeimas pārstāvis** – Saeimas Juridiskā biroja vadītājs – **Gunārs Kusiņš** papildus norādīja, ka Saeima, deleģējot Ministru kabinetam darba periodu aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtības reglamentēšanu, vēlējas, lai Ministru kabinets to nosaka atbilstoši tam, kā jēdziens „darbs” tika izprasts padomju laikā. G. Kusiņš uzsvēra, ka vienīgais juridiskais pamats minētās kārtības noteikšanai varētu būt tālaika, respektīvi, padomju perioda darba tiesiskās attiecības reglamentējošie normatīvie akti.

Turklāt Saeima pauž viedokli, ka jānoskaidro, vai attiecīgajā laika posmā saskaņā ar tālaika normatīvajiem aktiem un starptautiskajiem līgumiem personu varēja likumīgi nodarbināt pirms 15 gadu vecuma sasniegšanas. Pat ja tas bijis iespējams, apstrīdētā norma un citu likumu normas tomēr neesot tulkojamas gramatiski un mehāniski.

**9. Labklājības ministrijas pārstāve** – Sociālās apdrošināšanas departamenta Pensiju politikas nodaļas vadītāja vietniece **Saulveiga Krastiņa** tiesas sēdē norādīja, ka laika posmā no 1940. gada 26. novembra līdz 1972. gada 1. oktobrim darba tiesiskās attiecības Latvijā regulēja Krievijas PFSR Darba likumu kodekss. Un šajā Darba likumu kodeksā bijis noteikts, ka aizliegts pieņemt darbā personas, kas jaunākas par 16 gadiem. Tomēr bijuši arī izņēmumi un dažos gadījumos, pamatojoties uz speciālām instrukcijām, darbā varēja tikt pieņemtas arī nepilngadīgas personas, bet ne jaunākas par 14 gadiem. Savukārt no 1972. gada 1. oktobra līdz 2002. gadam darba tiesiskās attiecības regulēja 1972. gada 14. aprīlī pieņemtais Latvijas PSR Darba likumu kodekss. Būtiskas izmaiņas attiecībā uz bērnu nodarbinātības vecumu šajā normatīvajā aktā neesot ieviestas. Šeit tāpat esot minēti 16 gadi, bet izņēmuma gadījumā – arī personas, kas sasniegušas 15 gadu vecumu.

S. Krastiņa paskaidroja, ka 1992. gadā Latvijas PSR Darba likumu kodeksā tika izdarīti grozījumi. Ar šiem grozījumiem esot noteikts arī cits vecums. Personas pastāvīgā darbā varot pieņemt no 15 gadu vecuma, bet atsevišķos vieglos darbos – no 13 gadu vecuma.

**10. Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāvis** – Vispārējās izglītības departamenta direktors **Artūrs Skrastiņš** tiesas sēdē norādīja, ka Latvijā kopš 1919. gada novembra bija obligāta septiņgadīga izglītība, kas tika uzsākta septiņu gadu vecumā un pabeigta ne vēlāk kā 16 gadu vecumā.

No 1934. gada bija noteikts, ka mācības jāuzsāk septiņu – astoņu gadu vecumā vai pat deviņu gadu vecumā atkarībā no veselības stāvokļa un parasti jābeidz 15 gadu vecumā. Maksimālais vecums, kurā vēl drīkstēja mācīties, esot bijis 18 gadu. Obligātā izglītība tolaik esot bijusi tikai septiņus gadus ilga un sastāvējusi no šādiem periodiem: viens gads – pirmsskolas izglītība; seši gadi – pamatizglītība. To papildinājusi tā saucamā obligātā virsskola.

Savukārt no 1940. gada atkal bijusi noteikta septiņgadīgā izglītība, bet pēc tam astoņgadīgā obligātā izglītība.

A. Skrastiņš uzsvēra, ka visā šajā laika posmā mācības skolēni uzsāka vidēji septiņu – astoņu gadu vecumā, bet izņēmuma gadījumos – sešu vai deviņu gadu vecumā. Izglītība parasti iegūta 15, vēlākais, 18 gadu vecumā. Protams, varot būt atsevišķi gadījumi un atsevišķi bērni, kas izglītošanos beidza citā vecumā vai arī gluži vienkārši neapmeklēja skolu.

