



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2016. gada 7. novembrī Nr. 1-6/14
Uz 07.10.2016. Nr.1-04/372-pav

Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesim Aldim Laviņam

Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr. 2016-11-01

2016. gada 7. oktobrī Tiesībsarga birojā ir saņemts Latvijas Republikas Satversmes tiesas (turpmāk – Satversmes tiesa) tiesneša Alda Laviņa 2016. gada 6. oktobra lēmums, ar kuru Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – tiesībsargs) atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2016-11-01 “Par likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtais daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam” (turpmāk – lieta Nr. 2016-11-01). Lieta Nr. 2016-11-01 ierosināta pēc Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta pieteikuma¹.

Likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtais daļa (turpmāk – apstrīdētā norma) noteic: “Tiesības uz vecuma pensiju piecus gadus pirms šā panta pirmajā daļā noteiktā vecuma sasniegšanas, ja apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 25 gadiem, ir bērna vecākam vai aizbildnim, kurš laika periodā, līdz bērns sasniedzis 18 gadu vecumu, ne mazāk kā astoņus gadus ir aprūpējis piecus vai vairāk bērnus vai bērnu, kurš normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus ir bijis atzīts par bērnu ar invaliditāti. Šādu tiesību nav personai, kurai atņemtas aprūpes vai aizgādības tiesības vai kura atcelta no aizbildņa pienākumu pildīšanas nekārtīgas šo pienākumu izpildīšanas dēļ.”

Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) uzskata, ka apstrīdētā norma, ciktāl tā priekšlaicīgas pensijas piešķiršanu saista ar noteikumu, ka aprūpējamais bērns normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus ir bijis atzīts par bērnu ar invaliditāti, neatbilst Satversmes 91. pantā ietvertajam vienlīdzības principam un Satversmes 109. pantam.²

Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) – institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam. Saeima piekrīt pieteikuma iesniedzēja viedoklim, ka noteikta personu grupa var neiegūt tiesības priekšlaicīgi pensionēties, ja bērna aprūpes laikā spēkā bijušie normatīvie akti ir mainījušies un tādēļ bērnam invaliditāte ir tikusi noteikta uz mazāk nekā astoņu gadu laika periodu. Tomēr Saeima uzskata, ka šādas kārtības izveidošanai ir objektīvs un saprātīgs pamats.³

¹ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513

² Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513

³ Saeimas 2016. gada 14. septembra atbildes raksts Nr. 612.1-22-12/16 lietā Nr. 2016-11-01 “Par likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtais daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam”

Izvērtējot lēmumam pievienoto Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta pieteikumu un Saeimas 2016. gada 14. septembra atbildes rakstu Nr. 612.1-22-12/16 lietā Nr. 2016-11-01 "Par likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam" (turpmāk – atbildes raksts), tiesībsargs sniedz šādu viedokli.

Lietas faktisko apstākļu izklāsts

[1] Likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtā daļa (redakcijā, kas ir spēkā no 2012. gada 18. jūlija) noteic, ka tiesības uz vecuma pensiju piecus gadus pirms šā panta pirmajā daļā noteiktā vecuma sasniegšanas, ja apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 25 gadiem, ir bērna vecākam vai aizbildnim, kurš laika periodā, līdz bērns sasniedzis 18 gadu vecumu, ne mazāk kā astoņus gadus ir aprūpējis [...] bērnu, kurš normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus ir bijis atzīts par bērnu ar invaliditāti.

Tātad, lai vecākam (aizbildnim), kurš aprūpējis bērnu ar invaliditāti, rastos tiesības pensionēties priekšlaicīgi, vienlaikus ir jāizpildās sekojošiem kritērijiem:

- 1) bērna vecākam (aizbildnim) apdrošināšanas stāžs nevar būt mazāks par 25 gadiem;
- 2) bērnam līdz 18 gadu vecuma sasniegšanai normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus ir jābūt atzītam par bērnu ar invaliditāti;
- 3) bērnu ar invaliditāti vecākam (aizbildnim) ir jābūt aprūpējušam vismaz astoņus gadus.

Izskatāmajā administratīvajā lietā ir strīds par to, vai ir izpildījies apstrīdētajā normā ietvertais kritērijs, ka bērns līdz 18 gadu vecuma sasniegšanai normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus nav bijis atzīts par bērnu ar invaliditāti.⁴

Šobrīd invaliditātes noteikšanu reglamentē Invaliditātes likums un tam pakārtotie Ministru kabineta noteikumi. Invaliditātes likuma 1. panta 8. punkts noteic, ka persona, tostarp arī bērns, ar invaliditāti ir persona, kurai šajā likumā paredzētajā kārtībā ir noteikta invaliditāte. Saskaņā ar Invaliditātes likuma 5. panta pirmo un otro daļu invaliditāte ir ilgstošs vai nepārejošs ļoti smagas, smagas vai mērenas pakāpes funkcionēšanas ierobežojums, kas ietekmē personas garīgās vai fiziskās spējas, darbaspējas, pašaprūpi un iekļaušanos sabiedrībā.

Invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijus, termiņus un kārtību reglamentē Ministru kabineta 2014. gada 23. decembra noteikumi Nr. 805 "Noteikumi par prognozējamās invaliditātes, invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijiem, termiņiem un kārtību" (turpmāk – Ministru kabineta noteikumi Nr. 805, spēkā no 2015. gada 1. janvāra). Savukārt no 2011. gada 7. janvāra līdz 2014. gada 31. decembrim invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijus, termiņus un kārtību reglamentēja Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumi Nr. 1209 "Noteikumi par prognozējamās invaliditātes, invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijiem, termiņiem un kārtību" (turpmāk – Ministru kabineta noteikumi Nr. 1209).

Abi minētie Ministru kabineta noteikumi nosaka invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijus, termiņus un kārtību. Minētie noteikumi noteic, ka invaliditātes un darbspēju ekspertīzi veic un invaliditāti un darbspēju zaudējumu nosaka Veselības un darbspēju ekspertīzes ārstu valsts komisija (turpmāk – Komisija).

Jāatzīmē, ka invaliditātes noteikšanas kritēriji laika gaitā ir vairākkārt mainījušies. Lai nodrošinātu privātpersonai piešķirtās tiesības uz vecuma pensijas iegūšanu ar atvieglotiem noteikumiem kā personai, kura aprūpējusi bērnu ar invaliditāti, Ministru kabineta noteikumi Nr. 1209 no 2013. gada 26. aprīļa tika papildināti ar 12.¹ punktu⁵, kas noteic, ja ārstu konsultatīvā komisija vai ārstējošais ārsts līdz 2003. gada 31. decembrim bērnam līdz 16 gadu vecumam nebija noteicis invaliditāti un invaliditātes ekspertīzi nepieciešams veikt, lai noteiktu bērna veselības stāvokļa atbilstību invaliditātes noteikšanas kritērijiem, Komisija sniedz atzinumu par bērna

⁴ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513

⁵ Ministru kabineta 2013. gada 23. aprīļa noteikumi Nr. 216 "Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumos Nr. 1209 "Noteikumi par prognozējamās invaliditātes, invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijiem, termiņiem un kārtību". Latvijas Vēstnesis, 25.04.2013., Nr.80 (4886).

veselības stāvokļa atbilstību invaliditātei, pamatojoties uz kritērijiem, kādi normatīvajos aktos bija paredzēti invaliditātes noteikšanai bērna aprūpes laikā⁶, proti:

- 1) līdz 1979. gada 13. decembrim – atbilstoši PSRS Veselības aizsardzības ministrijas 1956. gada 1. augusta Invaliditātes grupu noteikšanas instrukcijai;
- 2) no 1979. gada 14. decembra līdz 1990. gada 16. septembrim – atbilstoši PSRS Veselības aizsardzības ministrijas 1979. gada 14. decembra pavēlei Nr. 1265 “Par kārtību, kādā izsniedz medicīnisko slēdzienu par bērniem invalīdiem no bērnības līdz 16 gadu vecumam”;
- 3) no 1990. gada 17. septembra līdz 1999. gada 26. decembrim – atbilstoši Latvijas Republikas Veselības aizsardzības ministrijas 1990. gada 17. septembra pavēlei Nr. 214 “Par palīdzību bērniem invalīdiem”;
- 4) no 1999. gada 27. decembra līdz 2003. gada 31. decembrim – atbilstoši Labklājības ministrijas 1999. gada 27. decembra rīkojumam Nr. 424 “Par medicīniskām indikācijām invaliditātes noteikšanai bērniem līdz 16 gadu vecumam”.

Līdzīga kārtība ir noteikta arī pašlaik spēkā esošo Ministru kabineta noteikumu Nr. 805 24.punktā. Proti, ja tas nepieciešams bērna vecākam vai aizbildnim, pieprasot vecuma pensiju uz atvieglotiem noteikumiem sakarā ar bērna invalīda aprūpi, un ārstu konsultatīvā komisija vai ārstējošais ārsts līdz 2003. gada 31. decembrim bērnam līdz 16 gadu vecumam vai komisija bērnam no 16 gadu vecuma līdz 18 gadu vecumam nebija noteikusi invaliditāti, pamatojoties uz ieinteresētās personas iesniegumu, Komisija sniedz atzinumu par personas līdz 18 gadu vecumam veselības stāvokļa atbilstību invaliditātes noteikšanas kritērijiem, kādi normatīvajos aktos bija paredzēti invaliditātes noteikšanai personas aprūpes laikā:

- 1) no 1979. gada 14. decembra līdz 1990. gada 16. septembrim – atbilstoši PSRS Veselības aizsardzības ministrijas 1979. gada 14. decembra pavēlei Nr. 1265 “Par kārtību, kādā izsniedz medicīnisko slēdzienu par bērniem invalīdiem no bērnības līdz 16 gadu vecumam”;
- 2) no 1990. gada 17. septembra līdz 1999. gada 26. decembrim – atbilstoši Latvijas Republikas Veselības aizsardzības ministrijas 1990. gada 17. septembra pavēlei Nr. 214 “Par palīdzību bērniem invalīdiem”;
- 3) no 1999. gada 27. decembra līdz 2003. gada 31. decembrim – atbilstoši Labklājības ministrijas 1999. gada 27. decembra rīkojumam Nr. 424 “Par medicīniskām indikācijām invaliditātes noteikšanai bērniem līdz 16 gadu vecumam”.

