



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686780, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

ATZINUMS pārbaudes lietā Nr.2011-276-17AA Rīgā

2014.gada 2. aprīlī

Nr.6-6/35

**Latvijas Republikas
Saeimai**
Jēkaba ielā 11
Rīgā, LV-1811

**Latvijas Republikas
Ministru kabinetam**
Brīvības bulvārī 36
Rīgā LV - 1520

Par apdrošināšanas iemaksu algas indeksu

Tiesībsarga birojā laika posmā no 2011.gada 20.septembra līdz 2013.gada 6.jūnijam tika saņemti vairāku personu iesniegumi pēc būtības par vienu problēmsituāciju – par Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (turpmāk – VSAA) aprēķināto vecuma pensijas mazo apmēru piemērotā apdrošināšanas iemaksu algas indeksa (turpmāk arī – kapitāla indekss) rezultātā.

Iesniegumos ir pausts uzskats, ka viens no pensiju sistēmā piemērojamajiem kritērijiem – kapitāla indekss, rada sociālo netaisnīgumu un personu nevienlīdzību. Ir radīta situācija, ka personas, kuras pensionējušās ekonomiskās un finanšu krīzes laikā pie vienādiem veikto apdrošināšanas iemaksu un nostrādāto gadu skaita, tiek nostādītas daudz nelabvēlīgākā situācijā kā personas, kuras pensionējušās ekonomiskās izaugsmes gados.

Par minēto problēmsituāciju tiesībsargs ierosināja trīs pārbaudes lietas (Nr. 2011-276-17AA, Nr.2011-277-17AA un Nr.2011-228-17AA), kuras, ievērojot problēmsituācijas vienveidību, tika apvienotas vienā – senākajā pārbaudes lietā Nr. 2011-276-17AA.

1. *Latvijas Republikas Satversmē garantētās tiesības uz vecuma pensiju*

Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 109.pants nosaka, ka ikvienam ir tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktajos gadījumos.

Analizējot Satversme 109.pantu, pirmkārt, jānorāda, ka tā ietvaros „sociāla nodrošinājuma” jēdziens aptver tādus sociālās drošības pasākumus kā:

- 1) sociālā apdrošināšana un
- 2) sociālā drošība¹.

Ar „sociālā nodrošinājuma” jēdzienu ir aptverti gan pabalsti, gan pensijas, kas ir balstītas uz sociālo apdrošināšanu². Arī Satversmes tiesa ir secinājusi, ka tiesības uz pensiju ietilpst Satversmes 109.pantā noteiktajās pamattiesībās uz sociālo nodrošinājumu³.

Otrkārt, jāņem vērā, ka Satversmes 109.pants noteic, ka tiesības uz sociālo nodrošinājumu, t.sk. uz vecuma pensiju, piemīt ikvienam. Tas nozīmē, ka minētā norma neierobežo tiesīgo subjektu loku⁴, kas var pretendēt uz vecuma pensijas saņemšanu.

Taču Satversmes 109.pants neparedz nedz gadījumus, kad personai iestājas tiesības uz vecuma pensiju, nedz arī to, kādā veidā un apmērā valstij ir pienākums īstenot šīs tiesības.

No Satversmes 109.panta gramatiskā formulējuma nepārprotami izriet, ka valstij ir pienākums likumā noteiktajos gadījumos paredzēt personas tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma gadījumā. Šāds formulējums ir pamatots ar cilvēktiesību doktrīnas atziņu, ka Satversmes 109.pants garantē otrās paaudzes cilvēktiesības, kas prasa, lai valsts apmierina personas ekonomiskās, sociālās un kultūras vajadzības un sniedz pienācīgus pakalpojumus šajās jomās⁵.

Šajā sakarā jāņem vērā, ka valstij ir plaša rīcības brīvība to metožu un mehānismu izvēlē, ar kādiem šīs tiesības īstenojamas. Lēmumi šajā jomā tiek pieņemti, vadoties ne tik daudz no juridiskiem, bet vairāk no politiskiem apsvērumiem, kas savukārt ir atkarīgi no likumdevēja priekšstata par:

- 1) valsts sociālo pakalpojumu sniegšanas principiem,
- 2) valsts ekonomiskās situācijas un
- 3) sabiedrības vai kādas tās daļas īpašas nepieciešamības pēc valsts palīdzības vai atbalsta⁶.

Tomēr šī rīcības brīvība nav neierobežota, proti, valstij ir pienākums ar aktīvu rīcību radīt:

- 1) efektīvu;
- 2) taisnīgu un
- 3) ilgtspējīgu sociālā nodrošinājuma sistēmu⁷, t.sk. pensiju sistēmu.

¹Sk. Satversmes tiesas 2001.gada 13.marta sprieduma lietā Nr.2000-08-0109 secinājumu daļa, <http://likumi.lv/doc.php?id=4978> (aplūkots 11.03.2014.).

²Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 557.lp.

³Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 20.punkts, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 11.03.2014.).

⁴Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 557.lp.

⁵Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-13 14.1.punkts, www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-10-03.rtf (aplūkots 11.03.2014.).

⁶Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 562.lp.

⁷Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 562.lp.

Valsts iespējas izveidot efektīvu un funkcionējošu sociālās drošības sistēmu ir atkarīgas no valsts finansiālajām iespējām un kopējās ekonomiskās situācijas. Taču, attīstoties ekonomiskajai situācijai, valstij rodas iespējas sniegt lielāka apmēra atbalstu atsevišķiem iedzīvotājiem un līdz ar to arī pienākums palielināt finansiālos un cita veida ieguldījumus personas sociālo, ekonomisko un kultūras tiesību īstenošanas sistēmā⁸.

No minētā secināms, ka Satversmes 109.pantā ikkatri personai Latvijā ir garantētas tiesības uz vecuma pensiju un Latvijas valstij ir pienākums izveidot pensijas sistēmu, kas garantē tiesības uz vecuma pensiju.

Satversmes 109.pantā paredzētās tiesības uz vecuma pensiju Latvijā ir konkretizētas 1995.gada 2.novembra likumā „Par valsts pensijām”⁹ (turpmāk -likums „Par valsts pensijām”), 1997.gada 1.oktobra likumā „Par valsts sociālo apdrošināšanu” u.c. normatīvajos aktos.

No likuma „Par valsts pensijām” izriet, ka Latvijā tiesības uz vecuma pensiju ir atkarīgas no virknes dažādu nosacījumu, kuriem ir ārkārtīgi būtiska nozīme, nosakot piešķiramās pensijas apmēru konkrētam indivīdam. Ievērojot iesniedzēju pausto viedokli, šīs pārbaudes lietas ietvaros ir nepieciešams noskaidrot, vai Latvijas pensiju sistēmā ieviestais viens no vecuma pensiju veidojošajiem nosacījumiem (elementiem) - kapitāla indekss, un tā radītās sekas atbilst Satversmes 109.pantam un citām Satversmē paredzētajām pamattiesībām.

Lai atbildētu uz šo jautājumu, ir jāņem vērā, ka kapitāla indekss tiek piemērots, sākotnēji aprēķinot vecuma pensiju, t.i., sākotnēji piešķirot vecuma pensiju, līdz ar to vispirms ir jānoskaidro vispārējā vecuma pensijas aprēķināšanas kārtība un kapitāla indeksa vieta tajā.

2. Vecuma pensijas aprēķināšanas tiesiskais regulējums un tā praktiskā piemērošana

Vecuma pensijas piešķiršanas un aprēķināšanas kārtību nosaka likuma „Par valsts pensijām” 12.pants.

Tā pirmā daļa nosaka vispārējo pensijas aprēķināšanas kārtību un, proti, vecuma pensiju aprēķina pēc šādas formulas:

$$P = K / G, \text{ kur:}$$

-) „P” ir gada pensija, kuras divpadsmitā daļa ir mēneša pensija;
-) „K” ir apdrošinātās personas pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus jeb ikgadējos kapitāla indeksus;
-) „G” ir laika posms (gados), par kuru no pensijas piešķiršanas gada tiek plānota vecuma pensijas izmaksa.

Saskaņā ar likuma „Par valsts pensijām” 1.panta 5.punktu apdrošināšanas iemaksu algas indekss ir kārtējā un iepriekšējā gada apdrošināšanas iemaksu algu summu attiecība.

⁸ Sk. 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-13 113.3.punkts, www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-10-03.rtf (aplūkots 11.03.2014.).

⁹ Likums „Par valsts pensijām” stājās spēkā 1996.gada 1.janvārī un ieviesa Latvijā jaunu pensijas sistēmu.

Atbilstoši Labklājības ministrijas sniegtajai informācijai un VSAA praksei likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkts nosaka papildus nosacījumus vecuma pensijas piešķiršanai un aprēķināšanai. Proti, vecuma pensijas (minētais rādītājs „P”) apmēru personām, kurām darba stāžs ir uzkrāts arī līdz 1995.gada 31.decembrim, veido personas pensijas kapitāla (iepriekš minētais rādītājs „K”) un sākuma kapitāla summa, kas tiek izdalīta ar rādītāju „G”. Līdz ar to personām, kurām papildus darba stāžs ir uzkrāts arī līdz 1995.gada 31.decembrim (šī kārtība attiecās uz iesniedzējiem), vecuma pensija aprēķināma pēc šādas formulas:

$$P = (K_s + K) / G, \text{ kur}$$

„K_s” ir sākuma kapitāls, kura apmērs atkarīgs no apdrošināšanas iemaksu algas laika periodā no 1996. – 1999.gadam (ieskaitot). Rādītājs „K_s” tiek aprēķināts pēc formulas:

$$K_s = V_i * A_s * 0.2, \text{ kur}$$

-) A_s — apdrošināšanas stāžs par periodu līdz 1995.gadam (ieskaitot),
-) V_i — gada vidējā apdrošināšanas iemaksu alga, kas ar 1997.gadu, ņemot vērā pensijas kapitāla gada pieaugumu, ir piemērojama 1996.gada iemaksu algu līmenim.

Vidējā apdrošināšanas iemaksu alga tiek aprēķināta atkarībā no laika, kad persona aiziet pensijā. Aizejot pensijā 2000.gadā un turpmākajos gados — V_i ir apdrošinātās personas 48 mēnešu vidējā apdrošināšanas iemaksu alga laika periodā no 1996.gada līdz 2000.gadam.

No minētā tiesiskā regulējuma izriet, ka vecuma pensijas apmērs ir atkarīgs no vairākiem apstākļiem, kurus nosacīti var iedalīt divās grupās:

- 1) subjektīvos apstākļos, t.i., apstākļos, kas ir tieši saistīti ar konkrētu personu, piemēram, personas uzkrātais darba stāžs, personas veiktās sociālas iemaksas, gadu skaits tajā brīdī, kad persona dodas pensijā;
- 2) apstākļos, kas nav atkarīgi no personas individuālā ieguldījuma. Šo apstākļu kopsaucējs ir kapitāla indekss, kura piemēroša ietekmē konkrētas pensijas kapitāla apmēru.

3. Kapitāla indeksa noteikšanas un pensijas kapitāla aktualizācijas tiesiskais regulējums, tā praktiskā realizācija

3.1. Vispārējs tiesiskā regulējuma raksturojums

Kapitāla indeksu aprēķināšanas un pensijas kapitāla aktualizēšanas kārtību nosaka Ministru kabineta 2007.gada 27.marta noteikumi Nr.205 „Apdrošināšanas iemaksu algas indeksa aprēķināšanas un vecuma pensijas kapitāla aktualizācijas kārtība” (turpmāk arī – Noteikumi Nr.205).

Noteikumu Nr.205 2.punkts nosaka, ka VSAA katru gadu aprēķina kapitāla indeksu, kā arī veic apdrošinātās personas kontā uzkrātā vecuma pensijas kapitāla aktualizāciju, pamatojoties uz tās rīcībā esošo informāciju par sociālās apdrošināšanas iemaksu algu summu noteiktā periodā.

3.2. Kapitāla indeksa noteikšana

Saskaņā ar Noteikumu Nr.205 5.punktu kapitāla indeksu nosaka, izmantojot informāciju par apdrošināšanas iemaksu algu summu izmaiņām valstī divos secīgajos periodos (no attiecīgā gada 1.augusta līdz nākamā gada 31.jūlijam). To aprēķina pēc formulas:

$$I_{ti} = \frac{A_{(ti-1 \text{ 1.aug.}-ti \text{ 31.jūl.})}}{A_{(ti-2 \text{ 1.aug.}-ti-1 \text{ 31.jūl.})}}, \text{ kur}$$

-) I_{ti} - kapitāla indekss t_i gadā;
-) $A_{(ti-1 \text{ 1.aug.}-ti \text{ 31.jūl.})}$ - sociālās apdrošināšanas iemaksu algu summa no t_i-1 gada 1.augusta līdz t_i gada 31.jūlijam;
-) $A_{(ti-2 \text{ 1.aug.}-ti-1 \text{ 31.jūl.})}$ - sociālās apdrošināšanas iemaksu algu summa no t_i-2 gada 1.augusta līdz t_i-1 gada 31.jūlijam.

Piemēram, kapitāla indekss 2010.gadam tika aprēķināts kā apdrošināšanas iemaksu algu summas par periodu no 2009.gada 1.augusta līdz 2010.gada 31.jūlijam attiecībā pret apdrošināšanas iemaksu algu summu laika periodā no 2008.gada 1.augusta līdz 2009.gada 31.jūlijam. Savukārt kapitāla indekss 2011.gadam tika aprēķināts kā apdrošināšanas iemaksu algu summas par periodu no 2010.gada 1.augusta līdz 2011.gada 31.jūlijam attiecībā pret apdrošināšanas iemaksu algu summu laika periodā no 2009.gada 1.augusta līdz 2010.gada 31.jūlijam.

Praksē VSAA kapitāla indeksu aprēķina, pamatojoties statistikas datiem par apdrošināšanas iemaksu algu summām attiecīgajos periodos. Piemēram, kapitāla indekss 2010.gadam (viens no ekonomiskās un finanšu krīzes gadiem) tika noteikts, pamatojoties uz šādiem datiem:

$$I_{ti} = \frac{3\,998\,069\,759,37}{5\,011\,498\,059,96} = 0,7978$$

kur:

3 998 069 759,37 - sociālās apdrošināšanas iemaksu algu summa, par kuru sociālās apdrošināšanas iemaksas ir jāveic, periodā no 2009.gada 1.augusta līdz 2010.gada 31.jūlijam;

5 011 498 059,96 - sociālās apdrošināšanas iemaksu algu summa, par kuru sociālās apdrošināšanas iemaksas ir jāveic, periodā no 2008.gada 1.augusta līdz 2009.gada 31.jūlijam¹⁰.

3.3. Kapitāla aktualizēšana

Atbilstoši Noteikumu Nr.205 6., 7 un 8.punktam viss uzkrātais kapitāls:

- (1) pensijas sakuma kapitāls un
- (2) pensijas kapitāls pēc 1996.gada

tiek aktualizēts atbilstoši apdrošināšanas iemaksu algu summas izmaiņām valstī.

¹⁰ Sk. VSAA sagatavoto informāciju, http://www.knl.lv/raksti_data/1334/dien_zin_kapitala_indekss_2010.doc; http://www.knl.lv/raksti_data/1334/dien_zin_kapitala_indeksa_aprekinam.xls (skatīts 30.01.2014.).

Pensijas kapitāla aktualizēšana. Pēc 1996.gada uzkrātais katra gada pensijas kapitāls, t.i., 1996.gada, 1997.gada, 1998.gada utt. pensijas kapitāls (iepriekš minētais rādītājs „K”), tiek aktualizēts ar visiem ikgadējiem pensijas kapitāla indeksiem, kas seko aktualizējamajam (attiecīgi, piemēram, 1996., 1997., 1998. utt.) gadam līdz pensionēšanās brīdim. Personām, kuras pensionējās, piemēram, 2010.gadā, pensijas kapitāla aktualizēšanai piemēroja visus kapitāla indeksus līdz 2009.gadam (ieskaitot). Savukārt personām, kuras pensijā devušās 2012.gadā, piemērojami visi kapitāla indeksi līdz 2011.gadam (ieskaitot) utt.

VSAA lēmumos katra gada pensijas kapitāla aktualizācija tiek atspoguļota sekojoši: tiek norādīta katrā gadā, sākot no 1996.gada līdz gadam, kad cilvēks dodas pensijā, budžetā veiktā apdrošināšanas iemaksu alga. Katrā gadā iemaksātā apdrošināšanas iemaksu alga (atsevišķi) tiek reizināta ar kapitāla indeksu reizinājumu, t.i., ar visu, sākot ar nākamo gadu attiecībā pret aktualizējamo gadu, noteikto ikgadējo kapitāla indeksu reizinājumu.

Piemēram, personai pensionējoties 2011.gadā, attiecībā uz 1996.gada personas iemaksāto apdrošināšanas iemaksu algu tiek piemērots kapitāla indekss, kuru veido no 1997.gada līdz 2010.gadam (ieskaitot) noteikto indeksu reizinājums. Saskaņā ar Labklājības ministrijas mājas lapā publicēto informāciju¹¹ laika posmā no 1997. – 2013.gadam ir noteikti sekojoši ikgadējie pensiju kapitāla indeksi:

Gads	Kapitāla indekss
1997	1,03
1998	1,12
1999	1,117
2000	1,069
2001	1,0835
2002	1,0453
2003	1,1645
2004	1,1754
2005	1,1712
2006	1,2333
2007	1,3593
2008	1,3106
2009	0,9622
2010	0,7978
2011	0,9945
2012	1,0618
2013	1,0758

Minētajā piemērā attiecībā uz 1996.gada personas iemaksāto apdrošināšanas iemaksu algu piemērojamais indekss ir $4,218187023 (1,03 * 1,12 * 1,117 * 1,069 * 1,0835 * 1,0453 * 1,1645 * 1,1754 * 1,1712 * 1,2333 * 1,3593 * 1,3106 * 0,9622 * 0,7978)$. Savukārt attiecībā uz 1997.gada personas iemaksāto apdrošināšanas iemaksu

¹¹ Sk. <http://www.lm.gov.lv/text/107> (skatīts 10.03.2014.).

algu tiek piemērots kapitāla indekss, kuru veido no 1998.gada līdz 2010.gadam noteikto indeksu reizinājums utt. par katru sekojošo gadu līdz 2009.gadam. Attiecībā uz 2009.gada iemaksāto apdrošināšanas iemaksu algu piemēro 2010.gadā aprēķināto ikgadējo indeksu (0,7978).

Minētās katra gada personas apdrošināšanas iemaksu algu aktualizācijas rezultātā iegūtās summas tiek sasummētas kopā, iegūstot kopējo iemaksu algu pensijas aprēķināšanai.

Pensijas sākuma kapitāla aktualizācija. Arī aprēķinot pensijas sākuma kapitālu (iepriekš minētais rādītājs „Ks”), tiek piemēroti ikgadējie kapitāla indeksi, kas noteikti laika periodā no 1996.gada līdz pensionēšanās brīdim.

Kā tika minēts šī atzinuma 2.punktā, sākuma kapitāls tiek aprēķināts pēc noteiktas formulas, kuras ietvaros ir nosakāma personas gada vidējā apdrošināšanas iemaksu alga laika periodā no 1996. – 1999.gadam (ieskaitot). Tas nozīmē, ka paralēli pensijas kapitāla (rādītāja „K”) aktualizācijai, tiek aktualizētas personas apdrošināšanas iemaksu algas tikai par 1996., 1997., 1998., 1999.gadu ar visiem ikgadējiem kapitāla indeksiem, kas noteikti laika periodā no 1996.gada līdz pensionēšanās brīdim.

Apdrošināšanas iemaksu algas aktualizācijas „Ks” aprēķināšanas formulas ietvaros konkrētajiem gadiem ir identiska jau minētajai pensiju kapitāla aktualizācijai metodei (sk. sadaļu par pensijas kapitāla aktualizāciju).

Piemēram, personai pensionējoties 2011.gadā, indekss, kas piemērojams personas pensijas sākuma kapitāla aktualizācijai - vienāds ar visu to indeksu reizinājumu, kas noteikti par gadiem līdz gadam, kad pieprasīta pensija, t.i. no 1997.gada līdz 2010.gadam (ieskaitot), un tas ir 4,2182. Savukārt, pensionējoties 2012.gadā, personas pensijas sākuma kapitāla aktualizācijai piemērojamais uzkrātais indekss ir vienāds ar visu ikgadējo indeksu reizinājumu sākot no 1997.gada līdz 2011.gadam (ieskaitot) un ir 4,1949¹².

4. Kapitālā indeksa vērtējums Satversmes 109.panta tvērumā

4.1. Satversmes 109.pantā definētie pensiju sistēmas principi

Kā jau tika noskaidrots, valsts ar Satversmes 109.pantu garantē ikvienam tiesības uz vecuma pensiju, taču valstij ir plaša rīcības brīvība to metožu un mehānismu izvēlē, ar kādiem šīs tiesības īstenojamas. Tomēr, neskatoties uz plašo rīcības brīvību, valstij ir pienākums arī radīt: 1) efektīvu, 2) taisnīgu un 3) ilgtspējīgu pensiju sistēmu.

Pirms dot vērtējumu par pensiju sistēmas un kapitāla indeksa atbilstību minētajām principiem un pazīmēm, ir jānoskaidro to nozīme tiesību uz sociālo nodrošinājumu aspektā.