### **Secinājumu daļa**

**11.** Ar apstrīdēto normu Ministru kabinets ir noteicis, ka apdrošināšanas stāžam pielīdzina tikai tādus darba periodus, kurus persona uzkrājusi no dienas, kad sasniegusi 15 gadu vecumu. Minētais vecuma ierobežojums nav attiecināts uz personām, kuras bijušas pakļautas politiskajām represijām vai piedalījušās nacionālajā pretošanās kustībā.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētā norma, kas izdota uz 1995. gada likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punkta pamata, neatbilst Satversmes 64. pantam. Minētais pārejas noteikumu punkts pilnvaro Ministru kabinetu reglamentēt Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. un 2. punktā noteikto periodu [aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību](#). Tā kā Ministru kabinets apdrošināšanas stāžā ieskaitāmos periodus apstrīdētajā normā noteicis bez likumdevēja pilnvarojuma, šāda rīcība esot vērtējama kā valsts varas dalīšanas principa pārkāpums.

**12.** Tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikums (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10.4. punktu*). Tāpēc visupirms ir jāizvērtē Pieteikuma iesniedzēja argumentācija par apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 64. pantam.

Satversmes 64. pants vērtējams kopsakarā ar Satversmes 1. pantu. Satversmes 1. pants noteic: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.” No šā panta izriet vairāki tiesiskas valsts principi, tostarp arī valsts varas dalīšanas princips. Varas dalīšanas mērķis ir personas tiesību un brīvību nodrošināšana, lai nepieļautu demokrātiskas tiesiskas valsts modeļa aizstāšanu ar autoritāru režīmu vai vienas personas patvaldību. Līdz ar to varas dalīšanas principa būtība ir politiskās ietekmes uz valsts un sabiedrības dzīvi sadalīšana un varas īstenošanas metožu mērenības nodrošināšana. Šis princips izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā, ko īsteno neatkarīgas un autonomas institūcijas. Tas garantē līdzsvaru un savstarpēju kontroli un veicina varas mērenību [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*].

Valsts varas institūciju kompetenču sadalījums kā Satversmē noteiktā varas dalīšanas principa pamats, ir iedzīvināts Satversmes institucionālās daļas normās (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.2. punktu*).

**13.** Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētajā kārtībā un apjomā.

Likumdošana ir likumu pieņemšana, t.i., tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu. Satversme, piešķirot likumdošanas tiesības Saeimai un Latvijas pilsoņu kopumam, līdz 2007. gada 31. maijam pieļāva arī izņēmumu no šā principa. Proti, Satversmes 81. pants piešķīra izpildvarai – Ministru kabinetam – ārkārtas pilnvaras izdot noteikumus ar likuma spēku, tostarp grozot arī spēkā esošos likumus. Tomēr šādas Ministru kabinetam piešķirtās tiesības bija izņēmums no Satversmes 64. pantā noteiktā likumdošanas tiesību sadalījuma un šī norma šobrīd vairs nav spēkā.

**14.** Saskaņā ar Satversmi izpildvaras funkcija ietilpst Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības nolūkā nodrošināt varas dalīšanu ir piešķirtas arī citām konstitucionālajām institūcijām. Tāpēc iespējams secināt, ka tās izpildvaras darbības, kuras nav nodotas citām konstitucionālajām institūcijām, ietilpst Ministru kabineta kompetencē un tas ir atbildīgs par šo darbību īstenošanu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 10.4. punktu* ).

Viena no nozīmīgākajām pārvaldes darbībām ir ārējo normatīvo aktu izdošana gadījumā, kad likumdevējs speciāli tam ir pilnvarojis izpildvaras institūciju. Šādā veidā izdotie Ministru kabineta normatīvie akti tiek uzskatīti par „pārvaldes kārtībā izdotajiem noteikumiem” (*Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. – Rīga: A. Gulbis, 1930, 191. lpp.*).