Tātad saskaņā ar Ministru kabineta noteikumiem Nr. 805 šobrīd Komisijai ir tiesības izvērtēt bērna veselības stāvokļa atbilstību atbilstoši attiecīgajā laikā spēkā esošajām tiesību normām. Savukārt no 2013. gada 26. aprīļa līdz 2014. gada 31. decembrim Komisija bērna veselības stāvokļa atbilstību attiecīgajā laikā spēkā esošajiem invaliditātes noteikšanas kritērijiem vērtēja saskaņā ar Ministru kabineta noteikumiem Nr. 1209.

Apstrīdētās normas atbilstība Satversmes 109. pantam

[2] Tiesības uz sociālo nodrošinājumu ir ietvertas Satversmes 109. pantā. Tas garantē ikvienam tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktajos gadījumos. Tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālā apmērā ietilpst Satversmes 109. panta tvērumā, un šo tiesību mērķis ir cik vien tas iespējams, kalpot cilvēka cienīgas eksistences nodrošināšanai⁷.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 109. pants garantē iedzīvotājiem tiesības uz stabilu un prognozējamu, kā arī efektīvu, taisnīgu un ilgtspējīgu sociālās aizsardzības sistēmu, kura nodrošina samērīgus sociālos pakalpojumus⁸.

Sociālo tiesību jomā valsts pozitīvo pienākumu pamatkodolā ietilpst tikai tāda sociālā palīdzība, kas tiek garantēta pat tad, ja persona nav veikusi iemaksas. Personu tiesības uz sociālo nodrošinājumu minimālā līmenī tiek garantētas ar likuma “Par valsts pensijām” 12. panta otrajai

⁶ Ministru kabineta noteikumu projekta „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumos Nr. 1209 „Noteikumi par prognozējamās invaliditātes, invaliditātes un darbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijiem, termiņiem un kārtību”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). Pieejams <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40273661> [skatīts 03.11.2016.]

⁷ Satversmes tiesas 2001. gada 13. marta spriedums lietā Nr. 2000-08-0109. Latvijas Vēstnesis, 14.03.2001., Nr.41 (2428).

⁸ Satversmes tiesas 2001. gada 13. marta spriedums lietā Nr. 2000-08-0109. Latvijas Vēstnesis, 14.03.2001., Nr.41 (2428).

daļai un Ministru kabineta 2011. gada 5. decembra noteikumiem Nr. 924 "Noteikumi par vecuma pensijas minimālo apmēru", kas paredz minimālo pensijas apmēru, kurš ir atkarīgs no personas uzkrātā apdrošināšanas stāža un valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēra. Ja konkrētajā gadījumā personai tiek garantētas minētās tiesības, tad sociālais nodrošinājums vismaz minimālajā līmenī netiek skarts.⁹

Analizējot Satversmes 109.panta saturu, Satversmes tiesa ir norādījusi, ka sociālās tiesības ir ļoti nozīmīgas, taču vienlaikus īpašas un atšķirīgas cilvēktiesības, jo šo tiesību īstenošana ir atkarīga no katras valsts ekonomiskās situācijas un pieejamiem resursiem, t.i., tā ir tieši saistīta ar katras valsts iespējām. Tādēļ arī starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos sociālās tiesības ir formulētas kā vispārīgi valsts pienākumi, atstājot dalībvalstīm plašas izvēles iespējas šo tiesību realizācijā. Turklāt valstij ir piešķirama plaša rīcības brīvība, lemjot par sociālo tiesību jautājumiem¹⁰.

Satversmes 109. pants neparedz, bet arī neliedz valstī noteikt priekšlaicīgās pensionēšanās iespēju. Nedz Latvijas Republikā spēkā esošie normatīvie akti, nedz starptautisko tiesību normas neuzliek likumdevējam pienākumu ieviest priekšlaicīgās pensionēšanās iespēju. Piešķirot personām tiesības uz šo sociālo nodrošinājumu, likumdevējs uzņemas pozitīvu pienākumu tās nodrošināt.¹¹

Vērtējot, vai valsts ir izpildījusi pozitīvos pienākumus, kas tai izriet no personas sociālajām pamattiesībām, jāpārbauda, vai:

- 1) likumdevējs veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības;
- 2) šie pasākumi veikti pienācīgi, proti, personām ir nodrošināta iespēja īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā;
- 3) ir ievēroti vispārējie tiesību principi.¹²

Tiesībsargs piekrīt Saeimas izteiktajam viedoklim, ka personas tiesības uz sociālo nodrošinājumu vismaz minimālajā apmērā gadījumā, ja personai nav tiesību saņemt vecuma pensiju pirms likumā noteiktā pensionēšanās vecuma sasniegšanas, nodrošina citu sociālās apdrošināšanas pakalpojumu veidā (piemēram, saņemot bezdarbnieka pabalstu, saņemot vecuma pensiju priekšlaicīgi saskaņā ar likuma "Par valsts pensijām" 11.panta sesto daļu – divus gadus pirms likumā noteiktā pensionēšanās vecuma sasniegšanas) vai sociālās palīdzības veidā. Savukārt, sasniedzot vecuma pensijas piešķiršanai nepieciešamo vecumu, personai ir garantētas tiesības uz vecuma pensiju vismaz likuma "Par valsts pensijām" 12. panta otrajā daļā un Ministru kabineta 2011. gada 5. decembra noteikumos Nr. 924 "Noteikumi par vecuma pensijas minimālo apmēru" noteiktajā minimālajā apmērā.