Eiropas tiesību zinātnē ir atzīts un arvien biežāk tiesību normu piemērošanā tiek izmantos *efektivitātes princips*. To atzīst kā vienu no jaunākajiem vispārējo tiesību principiem. Efektivitātes princips nav uzskatāms par vienu no tiem vispārējiem tiesību principiem, kas uzskatāms par tiesību virsmērķi (taisnīgums, vienlīdzība, brīvība).

¹² Informāciju sk. Labklājības ministrijas mājas lapā, <http://www.lm.gov.lv/text/107> (skatīts 10.03.2014.).

Efektivitātes principa loma nav veidot jaunas teorētiskas konstrukcijas, bet virzīt, vadīt un garantēt tehnisko tiesību īstenošanas procesu¹³.

Jēdziens „*efektīvs*” pēc savas būtības nozīmē kaut ko tādu, kas dod vajadzīgos rezultātus; tas ir kaut kas tāds, kas ir iedarbīgs. Efektivitāte ir noteiktas parādības kvalitātes pazīme.

Efektivitātes kritēriji jeb nosacījumi, kuriem izpildoties, var izdarīt secinājumu par vajadzīgajiem un iedarbīgajiem rezultātiem, ir nosakāmi, vadoties no konkrētās lietas būtības (konkrētajā gadījumā no kapitāla indeksa būtības Latvijas pensiju sistēmas aspektā un konkrētas pensijas noteikšanas aspektā).

Šajā pārbaudes lietā efektivitāte ir vērtējama no cilvēktiesību nodrošināšanas (tātad tiesiskā) aspekta, vienlaicīgi paturot prātā ekonomisko un sociālo aspektu. Līdz ar to var teikt, ka efektivitātes kritērijs ir tieši saistīts jau ar pieminēto taisnīguma principu, samērīguma principu kā cilvēktiesību aizsardzības mehānisma sastāvdaļu¹⁴, vienlīdzības u.c. tiesiskas valsts principiem, kā arī ar speciālajiem tiesību uz sociālo nodrošinājumu principiem, t.sk. norādīto ilgtspējas principu.

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka likumdevējam sociālo tiesību īstenošanā ir pienākums ne tikai noteikt normatīvo regulējumu tiesībām uz sociālo regulējumu¹⁵, bet arī ievērot vispārējos tiesību principus, kas veido personas un valsts tiesisko pamatu¹⁶, piemēram, tiesiskās vienlīdzības princips, samērīguma princips un tiesiskās pašāvības princips¹⁷. No tiesībām uz sociālo nodrošinājumu izriet arī valsts pienākums izveidot efektīvu tiesību normu īstenošanas mehānismu, „iedzīvināt” tiesības uz sociālo nodrošinājumu un uzraudzīt to piemērošanu¹⁸. Ja valsts to nenodrošina, tad var uzskatīt, ka tā neizmanto visus tai pieejamos līdzekļus sociālo tiesību īstenošanā¹⁹.

Šajā sakarā ir jānorāda tiesību zinātnē paustā atziņa, ka tiesību principu saistīšana ar efektivitāti rada jaunu piepildījumu šo principu izpratnē, kas iezīmē jaunas tendences tiesību doktrīnā²⁰.

Taisnīgums, vienkāršotā izpratnē, nozīmē tiesības prasīt to, kas personai pienākas²¹.

Juridiskajā doktrīnā ir atzīts, ka taisnīgums tiesībās izpaužas dabisko tiesību formā, no kurām savukārt tiek atvasināti vispārējie tiesību principi. Piemēram, tiesiskā vienlīdzība izriet no vispārējā taisnīguma principa²². Vispārējie tiesību principi ir taisnīgumu konkretizējoši ietvari, kur likumdevējs vai tiesību piemērotājs var rast izpratni par to, kas ir vai nav taisnīgi. Tādējādi vispārējie tiesību principi risina taisnīguma relativitātes problēmu, saglabājot taisnīgumu kā tiesību normas spēkā esamības

¹³ Sk. Šulmane Daiga, Tiesību normu efektivitātes problemātika un aktualitāte XX un XXI gadsimta tiesību socioloģijā, Bīriņu 2013.gada Konstitucionālas tiesībpolitikas semināra materiāls (nepublicēts), 115., 116.lpp.

¹⁴ Sk. Levits E., Samērīguma princips publiskajās tiesībās - jus commune europaeum un Satversmē ietvertais konstitucionālā ranga princips, Likums un tiesības, 2000., Nr.9, 263.lp.

¹⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 557.lp.

¹⁶ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-13 16.1.punktu, www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-10-03.rtf (aplūkots 11.03.2014.).

¹⁷ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 561.lpp.

¹⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 561.lpp.

¹⁹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 561.lpp.

²⁰ Sk. Šulmane Daiga, Tiesību normu efektivitātes problemātika un aktualitāte XX un XXI gadsimta tiesību socioloģijā, Bīriņu 2013.gada Konstitucionālas tiesībpolitikas semināra materiāls (nepublicēts), 115., 116.lpp.

²¹ Šī tēze izriet no Senās Romas civilistikuma (Corpus iuris civilis) pirmā teikuma, kas noteica, kas noteica, ka taisnīgums ir nemainīga un ilgstoša griba dot katram to, kas viņam pienākas, sk. Japiņa G. Tiesību normas likumības un tiesiskuma pārbaude. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā. Rīga: Ratio iuris, 2003, 52.lpp.

²² Sk. Levits E., Par tiesiskās vienlīdzības principu, Latvijas Vēstnesis, 08.05.2003., Nr.68.

priekšnoteikumu, bet ierobežojot patvaļīgu taisnīguma interpretāciju²³. Tā kā taisnīguma izpratne laika gaitā mainās, tāpat kā mainās arī regulējamās dzīves situācijas, dabiskās tiesības un vispārējie tiesību principi ir pakļauti nepārtrauktām izmaiņām. Likumdevēja uzdevums ir sekot līdzi šīm izmaiņām un atspoguļot tās likumdošanas procesā. Tādējādi dabisko tiesību doktrīna atrisina vienu no pozitīvo tiesību doktrīnas trūkumiem - likuma statiskumu. Vispārējie tiesību principi kā taisnīgumu tiesībās konkretizējoši ietvari pasargā no likumdevēja iespējamās nerēķināšanās ar sabiedrības mazākuma dabiskajām tiesībām. Šajā sakarā vispārējie tiesību principi ir jāuzlūko kā indivīda tiesības pret valsti (cilvēktiesības)²⁴.

Taisnīgums ir pozitīvo tiesību virsmērķis un to spēkā esamības priekšnoteikums. Taisnīgums nosaka vispārējo tiesību principu ievērošanas nepieciešamība tiesībās²⁵, kas savukārt ir piemērojami konstitucionālajā kontrolē, izvērtējot normatīvā tiesību akta tiesiskumu²⁶. Šī atziņa tiesību uz sociālo nodrošinājumu aspektā ir pilnā mērā attiecināma uz sociālo tiesību speciālajiem principiem.

Pensiju sistēmas ilgtspēja ir speciāls sociālo tiesību princips. Tas raksturojams kopsakarā ar starptautiskajos cilvēktiesību standartos atzītajiem kritērijiem, kuru prasībām būtu jāatbilst pensiju sistēmai. Proti, valstij ir pienākums nodrošināt pensiju sistēmas:

- (1) esamība,
- (2) adekvātums un
- (3) pieejamība²⁷.

Esamības kritērijs nozīmē, ka pensiju sistēmai jāpastāv un turklāt jābūt ilgtspējīgai, lai nodrošinātu to, ka tiesības uz sociālo nodrošinājumu varēs izmantot gan pašreizējās, gan nākamās paaudzes²⁸. Pienākums izveidot ilgtspējīgu nodrošinājuma sistēmu izriet no sociāli atbildīgas valsts principa²⁹.

Pensiju sistēmas ilgtspēju nosaka trīs principi:

-) adekvātums,
-) finansiālā ilgtspēja un
-) spēja pielāgoties pārmaiņām.

Pensiju sistēmas adekvātums nozīmē, ka sociālajam nodrošinājumam ir jābūt adekvātā apmērā un ilgumā³⁰.

Attiecībā uz adekvātu pensijas apmēru Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tam jābūt vismaz minimālā līmenī, jo Satversmes 109.pantā paredzētais sociālā nodrošinājuma

²³ Sk. Japiņa G. Tiesību normas likumības un tiesiskuma pārbaude. Juridiskās metodes pamati. 11 soļi tiesību normu piemērošanā. Rīga: Ratio iuris, 2003, 44.-56.lpp.; Pētersons M., Vispārējie tiesību principi un Satversmes tiesas kompetence, Jurista Vārds, 03.05.2001., Nr.18, 16.lp.

²⁴ Sk. Pētersons M., Vispārējie tiesību principi un Satversmes tiesas kompetence, Jurista Vārds, 03.05.2001., Nr.18, 16.lp.

²⁵ Sk. Pētersons M., Vispārējie tiesību principi un Satversmes tiesas kompetence, Jurista Vārds, 03.05.2001., Nr.18, 16.lp.

²⁶ Sk. Pētersons M., Vispārējie tiesību principi un Satversmes tiesas kompetence, Jurista Vārds, 03.05.2001., Nr.18, 15.lp.

²⁷ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 562.lp., sk, arī Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nr.19. The right to social security (art 9). Para. 11.-27.

²⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 563.lp., sk, arī Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nr.19. The right to social security (art 9). Para. 11., sk. arī Satversmes tiesas 2009.gada 26.novembra sprieduma Nr.2009-08-01 18.1.punktu.

²⁹ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 26.novembra sprieduma Nr.2009-08-01 23.3.punktu.

³⁰ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 564.lp., sk, arī Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nr.19. The right to social security (art 9). Para. 22, kā arī Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 1 September 2008, p.90, 99.-100.

mērķis ir, cik vien iespējams, kalpot cilvēka cienīgas eksistences nodrošināšanai³¹. Valstij (likumdevējam), izvēloties sociālā nodrošinājuma minimālā līmeņa noteikšanas metodi, ir svarīgi apzināties tās potenciālo ietekmi uz nevienlīdzības un nabadzības sekām, nabadzīgo iedzīvotāju skaitu un sastāvu³². Taču starptautiskajos cilvēktiesību standartos attiecībā uz apdrošināšanas maksājumu apmēru ir izvirzīta prasība ne tikai par to minimālā apmēra nodrošināšanu, bet arī ir norādīts, ka ir jābūt saprātīgai attiecībai starp personas atalgojumu, veiktajām iemaksām un sociālās apdrošināšanas pensiju³³.

Attiecībā uz adekvātu pensijas nodrošināšanas ilgumu ir atzīts, ka vecuma pensiju maksā līdz personas nāves brīdim.

Finansiālā ilgtspēja ir cieši saistīta ar kopējo valsts ekonomiku³⁴. Valstij ir pienākums savas saistības sociālo tiesību jomā samērot ar savām ekonomiskajām iespējām, lai garantētu tiesības uz sociālo nodrošinājumu gan pašreizējām, gan arī nākamajām paaudzēm un lai neapgrūtinātu citu valsts pienākumu izpildi³⁵. Kā finansiālās ilgtspējas ietekmējošie apstākļi cita starpā ir minami: nodarbinātajiem izmaksājamo algu apmērs, no kura ir atkarīgs budžetā maksājamo sociālās apdrošināšanas iemaksu apmērs, Latvijas demogrāfiskās attīstības un migrācijas tendences u.c. mikroekonomiskie un makroekonomiskie apstākļi. Citiem vārdiem izsakoties, jo mazākas algas valstī, mazāk darbaspējīgo cilvēku valstī un jo lielāka migrācija, vairāk pensionējušos cilvēku, jo mazāki ieņēmumi speciālajā budžetā, līdz ar to sarežģītāka valsts pienākuma izpilde attiecībā uz sociālā nodrošinājuma tiesību realizāciju.

Vērtējot finansiālo ilgtspēju, būtiski ir ņemt vērā arī valsts realizēto sociālo politiku minēto apstākļu kontekstā. Satversmes tiesas ir atzinusi, ka Latvijā izveidotā sociālās apdrošināšanas sistēma ir jutīga un ikviens nepārdomāts lēmums var radīt nopietnas sekas attiecībā uz šīs sistēmas stabilitāti ilgtermiņā. Līdz ar to valstij ir pienākums ar vislielāko rūpību īstenot sociālo politiku, apsaimniekojot sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta līdzekļus. Satversmes tiesa arī konstatējusi, ka Latvijā pārsteidzīgie un iepriekš nepietiekami izsvērtie lēmumi līdztekus ar valsts ekonomisko stāvokli ir izraisījuši ekonomikas krīzes gados nelabvēlīgo situāciju sociālās apdrošināšanas speciālajā budžetā³⁶.

Nav šaubu, ka valstij ir jāspēj pielāgoties ekonomiskās krīzes pārmaiņām, taču valstij ir arī tāds pats pienākums reaģēt uz ekonomiskās atlabšanas tendencēm. Satversmes tiesas spriedumos ir secināts, ka likumdevējam ir pienākums pilnveidot sociālās nodrošināšanas sistēmu un valstij pieejamo resursu ietvaros palielināt sniegtā

³¹ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma Nr.2006-10-03 22.2., 22.4.punktu, www.satv.tiesas.gov.lv/upload/2006-10-03.rtf (aplūkots 11.03.2014.), kā arī Satversmes tiesas 2009.gada 12.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 31.2.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 11.03.2014.).

³² Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 12.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 31.2.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 11.03.2014.).

³³ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 565.lp., sk. arī Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nr.19. The right to social security (art 9). Para. 22, kā arī Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 1 September 2008, p.90.

³⁴ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 12.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 27.2.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 11.03.2014.).

³⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 567.lp.

³⁶ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 12.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 31.1.2.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 11.03.2014.). Par valsts sociālās politikas prognozēm un realizāciju vairāk sk. arī Ministru kabineta 2008.gada 3.decembra rīkojumu Nr.768 „Par valsts sociālās apdrošināšanas finanšu resursu pārvaldīšanu līdz 2012.gadam”, „Latvijas Vēstnesis”, 05.12.2008, Nr. 190, kā arī Ministru kabineta 2010.gada 17.novembra rīkojumu Nr.674 „Par Konceptiju par sociālās apdrošināšanas sistēmas stabilitāti ilgtermiņā”, <http://likumi.lv/doc.php?id=221589> (aplūkots 11.03.2014.).

sociālā nodrošinājuma apmēru³⁷. Sociālās nodrošinājuma sistēmas pilnveidošana cita starpā nozīmē arī pensijas palielināšanu³⁸. Valstij ir pienākums regulāri sekot sociālā nodrošinājuma apmēra pietiekamībai, lai garantētu, ka atbalsta saņēmēji var atļauties preces un pakalpojumus, kas tiem nepieciešami savu tiesību īstenošanai. Līdz ar to valstij ir pienākums periodiski pārskatīt sociālā nodrošinājuma apmēru. Šādas pārskatīšanas mērķis ir novērst to, ka varētu pazemināties iedzīvotāju labklājība³⁹.

Pensiju sistēmas pieejamība nozīmē, ka gadījumiem, kad pensija var tikt samazināta ir jābūt noteiktiem likumā un balstītiem uz pamatotiem un saprātīgiem iemesliem. Šādos gadījumos ir jānodrošina taisnīgs process⁴⁰.

Visas minētās atziņas izriet no Satversmes 1.panta izrietošā *sociāli atbildīgas valsts principa*.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka (..) no sociāli atbildīgas valsts principa izriet valsts pienākums izveidot ilgtspējīgu un sabalansētu politiku sabiedrības labklājības nodrošināšanai⁴¹. Tas uzliek valstij pienākumu savu politiku vērst uz sociālā un mantiskā stāvokļa izlīdzinājumu, nevis uz sociālo un mantisko atšķirību nostiprināšanu un izvēršanu⁴². Sociāli atbildīga valsts cenšas iespējami plaši īstenot sociālo taisnīgumu gan likumdošanā, gan pārvaldē, gan tiesas spriešanā. Sociāli atbildīgas valsts mērķis ir sabiedrībā izlīdzināt būtiskākās sociālās atšķirības un katrai iedzīvotāju grupai nodrošināt atbilstošu dzīves standartu⁴³.

Juridiskajā doktrīnā ir arī atzīts, ka (..) mūsdienu valstij ir jāspēj rūpēties par sociālo taisnīgumu, cilvēka cienīgiem dzīves apstākļiem un vispārējo labklājību, saglabājot pēc iespējas plašu darbības telpu radošai personības attīstībai⁴⁴.

Turklāt Latvijas valsts, pievienojoties Eiropas Savienībai, pievienojās ne tikai ekonomiskai savienībai, kas īsteno kopīgu drošības, sadarbības un monetāro politiku, bet arī savienībai, kuras dalībvalstis ir apņēmušās veicināt savu tautu ekonomisko un sociālo attīstību, ievērojot noturīgas attīstības principu⁴⁵. Tiesībsargs jau iepriekš ir atzinis, ka šī principa ietvaros valstij ir pienākums ar maksimāli pieejamiem resursiem un ar atbilstošu līdzekļu palīdzību augošā tempā panākt pēc iespējas pilnīgu sociālo tiesību īstenošanu⁴⁶.

³⁷ Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 8.jūnija sprieduma Nr.2007-01-01 26.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2007-01-01_pensiju_aplikshana_ar_IIN.pdf (aplūkots 10.03.2014.).

³⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 567.lp.

³⁹ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 26.novembra sprieduma Nr.2009-08-01 15.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2009_08.htm (aplūkots 10.03.2014.), kā arī Satversmes tiesas 2007.gada 8.jūnija sprieduma Nr.2007-01-01 26.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2007-01-01_pensiju_aplikshana_ar_IIN.pdf (aplūkots 10.03.2014.).

⁴⁰ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 566.lp., sk. arī Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nr.19. The right to social security (art 9). Para. 23.-27.

⁴¹ Sk. Satversmes tiesas 15.03.2010.gada 15.marta sprieduma lietā Nr.2009-44-01 22.punkts.

⁴² Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības E.Levits, 91.panta komentārs, 116.lp.

⁴³ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 2.novembra sprieduma lietā Nr.2006-07-01 18.punktu.

⁴⁴ Sk. Cipeliuss R., Vispārējā mācība par valsti. Rīga: Izdevniecība AGB, 1998, 276. – 277.lpp.

⁴⁵ Sk. Līgums par Eiropas Savienību, Preambula; Līgums par Eiropas Savienības darbību, Preambula, pieejams: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴⁶ Sk. 2012.gada 30.novembra Latvijas republikas tiesībsarga ziņojums par nabadzības risku Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisāram Nilam Muižniekam, Eiropadomes prezidentam Herman Van Rompuy, Eiropas Komisijas viceprezidentei, Eiropas komisārei tieslietu, pamattiesību un pilsonības jautājumos Viviane Reding Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komisijai, Pamattiesību aģentūrai, Starptautiskam Ombudu Institutam, http://www.tiesibsargs.lv/files/content/zinojumi/Zinojums_Par%20nabadzibas%20risku%20Latvija.pdf

4.2. Satversmes 109.pantā paredzēto principu vērtēšanas robežas

No šī atzinuma 4.1.apakšnodaļas secināms, ka Satversmes 109.panta ietvaros definētie valsts rīcības brīvību definējošie un ierobežojošie principi ir savstarpēji cieši saistīti. Tie nav aprobežoti ar noteiktiem kritērijiem, tieši otrādi tie ir plaši definēti, paredzot citu atvasinātu vispārējo un speciālo tiesību principu ievērošanas un piemērošanas pienākumu. Neapšaubāmi tas izriet gan no pienākuma ievērot ar Satversmi atzītās cilvēktiesības, gan arī no pensiju sistēmas būtības. Tas nozīmē, ka minētie principi var būt savstarpēji konkurējoši. Tāpat atkarībā no konkrētās situācijas viena principa saturs var būt diametrāli pretējs, bet abos gadījumos atzīstams par efektīvu un taisnīgu.

Būtiski ir ņemt vērā, ka 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 izpildi⁴⁷.

Tāpat ir jāatceras, ka Satversme tiesas ir diferencējusi Satversmes 109.pantā paredzētās valsts rīcības brīvības vērtējuma robežas atkarībā no tā, vai tiesības uz sociālo nodrošinājumu ir saistītas ar personas veiktajām iemaksām sociālajā budžetā vai arī tās nav saistītas attiecīgajiem maksājumiem.

Attiecībā uz pakalpojumiem sociālā nodrošinājuma jomā, kuru saņemšana atkarīga no personas iepriekš veiktajām iemaksām speciālajā budžetā, valsts rīcības brīvība ir šaurāka⁴⁸. 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 iespējām⁴⁹.

Šajā pārbaudes lietā viennozīmīgi tiek analizēta valsts rīcības brīvība attiecībā uz sociālā nodrošinājuma pakalpojumu (tiesībām), kura saņemšana tiešā veidā ir atkarīga no personas iepriekš veiktajām iemaksām speciālajā budžetā, līdz ar to valsts rīcības brīvība konkrētajā gadījumā ir vērtējama šaurāk. Proti, tā vērtējama kā vairāk ierobežojoša no sociālo tiesību principu viedokļa un citu pamattiesību aspekta.