Tā kā šādu normatīvo aktu izdošana ir pārvaldes darbība, Ministru kabinets vai cita institūcija detalizē likumos ietverto politisko gribu vai noteic likumu īstenošanas kārtību.

**15.** Prasība, lai likumdevējs pats likumdošanas ceļā izšķirtu visus valsts dzīves jautājumus, mūsdienu sabiedrības komplicētajos dzīves apstākļos ir

kļuvusi grūti īstenojama. Likumdevējam nav iespēju izsmeļoši likumdošanas ceļā izlemt visus jautājumus, kuriem nepieciešams regulējums. Šāda likumdevēja rīcība bieži vien būtu novēlota, jo likumdošanas process ir smagnējs un laikietilpīgs. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, ir pieļaujama atkāpe no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir pašam. Šī efektivitāte tiek sasniegta, likumdevējam likumdošanas procesā izlemjot svarīgākos jautājumus, bet detalizētāku tiesību normu izstrādāšanu deleģējot Ministru kabinetam vai citām valsts institūcijām. Šāda kārtība ne vien padara pašu likumdošanas procesu efektīvāku, jo likumdevējam nav jānodarbojas ar tehnisku jautājumu risināšanu, bet arī ļauj ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību. Ministru kabinets vai citas pilnvarotās valsts institūcijas „tehnisko” normu izstrādē visbiežāk ir kompetentākas nekā likumdevējs, un lēmumu pieņemšanas process šajās institūcijās nav tik komplicēts (sk.: *Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. – Budapest: Central European University Press, 1999, p.161*).

**16.** Latvijā Ministru kabinets ārējo normatīvo aktu var izdot tādā gadījumā, ja likumdevējs likumā formulējis speciālu deleģējumu šāda akta izdošanai un noteicis izpildvaras kompetences robežas.

Speciālā pilnvarojuma (deleģējuma) nosacījumi vispārīgi ir reglamentēti Ministru kabineta iekārtas likuma 14. pantā. Šā panta pirmās daļas 2. punkts noteic, ka Ministru kabinets var izdot normatīvos aktus – noteikumus, „ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvaro. Pilnvarojumā jābūt formulētiem noteikumu satura galvenajiem virzieniem”.

Nosacījums, ka likumā jābūt gan tieši ietvertam pilnvarojumam izdot noteikumus, gan norādītiem šo noteikumu galvenajiem virzieniem, izriet no prasības, lai likumdevējs pats izšķirtu tikai svarīgākos sabiedrības dzīves jautājumus. Ņemot vērā to, ka pilnībā visus jautājumus likumdošanas ceļā regulēt nav mērķtiecīgi, likumdevējam šie jautājumi ir vismaz jāapsver. Par

šādu apsvērumu izdarīšanu liecina pilnvarojums tādu vai citādu jautājumu detalizētāk noregulēt Ministru kabineta noteikumos (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 24. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu*).

Satversmes tiesa jau iepriekš ir norādījusi, ka „pārvaldes kārtībā Ministru kabinets var izdot vienīgi likumam pakārtotus normatīvus aktus, tātad noteikumiem jāatbilst likumam. Noteikumus izdod, lai palīdzētu īstenot dzīvē likumus. To panāk, noteikumos konkretizējot likuma normas. [...] Ministru kabinets, izdodot noteikumus, nedrīkst tajos ietvert tādas normas, kas nav uzskatāmas par palīglīdzekļiem likuma normas īstenošanai” (*Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punkts*).

Tātad uz speciālā deleģējuma pamata izdoti Ministru kabineta noteikumi veido to normatīvo aktu daļu, kura radusies nevis likumu izstrādes, bet to izpildes ceļā. Šo noteikumu saturu galvenokārt veido procesuālās normas, kas darbojas kā iepriekš likumā noteikto tiesību iedzīvināšanas instruments. Atsevišķos gadījumos Ministru kabineta noteikumu saturu varētu veidot arī materiālās normas, taču tām jābūt pieņemtām, pamatojoties uz īpašu likumdevēja pilnvarojumu.