Tiesībsarga ieskatā, apstrīdētā norma pati par sevi neierobežo personas tiesības īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā. Taču tās atbilstība Satversmes 109. pantam vērtējama kopsakarā ar Satversmes 91. pantā ietverto tiesiskās vienlīdzības principu.

⁹ Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra spriedums lietā Nr. 2011-03-01, Latvijas Vēstnesis, 21.12.2011., Nr.200 (4598). Satversmes tiesas 2016. gada 21. aprīļa spriedums lietā Nr.2015-21-01. Latvijas Vēstnesis, 22.04.2016., Nr.78 (5650).

¹⁰ Satversmes tiesas 2011. gada 17. februāra spriedums lietā Nr. 2010-20-0106. Latvijas Vēstnesis, 22.02.2011., Nr.29 (4427).

¹¹ Satversmes tiesas 2011. gada 18. februāra spriedums lietā Nr. 2010-29-01. Latvijas Vēstnesis, 22.02.2011., Nr.29 (4427).

¹² Satversmes tiesas 2016. gada 21. aprīļa spriedums lietā Nr.2015-21-01. Latvijas Vēstnesis, 22.04.2016., Nr.78 (5650).

Apstrīdētās normas atbilstība Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam

[3] Satversmes 91.pants noteic: “*Visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā. Cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas.*” Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātā vienlīdzības principa uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskās valsts prasība kā likumu aptveroša ietekme uz visām personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām. Tas arī garantē likuma pilnīgu iedarbību, tā piemērošanas objektivitāti un bezkaislību, kā arī to, ka nevienam nav ļauts neievērot likuma priekšrakstus¹³. Tomēr šāda tiesiskās kārtības vienotība nenozīmē nivelēšanu, jo „vienlīdzība pieļauj diferencētu pieeju, ja tā demokrātiskā sabiedrībā ir attaisnojama”¹⁴.

Vienlīdzības princips ir vērsts uz tiesiskās vienlīdzības un tikai pakārtoti uz faktiskās vienlīdzības nodrošināšanu. Tiesiskā vienlīdzība, attiecināta uz personām, var nodrošināt faktisko nevienlīdzību, savukārt faktiskās nevienlīdzības izlīdzinājums var skart tiesisko vienlīdzību.¹⁵

Satversmes tiesa, interpretējot Satversmes 91. pantu, ir atzinusi, ka vienlīdzības princips liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Vienlīdzības princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas vienādos apstākļos, ja tam ir objektīvs un saprātīgs pamats¹⁶. Atšķirīgai attieksmei nav objektīva un saprātīga pamata, ja tai nav leģitīma mērķa vai ja nav samērīgas attiecības starp izraudzītajiem līdzekļiem un nospraustajiem mērķiem¹⁷.

Tādējādi, lai izvērtētu apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, nepieciešams noskaidrot:

- 1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos;
- 2) vai apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi;
- 3) vai atšķirīgajai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis un vai ir ievērots samērīguma princips.¹⁸

[3.1] Vienlīdzības princips vispirms prasa salīdzināt divas situācijas: to situāciju, kuru pārbauda, ar kādu citu jau pastāvošu situāciju. Salīdzināšanai ir jāizvēlas tāda situācija, kurai ir viens vai vairāki kopēji elementi ar pārbaudāmo situāciju.¹⁹ Kopējiem elementiem ir jābūt tādiem, kas pēc iespējas intensīvāk raksturo abas situācijas.²⁰

Pieteikuma iesniedzējs kā salīdzināmās situācijas ir izvēlējis māti, kuras bērns zaudējis vienas rokas apakšdelmu nepilnu astoņu gadu vecumā 1986. gadā, bet invaliditātes noteikšanas kritērijiem bērns ar šādu invaliditāti atbilda tikai no 1990. gada 17. septembra atbilstoši pavēlei Nr. 214, kad bērnam bija jau turpat 12 gadi, un vecāku, kura bērns zaudējis rokas apakšdelmu 1986. gadā triju gadu vecumā un kuram invaliditāte noteikta atbilstoši pavēlei Nr. 214 no 1990. gada 17. septembra, kad bērnam bija septiņi gadi.²¹

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka darba ņēmēja sociālo iemaksu veikšana ir būtiska vienojoša pazīme gadījumos, kad tiek izvērtētas sociālos pakalpojumus saņemošu personu grupu kopīgās un atšķirīgās pazīmes.²²

¹³ Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra spriedums lietā Nr. 2005-02-0106. Latvijas Vēstnesis, 16.09.2005., Nr.148 (3306).