Konkrētās lietas ietvaros nav apšaubāms, ka Latvijas valsts Satversmes 109.panta izpratnē ir izveidojusi pensiju sistēmu, kuru regulē likums un uz tā pamata izdotie normatīvie akti.

Nav apšaubāms arī valsts izvēlētais pensiju kapitāla indeksa veidošanas un piemērošanas modelis. Proti, šīs pārbaudes lietas ietvaros nav vērtējams, kāpēc valsts ir izvēlējusies konkrētu kapitāla indeksa aprēķināšanas un piemērošanas metodi, jo tas ietilpst valsts politiskās izšķiršanās rīcības brīvībā, kuras izvērtēšana neietilpst tiesībsarga kompetencē.

Tāpat šīs pārbaudes lietas ietvaros netiek apšaubīts, ka iesniedzējiem ir bijušas nodrošinātas tiesības uz vecuma pensiju vismaz minimālajā apmērā un ka valsts ir izpildījusi šo pienākumu, tādējādi arī nodrošinot tiesības uz vecuma pensijas pieejamību.

Jautājums, uz kuru rodama atbilde šīs pārbaudes lietas ietvaros, ir, - vai viens no pensijas sistēmu veidojošajiem elementiem - kapitāla indekss, atbilst norādītajam

⁴⁷ 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, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014).

⁴⁸ Sk. Satversmes tiesas 2012. gada 21. jūnija sprieduma lietā Nr. 2011-20-01 10.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014).

⁴⁹ Sk. Satversmes tiesas 2011. gada 18. februāra sprieduma lietā Nr. 2010-29-01 21.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014).

pazīmēm un principiem, ar kuriem ir ierobežota valsts rīcības brīvība, Latvijas pensiju sistēmas kontekstā, un vai kapitāla indeksa piemērošanas sekas atbilst 109.panta tvērumā ietilpstošajiem principiem un citām Satversmē nostiprinātajām cilvēktiesībām.

Lai varētu atbildēt uz šo jautājumu, ir jānoskaidro kapitāla indeksa mērķis, būtība, tā ietekme uz pensiju sistēmu un indivīdu, kā arī tā radītās sekas.

4.3. Kapitāla indeksa būtība un tā piemērošanas mērķis

Analizējot Latvijas pensiju sistēmu, konstatējams, ka, kapitāla indekss kā pensijas kapitāla ietekmējošais elements ir pastāvējis kopš tās ieviešanas 1996.gada 1.janvārī.

Pensiju reformas koncepcijā⁵⁰ tiešā veidā nav analizēts kapitāla indeksa mērķis un nozīme. Lai varētu pilnvērtīgi izprast kapitāla indeksa ieviešanas mērķi, to nepieciešams skatīt arī 1996.gada Latvijas pensiju sistēmas reformas mērķu un tās ieviešanas likumsakarību kontekstā.

Ar 1996.gadu ieviestais pensiju sistēmas reformas mērķis bija izveidot finansiāli stabilu un ekonomiski pamatotu pensiju sistēmu, ņemot vērā iepriekšējo piecu gadu pieredzi. Tam par iemeslu bija apstākļi, ka 1990.gada 29.novembra likums „Par valsts pensijām” neatbilda tirgus ekonomikas apstākļiem, bija ekonomiski nepamatots un līdz ar to valsts uzņemtās saistības nebija izpildāmas ar valsts rīcībā esošajiem finanšu resursiem. Proti, 1990. gada 29. novembra likums „Par valsts pensijām” tika balstīts uz pārdales principu, kas paredzēja visas sabiedrības atbildību un neveidoja tiešu saikni starp iemaksām un piešķiramās pensijas apmēru. Arī piešķirto pensiju līmenis bija zems⁵¹.

1996.gada pensiju reforma paredzēja ieviest trīs līmeņu pensiju sistēmu:

1. līmenis paredzēja valsts nefondēto pārdales pensiju shēmu, kuru veido ievērojot sociāla rakstura apsvērumus, proti, šīs shēmas galvenais uzdevums ir panākt minimāla iztikas līmeņa nodrošināšanu pensijas vecuma iedzīvotājiem;

2. līmenis paredzēja obligāto fondēto shēmu, kuras ietvaros daļa no personas sociālajām iemaksām obligātā kārtā tiek ieguldīta fondos pensijas uzkrājumu veidošanai;

3. līmenis paredzēja privāto brīvprātīgo shēmu - personas brīvprātīgi veido pensijas uzkrājumus⁵².

Ar šo reformu Latvijā tika ieviesti uz apdrošināšanas iemaksām balstītas valsts obligātās pensiju apdrošināšanas sistēmas principi. Tieši pensiju reformas nosacījums, ka pensija ir atkarīga no iemaksu lieluma (uzkrātā kapitāla) un to gadu skaita, kad persona ir tiesīga saņemt pensiju, ir bijis pamats atziņai, ka šāda pensiju sistēma spēj nodrošināt ilgtermiņa stabilitāti.

Jaunās pensiju sistēmas 1. pensiju līmenis ir izveidots kā pārdales shēma, kura joprojām darbojas uz paaudžu solidaritātes principa pamata, proti, izmaksās pensionāriem tiek sadalīta nauda, ko iemaksā pašlaik strādājošie gados jaunākie cilvēki. Ar izveidotās sistēmas palīdzību tiek finansētas visu, arī to personu pensijas, kuras bija nodarbinātas pirms Latvijas neatkarības atjaunošanas un kuras nevarēja veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas vai citādi uzkrāt sev pensiju kapitālu⁵³.

⁵⁰ Sk. <http://www.lm.gov.lv/text/350> (aplūkots 10.03.2014.).

⁵¹ Sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 1. punktu; Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 20.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014), kā arī Pensiju reformas koncepcijas 7.,14. lpp.

⁵² Sk. Pensiju reformas koncepcijas 11. lpp., <http://www.lm.gov.lv/text/350> (aplūkots 10.03.2014.).

⁵³ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 20.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

Šajā sakarā jāņem vērā, ka 1.pensiju līmenis tiek finansēts no speciālā valsts budžeta. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka vecuma pensiju izmaksāšanai var izmantot tikai valsts pensiju speciālajā budžetā esošos līdzekļus. Tādējādi sabiedrības vienas daļas - pensijas saņēmēju - interesēs ir sabalansēt pensiju budžeta izdevumus ar ieņēmumiem un nepieļaut šā budžeta līdzekļu pārtēriņu⁵⁴. Tas nozīmē, ka visas iemaksas, kuras tiek izdarītas sociālās apdrošināšanas budžetā, var izmantot tikai likumā noteiktajiem mērķiem - pensijām, pabalstiem, kā arī sistēmas administratīvajiem izdevumiem. Līdz ar to ekonomiskā situācija valstī, īpaši nodarbinātība un migrācija, ir cieši saistīta ar sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta līdzekļu apjomu⁵⁵. Minētās atziņas ir būtiskas tādēļ, ka tās tieši ir attiecināmas uz pensiju sistēmas pirmo līmeni, kura obligātais un uz sociālās apdrošināšanas principu bāzētais raksturs veido zināmu saiti starp visiem obligātajiem iedzīvotāju veiktajiem sociālās apdrošināšanas maksājumiem un galarezultātā sniedzamo pakalpojumu līmeni⁵⁶.

Tādējādi secināms, ka ar 1996.gada pensiju sistēmas reformas mērķis cita starpā bija ieviest mehānismu, ar kuru līdzsvarotu valsts finanšu iespējas ar valsts uzņemtajām saistībām pret sociāli apdrošinātajām personām.

Analizējot kapitāla indeksa būtību, jāsecina, ka tas ir skaitliski izteikts sociāli ekonomisks rādītājs, kas atspoguļo gan valsts demogrāfiskās, gan ekonomiskās attīstības laikā secīgas tendences, proti, sociālo iemaksu veicēju skaita un algu izmaiņu tendences valstī divos secīgajos periodos (no attiecīgā gada 1.augusta līdz nākamā gada 31.jūlijam). Minētās tendences izriet no faktiskās apdrošināšanas iemaksu algas summas izmaiņas valstī, t.i., no ieņēmumu, no kuriem veiktas sociālās apdrošināšanas iemaksas, izmaiņām valstī.

No minētā ir pamats secināt, ka kapitāla indeksa piemērošanas mērķis ir koriģēt valsts saistību apmēru attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes.

Līdz ar to secīgi ir pamats arī secināt, ka kapitāla indeksa piemērošanas mērķis saskan ar vienu no pensiju reformas mērķiem – panākt līdzsvaru starp valsts finanšu iespējām un valsts uzņemtajām saistībām pret sociālo apdrošinātajām personām, tādējādi nodrošinot finansiāli stabilu un ekonomiski pamatotu pensiju sistēmu.

Minētos secinājumus daļēji apstiprina arī Labklājības ministrija šīs pārbaudes lietas ietvaros sniegtajā skaidrojumā.

Tā ir norādījusi, ka 1996.gada 1.janvārī, ieviešot jauno pensiju sistēmu Latvijā, pensijas kapitāla aktualizācijai tika nolemts piemērot faktiskās apdrošināšanas iemaksu algas summas izmaiņas valstī ar mērķis - ilgtermiņā pasargāt vecuma pensijas kapitālu no inflācijas ietekmes, kā arī nodrošināt tā reālu pieaugumu, vienlaikus sekmējot pensiju sistēmas ilgtspēju. Pensijas kapitāla aktualizācija ar kapitāla indeksu ir paredzēta kā sistēmas finanšu attīstības automātisks stabilizators.

⁵⁴ Sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1.3. punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014).

⁵⁵ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 20.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014).

⁵⁶ Sk. Pensiju reformas koncepcijas 12.lpp., <http://www.lm.gov.lv/text/350> (aplūkots 10.03.2014.).

4.4. Kapitāla indeksa piemērošanas ietekme un sekas

Vērtējot kapitāla indeksa piemērošanas ietekmi, Labklājības ministrija ir atzinusi, ka, palielinoties ieņēmumiem, no kuriem veiktas sociālās apdrošināšanas iemaksas (valstī kopumā), attiecīgi lielāks ir ikgadējais piemērojamais pensijas kapitāla indekss un līdz ar to arī palielinājās valsts uzkrātās saistības pret nākotnes visiem pensionāriem. Savukārt šiem ieņēmumiem samazinoties – ikgadējais indekss ir mazāks par nulli, kas attiecīgi samazina attiecīgajā brīdī valsts uzkrātās saistības pret nākotnes pensionāriem⁵⁷.

Sniedzot tiesībsargam viedokli par kapitāla indeksa ietekmi uz vecuma pensijas apmēru taisnīguma un tiesību uz sociālo nodrošinājuma aspektā, Labklājības ministrija ir atsaukusies uz Satversmes tiesas judikatūru⁵⁸ un norādījusi, ka pensiju sistēma, it sevišķi tās pirmais līmenis, balstās uz solidaritātes, taisnīguma un individuālā ieguldījuma principiem.

Taisnīguma principa paredz to, ka pensijas apmērs ir proporcionāls sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba ņēmēju darba stāžam.

Labklājības ministrijas skatījumā ir jāņem vērā fakts, ka 2011.gadā apmēram 36% no darba ņēmējiem strādāja ar minimālo darba algu un līdz ar to viņu veiktās sociālās apdrošināšanas iemaksas bija nelielas, kā rezultātā pensiju kapitāls ir bijis nepietiekams, lai nodrošinātu vecuma pensiju vismaz minimālā apmērā, kā to nosaka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta otrā daļa. Jebkurām papildus garantijām, kas tiek piemērotas pensiju aprēķinā, lai palielinātu piešķirtās pensijas apmēru, nav reālu sociālās apdrošināšanas iemaksu seguma, un līdz ar to tas ir papildus slogs visiem pensiju sistēmas dalībniekiem.

Tāpat Labklājības ministrija ir norādījusi, ka periodā pēc ekonomiskās krīzes (2012.gadā) valsts sociālās apdrošināšanas budžeta ieņēmumi nesedz budžeta izdevumus. 2011.gada beigās speciālā budžeta finansiālā bilance bija negatīva (LVL - 124,9 milj.). Arī 2012.gadā un turpmākajos gados ir prognozēts izdevumu pārsniegums pār ieņēmumiem.

Sociālā apdrošināšanas budžeta izdevumu lielāko daļu veido tieši izdevumi vecuma pensijām, piemēram, 2011.gadā vecuma pensiju izmaksai izlietoti 1 045,6 milj. latu jeb 75,8 % no kopējiem budžeta izdevumiem.

Minēto apstākļu kontekstā, Labklājības ministrijas ieskatā, jebkādiem pensiju izmaksas ierobežojumiem ir leģitīms mērķis - atrisināt sociālajā budžetā izveidojušas finansiālās problēmas⁵⁹.

Bez tam, Labklājības ministrija ir uzsvērusi, ka, neskatoties uz vecuma pensiju kapitāla aktualizāciju ar kapitāla indeksiem, jebkurā gadījumā netiek skartas personas tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā apmērā, kas tiek nodrošināts atbilstoši likuma „Par valsts pensijām” 12.panta otrajai daļai un Ministru kabineta 2011.gada 5.decembra noteikumiem Nr.924 „Noteikumi par vecuma pensijas minimālo apmēru” un tādējādi tiek ievērots taisnīguma princips, jo aprēķinātās pensijas apmērs ir atkarīgs gan no personas veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām, gan personas apdrošināšanas stāža.

⁵⁷ Sk. šī atzinuma 3.3.apakšpunktā norādīto tabulu par indeksu rādītāju pieaugumu un samazinājumu pa gadiem, <http://www.lm.gov.lv/text/107> (aplūkots 10.03.2014).

⁵⁸ Satversmes tiesas 2011.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 16.1.punkts.

⁵⁹ Par minēto leģitīmo mērķi Labklājības ministrija ir atsaukusies uz Satversmes tiesas 2002.gada 19.marta sprieduma lietā Nr.2001-12-01 secinājumu daļas 2.punktu; Satversmes tiesas 2005.gada 11.novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 8.punktu un Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 27.2.punktu.

Lai noskaidrotu kapitāla indeksa piemērošanas ietekmes un seku konkrētu izpausmi, tiesībsargs pārbaudes lietas ietvaros lūdza VSAA sniegt informāciju par piešķirto pensiju un to apmēra izmaiņām valsts pirmskrīzes un krīzes gados.

Atbilstoši VSAA sniegtajiem datiem vidējais piešķirtais vecuma pensijas apmērs bija:

-) 2008.gadā - LVL 216,73 jeb 308,38 euro (piešķirto pensiju skaits 18`180);
-) 2009.gadā - LVL 266,33 jeb 378,95 euro (piešķirto pensiju skaits 34`143);
-) 2010.gadā - LVL 232,90 jeb 331.38 euro (piešķirto pensiju skaits 33`348);
-) 2011.gadā - LVL 156,17 jeb 222,21 euro (piešķirto pensiju skaits 23`166);
-) 2012.gadā - LVL 131,33 jeb 186.86 euro (piešķirto pensiju skaits 11`505);
-) 2013.gadā - LVL 170,13 jeb 242.07 euro (piešķirto pensiju skaits 15`953).

Salīdzinot:

2010.gada vidējo pensijas apmēru ar 2008.gadu, pensijas apmērs ir bijis lielāks par LVL 25,69 (242,42 – 216,73);

2010.gada vidējo pensijas apmēru ar 2009.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 23,91 (242,42 – 266,33);

2011.gada vidējo pensijas apmēru ar 2008.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 60,56 (156,17– 216,73);

2011.gada vidējo pensijas apmēru ar 2009.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 110,16 (156,17– 266,33);

2011.gada vidējo pensijas apmēru ar 2010.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 76.73 (156,17– 232,90).;

2012.gada vidējo pensijas apmēru ar 2008.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 85,40 (131,33 – 216,73);

2012.gada vidējo pensijas apmēru ar 2009.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 135 (131,33 – 266,33);

2012.gada vidējo pensijas apmēru ar 2010.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 111,09 (131,33 – 242,42);

2012.gada vidējo pensijas apmēru ar 2011.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 24.84 (131,33 – 156,17);

2013.gada vidējo pensijas apmēru ar 2008.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 46,60 (170,13 – 216,73);

2013.gada vidējo pensijas apmēru ar 2009.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 96,20 (170,13 – 266,33);

2013.gada vidējo pensijas apmēru ar 2010.gadu, pensijas apmērs ir bijis mazāks par LVL 72,29 (170,13 – 242,42);

2013.gada vidējo pensijas apmēru ar 2011.gadu, pensijas apmērs ir bijis lielāks par LVL 13,96 (170,13 – 156,17);

2013.gada vidējo pensijas apmēru ar 2012.gadu, pensijas apmērs ir bijis lielāks par LVL 38,80 (170,13 – 131,33).

Papildus minētajam tiesībsargs, ņemot vērā, ka visi iesniedzēji ir pensionējušies 2011.gadā (ekonomiskās krīzes gadā), lūdz VSAA diviem izlases kārtībā izvēlētiem iesniedzējiem veikt aprēķinu par iespējamo pensijas apmēru 2009.gadā, balstoties uz pieņēmumu, ka šo personu (iesniedzēju) stāžs, sociālās iemaksas un vecums ir tādi paši kā lēmuma par vecuma pensijas piešķiršanu pieņemšanas brīdī (2011.gadā).

Atbilstoši VSAA sniegtajiem datiem konstatējams sekojošais:

1) ja vienam no iesniedzējiem piešķirtā pensija 2011.gada 15.jūnijā bija LVL 408,51 tad, šai personai pie tāda paša stāža, sociālajām iemaksām un vecuma, kāds bija 2011.gadā, aizejot pensijā 2009.gada 15.jūnijā, aprēķinātā pensija būtu LVL 517,32.

No minētā konstatējams, ka, aizejot pensijā 2009.gadā, šai personai pensijas apmērs būtu lielāks par LVL 108,81 (517,42 – 408,51), t.i., par 21 % lielāka pensija, ja vērtē no šobrīd piešķirtā apmēra.

2) ja otram no iesniedzējiem piešķirtā pensija 2011.gada 22.aprīlī bija LVL 153,03, tad, šai personai pie tāda paša stāža, sociālajām iemaksām un vecuma, kāds bija 2011.gadā, aizejot pensijā 2009.gada 22.aprīlī, aprēķinātā pensija būtu LVL 201,10.

Tādējādi, aizejot pensijā 2009.gadā, šai personai pensijas apmērs būtu lielāks par LVL 48,07 (201,10 – 153,03), t.i., par 24 % lielāka pensija, ja vērtē no šobrīd piešķirtā apmēra.

VSAA dati apliecina, ka:

- piešķirto pensiju vidējais apmērs kopš 2010.gada (kopš brīža, kad sāka piemērot negatīvos kapitāla indeksus) ir ievērojami samazinājies;

- pensiju apmērs piemērotā kapitāla indeksa rezultātā var ievērojami atšķirties (vairāk kā simts latu no pensijas apmēra), kas pie tāda paša sociālās apdrošināšanas stāža un iemaksām būtu piešķirts valsts ekonomiskās izaugsmes gados.

Kopumā Labklājības ministrijas un VSAA informācija dod pamatu secināt, ka:

1) valsts ekonomiskās attīstības gados, pieaugot sociālo iemaksu veicēju skaitam un strauji paaugstinoties darba algai, atbilstoši augsti bija arī attiecīgajos gados aprēķinātie pensijas kapitālam piemērojami ikgadējie indeksi. Savukārt valsts ekonomiskās un finanšu krīzes izraisītais sociālo iemaksu veicēju skaita un algu samazinājums šos indeksus attiecīgajos gados ir ietekmējis negatīvi⁶⁰;

2) attiecīgi ir secināms, ka kapitāla indeksu izmaiņas atstāj tiešu ietekmi arī uz konkrētu pensiju apmēriem. Proti, piemērojot paaugstinātus kapitāla indeksus pensiju kapitāls palielinājās un attiecīgi personas, kuras pensionējās, piemēram, valsts ekonomiskās attīstības gados, aprēķinātās pensijas bija lielāka. Savukārt samazinātais kapitāla indeksa rādītājs, atšķirībā no valsts ekonomiskās attīstības gadu indeksiem, pensijas kapitālu samazina, kā rezultātā, piemēram, personai pensionējoties ekonomiskās krīzes gados, samazinās arī piešķirtās vecuma pensijas apmērs.

Vērtējot kapitāla indeksu piemērošanu sistēmiski, secināms, ka kapitāla indeksam ir divējāda daba. Pirmkārt, tas darbojas kā līdzeklis pensiju sistēmas līdzsvarošanai kopumā un, otrkārt, - kā konkrēts skaitliski izteikts rādītājs (pensijas sistēmas elements), kas ietekmē konkrēta indivīda (pensionāra) pensijas apmēru.

Līdz ar to jautājums, vai kapitāla indeksa piemērošana ir taisnīga un efektīva, ir diferencējams, proti, atsevišķi ir vērtējams:

1) vai kapitāla indekss ir taisnīgs un efektīvs kā līdzeklis pensiju sistēmas līdzsvarošanai kopumā, un

⁶⁰ Sk. minēto secinājumu Labklājības ministrijas mājas lapā, <http://www.lm.gov.lv/text/107> (aplūkots 10.03.2014.).

2) vai kapitāla indekss ir taisnīgs un efektīvs kā konkrēts skaitliski izteikts rādītājs (pensijas sistēmas elements), kas ietekmē konkrētas pensijas apmēru.