**Pārvaldes kārtībā izdotie Ministru kabineta noteikumi nevar ietvert tiesību normas, kas bez likumdevēja pilnvarojuma veidotu jaunas tiesiskās attiecības un ierobežotu pamattiesības.**

17. Izskatāmajā lietā ir jānoskaidro, vai Ministru kabinets, pieņemot apstrīdēto normu, rīkojies Saeimas piešķirtā pilnvarojuma robežās.

Tāpēc visupirms jāizvērtē, vai likumdevējs ir pilnvarojis Ministru kabinetu noregulēt attiecīgo jautājumu. Ja likumā ir ietverta pilnvarojošā norma, ir jānoskaidro pilnvarojuma mērķis, saturs un apjoms.

**Deleģējošai normai ir jāidentificē likumdošanas deleģējuma mērķis, saturs un apjoms tik skaidri, lai būtu saprotams, kādus noteikumus valdība var izdot.**

**18.** Pensiju likuma pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punkts paredz Ministru kabineta tiesības izdot noteikumus, kas regulē darba un tam pielīdzināmo (apdrošināšanas) periodu aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību.

**Tādējādi likumā ir ietverta norma, kas pilnvaro Ministru kabinetu izdot noteikumus.**

**19.** Ar pilnvarojuma mērķi saprot to, ko likumdevējs centies panākt, piešķirot Ministru kabinetam tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu.

**Pilnvarojuma mērķis ir reglamentēt kārtību, kādā aprēķināmi, pierādāmi un uzskaitāmi Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. un 2. punktā noteiktie darba un tam pielīdzināmie periodi.**

**20.** Pilnvarojuma saturs atklāj tā būtību un jēgu. Saturam ir jābūt skaidram. Likumdevējs Pensiju likuma pārejas noteikumu 2.<sup>1</sup> punktā ir paredzējis, ka darba un tam pielīdzināmo periodu aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību noteiks Ministru kabinets, un tādējādi piešķīris tam tiesības noteiktu tiesisku situāciju atrisināt ar noteiktu kārtību.

Arī Saeima norādījusi, ka pilnvarojumā lietotais jēdziens „kārtība” ir jāsaprot vispārpieņemtajā nozīmē.

Jēdziens „kārtība” nozīmē norises īstenošanas veidu; darbības organizāciju (*Latviešu valodas vārdnīca: 30 000 pamatvārdu un to skaidrojumu / Bāliņa R., Ēdelmane I., Grase I. u.c. – Rīga : Avots, 2006, 491. lpp.*).

Pilnvarojumā minētā vārda „kārtība” lietošana nepārprotami norāda uz Ministru kabineta noteikumu procesuālo raksturu, proti, noteiktas procedūras izstrādāšanu. Līdz ar to Noteikumos Nr. 165 nevar būt iekļautas materiālās normas, kas veidotu jaunas, pilnvarojumā neparedzētas tiesiskās attiecības un ierobežotu pamattiesības.

**Tātad Ministru kabinets bija pilnvarots izstrādāt norises īstenošanas veidu (darbības organizāciju), tas ir, noteikt procesuālo kārtību, kādā valsts pensijas aprēķināšanā ir ņemami vērā Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. un 2. punktā minētie periodi.**

**21.** Deleģējuma apjoms nozīmē to, ciktāl Ministru kabinets var rīkoties, izstrādājot un izdodot tiesību normas.

Apstrīdētā norma apdrošināšanas stāžam pielīdzina tikai tādus darba periodus, kurus persona uzkrājusi no dienas, kad sasniegusi 15 gadu vecumu.