¹⁴ Satversmes tiesas 2010. gada 2. februāra spriedums lietā Nr. 2009-46-01. Latvijas Vēstnesis, 04.02.2010., Nr.20 (4212).

¹⁵ Autoru kolektīvs „Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības” Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011: 91.lpp.

¹⁶ Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa spriedums lietā Nr. 2000-07-0409. Latvijas Vēstnesis, 04.04.2001., Nr.54 (2441).

¹⁷ Satversmes tiesas 2002. gada 23. decembra spriedums lietā Nr. 2002-15-01. Latvijas Vēstnesis, 24.12.2002., Nr.188 (2763).

¹⁸ Satversmes tiesas 2010. gada 7. oktobra spriedums lietā Nr. 2010-01-01. Latvijas Vēstnesis, 12.10.2010., Nr.161 (4353).

¹⁹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011., 94.lpp.

²⁰ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011., 95.lpp.

²¹ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513

²² Satversmes tiesas 2013. gada 31. janvāra spriedums lietā Nr. 2012-09-01. Latvijas Vēstnesis, 01.02.2013. Nr.23 (4829).

Lai gan bērna ar noteikta veida saslimšanu vai patoloģiju aprūpe nav pielīdzināta nodarbinātības periodam²³ un šajā laikā sociālās apdrošināšanas iemaksas nav veiktas, tieši šis faktors, tiesībsarga ieskatā, ir būtisks, paredzot vecākam (aizbildnim) tiesības uz pensionēšanos priekšlaicīgi.

Tādējādi tiesībsarga ieskatā, vienādos salīdzināmos apstākļos ir tie vecāki vai aizbildņi, kuri ir aprūpējuši bērnu:

- 1) kuram slimība vai patoloģisks stāvoklis, ņemot vērā ierakstus medicīnas dokumentos, ir konstatēts laikā līdz 1990. gada 17. septembrim, bet atbilstība invaliditātes kritērijiem noteikta tikai atbilstoši 1990. gada 17. septembra pavēlei Nr. 214;
- 2) no slimības vai patoloģiskā stāvokļa konstatēšanas dienas tas turpinās vismaz astoņus gadus;
- 3) 18 gadu vecumu sasniedzis pēc 1990. gada 17. septembra.

Minētājā grupā iekļaujas abas Pieteicēja minētās situācijas.

[3.2] Ja salīdzināmās grupas ir atrastas, pēc tam jākonstatē, vai attieksme abās situācijās ir atšķirīga.²⁴

Analizējot, vai apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas vienādos salīdzināmos apstākļos, ir secināms, ka apstrīdētā norma ir tiesiski neitrāla, jo paredz vecākiem (aizbildņiem) vienlīdzīgas tiesības uz pensionēšanos priekšlaicīgi, ja ir izpildījušies noteikti kritēriji. Tomēr, kā norāda arī Saeima, tā rada faktisku nevienlīdzību starp vecākiem (aizbildņiem), kuri astoņus gadus ir aprūpējuši bērnu ar noteiktiem veselības traucējumiem, jo daži vecāki (aizbildņi) atkarībā no bērna piedzimšanas laika un bērna aprūpes periodā spēkā esošā invaliditātes kritērijus reglamentējošā normatīvā regulējuma var neiegūt tiesības priekšlaicīgi pensionēties.²⁵

Tiesībsargs piekrīt Pieteikumā norādītajam, ka visi vecāki (aizbildņi) vienlīdz daudz laika un rūpju ir veltījuši bērnu ar noteiktu slimību vai patoloģisku stāvokli aprūpei, kas ilgusi vismaz astoņus gadus, lai gan atbilstība invaliditātes kritērijiem tika noteikta tikai pēc 1990. gada 17. septembra atbilstoši pavēlei Nr. 214. Taču tiesības pensionēties priekšlaicīgi ir tiesības tikai tiem vecākiem (aizbildņiem), kuri aprūpējuši bērnu, kurš normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā vismaz astoņus gadus ir bijis atzīts par bērnu ar invaliditāti. Tāpat noteicošais faktors ir nevis bērna faktiskais veselības stāvoklis, bet gan tas, vai bērns atbilstoši aprūpes laikā spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem ir atzīts par bērnu ar invaliditāti.

Ņemot vērā iepriekš minēto, secināms, ka apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret vecākiem (aizbildņiem) atkarībā no bērna piedzimšanas laika un bērna aprūpes periodā spēkā esošā invaliditātes kritērijus reglamentējošā normatīvā regulējuma izmaiņām.

[3.3] Secinot, ka attieksme pret personām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, ir atšķirīga, ir jāizvērtē, vai šāda atšķirīga attieksme ir attaisnojama, proti, vai tā ir noteikta ar leģitīmu mērķi un vai tā atbilst samērīguma principam.

Saeima norāda, ka apstrīdētajā normā ietvertais kritērijs – prasība, lai bērns normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā būtu atzīts par bērnu ar invaliditāti, – kalpo un ir piemērots leģitīma mērķa sasniegšanai, proti, personu ar invaliditāti un šādu personu ģimenes locekļu tiesību aizsardzībai, kā arī visas sabiedrības labklājības nodrošināšanai.

Savukārt Pieteikuma iesniedzēja ieskatā, apstrīdētās normas mērķis ir atlīdzināt vecākiem par pavadīto laiku, rūpēm, pienākumiem, uzmanību un emocionālo slodzi, kas veltīta bērna ar invaliditāti audzināšanai un aprūpei.²⁶

²³ Saskaņā ar likuma "Par valsts pensijām" pārejas noteikumu 1.7. un 2.6. apakšpunktu laiks, kad persona kopusi bērnu invalīdu līdz 16 gadu vecumam, ir pielīdzināts nodarbinātības periodam un veido personas apdrošināšanas stāžu.

²⁴ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Latvijas Vēstnesis, Rīga, 2011., 95.lpp.

²⁵ Saeimas 2016. gada 14. septembra atbildes raksts Nr. 612.1-22-12/16 lietā Nr. 2016-11-01 "Par likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam"

²⁶ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513. Arī Augstākās tiesas 2013. gada 7. maija spriedums lietā Nr. SKA-307/2013.

Tātad apstrīdētās normas mērķis ir personu ar invaliditāti un šādu personu ģimenes locekļu tiesību aizsardzība, kā arī visas sabiedrības labklājības nodrošināšana. Šāds apstrīdētās normas mērķis, tiesībsarga ieskatā, ir atzīstams par leģitīmu.

[3.4] Lai izvērtētu, vai likumdevēja pieņemtā tiesību norma atbilst samērīguma principam, jānoskaidro:

- 1) vai likumdevēja lietotie līdzekļi piemēroti leģitīma mērķa sasniegšanai;
- 2) vai šāda rīcība ir nepieciešama, tas ir, vai leģitīmo mērķi nevar sasniegt ar citiem, indivīda tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem;
- 3) vai likumdevēja darbība ir samērīga jeb attaisnojoša, tas ir, vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu.

Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tad tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska.²⁷

Saeima norāda, ka sociālo tiesību jomā absolūta vienlīdzība nav iespējama un vienmēr būs tā saucamie robežgadījumi, kuros strikta attiecīgās normas piemērošana var nerasniegt likumdevēja iecerēto mērķi. Līdz ar to, mainoties invaliditātes noteikšanas kritērijiem, atsevišķos gadījumos var veidoties faktiskā nevienlīdzība. Saeimas ieskatā nepastāv citi, personas tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi, ar kuriem būtu iespējams nodrošināt efektīvu, paredzamu un stabilu sistēmu sociālā nodrošinājuma piešķiršanai bērniem ar invaliditāti un viņu ģimenes locekļiem. Turklāt, nodrošinot šādu sistēmu, sabiedrības ieguvums ir lielāks par personai radīto kaitējumu.

Kā jau minēts iepriekš likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtā daļa pati par sevi ir tiesiski neitrāla, taču tās piemērošana rada faktisko nevienlīdzību. Tiesības uz pensionēšanos priekšlaicīgi ir atkarīgas no invaliditātes kritērijiem, kurus reglamentē citi normatīvie akti, tostarp, arī normatīvie akti, kas bija spēkā laikā, kad Latvija bija PSRS sastāvā, un kuri dažādos laika posmos ir bijuši atšķirīgi.²⁸ **Tādējādi, tiesībsarga ieskatā, ir nepieciešams vērtēt arī tās tiesību normas, kas rada faktisko nevienlīdzību, proti, Ministru kabineta noteikumu Nr. 1209 12.¹ punktu un Ministru kabineta noteikumu Nr. 805 24. punktu.**

Ministru kabineta noteikumu Nr. 1209 12.¹ punkts un Ministru kabineta noteikumu Nr. 805 24. punkts paredz, ka Komisijai ir tiesības izvērtēt bērna veselības stāvokļa atbilstību atbilstoši tām tiesību normām, kas bija spēkā līdz 2003. gada 31. decembrim.

Līdz 2003. gada 31. decembrim bērniem invaliditāte tika noteikta saskaņā ar sekojošiem dokumentiem:

- 1) no 1979. gada 14. decembra līdz 1990. gada 16. septembrim – atbilstoši PSRS Veselības aizsardzības ministrijas 1979. gada 14. decembra pavēlei Nr. 1265 “Par kārtību, kādā izsniedz medicīnisko slēdzienu par bērniem invalīdiem no bērnības līdz 16 gadu vecumam”;
- 2) no 1990. gada 17. septembra līdz 1999. gada 26. decembrim – atbilstoši Latvijas Republikas Veselības aizsardzības ministrijas 1990. gada 17. septembra pavēlei Nr. 214 “Par palīdzību bērniem invalīdiem”;
- 3) no 1999. gada 27. decembra līdz 2003. gada 31. decembrim – atbilstoši Labklājības ministrijas 1999. gada 27. decembra rīkojumam Nr. 424 “Par medicīniskām indikācijām invaliditātes noteikšanai bērniem līdz 16 gadu vecumam”.

Līdz 1979. gada 13. decembrim invaliditāti noteica tikai personām no 16 gadu vecuma, kuras fizisku un/vai psihisku saslimšanu dēļ bija atzītas par darbnespējīgām, savukārt bērniem līdz 16 gadu vecumam invaliditāte netika noteikta²⁹. Tādējādi Ministru kabinets noteikumos Nr. 1209 noteica, ka līdz 1979. gada 13. decembrim bērna veselības stāvokļa atbilstība invaliditātes kritērijiem ir vērtējama atbilstoši PSRS Veselības aizsardzības ministrijas

²⁷ Satversmes tiesas 2013. gada 31. janvāra spriedums lietā Nr. 2012-09-01. Latvijas Vēstnesis, 01.02.2013., Nr.23 (4829).

²⁸ Saeimas 2016. gada 14. septembra atbildes raksts Nr. 612.1-22-12/16 lietā Nr. 2016-11-01 “Par likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 109. pantam”.

²⁹ Ministru kabineta noteikumu projekta „Grozījumi Ministru kabineta 2010. gada 28. decembra noteikumos Nr. 1209 „Noteikumi par prognozējamās invaliditātes, invaliditātes un darbbspēju zaudējuma noteikšanas kritērijiem, termiņiem un kārtību”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). Pieejams <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40273661> [skatīts 03.11.2016.]

1956. gada 1. augusta Invaliditātes grupu noteikšanas instrukcijai. Šāda kārtība bija spēkā no 2013. gada 26. aprīļa līdz 2014. gada 31. decembrim.

Tāpat tieši Ministru kabineta noteikumu Nr. 1209 12.¹ punkta un Ministru kabineta noteikumu Nr. 805 24. punkta piemērošana rada nevienlīdzīgu attieksmi attiecībā uz personām, kuras ir aprūpējušas bērnus ar noteikta veida saslimšanu vai patoloģisku defektu. Šo normu piemērošana liedz sasniegt apstrīdētās normas leģitīmo mērķi, proti, netiek aizsargātas to vecāku (aizbildņu) tiesības, kuri aprūpējuši bērnus, kuriem atbilstoši padomju laikā spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem nav bijusi noteikta invaliditāte, bet to varēja noteikt tikai saskaņā ar Latvijas Republikā spēkā esošajiem tiesību aktiem.

Administratīvā apgabaltiesa ir secinājusi, ka nav izskaidrojams likumdevēja mērķis laikā līdz 1990. gada 16. septembrim neatzīt bērnu, kuram ir amputēts apakšdelms, par bērnu ar invaliditāti, kaut gan no 16 gadu vecuma ar tādu pašu anatomisku defektu personai tika noteikta 3. grupas invaliditāte.³⁰

Savukārt tiesībsargs uzskata, ka nav nepieciešams analizēt, kāpēc līdz 1979. gada 13. decembrim bērniem netika noteikta invaliditāte, un no 1979. gada 14. decembra līdz 1990. gada 16. septembrim, kad bērniem līdz 16 gadu vecumam jau varēja noteikt invaliditāti, medicīnisko indikāciju skaits bija ievērojami mazāks nekā pieaugušajiem. Būtiski ir tas, ka tieši ar 1990. gada 17. septembra Latvijas Republikas Veselības aizsardzības ministrijas pavēli Nr. 214 pirmo reizi pēc neatkarības atjaunošanas Latvijas Republika pati noteica kritērijus invaliditātes noteikšanai bērniem, paredzot iespēju noteikt invaliditāti bērniem, kuriem tā līdz tam netika noteikta.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Latvijas Republika nav bijušās PSRS tiesību un pienākumu pārmantotāja un saskaņā ar valsts nepārtrauktības doktrīnu atjaunotajai valstij nav jāuzņemas nekādas saistības, kas izriet no okupētājvalsts saistībām.³¹

Norma, kas paredz priekšlaicīgas pensionēšanās iespējas personai, kura aprūpējusi bērnu ar invaliditāti likumā "Par valsts pensijām" tika iekļauta ar 2001. gada 20. decembra likumu "Grozījumi likumā "Par valsts pensijām"". Sākotnēji likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtdā daļa noteica, ka personai, kuras apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 30 gadiem un kura ir izaudzinājusi līdz astoņu gadu vecumam piecus vai vairāk bērnus vai bērnu invalīdu, ir tiesības pieprasīt vecuma pensiju piecus gadus pirms šā panta pirmajā daļā noteiktā vecuma sasniegšanas (ievērojot likuma pārejas noteikumu 8.punktu)³². Savukārt ar 2012.gada 14.jūnija likumu "Grozījumi likumā "Par valsts pensijām"" likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtdā daļa tika izteikta redakcijā, kas ir spēkā pašlaik.

Apstrīdēta norma nav uzskatāma par pagaidu normu, kuras mērķis ir saglabāt agrāk iegūtās tiesības, piemēram, tiesības uz priekšlaicīgu pensionēšanos personām, kuras ir strādājušas kaitīgos un smagos vai sevišķi kaitīgos un sevišķi smagos darba apstākļos, bet gan pastāvīga norma, kas apzināti ir iekļauta likuma pamattekstā. Līdz ar to, tiesībsarga ieskatā, ja valsts ir pieņēmusi lēmumu šādas sociāla rakstura priekšrocības radīt, tad to nevar darīt pamatojoties uz citas valsts noteiktajiem kritērijiem, kuru piemērošana acīmredzami noved pie tiesiskās nevienlīdzības.

Tiesībsargs uzskata, ka leģitīmo mērķi – personu ar invaliditāti un šādu personu ģimenes locekļu tiesību aizsardzību – ir iespējams sasniegt citiem, indivīda tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Turklāt jāatzīmē, ka personas ar invaliditāti un viņu ģimenes locekļi ir viena no mazaizsargātākajām sabiedrības grupām, kuru Latvija, 2010. gada 28. janvārī ratificējot ANO Konvenciju par personu ar invaliditāti tiesībām, ir apņēmusies īpaši aizsargāt. Aizsargājot personu (bērnu) ar invaliditāti un viņu ģimenes locekļu tiesības un likumiskās intereses, tiks aizsargātas arī visas sabiedrības intereses.

³⁰ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016. gada 20. jūnija lēmums lietā Nr. A420366513.

³¹ Satversmes tiesas 2011. gada 17. februāra spriedums lietā Nr. Latvijas Vēstnesis, 22.02.2011., Nr.29 (4427).

³² Likuma "Par valsts pensijām" 11. panta ceturtdā daļa redakcijā, kas bija spēkā no 2002. gada 1. janvāra līdz 2012. gada 17. jūlijam.

Tiesībsarga ieskatā, taisnīgākais un samērīgākais rezultāts tiktu sasniegts, ja bērna veselības stāvokļa atbilstību invaliditātei laikā līdz 1990. gada 16. septembrim Komisija vērtētu atbilstoši tiem kritērijiem, kas noteikti ar Latvijas Republikas Veselības aizsardzības ministrijas 1990. gada 17. septembra pavēli Nr. 214. Šāda kārtība būtu attiecināma uz tiem bērniem:

- 1) kuriem slimība vai patoloģisks stāvoklis, ņemot vērā ierakstus medicīnas dokumentos, ir konstatēts laikā līdz 1990. gada 17. septembrim, bet atbilstība invaliditātes kritērijiem noteikta tikai atbilstoši 1990. gada 17. septembra pavēlei Nr. 214;
- 2) kuriem no slimības vai patoloģiskā stāvokļa konstatēšanas dienas tas turpinās vismaz astoņus gadus;
- 3) kuri 18 gadu vecumu sasnieguši pēc 1990. gada 17. septembra.

Ņemot vērā iepriekš minēto, secināms, ka likuma “Par valsts pensijām” 11. panta ceturtnā daļa neatbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā iekļautajam vienlīdzības principam un 109. pantam tiktāl, ciktāl nav noteikta vienlīdzības principam atbilstoša kārtība, kādā Komisija sniedz atzinumu par bērna veselības stāvokļa atbilstību invaliditātei.

[4] Tiesībsargs nepiekrīt Saeimas paustajam viedoklis, ka apstrīdēto normu var piemērot elastīgi, lai panāktu likumdevēja mērķim atbilstošu taisnīgu un samērīgu noregulējumu. Izvērtējot Saeimas atbildes rakstā minētās administratīvās lietas, secināms, ka līdzšinējā tiesu prakse attiecas uz tiem gadījumiem, kad bērna veselības stāvokļa atbilstības invaliditātei tika atstāta tiesību piemērotāja ziņā. Kā jau iepriekš minēts, apstrīdētā norma redakcijā, kāda tā ir spēkā arī šobrīd, ir pieņemta 2012. gada 14. jūnijā un spēkā stājās 2012. gada 18. jūlijā. Savukārt kārtība, kādā Komisija izvērtē bērna veselības stāvokļa atbilstību atbilstoši attiecīgajā laika spēkā esošajām tiesību normām, ir spēkā tikai no 2013. gada 26. aprīļa. Tātad no 2012. gada 18. jūlija līdz 2013. gada 25. aprīlim bērna veselības stāvokļa atbilstību invaliditātes kritērijiem noteica tiesību piemērotājs, konstatējot publiski tiesisku attiecību esamību (*sk., piemēram, administratīvo lietu Nr.A420288713*).

Jāatzīmē ka 12 no Saeimas norādītajām 13 administratīvajām lietām ir ierosinātas 2013. gadā, bet viena 2014. gadā, turklāt deviņās no šīm lietām tiesa ir noraidījusi pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu (*sk. administratīvās lietas Nr.A420375813, Nr.A420414513, Nr.A420415614, Nr.A420416213, Nr.A420415413, Nr.A420423213, Nr.A420330613, Nr.A420404613, Nr.A420354713*). Tāpat, visās norādītajās lietās tiesa ir vadījusies pēc Ministru kabineta noteikumu Nr. 1209 12.¹ punktā iekļautā principa, atbilstību invaliditātes kritērijiem vērtējot atbilstoši tiem normatīvajiem aktiem, kas bija spēkā bērna aprūpes brīdī.

Ņemot vērā iepriekš minēto, tiesībsarga ieskatā, taisnīgāko un samērīgo rezultātu nav iespējams panākt tiesību normas piemērošanas rezultātā, bet gan vienīgi grozot apstrīdēto normu.

Ar cieņu,
tiesībsargs

J. Jansons