4.5. Kapitāla indekss kā pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanas līdzeklis

Ja raugās no valsts finanšu aspekta un valsts pienākuma nodrošināt ilgtspējīgu pensiju sistēmu, tad kapitāla indeksam kā pensiju sistēmas līdzsvarotājam, iespējams, ir pozitīva ietekme. Par to liecina kaut vai tas, ka piešķirtais pensiju vidējais apmērs, uz kuriem tiek piemēroti krīzes gadu kapitāla indeksi, ievērojami samazinājās salīdzinot ar pensijām, uz kurām tika piemēroti pirmskrīzes gados aprēķināto kapitāla indeksi, tādējādi konsolidējot speciālā budžeta izdevumus krīzes apstākļos.

Nav šaubu, ka attiecīgā samazinājuma pamatā var būt pensionējošos personu atšķirīgās individuālās situācijas katrā gadā, taču nav noliedzama arī kapitāla indeksa fiskālā ietekme. Tas attiecīgi dod pamatu secināt, ka kapitāla indeksa piemērošana dod pozitīvu fiskālu efektu uz sociālo budžetu kopumā: samazina sociālā budžeta izdevumus, atslogo valsts saistības krīzes gados un nākotnē atvieglo iespēju ātrāk atsākt veidot budžetā uzkrājumus. Taču minētais secinājums ir izdarāms tikai vispārīgā formā, jo pārbaudes lietas ietvaros nav gūta pārliecība par kapitāla indeksa fiskālo efektu ilgtermiņā, kas būtu pamatota ar konkrētām aprēķiniem.

Kā ir konstatējams no Labklājības ministrijas paskaidrojuma par kapitāla indeksa ietekmi, tad ministrija ir aprobežojusies ar abstraktiem formulējumiem par kapitāla indeksa mērķi un nozīmi⁶¹ un sociālā budžeta stāvokli ekonomiskās krīzes ietekmes rezultātā. Labklājības ministrija nav sniegusi izvērstus šo jēdzienu skaidrojumus un aprēķinus, piem., kā samazinātais kapitāla indekss ietekmējis sociālo budžetu krīzes laikā, kā arī nav sniegusi skaidru un salīdzināmu analīzi, kā tas ietekmētu to ilgtermiņā. Šādi dati nav arī atrodamī Labklājības ministrijas mājas lapā.

Līdz ar to ir pamats atzīt, ka kapitāla indekss vismaz ekonomiskās krīzes apstākļos vispārīgi nodrošina līdzsvaru pensiju sistēmā. Tādējādi var arī secināt, ka kapitāla indekss vispārīgi nodrošina efektīvu un taisnīgu pensiju sistēmas ilgtspēju.

4.6. Kapitāla indekss kā indivīda tiesību uz pensiju ietekmējošs līdzeklis

Vērtējot kapitāla indeksa piemērošanu no indivīda viedokļa, analizē ir izmantojama tā saucamā abstraktās kontroles metode. Proti, nav nepieciešams pamatot kādas konkrētas personas pamattiesību aizskārumu, taču juridiskajā argumentācijā par esošās sistēmas 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 sekām⁶².

Pārbaudes lietā konstatējams, ka Labklājības ministrija, neskatoties uz to, ka tiesībsargs savā pieprasījumā norādīja uz vienas personas pensijas nesamērīgo atšķirību pensijas aprēķinā krīzes un pirms krīzes gados, diemžēl savā skaidrojumā nav izvērsti

⁶¹ Labklājības ministrija savā skaidrojumā norādīja, ka „kapitāla indeksa mērķis ir ilgtermiņā pasargāt kapitālu no inflācijas ietekmes; nodrošināt tā reālu pieaugumu; vienlaikus sekmējot pensiju sistēmas ilgtspēju”; „kapitāla indekss ir paredzēts kā sistēmas finanšu attīstības automātisks stabilizators”.

⁶² Atziņa ir balstīta uz Satversmes tiesas 2011. gada 30. marta sprieduma lietā Nr. 2010-60-01 9. un 17.3.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

analizējusi kapitāla indeksa ietekmi un sekas, kas tiek radītas konkrētas pensijas apmēra noteikšanas rezultātā.

Jāatzīst, ka Labklājības ministrija pēc būtības ir analizējusi tikai pensijas sistēmas taisnīguma aspektus, pieņemot (uzskatot), ka, ja ar kapitāla indeksa piemērošanu ir taisnīga pensiju sistēmas kopumā, tad automātiski tās radītās sekas ir taisnīgas arī attiecībā uz indivīdu (uz katru individuāli noteiktu pensiju). Tādējādi var teikt, ka Labklājības ministrija valsts vārdā ir atzinusi, ka - ja personām, kas ir pensionējušās ekonomiskās krīzes gados, valsts ir nodrošinājusi vismaz minimālo pensijas apmēru, tad tas ir atzīstams par taisnīgu noregulējumu.

Šādam viedoklim nevar piekrist, pirmkārt, jau tādēļ tas satur sofisma pazīmes, tādējādi radot maldīgu priekšstatu par lietas būtību. Otrkārt, - ministrija ir aprobežojusies ar vienpusēju, tendenciozu situācijas vērtējumu no minimālā valsts atbildības viedokļa. Ministrija atstājusi bez ievēribas tādu būtisku apstākli, ka valstij ir pienākums arī attīstīt sociālā nodrošinājuma sistēmu, it īpaši tad, ja ir acīmredzami konstatējams, ka pensiju sistēmas atsevišķu elementu piemērošana ierobežo atsevišķu personu grupas intereses un šo ierobežojumu nav iespējams novērst. Tiesībsarga skatījumā, būtu tikai godīgi vadošajai valsts pārvaldes iestādei sociālā nodrošinājuma jautājumos sniegt virspusēju, kaut vai teorētisku analīzi par minētās situācijas problemātiku.

Vienkāršojot ministrijas viedokli, var teikt, ka, Labklājības ministrijas ieskatā, šobrīd ir taisnīgi neatgriezeniski ierobežot pensionāru intereses valsts finansiālo grūtību dēļ.

Tomēr neskatoties uz ministrijas apsvērumiem, ar pārbaudes lietā iegūtajiem faktiem ir konstatējams, ka ekonomiskās krīzes apstākļos kapitāla indeksa piemērošana rada indivīdam neatgriezeniskas finansiālas sekas uz visu mūžu (sk. pārbaudes lietā veikto VSAA provizorisko pensiju pārrēķinu diviem iesniedzējiem).

Šādas sekas viennozīmīgi ir jau iestājušās personām, kuras ir pensionējušās 2010.gadā, 2011.gadā (gadā, kad tika piemērots šobrīd viszemākais kapitāla indeksa rādītājs 0,7978) un 2012.gadā, kuru pensiju kapitāls netiks pārrēķināts nākotnē.

Tāpat, ņemot vērā 2009. un 2011.gadam noteiktos kapitāla indeksus, droši var apgalvot, ka arī 2013.gadā piešķirtās vecuma pensijas gala apmēru ir negatīvi ietekmējusi kapitāla indeksa piemērošana.

Turklāt, kaut arī 2012. un 2013.gadā noteiktie kapitāla indeksi (attiecīgi 1,0618 un 1,0758) ir pieauguši un to piemērošanas rezultātā sagaidāma piešķirto pensiju apmēra palielināšanās nākotnē, tomēr objektīvi ekonomiskās krīzes gadu zemo kapitāla indeksu dēļ nav apšaubāma to negatīvā ietekmei uz vecuma pensijas apmēru noteikšanu nākotnes pensionāriem noteiktā periodā.

Svarīgi ir ņemt vērā, ka personai vispār nav iespējas ietekmēt kapitāla indeksa noteikšanas procesu, tā kā tas veidojās uz objektīvu iedzīvotāju ekonomiskas aktivitātes rādītāju pamata.

Arī konkrēta kapitāla indeksa piemērošanu savas pensijas piešķiršanas procesā lielai daļai personu nav iespējams ietekmēt. Kā izņēmumu var minēt likuma „Par valsts pensijām” 11.panta ceturtajā un sestajā daļā minētās personu grupas, kurām ir tiesības iet priekšlaicīgā pensijā. Attiecīgi, ja tuvojas pilnās pensijas vecums, šīm personām teorētiski ir iespējas pārliecināties, kāda būs pensija un kā to ietekmēs pēdējais noteiktais pensijas kapitāla indekss.

Šobrīd no likuma „Par valsts pensijām” izriet, ka personai (it īpaši tai, kurai nav iespēju pensionēties priekšlaicīgi), pensionējoties gadā, kad kapitāla indekss ir negatīvs,

neatgriezeniski uz visu atlikušo mūžu pensijas apmērs tiek samazināts, bez iespējas to kompensēt vai izlīdzināt nākotnē.

No minētā izriet, ka Latvijas pensiju sistēmā nepastāv mehānisms, ar kura palīdzību būtu iespējams novērst kapitāla indeksa acīmredzamo negatīvo ietekmi uz konkrēto pensijas apmēru, tātad uz indivīda tiesībām uz pensijas apmēru, kas ir proporcionāls katra indivīda sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam.

Tieši princips, ka personas pensijas apmēram ir jābūt proporcionālam attiecīgās personas sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam, ir atzīstams par taisnīguma un efektivitātes mērauklu, vērtējot kapitāla indeksa piemērošanas ietekmi un sekas attiecībā uz indivīdu.

To, ka pensiju sistēmā ieviestais princips - pensijas apmērs ir proporcionāls sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba ņēmēju darba stāžam, ir taisnīgs, atzīst arī Satversmes tiesa⁶³. Tikai Labklājības ministrija diemžēl, tiesībsarga skatījumā, šo principu šobrīd traktē sašaurināti.

Šī principa dziļākā būtība paredz, ka persona, kas pensionējas, saņem vai arī var cerēt saņemt to, ko tā ir nopelnījusi. Tas tiešā veidā satur taisnīguma izpratnes pamatu, proti, nemainīgu un ilgstošu gribu dot katram to, kas viņam pienākas. No sociāli atbildīgas valsts principa aspekta, it īpaši sociālajās tiesībās šis princips „iemieso” nemainīgu un ilgstošu valsts pienākumu dot katram sociālo nodrošinājumu, t.sk. vecuma pensiju, ko viņš ir nopelnījis.

Nav šaubu, ka minēto principu kā pamatu ir atzinusi Latvijas valsts, līdz ar to tas ir izmantojams kā aksioma, nosakot ierobežojumus vai noteikumus, kas negatīvi var ietekmēt indivīda intereses.

Droši var apgalvot, ka minētais princips šādā izpratnē realitātē nevar tikt realizēts, kam par iemeslu ir objektīvi pastāvošie mainīgie sociāli ekonomiskie apstākļi, kas tiešā veidā ietekmē sociālā budžeta ilgtspēju. Tādējādi pašsaprotama ir nepieciešamība noregulēt valsts saistību izpildes ilgtspēju pret tagadējiem un nākotnes pensionāriem ar noteiktiem līdzekļiem. Kā šīs pārbaudes lietas ietvaros jau ir atzīts, tad kā viens no līdzekļiem var būt un ir kapitāla indekss. Taču vienlaicīgi šīs pārbaude lietas ietvaros ir konstatēts, ka kapitāla indeksa piemērošana atstāj ievērojamas un pats galvenais neatgriezeniskas sekas uz konkrētu personu pensijām, kas attiecīgi indivīdam, no viņa gribas neatkarīgu apstākļu dēļ, liedz iespēju prasīt no valsts ar Satversmes 109.pantu garantētās tiesības uz viņa nopelnīto pensijas apmēru.

Kritiski vērtējams ir Labklājības ministrijas paustais apsvērumus, ka valsts ir rīkojusies taisnīgi, iesniedzējiem un citiem krīzes gados pensionējušajiem cilvēkiem nodrošinot pensijas vismaz minimālajā apmērā un tādējādi izpildot sociālajās tiesībās noteikto minimālo pienākumu.

Ar šādu nostāju valsts pēc būtības ir atzinusi, ka tai pastāv dubulti standarti attiecībā uz pensionāriem, kuri pensionējušies, pamatojoties uz likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkta noteikumu pamata. Proti, valsts vienlaicīgi pieļauj un atzīst par taisnīgu, ka tie, kuri pensionējās ekonomiskās attīstības gados, ir pelnījuši pensiju tādā apmērā, kādā tā ir nopelnīta un pat vēl lielākā apmērā, pateicoties pozitīvajiem kapitāla indeksa koeficientiem. Savukārt attiecībā uz tiem, kuri, no savas gribas absolūti neatkarīgu

⁶³ Sk. Satversmes tiesas 2011.gada 20.decembra sprieduma lietā Nr.2011-03-01 7., 16.1.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.); uz minēto spriedumu ir atsaukusies arī Labklājības ministrija savā skaidrojumā tiesībsargam.

apstākļu dēļ, ir pensionējušies ekonomiskās krīzes gados, ir taisnīgi nodrošināt tikai vismaz minimālo pensijas apmēru, turklāt bez iespējas gūt kompensāciju nākotnē.

No minētā viennozīmīgi ir konstatējams, ka valsts atzīst, ka vecuma pensija var būt lielāka par valstī noteikto minimumu. Tāpat, ja persona ar savām sociālajām iemaksām un darba stāžu ir nopelnījusi lielāku pensiju kapitālu par valstī noteikto minimumu, tad valsts arī nodrošina personai pensiju, kas ir virs valstī attiecīgā minimuma. Tas nozīmē, ka valsts ar savu rīcību ir apliecinājusi, ka indivīdam ir tiesības cerēt (paļauties) uz pensiju, kas būs proporcionāla sociālo apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam.

Tiesībsargs uzskata, ka šādi dubultie standarti un rīcības nekonsekvence nepārprotami liecina, ka no valsts puses ieviestais kapitāla indeksa piemērošanas mehānisms ir acīmredzami netaisnīgs un neefektīvs attiecībā uz konkrētu indivīdu.

Kā jau tika atzīts šajā atzinumā, nav šaubu, ka pensiju kapitāla indekss ir būtisks pensiju sistēmas ilgtspējas elements un nav apšaubāma tā esamības nepieciešamība, taču tā esamība ir sabalansējama ar privātpersonas tiesībām uz taisnīgu pensijas apmēru, t.i., uz tādu apmēru, kas ir proporcionālam attiecīgās personas sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam, ja ne ekonomiskās krīzes laikā, tad pilnīgi noteikti pēc tās beigām.

Labklājības ministrija ir norādījusi, ka minētās situācijas kompensējošais mehānismiem ir likuma „Par valsts pensijām” paredzētā pensiju indeksācija, ņemot vērā inflācijas pieaugumu valstī (turpmāk – ikgadējā pensiju indeksācija).

Saskaņā ar likuma „Par valsts pensijām” 26.pantu valsts pensijas apmērs pārskatāms reizi gadā 1.oktobrī, ņemot vērā faktisko patēriņa cenu indeksu. Ja indekss ir mazāks par skaitli „1”, valsts pensijas pārskatītas netiek. Ministru kabinets nosaka valsts pensiju pārskatīšanas kārtību.

Jāatzīst, ka minētais līdzeklis nav atzīstams par atbilstošu kompensācijas mehānismu kapitāla indeksa radītajām sekām. Pirmkārt, jāņem vērā, ka likuma „Par valsts pensijām” 26.pantā paredzētā ikgadējā indeksācija ir līdzeklis, lai aizsargātu visus pensionārus no dzīves dārdzības pieauguma un saglabātu viņu pirktspēju līdzšinējā līmenī. Otrkārt, tā mērķis nekad nav bijis kompensēt pensiju kapitāla samazinājumu tieši negatīvā kapitāla indeksa ietekmes dēļ. Ja tas ir ieviests pensiju sistēmā, lai kompensētu cenu kāpumu visiem pensionāriem, neatkarīgi no tā, vai pensionārs ir „cietis” no kapitāla indeksa negatīvā koeficienta piemērošanas, vai arī nav „cietis”, tad šī mērķa realizācijai tas ir izmantojams. Treškārt, arī atšķirīgu ikgadējo pensiju indeksu koeficientu piemērošana attiecībā uz dažādiem pensiju apmēriem nav atzīstama par pietiekamu kompensācijas mehānismu. Neapšaubāmi diferencētu koeficientu piemērošana (lielāki koeficienti tiek piemēroti attiecībā uz mazākam pensijām un attiecīgi mazāki - uz lielākām pensijām) liecina par sociāli atbildīgu un taisnīgu valsts pieeju, mazinot pensiju apmēru starpību starp iedzīvotājiem, taču tas mērķtiecīgi neatrisina problēmu ar negatīvo kapitāla indeksu piemērošanas seku kompensāciju tieši attiecībā uz tām personām, kuras apstākļu sagādīšanās dēļ pēc būtības ir zaudējuši iespēju saņemt pelnīto pensiju. Proti, ar diferencētiem ikgadējiem indeksiem netiek mērķtiecīgi risināts jautājums, lai to pensionāru, kuri pensionējās ekonomiskās krīzes gados, pensiju apmērs tiktu tuvināts to pensionāru pensiju apmēram, kuri pensionējās ekonomiskās izaugsmes gados. Piektkārt, tiesībsarga skatījumā, ikgadējā pensiju indeksācijas speciālā mērķa dēļ to vispār nevar vērtēt kā līdzekli, ar kuru būtu iespējams nodrošināt negatīvo kapitāla indeksu seku novēršanu. Apgalvojums, ka ikgadējā pensiju indeksācija cita starpā kompensē arī

negatīvā kapitāla indeksa radītās sekas, nonāk pretrunā tiesiskuma un tiesiskās paļāvības principam, jo tiek pieļauts, ka, neskatoties uz likumā skaidri definēto vecuma pensiju papildus finansējuma mērķi, tas tiek izmantots cita – pat likumā nedefinēta mērķa realizācijai. Ar šādu nostāju automātiski tiek pārkāpta arī indivīda tiesiskā paļāvība saņemt papildus finansējumu pie vecuma pensijas tieši sakarā ar vidējo patēriņa cenu kāpumu valstī.

Papildus minētajam jānorāda, ka analogiski argumenti ir attiecināmi uz šobrīd Saeimā virzītajiem likuma „Par valsts pensijām” 26.panta grozījumiem (Saeimas reģistrācijas Nr.1095/Lp11)⁶⁴, ar kuriem ir paredzēts ikgadēji indeksāciju veikt, ņemot vērā gan patēriņa cenu indeksu, gan arī daļu no apdrošināšanas iemaksu algas reālā pieauguma procentiem.

Lai arī Labklājības ministrija nemin citus iespējamus kapitāla indeksu radīto seku kompensācijas līdzekļus, jānorāda, ka, tiesībsarga skatījumā, par tādiem pilnīgi noteikti nav iespējams atzīt ne pensijas aprēķinā izmantojamo koeficientu „G”, ne arī likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41.punktā paredzēto kompensāciju.

Likuma „Par valsts pensijām” 13.pants⁶⁵ noteic, ka Ministru kabinets, pamatojoties uz Centrālās statistikas pārvaldes datiem un Labklājības ministrijas aprēķiniem, nosaka pensijas aprēķināšanai piemērojamo plānoto vecuma pensijas izmaksas laika periodu (gados), par kuru no vecuma pensijas piešķiršanas gada tiek plānota vecuma pensijas izmaksa.

Ievērojot likumā noteikto deleģējumu Ministru kabinets 2013.gada 10.decembrī ir pieņēmis noteikumus Nr.1445 „Noteikumi par pensijas aprēķināšanai piemērojamo plānoto vecuma pensijas izmaksas laika periodu” (turpmāk – Noteikumi Nr.1445). Noteikumu Nr.1445 2.punkts noteic, ka „G” vērtība ir personas vecumam atbilstošs paredzamais mūža ilgums, kas pensijas piešķiršanas vai pārrēķināšanas gadā ir vienāds ar Centrālās statistikas pārvaldes statistiskajā informācijā „Paredzamais mūža ilgums 40 līdz 90 gadus veciem iedzīvotājiem” attiecīgajam vecumam atbilstošo paredzamā mūža ilguma vidējo rādītāju abiem dzimumiem kopā kalendāra gadā, kas beidzas gadu pirms tā gada, kurā personai piešķir vai pārrēķina pensiju.

Saskaņā ar šobrīd valstī noteikto kārtību atbilstoši vecumam, kurā cilvēks dodas pensijā, ir noteikts izmaksas laikposms (G). Jo ātrāk persona dodas pensijā, jo „G” ir lielāks, un līdz ar to pensijas apmērs ir mazāks, un otrādi – jo persona dodas pensijā vēlāk, jo „G” ir mazāks un līdz ar to pensijas apmērs – lielāks. Piemēram, iepriekšējos gados (2009.–2013.), aizejot pensijā ar atvieglotiem noteikumiem 57 gadu vecumā, pensijas aprēķinam piemēroja koeficientu „G” 22,28, izmantojot priekšlaicīgās pensionēšanās iespēju 60 gadu vecumā, „G” bija 19,93, aizejot pensijā vai pārrēķinot to 62 gadu vecumā, „G” bija 18,43, bet 70 gados – 12,79⁶⁶. Savukārt no 2014.gada 1.janvāra, aizejot pensijā ar atvieglotiem noteikumiem 57 gadu vecumā, pensijas aprēķinam piemēro koeficientu „G” 22,11, izmantojot priekšlaicīgās pensionēšanās iespēju 60 gadu vecumā „G” ir 19,87, aizejot pensijā vai pārrēķinot to 62 gadu vecumā „G” ir 18,50, bet 70 gados „G” – 13,23⁶⁷.

⁶⁴ Sk. <http://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/B9C2D24485393175C2257C98002AB0DE?OpenDocument#a> (aplūkots 28.03.2014.).

⁶⁵ Redakcijā, kas ir spēkā no 2014.gada 1.janvāra.

⁶⁶ Skatīt Ministru kabineta 2008.gada 16.decembra noteikumu Nr.1046 „Noteikumi par pensijas aprēķināšanai piemērojamajiem plānotajiem vecuma pensijas izmaksas laikposmiem” pielikumu, atrodams <http://likumi.lv/doc.php?id=185417> (aplūkots 27.03.2014.).

⁶⁷ Informācija no Centrālās statistikas pārvaldes datu bāzes „IMG081. Paredzamais mūža ilgums 40 līdz 90 gadus veciem iedzīvotājiem”, atrodams

No minētā izriet, ka koeficients „G” tieši ietekmē vecuma pensijas apmēru ar plānoto vecuma pensijas izmaksas laika periodu, par kuru no vecuma pensijas piešķiršanas gada tiek plānota vecuma pensijas. Līdz ar to, lai arī koeficienta „G” virsmērķis sakrīt ar kapitāla indeksa mērķi – nodrošināt pensiju sistēmas ilgtspēju visas sabiedrības interesēs, tomēr ar to nav paredzēts un nav iespējams ietekmēt pensijas kapitāla apmēru.

No likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41.punkta izriet vēl viens likumdevēja noteikts vecuma pensijas mazā apmēra kompensējošs līdzeklis. Minētā norma paredz, ka periodā no 2006.gada 1.janvāra līdz 2011.gada 31.decembrim Latvijā un ES un EEZ dalībvalstīs dzīvojošiem vecuma pensijas saņēmējiem par apdrošināšanas stāžu, kas uzkrāts līdz 1995.gada 31.decembrim un tika ņemts vērā, piešķirot (pārrēķinot) pensiju, piešķirta piemaksu par katru apdrošināšanas stāža gadu. No 2014.gada 1.janvāra ir piemaksas apmērs par vienu apdrošināšanas stāža gadu ir 1 euro.

Iepazīstoties ar šīs tiesību normas juridisko analīzi, secināms, ka tās pamatā ir bijis valsts rīcības brīvības ietvaros pieņemts politisks lēmums terminētā laika posmā uzlabot pensionāru dzīves līmeni. Šāds lēmums tika balstīts 2002. - 2006.gadā izdarītajām ekonomiskās attīstības prognozēm⁶⁸ un tas nebija paredzēts kā kompensējošs pasākums negatīvā kapitāla indeksa seku novēršanai. Tādējādi likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41.punktā paredzētā piemaksa nevar būt uzskatāma par līdzekli negatīvā kapitāla indeksa seku novēršanai.

Līdz ar to apstiprinās jau izdarītais secinājums, ka likums „Par valsts pensijām” neparedz mehānismu, ar kuru personai, kura ir pensionējusies gadā, kad kapitāla indekss ir bijis negatīvs, būtu iespējams kompensēt tiesību uz vecuma pensiju ierobežojumu.

Šāda mehānisma neesamība Latvijas pensiju sistēmā ir vērtējama kā Satversmes 109.panta pārkāpums, jo valsts nav pietiekami efektīvi izpildījusi savu no Satversmes 109.panta izrietošo pozitīvo pienākumu. Kā jau tika minēts, valsts rīcības brīvība realizēt sociālo politiku jautājumos, kas skar pakalpojumus sociālā nodrošinājuma jomā, kuru saņemšana atkarīga no personas iepriekš veiktajām iemaksām speciālajā budžetā, ir šaurāka. Tas nozīmē, ka valstij daudz rūpīgāk ir jāvērtē un jāspēj noorganizēt atzīto sociālo tiesību principu īstenošanu normatīvajos aktos un dzīvē.

Ja valsts ir atzinusi, ka katrai personai ir tiesības saņemt tādu pensiju, kādu persona ir nopelnījusi ar savām sociālajām iemaksām un darba stāžu, tad valstij ir jāspēj garantēt šī principa ievērošanu, saprātīgi piemērojot rīcības brīvības iespējas.

Konkrētajā gadījumā ir konstatējams, ka valsts pilnā mērā nespēj garantēt šī principa ievērošanu attiecībā uz pensionāriem, kuriem pensijas kapitāls un sākuma kapitāls ir samazināts ar negatīvo kapitāla indeksu, jo normatīvajos aktos nav šāda mehānisma. Minēto personas tiesību ierobežojumu kā personas pamattiesību ierobežojumu valstij, pamatojoties uz sociāli atbildīgas valsts principu, ir pienākums adekvāti kompensēt nākotnē. Pirmkārt, izstrādājot šādu mehānismu, otrkārt, iestrādājot to normatīvajos aktos, treškārt, katru gadu izvērtējot valsts finansiālas iespējas šo mehānismu iedzīvināt.

http://data.csb.gov.lv/Menu.aspx?selection=Sociala\Ikgad%C4%93jie+statistikas+dati\Iedz%C4%ABvot%C4%81ji\Iedz%C4%ABvot%C4%81ji+C+Mirst%C4%ABba&tablelist=true&px_language=lv&px_type=PX&px_db=Sociala&rxid=cdbc978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0 (aplūkots 27.03.2014.).

⁶⁸ Sk. Satversmes tiesas 2013.gada 13.februāra sprieduma lietā Nr.2012-12-01 9.1.punkts, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.), sk. arī likumprojekta „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām” anotāciju, http://helios-web.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP1377_0 (aplūkots 27.03.2014.).

Tiesībsarga skatījumā, šādā mehānisma neesamība nav attaisnojams tikai ar nepieciešamību nodrošināt pensiju sistēmas ilgtspēju kopumā, jo, kā jau tika konstatēts, Satversmes 109.pants viennozīmīgi pieprasa, ka valsts (likumdevējs) nevar atteikties nodrošināt sociālo tiesību efektīvu īstenošanu un tas Satversmes tiesas skatījumā ir viens no kritērijiem, kuram obligāti ir jāizpildās, nodrošinot 109.panta īstenošanu⁶⁹.

Nemot vērā minēto, secināms, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.pantā un pārejas noteikumu 13.punktā paredzētais kapitāla indeksa piemērošanas mehānisms attiecībā uz konkrētu indivīdu neatbilst Satversmes 109.panta noteikumiem.

5. Pienākums vērtēt kapitāla indeksa piemērošanas atbilstību citām Satversmē garantētajām pamattiesībām

Satversmes tiesa savā judikatūrā cita starpā ir atzinusi, ka, sociālo tiesību īstenošanā ir jāievēro arī vispārējie tiesību principi, kas veido personas un valsts tiesisko attiecību pamatu⁷⁰. Arī Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments ir atzinis, ka ieviešanās valsts sociālo tiesību politikas īstenošanā ir iespējama vienīgi gadījumos, kad, pieņemot konkrēto lēmumu, valsts pārvaldes darbībā tiek pieļauts vienlīdzības, patvaļas aizlieguma, tiesiskās paļāvības vai citu vispārējo tiesību principu pārkāpums⁷¹.

No sadaļas par kapitāla indeksa piemērošanas atbilstību Satversmes 109.pantam ir identificējami vēl trīs pamattiesību bloki, kuru tvērumā ir vērtējamas kapitāla indeksa piemērošanas sekas:

- 1) Satversmes 105.panta tvērumā kā īpašuma tiesību ierobežojums;
- 2) Satversmes 91.panta tvērumā kā vienlīdzības principa iespējamais pārkāpums;
- 3) Satversmes 1.panta tvērumā kā tiesiskās paļāvības principa ierobežojums.

6. Kapitāla indeksa tiesisko seku izvērtējums Satversmes 105.panta tvērumā

6.1. Tiesības uz pensiju Satversmes 105.panta tvērumā

Satversmes 105.pants paredz, ka ikvienam ir tiesības uz īpašumu. Īpašums nedrīkst tikt izmantots pretēji sabiedrības interesēm. Īpašuma tiesības var ierobežot vienīgi saskaņā ar likumu. Īpašuma piespiedu atsavināšana sabiedrības vajadzībām pieļaujama tikai izņēmuma gadījumā uz atsevišķa likuma pamata pret taisnīgu atlīdzību.

Tiesības uz pensijas izmaksu neatkarīgi no pensijas piešķiršanas datuma vai finansēšanas avota ietilpst Satversmes 105.panta pirmajā teikumā ietvertā jēdziena „īpašums” saturā⁷². Šajā sakarā Satversmes tiesa ir secinājusi, ka ar likumu „Par valsts pensijām” izveidotā pensiju sistēma ir „īpašumu” veidojoša. Tā balstās uz principu, ka

⁶⁹ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 8.novembra sprieduma lietā Nr.2006-04-01 8.punkts, <http://likumi.lv/doc.php?id=243329> (aplūkots 10.03.2014.).

⁷⁰ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 8.novembra sprieduma lietā Nr.2006-04-01 8.punkts, <http://likumi.lv/doc.php?id=243329> (aplūkots 10.03.2014.).

⁷¹ Augstākās tiesās Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 21.novembra spriedums, www.at.gov.lv/files/uploads/files/archive/department3/.../ad120407_1.doc (aplūkots 24.02.2014.). No 2014.gada 1.janvāra Augstākās tiesās Senāta Administratīvo lietu departaments ir pārdēvēts par Augstākās tiesās Administratīvo lietu departamentu.

⁷² Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 8.jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-01-01 20. un 21.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=243329> (aplūkots 10.03.2014.).

dalībnieks izdarījis iemaksas noteiktos fondos, kuros šai personai veidojas noteikta daļa. Pie tam tās apmēru jebkurā brīdī var konstatēt⁷³.

Tāpat Satversmes tiesa ir atzinusi: lai noteiktu, vai apstrīdētais regulējums skar tiesības uz īpašumu, jāizvērtē pensiju piešķiršanas sistēmas raksturs. Vērtējot tiesības uz pensiju īpašuma tiesību kontekstā, jāņem vērā, ka Latvijas pensiju sistēma veido saikni starp iemaksu un pensijas apmēru. Šī sistēma nevis ļauj cerēt, ka persona saņems materiālu atbalstu, kas būs atkarīgs no apstākļiem pensijas saņemšanas laika, bet gan rada tiesības paļauties uz to, ka pensijas apmēru noteiks veiktās iemaksas atbilstoši normatīvajos aktos regulētajai pensiju aprēķināšanas shēmai. Pensiju sistēmai jāspēj nodrošināt pensiju atbilstoši apmēram, kādā persona šajā sistēmā līdzdarbojusies, taču nepārdomāti vai sasteigti lēmumi apdraud pensiju sistēmas ilgtspēju un līdzsvarotu pastāvēšanu⁷⁴. Šī sistēma orientē personas uz aktīvu darbību un rūpēm par regulārām iemaksām savā pensiju kapitāla kontā.

Satversmes tiesas spriedumos, analizējot tiesībām uz pensiju īpašuma aspektā, ir rodams arī atsauces uz Eiropas Cilvēktiesību tiesa judikatūras atziņām, kā arī citu valstu pieredzi. Piemēram, tiesības uz pensiju kā īpašumu ir atzītas Vācijā un Lietuvā. Savukārt Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir norādījusi, ka mūsdienu demokrātiskā valstī daudzi indivīdi visu savu dzīvi vai daļu no tās ir pilnīgi atkarīgi no sociālā nodrošinājuma un sociālās apgādes. Daudzu valstu tiesību sistēmas noteic, ka šādam personām nepieciešams garantēt noteiktas pakāpes drošību, ka arī paredz izmaksāt šīm personām pabalstus saskaņā ar likumu. Gadījumā, ja indivīdam nacionālajā tiesību sistēmā ir paredzēta novērtējama tiesība uz sociālo apgādi, šādas intereses nozīmīgums ir jāatspoguļo, piemērojot Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas Pirmā protokola 1.pantu, kas paredz tiesības uz īpašumu un tā ierobežošanas nosacījumus⁷⁵.

Minētās atziņas tiešā veidā sasaucās ar Satversmes 109.panta kontekstā analizēto valsts pienākumu nodrošināt pensijas apmēru atbilstoši principam – personai pienākas tas, ko tā ir nopelnījusi. Satversmes 105.pants personai rada tiesisko paļāvību uz minētā pienākuma izpildīšanu.

6.2. Satversmes 105.pantā paredzēto tiesību vērtēšanas robežas sociālo tiesību kontekstā

Vērtējot kādas tiesību normas atbilstību Satversmes 105.pantam, nepieciešams ņemt vērā to, vai lieta skar arī sociālo tiesību jomu. Ja lieta minēto jomu skar, tad vienlaikus ir atzīstams, ka pieteikuma iesniedzēja tiesības un tiesiskās intereses nevar tikt aizsargātas tādā pašā mērā, kā tas būtu gadījumā, ja ierobežotas būtu īpašuma tiesības to „klasiskajā” izpratnē⁷⁶. Bez tam Satversmes tiesa ir arī atzinusi, ka attiecībā uz īpašuma tiesībām sociālo tiesību jomā valstij ir piešķirama plaša rīcības brīvība, jo arī

⁷³ Sk. Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lieta Nr. 2001-02-0106 2.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁷⁴ Sk. Satversmes tiesas . 01.12.2010.gada 1.decembra sprieduma lietā Nr.2010-21-01 17.punktu, Satversmes tiesas 2007. gada 8. jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-01-01 20. punktu un 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 23.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁷⁵ Sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lieta Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 5.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.), kā arī *Stec and Others v. The United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006, § 51

⁷⁶ Sk. Satversmes tiesas 2007.gada 8.jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-01-01 20. un 21.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

Satversmes 105.pantā noteiktās tiesības vēl negarantē noteiktu pensijas apmēru un tās var ierobežot. Satversmes 105. pants attiecībā uz pensijām personai nodrošina mazāku tiesību aizsardzības apjomu nekā Satversmes 109.pants⁷⁷.

No Satversmes 105.panta izriet, ka tiesības uz īpašumu nav absolūtas. Tās var tikt ierobežotas. Šīs pārbaudes lietas ietvaros kapitāla indeksa piemērošanas sekas (jeb likumā „Par valsts pensijām” 12.pantā un pārejas noteikumu 13.punktā paredzētais kapitāla indeksa piemērošanas regulējuma radītās sekas) ir jāvērtē gan kā ierobežojums, kas noteikts sociāli tiesiskajās attiecībās tādēļ, lai nodrošinātu valsts budžeta un pašvaldību budžetu veidošanu, gan arī kā ierobežojums konkrētas personas tiesībām uz īpašumu.

Lai izvērtētu normatīvā akta ierobežojuma konstitucionalitāti jeb apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105.pantam, jānoskaidro:

- 1) vai tas ir noteikts ar likumu,
- 2) vai tas ir noteikts leģitīma mērķa aizsardzībai un
- 3) vai tas atbilst samērīguma principam⁷⁸.

Konstatējot leģitīmo mērķi, nepieciešams izvērtēt ierobežojuma atbilstību samērīguma principam. Lai noskaidrotu, vai attiecīgais ierobežojums ir samērīgs, Satversmes tiesa savā prakse ir vērtējusi:

- 1) vai izmantotie līdzekļi ir piemēroti leģitīma mērķa sasniegšanai;
- 2) vai mērķi nevar sasniegt ar citiem, indivīda tiesības un likumīgas intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem;
- 3) vai labums, ko gūst sabiedrība, ir lielāks par indivīdam nodarītajiem zaudējumiem.

Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska⁷⁹.

6.3. Kapitāla indekss kā tiesību uz īpašumu ierobežojums

Vērtējot jautājumu, vai kapitāla indeksa piemērošana ir noteikta ar likumu, ir konstatējams, ka kapitāla indeksa piemērošanu paredz spēkā esošā likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmā daļa. Tā nosaka, ka vecuma pensiju aprēķina pēc šādas formulas: $P = K / G$, kur (..) „K” ir apdrošinātās personas pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus.

Kapitāla indeksa piemērošana noteikums vēsturiski šīs normas ietvaros ir bijis kopš tās pieņemšanas.

Pensijas kapitāla aktualizēšanas un apdrošināšanas iemaksu algas indeksu aprēķināšanas kārtību nosaka Ministru kabinets (..).

Minētajā tiesību normā likumdevējs ir iestrādājis vispārējo pensijas aprēķināšanas kārtību atbilstoši pensiju reformas ietvaros definētajiem principiem. Viens no principiem paredzēja uzskaitīt personas kontā sociālās apdrošināšanas iemaksas pēc 1996.gada

⁷⁷ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 20.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁷⁸ Sk. Satversmes tiesas 2007. gada 8. jūnija sprieduma lietā Nr. 2007-01-01 20. un 21.punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=243329> (aplūkots 10.03.2014.).

⁷⁹ Sk. piemēram, Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lieta Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1. punktu un 2004. gada 27.jūnija sprieduma lieta Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 3.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

1.janvāra. Tā kā viens no pensiju reformas mērķiem bija ieviest mehānismu, ar kuru līdzsvarot valsts finanšu iespējas ar valsts uzņemtajām saistībām pret sociāli apdrošinātajām personām, tad tiesību normā likumsakarīgi arī ir paredzēts valsts politiskās rīcības brīvības ietvaros izraudzīta līdzekļa – kapitāla indeksa, piemērošana, aktualizējot pēc 1996.gada 1.janvāra personu uzkrāto sociālās apdrošināšanas iemaksu kapitālu.

Ņemot vērā minēto, viennozīmīgi ir konstatējams, ka likumdevējs ar likumu ir noteicis kapitāla indeksa piemērošanas noteikumus attiecībā uz pensijas kapitālu, kas ir veidojies pēc 1996.gada 1.janvāra (sākoties pensiju reformai). Pārbaudes lietā nav konstatēti apstākļi, kas varētu liecināt, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.pants ir pieņemts un stājies spēkā, neievērojot Satversmē noteikto kārtību.

Kā jau tika norādīts šajā atzinumā, tad praksē ar kapitāla indeksiem tiek aktualizēts arī sākuma kapitāls (rādītājs „Ks”).

Saskaņā ar spēkā esošā likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punktu pārejas periodā, kad valsts pensija tiek aprēķināta saskaņā ar šā likuma 12.panta pirmās daļas noteikumiem, ņemami vērā šādi noteikumi:

apdrošināšanas periods līdz 1995.gadam (ieskaitot) tiks kreditēts ar sākuma kapitālu (Ks), ko var palielināt ar turpmākām iemaksām saskaņā ar šā likuma 12.panta pirmās daļas noteikumiem:

$$Ks = Vi \times As \times 0.2$$

As - apdrošināšanas stāžs par periodu līdz 1995.gadam (ieskaitot),

Vi - gada vidējā apdrošināšanas iemaksu alga, kas ar 1997.gadu, ņemot vērā pensijas kapitāla gada pieaugumu, ir piemērojama 1996.gada iemaksu algu līmenim.

Atkarībā no pensijā aiziešanas laika (..) vidējā apdrošināšanas iemaksu alga nosakāma šādā veidā:

Aizejot pensijā: (..) 2000.gadā un turpmākajos gados — Vi ir apdrošinātās personas 48 mēnešu vidējā apdrošināšanas iemaksu alga laika periodā no 1996.gada līdz 2000.gadam. Ja šajā periodā apdrošināšanas iemaksas ir veiktas mazāk par 48 mēnešiem, vidējā apdrošināšanas iemaksu alga nosakāma, dalot apdrošināšanas iemaksu algu summu ar 48. (..)

Pārejas periodā vecuma pensija aprēķināma pēc šādas formulas:

$$P = \frac{Ks + K}{G}$$

P - gada pensija, kuras divpadsmitā daļa ir mēneša pensija;

Ks - sākuma kapitāls, kas noteikts šā punkta otrajā daļā;

K - pensijas kapitāls, kas noteikts šā likuma 12.panta pirmajā daļā;

G - laikposms (gados), par kuru no pensijas piešķiršanas gada tiek plānota vecuma pensijas izmaksa.

No minētās tiesību normas izriet, ka tajā tiešā tekstā nav paredzēts noteikums, ka, aprēķinot sākuma kapitālu, tiek piemērots kapitāla indekss. Līdz ar to no gramatiskā viedokļa pirmšķietami var secināt, ka likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkts neparedz sākuma kapitāla aktualizāciju ar kapitāla indeksiem. Taču jāņem vērā, ka gramatiskā iztulkošanas metode ir tikai pirmā no iztulkošanas metodēm, un nav pareizi vadīties vienīgi pēc tiesību normas vārdiskās jēgas. Iztulkojot tiesību normu pēc

gramatiskās metodes, iegūtais rezultāts nav galīgs, un pēc citu iztulkošanas metožu pielietošanas tas ne vienmēr var tikt apstiprināts⁸⁰. Tādēļ tiesību teorijā tiek atzīts, ka, ja pēc gramatiskās iztulkošanas palikušas vairākas tiesību normas iespējamās nozīmes, tad šī norma jāskata kopsakarā ar pārējām tiesību normām, kas var tālāk sašaurināt pieļautās nozīmju alternatīvas. Ja arī tiesību normu tulkošana kopsakarā ar pārējām tiesību normām nenorāda uz vienīgo nozīmi, jānoskaidro, kādi bijuši normas radīšanas vēsturiskie apstākļi un mērķis⁸¹.