Pensiju likuma pārejas noteikumu 1. punkts noteic, ka „līdz 1990. gada 31. decembrim Latvijas pilsoņiem Latvijas teritorijā un bijušās PSRS teritorijā uzkrātie darba un tam pielīdzinātie periodi, kā arī šā punkta 10. apakšpunktā minētais ārpus Latvijas uzkrātais periods ir pielīdzināts apdrošināšanas stāžam.” Tādējādi likumdevējs pats ir noteicis to, kas uzskatāms par apdrošināšanas stāžu. Savukārt Ministru kabinets noteicis, ka apdrošināšanas stāžam pielīdzina tikai tādus darba periodus, kurus persona uzkrājusi no dienas, kad sasniegusi 15 gadu vecumu.

Lai izvērtētu apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 64. pantam, jānoskaidro, vai apdrošināšanas perioda noteikšana no 15 gadu vecuma ietilpst pilnvarojuma apjomā. Proti, vai apstrīdētā norma ir procesuāla rakstura norma, kas tikai precizē likumdevēja piešķirtajā pilnvarojumā noteiktās tiesiskās attiecības (nosaka perioda aprēķināšanas kārtību), vai arī materiāla tiesību norma, kas rada jaunas tiesiskās attiecības un/vai ierobežo pamattiesības?

**21.1.** Noteikumu Nr. 165 struktūru veido piecas nodaļas: vispārīgie noteikumi; apdrošināšanas periodu apliecinājoši dokumenti; atsevišķu apdrošināšanas periodu pierādīšana; apdrošināšanas periodu aprēķināšana un apdrošināšanas periodu uzskaitē.

**21.2.** Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka apstrīdētā norma ir materiāla, jo definē darba perioda sākumu, tas ir, nosaka tā skaitījuma sākumpunktu, un tādējādi darba periodā nav ieskaitāmi pirms 15 gadu vecuma nostrādātie periodi, proti, tiek ierobežotas arī pamattiesības.

Savukārt Ministru kabinets uzsver, ka apstrīdētā norma tikai precizē citā likumā noteikto sociālās apdrošināšanas vecumu, jo, pielīdzinot darba periodu apdrošināšanas stāžam, pielīdzinātie periodi nevar sākties pirms 15 gadu vecuma sasniegšanas (likums „Par valsts sociālo apdrošināšanu”). Tāpēc Ministru kabinets, nosakot 15 gadu vecumu, vadījies no likumā „Par valsts sociālo apdrošināšanu” noteiktā minimālā sociālās apdrošināšanas uzsākšanas vecuma.

**Tādēļ jānoskaidro, vai darba perioda uzskaites sākumposma noteikšana ir uzskatāma par šādu periodu aprēķināšanas kārtību.**

**22.** Periods ir ilguma ziņā norobežots laikposms, kas būtiski atšķiras no citiem laikposmiem; laikposms, kurā (kas) notiek, pastāv (*Latviešu valodas vārdnīca, 822.lpp.*). Tātad darba un tam pielīdzināmie periodi ir laika posmi, kuros persona uzsākusi un pabeigusi darba tiesiskās attiecības. Savukārt perioda aprēķināšanas kārtība nozīmē metožu un paņēmieni kopumu, kas jāpiemēro, lai aprēķinātu šo periodu. No tā izriet, ka perioda aprēķināšanai ir nepieciešamas ziņas (dati) par perioda sākuma un beigu momentu. Uz to norāda arī Noteikumu Nr. 165 4. nodaļa „Apdrošināšanas periodu aprēķināšanas kārtība”, kurā iekļautas noteiktas metodes un paņēmieni apdrošināšanas periodu aprēķināšanai. No noteikumu struktūras izriet, ka pats apdrošināšanas (darba) periods ir noteikts jau iepriekš.

**23.** Apstrīdētā norma ir iekļauta Noteikumu Nr. 165 pirmajā nodaļā „Vispārīgie jautājumi” un definē apdrošināšanas periodu, proti, noteic, ka „darbu un tam pielīdzinātos periodus līdz 1991. gada 1. janvārim neatkarīgi no sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas (bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu) pielīdzina apdrošināšanas periodiem, kas balstīti uz sociālās apdrošināšanas iemaksām un veido apdrošināšanas stāžu (izņemot šo noteikumu 35. punktā norādīto gadījumu), lai noteiktu tiesības uz valsts pensiju, kuras radušās pēc šo noteikumu spēkā stāšanās”.