Nav šaubu, ka likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkts kapitāla indeksa piemērošanas kontekstā ir iztulkojams sistēmiski ar likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmo daļu.

No minēto tiesību normu spēkā esošajām redakcijām ir rodams savstarpējas kopsakarības saistībā ar Ministru kabineta noteikto pensijas kapitāla aktualizēšanas un kapitāla indeksa aprēķināšanas regulējumu. Proti, Noteikumi Nr.205 regulē gan pensiju kapitāla aktualizēšanu (6.punkts), gan sakuma kapitāla aktualizēšanu (8.punkts), gan arī kopējā aktualizētā pensijas kapitāla (K + Ks) aprēķināšanas kārtību (7.punkts).

No tā secināms, ka Ministru kabinets, izpildot likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā likumdevēja doto deleģējumu, ir uzskatījis, ka likumdevējs ar šo deleģējumu ir gribējis, lai tiktu aktualizēts gan pensijas kapitāls, kas ir veidojies pēc 1996.gada 1.janvāra, gan sakuma kapitāls, kas ir veidojies līdz 1995.gada 31.decembrim.

Tomēr minētais tiesiskais regulējums pats par sevi vēl neliecina, ka likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkta ietvaros paredz sākuma kapitāla aktualizāciju ar kapitāla indeksiem, jo ir jānoskaidro, vai Ministru kabinets ir pareizi realizējis likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā paredzēto likumdevēja deleģējumu. No likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas, pirmkārt viennozīmīgi izriet, ka ar kapitāla indeksu aktualizē tikai pensijas kapitālu. Otrkārt, minētajā tiesību normā iekļautais deleģējums *expressis verbis* paredz noteikt kapitāla indeksa piemērošanas kārtību tikai „pensiju kapitālam”, ar kuru viennozīmīgi saprotams rādītājs „K”. Treškārt, izdotie Noteikumi Nr.205 ir pamatoti tikai ar likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmo daļu. Līdz ar to no gramatiskās un sistēmiskā viedokļa pirmšķietami var secināt, ka Ministru kabinets nav ievērojis likumdevēja deleģējuma robežas.

Vērtējot Ministru kabineta deleģējuma realizāciju, cita starpā ir analizējams likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas vēsturiskā attīstība un tās mērķis, kā arī tās kopsakarības ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkta redakciju.

Analizējot likuma „Par valsts pensijām” 12.pantu vēsturiskajā griezumā, konstatējams, ka tā pirmajā daļā paredzētais noteikums par pensijas kapitāla aktualizāciju ar kapitāla indeksu kopš minētā likuma stāšanās spēkā 1996.gada 1.janvārī redakcionāli ir mainījies vairākas reizes, no kurām normas redakcija saturiski ir būtiski mainījusies trīs reizes:

- sākotnējā likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas redakcija paredzēja, ka (..) apdrošinātās personas pensijas kapitāls, ko veido šīs personas personīgajā kontā reģistrētā apdrošināšanas iemaksu summa un

⁸⁰ Sk. Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra spriedums lietā Nr. 2010-40-03 6.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2010_40_03.htm (aplūkots 10.03.2014.).

⁸¹ Sk. Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: zv. adv. J.Neimanis, 2004, 157.–158.lpp.

- ikgadējais kapitāla pieaugums. Pensijas kapitāls ir atkarīgs no apdrošināšanas iemaksu algas indeksa, ko nosaka Labklājības ministrija (..);
- likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas redakcija, kas tika grozīta ar 2006.gada 2.novembra likumu, kas stājās spēkā 2007.gada 1.janvārī, paredzēja, ka (..) apdrošinātās personas pensijas kapitāls, ko veido šīs personas personīgajā kontā reģistrētā apdrošināšanas iemaksu summa un ikgadējais kapitāla pieaugums. Pensijas kapitāls ir atkarīgs no apdrošināšanas iemaksu algas indeksa. Pensijas kapitāla aktualizēšanas un apdrošināšanas iemaksu algas indeksu aprēķināšanas kārtību nosaka Ministru kabinets (..);
 - likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas spēkā esošā redakcija (spēkā no 2012.gada 18.jūlija), paredz, ka (..) apdrošinātās personas pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus. Pensijas kapitāla aktualizēšanas un apdrošināšanas iemaksu algas indeksu aprēķināšanas kārtību nosaka Ministru kabinets (..).

No minētā secināms, ka:

-) no 1996.gada 1.janvāra līdz 2007.gada 1.janvārim likumdevējs deleģējumu noteikt kapitāla indeksu bija devis Labklājības ministrijai, un kopš 2007.gada 1.janvāra - Ministru kabinetam.

-) atšķirībā no spēkā esošās likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas redakcijas, visas vēsturiskās redakcijas definēja, no kā sastāv pensijas kapitāls (jeb kas to veido), proti, vēsturiskā norma noteica, ka to veido personas personīgajā kontā reģistrētā apdrošināšanas iemaksu summa un ikgadējais kapitāla pieaugums. Un papildus minētajam norma atrunāja, ka pensijas kapitāls ir atkarīgs no kapitāla indeksa.

-) spēkā esošā likuma „Par valsts pensijām” 12.panta redakcija (t.i., redakcija, kas spēkā kopš 2012.gada 18.jūlija) atšķirībā no vēsturiskajām redakcijām ir redakcionāli manīta, proti - normā vairāk netiek apzināti definēti, ka pensiju kapitāls sastāv papildus no „ikgadējā kapitāla pieauguma”. Citiem vārdiem sakot, no normas redakcionāli ir izslēgts jēdziens „ikgadējais kapitāla pieaugums”.

Līdz ar to ir konstatējams, ka no vēsturiskās likuma „Par valsts pensijām” 12.panta redakcijas izslēgtais jēdziens "pensijas kapitāla gada pieaugums" veido kopsakarību ar spēkā esošās likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkta saturu. Proti, pārejas noteikumu 13.punkta spēkā esošajā redakcijā ir konstatējams līdzīgs jēdziens – „pensijas kapitāla gada pieaugums", kas tiek ņemts vērā, aprēķinot gada vidējo apdrošināšanas iemaksu algu (rādītāju Vi).

Ņemot vērā minēto, ir būtiski noskaidrot, ko pēc būtības nozīmē minētie jēdzieni.

No likuma "Par valsts pensijām" izriet, ka pensijas kapitāla pieaugums var veidoties vienīgi uz pozitīvo un ar katru gadu pieaugošo kapitāla indeksu rēķina. Cits kapitāla ikgadējā pieauguma nodrošināšanas līdzeklis likumā "Par valsts pensijām" nav konstatējams. Līdz ar to, kaut arī vārdiski jēdzieni „ikgadējā kapitāla pieaugums” un „pensijas kapitāla gada pieaugums” ir formulēti atšķirīgi, tomēr pēc būtības tie apzīmē vienu rezultātu, kas ir atkarīgs no kapitāla indeksa.

Tādējādi secināms, ka, lai arī likuma "Par valsts pensijām" pārejas noteikumu 13.punktā tiešā tekstā nav paredzēts, ka sākuma kapitāls ir aktualizējams ar kapitāla indeksiem, tomēr no normas formulējama izriet, ka likumdevēja griba ir bijusi aktualizēt arī sākuma kapitālu ar kapitāla indeksiem.

Attiecīgi ir secināms, ka, kaut arī likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā paredzētais deleģējums ir formulēts neviennozīmīgi, tomēr, ņemot vērā likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkta saturu, ir pamats secināt, ka Ministru kabinets pēc būtības nav pārkāpis pilnvarojuma robežas. Šāds secinājums atbilst arī Satversmes tiesas atziņai, ka „ar likumdevēja pilnvarojumu izpildvarai jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķi.”⁸²

Papildus minētajiem secinājumiem, jāatzīst, ka likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punkts un 12.panta pirmajā daļā formulētais deleģējums attiecībā uz sākuma kapitāla aktualizāciju ar kapitāla indeksu ir uztverams ļoti neviennozīmīgi, tādējādi neveicinot nepārprotamu un vienveidīgu normatīvo aktu izpratni sociālo tiesību jomā, kura ir svarīga lielai daļai Latvijas iedzīvotāju. Šāda tiesību nomu neviennozīmība neatbilst tiesiskas valsts principam, no kura izriet prasība par likumu skaidrību un noteiktību. Tiesību normas, kuras ir neskaidras, nesaprotamas (..) un nenoteiktas, nesasniedz to mērķi. Savukārt tiesību normu sistēma, kurā normu adresāts neorientējās, noved pie tiesiskās nedrošības⁸³.

Vērtējot, kapitāla indeksa piemērošanas leģitīmo mērķi, jānorāda, ka šīs pārbaudes lietas ietvaros jau ir konstatēts, ka kapitāla indeksa piemērošanai pensiju kapitāla un sākama kapitāla aktualizēšanai ir leģitīms mērķis, proti, koriģēt valsts saistību apmēru attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes, tādējādi, panākot līdzsvaru starp valsts finanšu iespējām un valsts uzņemtajām saistībām pret sociālo apdrošinātajām personām un nodrošinot finansiāli stabilu un ekonomiski pamatotu ilgtspējīgu pensiju sistēmu.

Taču, jāņem vērā, ka minētais mērķis tiesiskā valstī nevar būt pašmērķis. Jāatceras, ka valsts, realizējot šo mērķi, vienlaikus realizē un nodrošina citas cilvēka pamattiesības, t.i., valstij obligāti ir jāizpilda tai ar Satversmes 1. un 109.pantu uzlikto pienākumu - ievērot vispārējos tiesību principus, kas veido personas un valsts tiesisko pamatu⁸⁴. Ja valsts to nenodrošina, tad var uzskatīt, ka tā neizmanto visus tai pieejamos līdzekļus sociālo tiesību īstenošanā⁸⁵.

Ņemot vērā minēto, ir secināms, ka kopējā pensijas kapitāla aktualizācija ar kapitāla indeksa piemērošanu ir noteikta leģitīma mērķa aizsardzībai ar nosacījumu, ja tiek ievērotas citas personas pamattiesības.

Vērtējot, vai noteiktais kopējā pensijas kapitāla aktualizācijas mehānisms atbilst samērīguma principam, ir jānoskaidro, vai likuma „Par valsts pensijām” paredzētā mehānisma realizācija ir piemērota leģitīma mērķa sasniegšanai.

Līdzeklis, ar kuru tiek koriģēts valsts saistību apmērs attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes, ir skaitliski izteikts kapitāla indeksa koeficients, kuru nosaka objektīvi sociāli ekonomiskie procesi valstī un kuru piemēro pensijas

⁸² Sk. Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra lēmumu lietā Nr. 2010-40-03, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2010_40_03.htm (aplūkots 10.03.2014.).

⁸³ Sk. Jānis Neimanis, Ievads tiesībās. Rīga: zv.adv.J.Neimanis, 2004., 80.lp.; par tiesiskās noteiktības un drošības prasībām skat arī Jānis Pleps, Pienācīgā kārtā pieņemts likums – saturs un izpratne, Bīriņu 2013.gada Konstitucionālas tiesībpolitikas semināra materiāls (nepublicēts), 105., 107.lpp.

⁸⁴ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-13 16.1.punktu, www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-10-03.rtf (aplūkots 27.03.2014.).

⁸⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības A.Kovaļevska, 109.panta komentārs, 561.lpp.,

kapitālam un sākuma kapitālam. Atkarībā no koeficienta rādītāja valsts saistību apmērs pret personu vai nu tiek samazināts, tādējādi ietaupot un sabalansējot valsts speciālā budžeta līdzekļus, vai arī palielināts.

No pārbaudes lietas materiāliem ir konstatējams, ka šis mehānisms pensiju sistēmas kopējās ilgtspējas ietvaros darbojās. Pārbaudes lietas ietvaros arī ir secināts, - tiesībsarga kompetences ietvaros nav apšaubāms valsts politiskās rīcības brīvības ietvaros izvēlētais pensiju kapitāla indeksa veidošanas un piemērošanas modelis, ja vien tas nav pretrunā citām cilvēka pamatbrīvībām.

No minētā izriet, ka nav pamata apšaubīt izvēlēta līdzekļa piemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai, kas attiecās uz Latvijas pensiju sistēmas kopējās ilgtspējas nodrošināšanu.

Taču, tā kā kopējā pensijas kapitāla aktualizācijas mehānismam leģitīmā mērķa sasniegšanas ietvaros cita starpā ir jāatbilst Satversmes 105.pantā garantētajām īpašuma tiesībām, ir jānoskaidro, vai ar kapitāla indeksa piemērošanu tās tiek ierobežotas.

Šīs pārbaudes lietas ietvaros ir konstatēts, ka negatīva kapitāla indeksa piemērošana (t.i., koeficienta, kas ir mazāks par „1” piemērošana) samazina konkrētas personas kopējo pensijas kapitālu un tādējādi arī pensijas gala apmēru. Tas attiecīgi indivīdam ierobežo tiesības saņemt pensiju atbilstoši apmēram, kādā persona pensiju sistēmas pirmajā līmenī, ir līdzdarbojusies. Tā kā ir atzīts, ka personas tiesības uz pensiju ir īpašums, tad ir pamats secināt, ka negatīva kapitāla indeksa piemērošanas rezultātā personas tiesības uz īpašumu tiek ierobežotas.

Vērtējot, vai likumā „Par valsts pensijām” ir paredzēti kompensējošie mehānismi negatīvo kapitāla indeksu seku, - īpašuma tiesību ierobežojumam, novēršanai, būtiski ņemt vērā, ka pensiju sistēmas kopējās ilgtspējas nodrošināšanas labad, it īpaši ekonomiskās krīzes apstākļos, nav apšaubāma šāda īpašuma tiesību ierobežojuma iespējamība un nepieciešamība. Tāpat nav apšaubāms, ka noteiktu laika posmu ekonomiskās krīzes apstākļos valstij ir tiesības Satversmes 109.panta ietvaros šādu ierobežojumu noteikt un pat nepieciešamības gadījumā cilvēkiem izmaksāt tikai sociālā nodrošinājuma minimumu. Taču šāds ierobežojums nevar būt noteikts neatgriezeniski uz visu cilvēka mūžu un bez iespējas kompensēt īpašuma tiesību ierobežojumus, kas radušies no personas neatkarīgu apstākļu rezultātā. Neatgriezenisks īpašuma tiesību ierobežojums nonāk pretrunā sociāli atbildības un tiesiskas valsts principam.

Šīs pārbaudes lietas ietvaros jau ir secināts, ka likumā „Par valsts pensijām” nav paredzēts tieši šī ierobežojuma novēršanai speciāls, visaptverošs un efektīvs mehānisms. Vienlaicīgi šīs pārbaudes lietas ietvaros jau ir konstatēts, ka arī citi likumā „Par valsts pensijām” paredzētie mehānismi - ikgadējā pensiju indeksācijas indekss, "G" koeficients un likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 41.punkta kompensācija, pēc būtības nav izmantojami kā negatīvo kapitāla indeksu seku kompensācijas līdzekļi (sk. šī atzinuma 4.6.apakšodaļu).

Ņemot vērā minēto un apstākli, ka negatīvais kapitāla indekss veidojas no personas gribas neatkarīgi un uz objektīvu apstākļu pamata, ņemot vērā, ka personai pašai nav iespēju mainīt negatīvā kapitāla indeksa ietekmi un sekas, ņemot vērā, ka personas tiesības saņemt pensiju atbilstoši apmēram, kādā persona pensiju sistēmas pirmajā līmenī, ir līdzdarbojusies, tiek ierobežotas neatgriezeniski, ņemot vērā, ka valsts nav izveidojusi efektīvu un visaptverošu mehānismu kā novērst attiecīgo personas īpašuma tiesību ierobežojumu, ir pamats atzīt, ka, kaut arī izvēlētais līdzeklis (jeb

izveidotais pensiju kapitāla un sākuma kapitāla aktualizācijas mehānisms) vispārīgi attaisno leģitīmā mērķa sasniegšanu Latvijas pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanas kontekstā, tomēr tā nepilnīgums ir atzīstams par personas īpašuma tiesības nesamērīgi ierobežojošu.

Līdz ar to, tā kā leģitīmā mērķa sasniegšanai izraudzītais līdzeklis nenodrošina Satversmes 105.pantā paredzētās personas tiesības un tā kā normatīvajos aktos nav noregulēti adekvāti minētos ierobežojumus kompensējoši mehānismi, tad ir pamats atzīt, ka likumdevēja izraudzītais līdzeklis nesasniedz izvirzīto leģitīmo mērķi pilnā apmērā.

Ņemot vērā minēto secinājumu, vairs nav nepieciešams vērtēt nosacījumu par labumu, ko gūst sabiedrība, ar indivīdam nodarītajiem zaudējumiem.

Apkopojot secināto, atzīstams, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā vārdi „pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus” un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā vārdi „ņemot vērā pensijas kapitāla gada pieaugumu” neatbilst Satversmes 105.panta pirmajam teikumam.

7. Kapitāla indeksa tiesisko seku izvērtējums Satversmes 91.panta tvērumā

7.1. Vienlīdzības principa izpratne sociālo tiesību kontekstā

Kā jau šīs pārbaudes lietas ietvaros tika minēts, kopējā pensiju kapitāla aktualizācija ar kapitāla indeksu cita starpā ir vērtējama no vienlīdzības aspekta, t.i., vērtējama minētās sistēmas atbilstība Satversmes 91.panta pirmajam teikumam, kas paredz, ka „visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā”.

Satversmes tiesas judikatūrā ir atzīts, ka 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 privilēģijām⁸⁶. Tiesiskās vienlīdzības princips liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Tomēr Satversmes 91.pantā nostiprinātais vienlīdzības princips nenozīmē nivelēšanu. Tas prasa vienādi izturēties tikai pret tām personām, kuras atrodas patiešām vienādos un salīdzināmos apstākļos. Līdz ar to vienlīdzības princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos apstākļos, ja tam ir objektīvs un saprātīgs pamats⁸⁷. Atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamata, ja tai nav leģitīma mērķa vai arī ja nav proporcionālas (samērīgas) attiecības starp izraudzītajiem līdzekļiem un nospraustajiem mērķiem⁸⁸.

Lai noskaidrotu, vai apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91.panta pirmajam teikumam, jānoskaidro, vai:

- personas ir vienādos un salīdzināmos apstākļos;

⁸⁶ Sk. Satversmes tiesas 2005.gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9.1.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁸⁷ Sk. Satversmes tiesas 2001.gada 3.aprīļa sprieduma lietā Nr.2000-07-0409 secinājumu daļas 1.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁸⁸ Sk. Satversmes tiesas 2002.gada 23.decembra sprieduma lietā Nr. 2002-15-01 secinājumu daļas 3.punktu, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

- apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi;
- atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips⁸⁹.

Arī vērtējot kapitāla indeksa sekas no Satversmes 91.pantā nostiprinātā vienlīdzības principa, ir jāņem vērā sociālo tiesību īpatnības.

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 iemesla⁹⁰.

Satversmes tiesas judikatūrā ir atzīts: 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 princips⁹¹.

Konkrētās pārbaudes lietas ietvaros ir runa par sociālā nodrošinājuma pakalpojumu, kura saņemšana tiešā veidā ir atkarīga no personas iepriekš veiktajām iemaksām speciālajā budžetā, līdz ar to valsts rīcības brīvība - vērtējama šaurāk.

7.2. Kapitāla indeksa vērtējums vienlīdzība principa kontekstā

Vērtējot kapitāla indeksa piemērošanu attiecībā uz sākuma kapitālu un pensijas kapitālu, ir konstatējams, ka tas rada atšķirīgu attieksmi attiecībā uz pensionāriem, kuriem saskaņā ar likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmo daļu un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktu valsts ir aprēķinājusi vecuma pensiju.

Atšķirīgās attieksmei ir saskatāmi vairāki pamati. Ir identificējams, ka atšķirīgā attieksme izpaužas tādējādi, ka katru gadu tiek noteikts un piemērots atšķirīgs kapitāla indeksa koeficients. Atšķirīgā situācija nonāk vienā noteiktā kalendārajā gadā pensionējušies pensionāri attiecībā pret pensionāriem, kuri ir pensionējušies citā kalendārajā gadā.

Vienas grupas vienojošās pazīmes ir gads, kurā persona pensionējas, un attiecīgajā gadā uz katras personas individuālo pensijas kapitālu piemērojamie kapitāla indeksi līdz šim pensionēšanās gadam. Grupu atšķirīgās pazīmes ir katrai grupai atšķirīgais pensionēšanās gads, kā arī attiecīgajā gadā uz katras personas individuālo pensijas kapitālu piemērojamie kapitāla indeksi līdz šim pensionēšanās gadam. Piemēram, personām, kuras pensionējās 2010.gadā, vienojošās pazīmes ir pensionēšanās laiks–2010.gads, un apstākļi, ka pensijas kapitāla aktualizēšanai ir piemēroti visi kapitāla indeksi līdz 2009.gadam (ieskaitot). Savukārt, piemēram, personām, kuras pensijā devušās 2012.gadā, vienojošās pazīmes ir – 2012.gads un piemērojamie visi kapitāla indeksi līdz 2011.gadam (ieskaitot) utt. Līdz ar to vecuma pensijas saņēmēji, kas ir pensionējušies 2010.gadā un 2012.gadā savstarpēji atrodas atšķirīgā situācijā. Pēc

⁸⁹ Sk. Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-13 13.3punkts, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=19> (aplūkots 11.03.2014.).

⁹⁰ Sk. Bossuyt M. Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint? // Human Rights Law Journal, Vol. 28, No. 9–12 (2007), pp. 325, 329.

⁹¹ Sk. Satversmes tiesas 2013. gada 17.februāra sprieduma lietā Nr. 2012-12-01 14.1.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums-2012_12_01.pdf (aplūkots 05.03.2014.).

analoģijas jebkura cita kalendārā gada pensionāri attiecībā pret citos kalendārajos gadiem pensionējušajām personām atrodas atšķirīgās situācijā.

No minētā secināms, ka būtībā atšķirīgā situācija starp minētajām pensionāru grupām izriet no valsts izveidotās pensiju sistēmas, t.i., pensiju sistēmā ieviestās pensionēšanās kārtības un pensijas apmēra noteikšanas kārtības, kas cita starpā paredz pensiju kapitāla aktualizāciju.

Kā jau šīs pārbaudes lietas ietvaros ir noskaidrots, peniju sistēma paredz vairākus principus, kuri ietekmē šīs atšķirīgās situācijas veidošanos. Pirmkārt, valsts noteiktā pensiju sistēma paredz, ka pensija tiek piešķirta vienreiz mūžā. Otrkārt, pensiju persona var pieprasīt jebkurā laikā bez termiņa ierobežojuma, tiklīdz radušās tiesības uz to⁹². Treškārt, pensiju sistēma paredz, ka pensionēšanās brīdī personas pensijas apmērs tiek samērots ar pensijas piešķiršanas brīža valsts finansālajām iespējām, vienlaicīgi paredzot, ka katram indivīdam ir tiesības saņemt pensiju proporcionāli viņa sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam.

Persona, kurai ir radušās tiesības doties vecuma pensijā, neatkarīgi no subjektīviem apsvērumiem vai objektīviem apstākļiem (piem., darba neesamība, iztikas līdzekļu neesamība), ir pakļauta minētajiem valsts noteiktās pensiju sistēmas noteikumiem. Proti, personai pensijas apmērs tiek noteikts atbilstoši tiem apstākļiem un situācijai, kas pastāv pensionēšanās gadā.

Kā jau šīs pārbaudes lietas ietvaros ir noskaidrots, nav apšaubāmas valsts tiesības izvēlēties pensiju kapitāla aktualizācijas metodi, tā iekļaujas valsts sociālās politikas rīcības brīvības ietvaros. Tāpat nav apšaubāmas valsts tiesības noteikt mehānismu, kas regulē vecuma pensiju ilgtspēju, un šādas sistēmas ieviešanai ir leģitīms mērķis - koriģēt valsts saistību apmēru attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes.

Kā viens no līdzekļiem minētā mērķa sasniegšanai tiek izmantots kapitāla indekss un tā piemērošana. Tā kā kapitāla indekss tiek veidots uz iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes aktuālo rādītāju pamata, kuri objektīvi katru gadu ir dažādi (katru gadu ir atšķirīgs nodarbināto skaits valstī un atšķirīgs veikto sociālo iemaksu apmērs), tad piemērojami kapitāla indeksi objektīvi ir dažādi skaitliski izteikti koeficienti, kuru piemērošana objektīvi rada arī atšķirīgu situāciju starp vienā noteiktā kalendārajā gadā pensionējušos pensionāru grupu un pensionāru grupu, kur personas ir pensionējušās citā kalendārajā gadā. Līdz ar to, ņemot vērā, ka kapitāla indeksa objektīvās realitātes dēļ principā nekad nevar būt vienādi, ir pamats atzīt, ka no saskaņā ar likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkta izrietošā atšķirīgā attieksme starp vienā noteiktā kalendārajā gadā pensionējušos pensionāru grupu un pensionāriem, kuri ir pensionējušies citā kalendārajā gadā ir attaisnojoša, ja vien kādai no pensionāru grupām kapitāla indeksa radītās sekas nepamatoti neierobežo Satversmē garantētās pamattiesības.

Tiesībsarga skatījumā, pastāvošā atšķirīgā attieksme starp vienā noteiktā kalendārajā gadā pensionējušos pensionāru grupu un pensionāriem, kuri ir pensionējušies citā kalendārajā gadā, ir atzīstama par pilnībā attaisnojošu tikai tad, ja pensionāru grupām, kurām viss pensijas kapitāls ir aktualizēts vismaz ar kapitāla indeksa koeficientu „1” vai lielāku koeficientu.

Piemērojot visam pensiju kapitālam kapitāla indeksu ar koeficientu „1” vai kapitāla indeksu, kas ir lielāks par „1”, valsts nešaubīgi pilnībā garantē taisnīgu uzņemto saistību

⁹² Sk. likuma „Par valsts pensijām” 8.pantu.

realizāciju pret sociālo iemaksu veicējiem. Proti, valsts pilnībā nodrošina pensiju sistēmā pastāvošā principa - vecuma pensijas apmērs ir proporcionāls attiecīgās personas sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam, realizāciju. Citiem vārdiem sakot, personai tiek nodrošinātas tiesības saņemt to, ko tā ir nopelnījusi.

Ja valsts personai spēj nodrošināt tiesības uz pensiju vismaz tajā apmērā, ko tā ir nopelnījusi, tad, kā jau šajā atzinumā ir secināts, valsts nodrošina indivīdam Satversmes 109.panta ietvaros paredzēto taisnīgumu un Satversmes 105.pantā nostiprinātās īpašuma tiesības.

Īstenojoties šim nosacījumam, tiesībsarga skatījumā, nav saprātīga pamata vērtēt atšķirīgo attieksmi, kas veidojās starp personu grupām, kurām viss kapitāla indeksi tiek aktualizēti ar atšķirīgiem kapitāla indeksiem, kas ir lielāki par koeficientu „1”, pirmkārt, tāpēc, ka personas intereses tiktu nodrošinātas atbilstoši taisnīgumam, līdz ar to arī atbilstoši Satversmes 105. un 109.panta prasībām. Otrkārt, kā jau tika atzīmēts, kapitāla indeksu atšķirības pamatā tomēr ir ekonomiskie rādītāji, kuru objektīvās realitātes dēļ principā nekad nevar būt vienādi.

Taču Latvijas valsts savā sociālajā politikā nav noteikusi kārtību, ka kapitāla indeksam mazākais koeficients var būt „1”. Valsts pieļauj, ka kapitāla indekss var veidoties arī negatīvs, kurš attiecīgi ir piemērojams.

Ja vērtē līdzšinējo praksi, tad redzams, ka tādas pensionāru grupas, kurām ir piemēroti indeksa koeficienti "1" vai lielāki ir pensionāri, kas pensionējušie no 1998. - 2009.gadam (ieskaitot)⁹³. Tātad var secināt, ka pensionāriem, kas pensionējušie no 1998. - 2009.gadam (ieskaitot), valsts ir nodrošinājusi tiesības uz vecuma pensijas apmēru, kas ir proporcionāls sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam, tādējādi garantējot Satversmes 105. un 109.pantā norādītās pamattiesības.

Taču personām, kas pensionējās 2010., 2011. un 2012. gadā (ieskaitot), viss kapitāla indekss ir ticis aktualizēts ar koeficientiem, kas ir mazāki par "1", tādējādi viennozīmīgi ierobežojot personas Satversmes 105. un 109.panta garantētās pamattiesības. Tāpat negatīvo kapitāla indeksu piemērošanas negatīvā ietekme ir jaušama pensionāriem, kuri ir pensionējušies 2013.gadā⁹⁴, tādējādi iespējams arī aizskarot minētās pamattiesības.

No minētā izriet, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā paredzētā kapitāla indeksa piemērošana veido atšķirīgu attieksmi starp:

- 1) pensionāriem, kuriem pensionējoties ir piemēroti tikai „pozitīvie” kapitāla indeksa koeficienti, t.i., ir piemērots koeficients „1” vai par koeficients, kas ir lielāks par „1”;
- 2) pensionāriem, kuriem pensionējoties ir piemērots „negatīvie” kapitāla indeksa koeficienti, t.i., ir piemērots koeficients, kas ir mazāks par „1”.

Atšķirīgās attieksmes pamatā ir valsts nevienādā attieksme, nodrošinot (realizējot) vecuma pensiju sistēmā atzīto principu, ka personas pensijas apmēram ir jābūt proporcionālam attiecīgās personas sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam.

⁹³ Sk. kapitāla indeksu tabulu pa gadiem atzinuma sākumā.

⁹⁴ Tiesa gan pārbaudes lietā minētajam apgalvojuma nav rasts uz aprēķiniem balstīts apspirinājums, tas ir balstīts uz apsvērumu, ka iepriekšējo gadu negatīvo kapitāla indeksu ietekme objektīvi saglabājas arī tad, ja pensionēšanās gadā tiek piemērots pozitīvs kapitāla indekss.

Vērtējot, vai šādi atšķirīgai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips, jānorāda sekojošais.

Kā jau šīs pārbaudes lietas ietvaros ir atzīts, šādam ierobežojumam ir leģitīms mērķis – nodrošināt pensiju sistēmas ilgtspēju, koriģējot valsts saistību apmēru attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes. Šī mērķa realizācijai, valsts savas rīcības brīvības ietvaros var ierobežot personas tiesības saņemt pensiju atbilstoši valsts definētajiem principiem, t.i., tiesības saņemt proporcionālo daļu atbilstoši personas ieguldījumam pirmajā pensiju līmenī.

Ievērojot minēto, ir noskaidrojams, vai ar šo pensijas kapitāla aktualizācijas mehānismu, t.i., piemērojot kapitāla indeksu, tiek ievērots samērīgums.

Samērīgums līdztiesības (vienlīdzības) principa kontekstā nozīmē, ka labumam, ko sabiedrība iegūst ar atšķirīgo attieksmi pret salīdzināmajām situācijām, ir jābūt lielākam nekā zaudējumam, ko cieš tās personas, kuras atrodas nelabvēlīgākajā no abām situācijām⁹⁵. Kā ir atzinusi Satversmes tiesa, analizējot apstrīdētās normas atbilstību samērīguma principam sociālo tiesību jomā, jāizvērtē gan likumdevēja izmantoto līdzekļu radītās sekas, proti – vai tiesību normas piemērošana nerada indivīda tiesībām un likumīgajām interesēm lielākus zaudējumus nekā tie labumi, kurus gūst sabiedrība, gan arī tas, vai likumdevējs nav pārkāpis no pamatlikuma izrietošās rīcības brīvības robežas⁹⁶.

Lai izvērtētu, vai pastāv saprātīgs līdzsvars starp nodrošinātajām sabiedrības interesēm un indivīda tiesību ierobežojumu (pamattiesību aizskārums), jānoskaidro:

- apstākļi, kuri dod pienesumu visas sabiedrības interesēm sakarā ar negatīvo kapitāla indeksu piemērošanu,
- indivīda tiesību ierobežojumu raksturu.

Sabiedrības ieguvums. Pirmkārt, negatīva kapitāla indeksa piemērošanas rezultātā tiek automātiski samazināti sociālā budžeta izdevumi. Otrkārt, tas valstij dod iespēju konsolidēt tekošā sociālā budžeta izdevumus, tādējādi stiprinot gan valsts saistību izpildes garantijas vismaz minimālā līmenī attiecībā uz esošajiem pensionāriem, gan arī uz nākotnes pensionāriem. Treškārt, tas samazina valsts slogu meklēt papildus finanšu līdzekļus sociālajam budžetam no valsts pamatbudžeta, kas ir paredzēts citu valsts funkciju realizācijai. Tādējādi, ceturtkārt, tiek stiprināta citu valsts funkciju izpildes nodrošināšana. Piektkārt, valstij vairs nav nepieciešams atgriezties pie to pensiju pārskatīšanas, kuru apmērs ir ticis ierobežots ar negatīvajiem kapitāla indeksiem, tādējādi veicinot visas sabiedrības labklājības nākotnē.

Personas tiesību ierobežojuma raksturs. Šīs pārbaudes lietas ietvaros ir konstatēts, ka pensionāriem, kuriem pensionējoties ir piemēroti negatīvie kapitāla indeksu koeficienti, valsts neatgriezeniski uz visu mūžu ir ierobežojusi Satversmes 109.pantā un 105.pantā garantētās pamattiesības, jo likums „Par valsts pensijām” neparedz šī ierobežojuma kompensējošu mehānismu. Ierobežojums tiek noteikts no viņu gribas neatkarīgu apstākļu dēļ. Uz šo personu rēķina tiek sabalansētas valsts saistības attiecībā pret pensionāriem un uzlabota visas sabiedrības labklājība.

⁹⁵Sk.: Levits E., Par tiesiskās vienlīdzības principu//Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 8.maijs, Nr. 68.

⁹⁶Sk.: 2006.gada 8.novembra Satversmes tiesas sprieduma Nr.2006-04-01, 19.punktu, <http://www.google.lv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.satv.ties.a.gov.lv%2Fupload%2F2006-04->

01.rtf&ei=UY4YU9L6I8e_ygOHyoLQBQ&usq=AFQjCNGsewWhKV4LjU3NmWPXPNTfpIo8w (aplūkots 06.03.2014.).

Sabiedrības ieguvuma un indivīda zaudējumu izvērtējums. Nav šaubu, ka ar personas noteikto ierobežojumu valsts var veikt pasākumus, kas ir visas sabiedrības interesēs. To nodrošināšanai ir pieļaujama un attaisnojama indivīda tiesību uz pensiju ierobežošana (uz tiesībām uz pensiju kā īpašumu), kā arī šo indivīdu nostādīšanai nevienlīdzīgā situācijā ar tiem pensionāriem, attiecībā uz kuriem ir piemēroti pozitīvie kapitāla indeksi, taču šāds attaisnojums ir iespējams un pieļaujams tikai pie noteiktiem nosacījumiem:

- 1) ja noteiktie ierobežojumi izriet no nelabvēlīgiem ekonomiskajiem apstākļiem;
- 2) ja tie tiek noteikti uz ekonomiskās krīzes (ekonomisko grūtību) periodu, tātad ja tie ir terminēti;
- 3) ja valsts atbilstoši sociāli atbildīgas valsts principam ir izveidojusi kompensējošu mehānismu, ar kuru ir iespējams novērst radušos nevienlīdzīgo situāciju.

Šādi nosacījumi izriet:

- gan no Satversmes tiesas judikatūras, kas paredz, ka (..) valsts garantētais sociālo tiesību nodrošinājuma apmērs var mainīties atkarībā no valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu apjoma. Tomēr neatkarīgi no ekonomiskās situācijas valstī likumdevējam ir saistošas Satversmē noteiktās personu pamattiesības⁹⁷;

- gan no vairākiem Latvijas valstī atzītiem tiesību principiem:

- 1) tas izriet no šīs pārbaude lietas ietvaros norādītā taisnīguma principa – valsts ir atzinusi, ka personai ir tiesības saņemt tādu pensiju, kādu tā ir nopelnījusi;
- 2) tas izriet no sociāli atbildīgas valsts pienākuma izveidot efektīvu pensiju sistēmu, kas paredz personas pamattiesību ievērošanas un nodrošināšanu un kas paredz regulāru sociālā nodrošinājuma sistēmas pārskatīšanu atkarībā no valsts finansiālās situācijas;
- 3) tas izriet no pienākuma nodrošināt personas tiesisko palāvību, ka valsts izveidos tādu sociālā nodrošinājuma sistēmu, kas garantēs minēto principa realizāciju, t.sk. arī pēc ekonomiskās krīzes vai kādu citu negatīvo finansiālo apstākļu izbeigšanās. Šajā sakarā jānorāda, ka Satversmes tiesa ir atzinusi, ka (..) ja valsts konkrēta veida pensiju ir paredzējusi likumā, tad Satversmes 109.pants prasa, lai valsts turpmākā rīcība attiecībā uz šo pensiju atbilstu tiesiskas valsts principiem (..) ⁹⁸.

Vērtējot minētos sabiedrības ieguvumus un personai nodarītos zaudējumus, jāatzīst, ka, kaut arī nav noliedzams sabiedrības kopējais labums kapitāla indeksa piemērošanas rezultātā, tomēr veids, ar kuru tas panākts ir nesamērīgs.

Neatgriezenisks pamattiesību ierobežojums uz visu mūžu un bez saprātīga kompensējoša mehānisma pats par sevi un it īpaši apstākļos, kad valsts citām salīdzinošā situācijā esošām personu garantē attiecīgās pamattiesības, ir atzīstams par būtisku pamattiesību aizsākumu. Savukārt būtisks pamattiesību aizskārums nevar kalpot par attaisnojumu minētajam sabiedrības ieguvumam, tā kā tas nonāk pretrunā tiesiskas valsts principam. Proti, valsts nevar attaisnot sabiedrības kopējās intereses ar neatgriezenisku pamattiesību ierobežojumu, kas noved pie acīmredzamas nevienlīdzības.

Tādējādi atzīstams, ka konkrētajā gadījumā nepastāv saprātīgs līdzsvars starp nodrošinātajām sabiedrības interesēm un indivīda tiesību ierobežojumu (pamattiesību

⁹⁷ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra sprieduma Nr.2009-43-01 23.punkts, <http://likumi.lv/doc.php?id=202522> (aplūkots 07.03.2014.).

⁹⁸ Sk. Satversmes tiesas 31.03.2010. sprieduma lietā Nr.2009-76-01 6.1.punkts., http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2009_76.htm (aplūkots 07.03.2014.).

aizskārumu). Proti, personas pamattiesību aizskārumš ir lielāks, nekā sabiedrības ieguvums.

Pastāvot minētiem apstākļiem nepārprotami ir konstatējams, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā paredzētā kapitāla indeksa piemērošanas sistēma rada neattaisnojošu nevienlīdzību starp pensionāriem, kuriem pensionējoties ir piemēroti „pozitīvie” kapitāla indeksa koeficienti, un pensionāriem, kuriem pensionējoties tika piemēroti „negatīvie” kapitāla indeksa koeficienti.

Tas savukārt nozīmē, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā vārdi „pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus” un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā vārdi „ņemot vērā pensijas kapitāla gada pieaugumu” neatbilst Satversmes 91.panta pirmajam teikumam.

8. *Par tiesiskās paļāvības principa ievērošanu*

Tiesiskās paļāvības princips ir nesaraucjami 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 piešķirusi⁹⁹.

Tiesiskās paļāvības princips cita starp 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 nodrošināšanu¹⁰⁰.

⁹⁹ Sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.2. punktu, <http://likumi.lv/doc.php?id=60427> (aplūkots 11.03.2014.) un 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 21. punktu,

http://www.google.lv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.satv.tiesa.gov.lv%2Fupload%2F2006-04-01.rtf&ei=IcAeU_n-I6G_ygOD-4KwBg&usq=AFQjCNGsewWhKVa4LjU3NmWPXPNTfpIo8w (aplūkots 11.03.2014.).

¹⁰⁰ Sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 23.punktu, http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2009_08.htm (aplūkots 11.03.2014.).

Analizējot likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas vēsturisko attīstību, šīs pārbaudes lietas ietvaros tika secināts, ka spēkā esošā likuma „Par valsts pensijām” 12.panta redakcija (t.i., redakcija, kas spēkā kopš 2012.gada 18.jūlija) atšķirībā no vēsturiskajām redakcijām ir manīta, proti - normā vairāk netiek apzināti definēti, ka pensiju kapitāls sastāv papildus no „ikgadējā kapitāla pieauguma”. Citiem vārdiem sakot, kopš 2012.gada 18.jūlija no normas redakcionāli tika izslēgts jēdziens „ikgadējais kapitāla pieaugums”.

2012.gada 14.jūnija likuma „Grozījumi likumā „Par valsts pensijām”” anotācijas 4.sadaļas 4.punktā ir norādīts, ka ar šiem grozījumiem „redakcionāli precizējumi tiek veikti likuma 12.panta pirmās daļas apzīmējuma „K” skaidrojošajā tekstā, proti, paskaidrojot, ka K - apdrošinātās personas pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus.”¹⁰¹

Neskatoties uz anotācijā minēto, tomēr jānorāda, ka šīs pārbaudes lietas ietvaros cita starpā tika noskaidrots, ka „ikgadējā pensijas kapitāla pieaugums” var veidoties vienīgi uz pozitīvo un ar katru gadu pieaugošo kapitāla indeksu rēķina. Tas liek domāt, ka likumdevēja izraudzītai un vēsturiskajā redakcijā lietotais jēdziens „ikgadējā pensijas kapitāla pieaugums” nebūt nav bijis tikai tehnisks formulējums.

Anotācijā uzsvērtā grozījumu motivācija - redakcionāls normas precizējums, liek domāt, ka jaunais likuma grozījums atspoguļo patieso normas jēgu un precizē vēsturiskās normas neprecizitātes. Saskaņā ar anotācijā pausto nostāju likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas redakcija (kas bija spēkā līdz 2012.gada 18.jūlijam) ir interpretējama tādējādi, ka likumdevējs jau no 1996.gada 1.janvāra kā galveno un noteicošo pensijas kapitāla apjoma ietekmējošo līdzekli ir noteicis kapitāla indeksu. Par to varētu liecināt normas konstrukcija, kura veidota vairākos teikumos un kur viens no tiem viennozīmīgi nosaka, ka „(..) Pensijas kapitāls ir atkarīgs no apdrošināšanas iemaksu algas indeksa. (..)”.

Nav šaubu, ka pats par sevi šis teikums var tikt saprasts tā, ka norma neizslēdz negatīva kapitāla indeksa esamību un iespējamību nākotnē. Ja nākotnē veidojās negatīvs kapitāla indekss, tad tas arī negatīvi ietekmē pensijas kapitālu un gala rezultātā nenodrošina normas iepriekšējā teikumā paredzēto ikgadējo kapitāla pieaugumu. Attiecīgi, ja kapitāla indekss ir pozitīvs, tad ikgadējā kapitāla pieaugums, kā normā paredzēts, tiek nodrošināts.

Šāda interpretācijas versija, tiesībsarga skatījumā, ir nepareiza sekojošu apsvērumu dēļ.

Likuma norma tiek radīta ar noteiktu jēgu un „likumdevēja plānu”. Katram vārdam, jēdzienam, teikumam tiesību normā ir sava jēga, kas liecina par „likumdevēja plānu” un normas mērķi. Nav izslēgta likumdevēja kļūda, neprecīzi vai neskaidri formulējot normu utt. Taču, ja atzīstam, ka ir pieļaujamas un akceptējamās likumdevēja kļūdu iespējamības, vai arī ja ir konstatējama to esamība, tad konsekventi ir jāakceptē arī tiesiskās sekas, ko var radīt vai ir radījušas šādas kļūdas.

Vērtējot likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas vēsturisko nozīmi kopsakarā ar spēkā esošo redakciju, nevar piekrist anotācijā paustajam viedoklim par redakcijas maiņu 2012.gada 14.jūnijā tikai formālu apsvērumu dēļ, jo ir virkne apstākļu, kas liecina, ka šādi grozījumi ir bijuši apzināts valsts sociālās politikas kļūdu labojums.

¹⁰¹ Sk. <http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/D6B4D5D5F34DDF15C22579CE00425B46?OpenDocument> (aplūkots 27.03.2014.).

Pirmkārt, jāņem vērā, ka likumdevējs apzināti un konsekventi no pensiju reformas pirmsākuma - 1996.gada 1.janvāra līdz pat 2012.gada 18.jūlijam, likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā ir pieturējies pie vienota un nepārprotama kapitāla indeksa veidojošo elementu formulējuma, kur cita starpā viennozīmīgi 18,5 gadu garumā bija paredzēts - ikgadējā kapitāla pieaugums. Otrkārt, šāds ilglaicīgs, konsekvents un tiešs formulējums liecina par valsts pozitīvo sociālās politikas prognozes realizāciju sociālajās tiesībās. Sociālās politikas pozitīvā prognoze no pašiem pensiju reformas pirmsākumiem acīmredzami ir bijusi pamatota ar pozitīvo un gadu no gada (no 1996.gada 1.janvāra līdz 2009.gadam) augošo kapitāla indeksu. Tāpat par valsts pozitīvo sociālās politikas prognozi liecina valdības pirmskrīzes gados izstrādātas un realizētās koncepcijas¹⁰².

Ja valsts sociālās politikas prognoze būtu bijusi piesardzīgāka, tad tiesību normas formulējumam likumā noteikti būtu bijis jābūt tādām, kādu mēs to redzam likumā šodien. Pretējs viedoklis nešaubīgi dot pamatu secinājumam, ka „ikgadējā kapitāla pieaugums” jēdziena esamība tiesību normā 18,5 gadu garumā ir bijusi bezjēdzīga.

Arī iespējamais arguments, ka vēsturiskajā normas redakcijā formējums atbilda vēsturiski pastāvējušajai sociāli - ekonomiskajai realitātei (ekonomikas augšupeja), nevar būt attaisnojošs, tā kā likuma tekstam ir jābūt visaptverošam un nepārprotamam. Turklāt neapstrīdams ir fakts, ka likumdevējs nebūt nav vadījies pēc nepieciešamības normu formulēt atbilstoši valsts sociālajai un ekonomiskajai situācijai, par ko liecina tas, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas formulējumā ikgadējā kapitāla pieauguma noteikums pastāvēja arī ekonomiskās krīzes gados.

Minētais apliecina, ka vēsturiskajā normas redakcijā ar lietoto jēdzienu „ikgadējā pensijas kapitāla pieaugums” valsts apņēmas nodrošināt attiecīgo kapitāla pieaugumu ikvienai personai, kura ir pensionējusies, pamatojoties uz likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmo daļu (redakcijā, kas bija spēkā līdz 2012.gada 18.jūlijam). Šāds likuma formulējums pēc būtības personai radīja tiesisko paļāvību, ka viņai tiks nodrošināts ikgadējā pensijas kapitāla pieaugums, pat neskatoties uz to, ka ekonomiskās krīzes gados kapitāla indeksa koeficients ievērojami samazinājās.

Šīs pārbaude lietas ietvaros viennozīmīgi ir konstatēti gadījumi, kad laika periodā līdz 2012.gada 18.jūlijam praksē pensijas kapitāls pretēji likumā noteiktajam tika samazināts.

Līdz ar to, pirmkārt, jāsecina, ka valsts ir pārkāpusi tiesiskās paļāvības principu attiecībā uz tām personām, kuras ir pensionējušās līdz 2012.gada 18.jūlijam, pamatojoties uz likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmo daļu, un attiecībā uz kurām ir piemērots negatīvais kapitāla indekss. Otrkārt, ņemot vērā minētos apsvērumus, 2012.gada 14.jūnija grozījumi likumā „Par valsts pensijām” nebūt nav tikai redakcionāla rakstura. Šādus grozījumus drīzāk ir pamats atzīt: 1) par valsts nepārdomātās un netālredzīgas sociālās politikas kļūdas labojumu ar likuma grozījumu palīdzību un 2) par valsts atbildību mazinošu pasākumu.

Papildus minētajam jānorāda, ka, neskatoties uz likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmās daļas grozījumiem, izslēdzot ikgadējā kapitāla pieauguma nosacījumu, minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkta spēkā esošajā redakcijā joprojām ir saglabāts nosacījums par „pensijas kapitāla gada pieaugumu”, tādējādi personām radot tiesisko paļāvību par pensijas sākuma kapitāls pieauguma nodrošināšanu no valsts puses.

¹⁰² Sk. Ministru kabineta 2008.gada 3.decembra rīkojumu Nr.768 „Par koncepciju „Par valsts sociālās apdrošināšanas finanšu resursu pārvaldīšanu līdz 2012.gadam””, „Latvijas Vēstnesis”, 05.12.2008, Nr. 190

9. *Par nepieciešamību un iespējām novērst negatīvo kapitāla indeksu sekas*

Lai arī Labklājības ministrija ir norādījusi, ka šī brīža vecuma pensijas kapitāla aktualizācija ir pareiza attiecībā uz konkrētu indivīdu un tālredzīga, tomēr vienlaicīgi tā ir atzinusi, ka valsts politikas līmenī ir jādomā par mehānismu, kas ierobežotu straujus šo indeksu „lēcienu” vai „kritumus”.

Labklājības ministrija šīs pārbaudes lietas ietvaros ir apliecinājusi, ka darbs pie šī jautājuma problemātikas norit no 2011.gada un ministrijas ietvaros tiek meklēti iespējamie tās risinājumi. Šajā sakarā ministrija ir arī piebildusi, ka jebkuras indeksa aprēķināšanas un piemērošanas kārtības izmaiņas attieksies tikai uz turpmākajiem indeksiem, nekādi neietekmējot iepriekš noteikto indeksu apmērus un iepriekš piešķirto pensiju apmērus.

Tiesībsarga skatījumā, lai arī netieši, tomēr ministrija pēc būtības:

1) atzīst, ka šobrīd Latvijas pensiju sistēmā pastāv problēma ar negatīvo kapitāla indeksu radītajām sekām, kā arī

2) atzīst, ka ir nepieciešams mehānisms, ar kuru varētu ierobežot kapitāla indeksu kritumus, kas pēc būtības arī rada pamattiesību ierobežojumus.

Taču diemžēl tiesībsarga pārbaudes laikā divu gadu garumā no Labklājības ministrijas nav saņemti iespējamie rīcības modeļi, ar kuriem Labklājības ministrija ir plānojusi novērst kapitāla indeksu „lēcienu” vai „kritumus”. Iepazīstoties arī ar Labklājības ministrijas ziņojumu „Priekšlikumi sociālās drošības sistēmas pilnveidošanai”, kas 2013.gada 10.decembrī tika izskatīts Ministru kabinetā¹⁰³, konstatējams, ka tajā nav paredzēti pasākumi minētās problēmas risināšanai.

Tiesībsarga skatījumā, Latvijai kā tiesiskai un sociāli atbildīgai valstij ir obligāts pienākums novērst negatīvo kapitāla indeksu radītās sekas un šīs pārbaudes lietas ietvaros konstatēto pamattiesību ierobežojumus ne tikai attiecībā uz nākotnes pensionāriem, bet arī attiecībā uz iesniedzējiem, kā arī citām personām, kuras šis jautājums ir skāris.

Šajā sakarā ir jānorāda, ka nepieņemams ir Labklājības ministrijas paustais nodoms problēmu risināt tikai attiecībā uz nākotnes pensionāriem, atstājot bez ievērības pensionārus, kuriem ar negatīvo kapitāla indeksu piemērošanu ir ierobežotas pamattiesības pagātnē. Šādas nostājas paušana no vadošās valsts pārvaldes iestādes sociālā nodrošinājuma jomā ir absolūti nepieļaujama, jo tā nonāk pretrunā virknei Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.pantā definēto noteikumu, t.sk.

-) pienākumam ievērot cilvēktiesības;

-) pienākumam darboties sabiedrības interesēs, ar ko saprotama arī samērīga privātpersonas tiesību un tiesisko interešu ievērošana;

-) pienākumam ievērot labas pārvaldības principu, kas cita starpā paredz ievērot privātpersonas tiesības un tiesiskās intereses.

Jāņem vērā, ka minēto ministrijas nostāju pēc būtības tiek ignorētas skaitliski ievērojamas cilvēku grupas tiesības. Proti, kā šīs pārbaudes lietas ietvaros ir noskaidrots, no negatīvo indeksu piemērošanas tiešā veidā ir cietuši pensionāri, kas ir pensionējušies 2010., 2011. un 2012.gadā, kopā tas ir 68`019 cilvēki (pa gadiem attiecīgi 33`348, 23`166 un 11`505). Tāpat tika atzīts, ka 2013.gadā un nākamajos gados pensionējušies pensionāri arī ir pakļauti negatīvo indeksu nelabvēlīgajai ietekmei. Šobrīd ir zināms, ka 2013.gadā ir pensionējušies 15`953 cilvēku.

¹⁰³ Sk. <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40306866&mode=mk&date=2013-12-10> (aplūkots 10.03.2014.).

Tiesībsarga skatījumā, nav pieļaujams ignorēt tik milzīga skaita cilvēku pamattiesību nepārprotamu aizskārumu, attaisnojoties tikai sociālā budžeta ilgtspējas nodrošināšanu. Kā jau tika atzīts, valsts nevar attaisnot sabiedrības kopējās intereses ar neatgriezenisku pamattiesību ierobežojumu, it īpaši, ja valsts ekonomiskā situācija uzlabojas un sociālajā apdrošināšanas budžetā jau 2012.gada 26.oktobrī bija prognozēts ieņēmumu pārsvars pār izdevumiem - 2014.gadā - 92 miljoni latu apmērā un 2015.gadā - 125 miljoni latu apmērā¹⁰⁴.

Viens no risinājumiem negatīvo kapitāla indeksu novēršanai būtu likumā imperatīvi noteikt, ka kapitāla indekss nevar būt mazāks par koeficientu „1”.

Šāda noteikuma iekļaušana likumā neapšaubāmi ir valsts politiskās izšķiršanās jautājums, kur cita starpā, izstrādājot līdzsvarotu kapitāla indeksu regulēšanas mehānismu, valsts politiskās izšķiršanās būtu noteikt arī kapitāla indeksu koeficientu „griestus”.

Jāatgādina, ka līdzīgu politisko izšķiršanos valsts jau ir nostiprinājusi likuma „Par valsts pensijām” 26.pantā, paredzot, ka, ja faktisko patēriņa cenu indekss ir mazāks par skaitli „1”, - valsts pensijas pārskatītas netiek. Ar šo noteikumu valsts pēc būtības ar politisku lēmumu ir atteikusies samazināt pensijas deflācijas apstākļos, pasargājot pensionārus no pensiju samazināšanas.

10. *Kopsavilkums*

Pārbaudes lietā konstatēts:

1. Likuma „Par valsts pensijām” 12.pants un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkts paredz, ka, piešķirot vecuma pensiju, personas pensijas kapitāls un sākuma kapitāls tiek aktualizēts ar apdrošināšanas iemaksu algas indeksu (kapitāla indekss), kuru veido kārtējā un iepriekšējā gada apdrošināšanas iemaksu algu summu attiecība secīgajos periodos (no attiecīgā gada 1.augusta līdz nākamā gada 31.jūlijam).

2. Viens no kapitāla indeksa piemērošanas mērķiem ir koriģēt valsts saistību apmēru attiecībā pret sociāli apdrošinātajām personām atkarībā no valstī aktuālās un objektīvi konstatējamās iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes, tādējādi nodrošinot pensiju sistēmas ilgtspēju. Taču, tā kā kapitāla indekss ir atkarīgs gan no valsts demogrāfiskās, gan no ekonomiskās attīstības laikā secīgas tendences, proti, no sociālo iemaksu veicēju skaita un algu izmaiņu tendences valstī, tad atkarībā no šīm izmaiņām tas atstāj noteiktu ietekmi uz vecuma pensijas apmēru.

3. Valsts ekonomiskās attīstības gados, pieaugot sociālo iemaksu veicēju skaitam un darba algai, atbilstoši augsti bija arī attiecīgajos gados aprēķinātie pensijas kapitālam piemērojamie ikgadējie indeksi, līdz ar to arī aprēķinātās pensijas bija lielākas. Savukārt, valsts ekonomiskās un finanšu krīzes izraisītais sociālo iemaksu veicēju skaita un algu samazinājums šos indeksus attiecīgajos gados ir ietekmējis negatīvi, līdz ar to, personai pensionējoties ekonomiskās krīzes gados, samazinās arī piešķirtās vecuma pensijas apmērs.

4. Pārbaudes lietā izlases kārtībā izvēlētiem iesniedzējiem tika veikts aprēķins par iespējamo pensijas apmēru 2009.gadā (kad piemēroja ekonomiskās izaugsmes gadu indeksu 1,3106) un salīdzināts ar šo iesniedzēju reālo 2011.gadā (kad piemēroja

¹⁰⁴Sk. Latvijas pensiju sistēmas ilgtspēja un situācijas izvērtējums no valsts skatupunkta, http://www.bankasoc.lv/lv/pdf/Vinkele_LM.pdf (aplūkots 10.03.2014.). Protams, ka šīs prognozes ir balstītas arī uz virkni citu ierobežojošu pasākumu rēķina, t.sk. pensionēšanās vecuma pacelšanu, apdrošināšanas stāža paaugstināšana u.c., taču prognozētā ietvaros nav izslēdzama negatīvo kapitāla indeksu problēmas risināšanas iespējamība.

ekonomiskās izaugsmes gadu indeksu 0,7978) piešķirto pensiju. Tika konstatēts, - ja iesniedzēju stāžs, sociālās iemaksas un vecums 2009.gadā būtu tāds pats kā lēmuma par vecuma pensijas piešķiršanu pieņemšanas brīdī, t.i., 2011.gadā, tad 2009.gadā vienai no personām saņemtā pensija būtu bijusi lielāka par LVL 108,81, bet otrai - par LVL 48,07. Citiem vārdiem 2009.gadā pensija būtu bijusi attiecīgi par 21% un 24% lielāka, nekā 2011.gadā piešķirtā.

Pārbaudes lietā secināts:

1. Šobrīd no likuma „Par valsts pensijām” izriet, ka personai, pensionējoties gadā, kad kapitāla indekss ir negatīvs, neatgriezeniski uz visu atlikušo mūžu pensijas apmērs tiek samazināts, bez iespējas to kompensēt vai izlīdzināt nākotnē.

2. Latvijas pensiju sistēmā nepastāv mehānisms, ar kura palīdzību būtu iespējams novērst kapitāla indeksa acīmredzamo negatīvo ietekmi uz konkrēto pensijas apmēru, t.i., uz indivīda tiesībām uz pensijas apmēru, kas ir proporcionāls katra indivīda sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumam un darba stāžam.

3. Latvijas valsts ir atzinusi, ka katrai personai ir tiesības saņemt tādu pensiju, kādu persona ir nopelnījusi ar savām sociālajām iemaksām un darba stāžu, līdz ar to valstij ir arī jāspēj garantēt šī principa ievērošanu, saprātīgi piemērojot valsts rīcības brīvības iespējas.

4. Tā kā Latvijas pensiju sistēmā diemžēl nav mehānisma, ar kura palīdzību būtu iespējams novērst kapitāla indeksa acīmredzamo negatīvo ietekmi uz konkrētas pensijas apmēru, pārbaudes lietā ir atzīts, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.pantā un pārejas noteikumu 13.punktā paredzētais kapitāla indeksa piemērošanas mehānisms attiecībā uz konkrētu indivīdu neatbilst Satversmes 1. un 109.panta noteikumiem.

5. Negatīva kapitāla indeksa piemērošana indivīdam ierobežo tiesības saņemt pensiju atbilstoši apmēram, kādā persona pensiju sistēmas pirmajā līmenī, ir līdzdarbojusies. Tā kā personas tiesības uz pensiju ietilpst „īpašuma” jēdzienā, tad negatīvā kapitāla indeksa piemērošanas rezultātā personas tiesības uz īpašumu tiek ierobežotas. Tādējādi likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmā daļa un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkts neatbilst Satversmes 105.panta pirmajam teikumam.

6. Likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā paredzētā kapitāla indeksa piemērošanas sistēma rada neattaisnojošu nevienlīdzību starp pensionāriem, kuriem pensionējoties ir piemēroti „pozitīvie” kapitāla indeksa koeficienti, un pensionāriem, kuriem pensionējoties tika piemēroti „negatīvie” kapitāla indeksa koeficienti. Likumā „Par valsts pensijām” nepastāv saprātīgs līdzsvars starp nodrošinātajām sabiedrības interesēm un indivīda tiesību ierobežojumu (pamattiesību aizskārums). Personas pamattiesību aizskārums ir lielāks, nekā sabiedrības ieguvums. Tādējādi likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmā daļa un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punkts neatbilst Satversmes 91.panta pirmajam teikumam.

Apkopojot atzinumā konstatēto, ir atzīts, ka likuma „Par valsts pensijām” 12.panta pirmajā daļā vārdi „pensijas kapitāls, kas reģistrēts šīs personas personīgajā kontā un aktualizēts, ņemot vērā ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indeksus” un minētā likuma pārejas noteikumu 13.punktā vārdi „ņemot vērā pensijas kapitāla gada pieaugumu” neatbilst Satversmes 1.pantā nostiprinātajam tiesiskas valsts principam, 91.panta pirmajam teikumam, 105.panta pirmajam teikumam un 109.pantam.

11. *Tiesībsarga rekomendācijas*

Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 25.panta pirmo un trešo daļu tiesībsargs, pabeidzot pārbaudes lietu, tajā var ietvert ieteikumus konstatētā pārkāpuma novēršanai.

Nemot vērā šīs pārbaudes lietā konstatētos faktus un izdarītos secinājumus, aicinu:

1) Latvijas Republikas Saeimu 6 mēnešu laika no šī atzinuma saņemšanas brīža veikt grozījums:

- likuma „Par valsts pensijām” 12.pantā, papildinot to ar jaunu daļu šādā redakcijā: „Ja ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indekss ir mazāks par skaitli „1”, apdrošinātās personas pensijas kapitāls tiek aktualizēts ar indeksu „1””;
- likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 13.punktā, papildinot to ar jaunu daļu šādā redakcijā: „Ja ikgadējos apdrošināšanas iemaksu algas indekss ir mazāks par skaitli „1”, apdrošinātās personas pensijas sākuma kapitāls tiek aktualizēts ar indeksu „1””.

2) Ministru kabinetam 6 mēnešu laikā no šī atzinuma saņemšanas dienas:

- izstrādāt kompensējošu mehānismu, ar kuru tiktu novērstas negatīvo kapitāla indeksu radītās sekas attiecībā uz pensionāriem, kuriem ar negatīvo kapitāla indeksu piemērošanu ir ierobežotas pamattiesības šobrīd;
- izstrādāt mehānismu, ar kuru tiktu novērstas negatīvo kapitāla indeksu nelabvēlīgās sekas attiecībā uz nākotnes pensionāriem.

Lūdzu informēt tiesībsargu par rekomendācijas ieviešanas rezultātiem.

Tiesībsargs

J.Jansons