**23.1.** Ministru kabinets mūsdienu sociālās apdrošināšanas sistēmā iestrādāto minimālo apdrošināšanas vecumu (15 gadi), kas noteikts likumā „Par valsts sociālo apdrošināšanu”, ir mehāniski pārcēlis uz tām darba tiesiskajām attiecībām, kas pastāvēja pirms 1991. gada. Tātad Ministru kabinets ir pieņēmis materiālo tiesību normu, kas nosaka pašu apdrošināšanas periodu, nevis tā aprēķināšanas kārtību. Tādējādi, nosakot 15 gadu vecumu par perioda atskaites punktu, tiek noteikts pats periods (tā sākuma moments).

**23.2.** Saeima, nosakot to, ka darba periods un tam pielīdzināmie periodi tiek uzskatīti par apdrošināšanas periodu, nenosaka robežu, no kuras tiek skaitīts attiecīgais periods. Likumdevējs likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 1. un 2. punktā detalizēti nosaka visus darba un tam pielīdzināmos periodus, bet 2.<sup>1</sup> punktā deleģē Ministru kabinetu tikai izstrādāt šo periodu aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību.

Darba un tam pielīdzināmo periodu noteikšana ir paša likumdevēja kompetence. Ministru kabinets varēja rīkoties tikai pilnvarojuma robežās, proti, varēja izstrādāt noteiktu periodu (darba un tam pielīdzināmo periodu) aprēķināšanas, pierādīšanas un uzskaites kārtību.

24. No lietā esošajiem materiāliem nav konstatējams, ka Saeima būtu apsvērusi jautājumu par to, no kāda vecuma personas darba un tam pielīdzināmais periods būtu jāieskaita apdrošināšanas stāžā.

Apstrīdētajā normā paredzētais minimālais apdrošināšanas (darba) perioda vecums nav noteikts, pamatojoties uz likumā ietvērto pilnvarojumu. Pieņemot apstrīdēto normu, Ministru kabinets nav ievērojis likumā noteiktās pilnvarojuma robežas, proti, šo jautājumu ir izlēmis *ultra vires*.

**Līdz ar to apstrīdētā norma nav pieņemta pienācīgā kārtībā un neatbilst Satversmes 64. pantam.**

25. Konstatējot apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 64. pantam, apstrīdētā norma atzīstama par prettiesisku un **spēkā neesošu no tās pieņemšanas brīža**. Līdz ar to nav nepieciešams papildus izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. un 109. pantam.

26. Tomēr Satversmes tiesa vērš Saeimas uzmanību uz to, ka apstrīdētā norma ierobežo Satversmes 109. pantā ietvertās pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu, jo liedz apdrošināšanas periodā ieskaitīt faktisko (reālo) darba periodu, kurā persona bija nodarbināta pirms 15 gadu vecuma sasniegšanas. Pamattiesību ierobežojumu var noteikt tikai ar likumu vai pamatojoties uz likumu, tam jābūt attaisnotam ar leģitīmu mērķi, kā arī jāatbilst samērīguma principam.

Nav pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana, atsaucoties uz neskaidru vai pārprotamu likumdevēja pilnvarojumu.

**Ja likumdevēja pilnvarojuma apjoms rada šaubas, Ministru kabinetam šis pilnvarojums jāīsteno, iespēju robežās izvairoties no personas pamattiesību ierobežošanas, ja vien uz ierobežojumu nepieciešamību nav tieši norādīts pilnvarojošajā normā.**

## Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

Atzīt Ministru kabineta 2002. gada 23. aprīļa noteikumu Nr. 165 „Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība” 2. punkta vārdus un skaitļus „(bet ne agrāk kā no dienas, kad persona sasniegusi 15 gadu vecumu, izņemot šo noteikumu 40. punktā norādīto gadījumu)” par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 64. pantam un spēkā neesošiem no to pieņemšanas brīža.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums pasludināts Rīgā 2007. gada 9. oktobrī.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris