



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

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

Rīgā

2010.gada 16.jūlijā Nr.1-5/166
Uz 29.06.2010. Nr.1-04/362-pav

**Latvijas Republikas Satversmes tiesas
tiesnesim V.Skudram**
Jura Alunāna ielā 1, Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr.2010-17-01

Ar Satversmes tiesas tiesneša 2010.gada 28.jūnija lēmumu Latvijas Republikas tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu un uzaicināts sniegt viedokli lietā Nr.2010-17-01 „Par likuma „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām” 20.panta devītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91., 105. un 109.pantam”.

Ievērojot Tiesībsarga likumā noteikto Latvijas Republikas tiesībsarga kompetenci, sniedzu turpmāk norādīto viedokli un atbildes uz uzdotajiem jautājumiem lietā Nr.2010-17-01.

[1] No 2009.gada 1.jūlija ir spēkā Saeimas 2009.gada 16.jūnijā pieņemtie grozījumi likumā „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām”, kas papildināja šā likuma 20.pantu ar devīto daļu šādā redakcijā (turpmāk – apstrīdētais regulējums):

„(9) Personai, kurai piešķirta izdienas pensija, ko izmaksā no valsts pensiju speciālā budžeta, vai vecuma pensija, atlīdzību par darbaspēju zaudējumu izmaksā šādi:

1) ja piešķirtās pensijas apmērs nesasniedz atlīdzības par darbaspēju zaudējumu apmēru, apdrošinātajai personai izmaksā starpību starp atlīdzības par darbaspēju zaudējumu apmēru un izdienas vai vecuma pensijas apmēru;

2) ja piešķirtās izdienas vai vecuma pensijas apmērs ir vienāds ar atlīdzības par darbaspēju zaudējumu apmēru vai to pārsniedz, atlīdzības par darbaspēju zaudējumu izmaksu izbeidz.”

Vienlaicīgi likumdevējs ir paredzējis pāreju uz jauno tiesisko regulējumu, pārejas noteikumu 13.punktā nosakot, ka atlīdzības par darbaspēju zaudējumu saņēmējam, kuram līdz 2009.gada 30.jūnijam piešķirta izdienas pensija vai vecuma pensija, līdz minētajam datumam piešķirto atlīdzību par darbaspēju

zaudējumu turpina izmaksāt lēmumā par pakalpojuma piešķiršanu, pārrēķināšanu vai izmaksas termiņa pagarināšanu noteikto laiku.

[2] Pieteikuma iesniedzēji apstrīdētās normas ir lūguši atzīt par neatbilstošām Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1., 91., 105. un 109.pantam.

[2.1] Līdz apstrīdētā regulējuma spēkā stāšanās dienai izmaksājamais atlīdzības par darbspēju zaudējumu (turpmāk – atlīdzība) apmērs pēc vecuma pensijas piešķiršanas tika samazināts par 20 procentiem, bet pēc izdienas pensijas piešķiršanas atlīdzības apmērs netika samazināts.

Atbilstoši pašreiz spēkā esošajam apstrīdētajam regulējumam atlīdzības izmaksa tiek pārtraukta, ja tās apmērs ir mazāks vai vienāds ar vecuma vai izdienas pensijas apmēru, savukārt, ja atlīdzības apmērs pārsniedz vecuma vai izdienas pensijas apmēru, tad tiek izmaksāta tikai tās starpība.

Tādējādi ar apstrīdēto regulējumu pilnībā vai daļēji ir ierobežotas personas tiesības saņemt atlīdzību saistībā ar nelaimes gadījumu darbā vai arodslimību. Šīs tiesības ietilpst Satversmes 109.panta saturā, līdz ar to likumdevējs, pieņemot apstrīdēto regulējumu, ir sašaurinājis personai garantētās pamattiesības uz sociālo nodrošinājumu.

[2.2] Sociālā apdrošināšana pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām ir viens no valsts sociālās apdrošināšanas veidiem. Sociālā apdrošināšana ir pasākumu kopums, ko organizē valsts, lai apdrošinātu personas vai tās apgādībā esošo personu risku zaudēt darba ienākumu sakarā ar sociāli apdrošinātās personas slimību, invaliditāti, maternitāti, bezdarbu, vecumu, nelaimes gadījumu darbā vai saslimšanu ar arodslimību, bērna kopšanu, kā arī papildu izdevumiem sakarā ar sociāli apdrošinātās personas vai tās apgādībā esošās personas nāvi. Obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšana, neatkarīgi no tā, kas iemaksas veic, sociāli apdrošinātajai personai dod tiesības saņemt likumā noteiktos sociālās apdrošināšanas pakalpojumus attiecīgā apdrošināšanas riska iestāšanās gadījumā.

Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksē, kas izmantojama Satversmē noteikto pamattiesību satura atklāšanā, atzīts, ka tiesības, kas rodas no iemaksu veikšanas sociālās apdrošināšanas sistēmā, atzīstamas par mantiskām tiesībām Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas Pirmā protokola 1.panta izpratnē.¹ Līdz ar to secināms, ka tiesības saņemt atlīdzību par darbspēju zaudējumu ietilpst Satversmes 105.pantā garantēto tiesību uz īpašumu saturā.

Tajā pašā laikā, kā norādījusi Satversmes tiesa, attiecībā uz īpašuma tiesībām sociālo tiesību jomā, valstij ir piešķirta plaša rīcības brīvība, jo arī Satversmes 105.pantā noteiktās tiesības vēl negarantē noteiktu pensijas (pabalsta) apmēru un tās var ierobežot.² Tādējādi Satversmes 105.pants attiecībā uz pensijām un pabalstiem personai nodrošina mazāku tiesību aizsardzības apjomu nekā Satversmes 109.pants.

¹ Kjartan Asmundsson v. Iceland, no. 60669/00, 12 October 2004, § 39.

² Satversmes tiesas 2009.gada 1.decembra sprieduma lietā Nr.2009-43-01 20.punkts.

[2.3] Tāpat Satversmes tiesa ir norādījusi, ka, izvērtējot apstrīdētā regulējuma atbilstību Satversmes 91.pantam, kā arī no Satversmes 1.panta izrietošajiem tiesību principiem, ir jāņem vērā tiesību joma, kurā apstrīdētais regulējums ietilpst.³

[2.4] Ņemot vērā iepriekš minēto, secināms, ka primāri lietas ietvaros ir vērtējama apstrīdētā regulējuma atbilstība Satversmes 109.pantam.

[3] Satversmes 109.pants garantē ikvienam tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos gadījumos.

No Satversmes 109.pantā ietvertajām tiesībām, cita starpā, izriet valsts aktīvs pienākums izveidot sociālā nodrošinājuma sistēmu, kas aptvertu visus tradicionālos sociālos riskus un garantētu atbilstošu sociālo nodrošinājumu to iestāšanās gadījumā. Pie tradicionālajiem sociālajiem riskiem pieskaita gan vecumu, gan darbnespēju.

Lietas ietvaros pastāv divi atšķirīgi viedokļi par Satversmes 109.pantā noteikto pamattiesību būtību. No pieteikuma izriet viedoklis, ka minētā norma noteic personai divas līdzīgas, bet tomēr atšķirīgas tiesības: tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma gadījumā un tiesības uz sociālo nodrošinājumu darbnespējas gadījumā. Savukārt no Saeimas atbildes raksta izriet, ka minētā Satversmes norma noteic personai tiesības uz atbilstošu sociālo nodrošinājumu gadījumā, kad šī persona nespēj gūt ienākumus viena vai vairāku šajā pantā uzskaitīto apstākļu dēļ.

Vecuma pensijas kā sociālās apdrošināšanas veida pamatfunkcija ir nodrošināt (aizstāt) personas ienākumus tad, kad iestāties paredzētais sociālais risks – konkrēts, likumā noteikts vecums.⁴ Kaut arī izdienas pensijas, ko izmaksā no valsts pensiju speciālā budžeta, vērtējama kā papildu sociālā garantija, tās mērķis ir salīdzināms ar vecuma pensijas mērķi – garantēt iztiku personām, kuru darbs saistīts ar profesionālo iemaņu zudumu, kas var rasties jau pirms vecuma pensijas piešķiršanai nepieciešamā vecuma sasniegšanas.

Savukārt atbilstoši likuma „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām” 2.panta otrās daļas 1.punktam šā likuma mērķis ir nodrošināt apdrošinātajai personai, ja tā cietusi nelaimes gadījumā darbā vai saslimusi ar arodslimību, apdrošināšanas atlīdzību, atvaseļošanos, darbspēju atgūšanu un integrāciju sabiedrībā. Atlīdzībai ir regulāru ienākumu raksturs, līdz ar to tās mērķis ir aizstāt zaudētos ienākumus, ko tā pilnībā vai daļēji nespēj gūt saistība ar nelaimes gadījumu darbā vai arodslimību. Papildus sociālajam nodrošinājuma ir jāatspoguļo arī personas papildu vajadzības un izmaksas, kas saistītas ar darbspēju zaudējumu.⁵

Ņemot vērā iepriekš minēto, nevar piekrist Saeimas viedoklim, ka vecuma un darbnespējas riski pilnībā sakrīt. Tāpat nevar piekrist pieteicēju viedoklim, ka Satversmes 109.pantā garantētās tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma un darbnespējas gadījumā ir jāskata izolēti. Uzskatu, ka šie riski daļēji pārklājas

³ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 1.decembra sprieduma lietā Nr.2009-43-01 20.punktu.

⁴ Satversmes tiesas 2007.gada 8.jūnija sprieduma Nr.2007-01-01 24.1.punkts.

⁵ Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment No.19 (2007) „The right to social security”. Paragraph 17, 20.

attiecībā uz nepieciešamību kompensēt zaudētos darba ienākumus. Tajā pašā laikā personai, sasniedzot pensijas piešķiršanai nepieciešamo vecumu, nezūd vajadzības, kas saistītas ar invaliditāti, kuras cēlonis ir nelaimes gadījums darbā vai arodslimība (personām, kurām noteikts darbaspēju zaudējums sākot no 25 procentiem, tiek noteikta invaliditāte). Invaliditāte jebkurā gadījumā ierobežo personas iespējas un ir saistīta ar īpašām vajadzībām. Vecums šīs iespējas var samazināt un vajadzības pavairot. Tādējādi attieksmei pret šādām personām ir jābūt īpašai un sociālo atšķirību izlīdzinošai.

Ievērojot minēto, uzskatu, ka likumdevējam, veidojot sociālā nodrošinājuma sistēmu, ir jāņem vērā, ka personai, sasniedzot pensionēšanās vecumu, iestājas jauns sociālais risks – vecums, tajā pašā laikā saglabājas arī invaliditāte, un līdz ar to šīm personām piemīt visas no invaliditātes izrietošās tiesības.

[4] Apstrīdētā regulējuma galvenais mērķis ir saskaņot valsts sociālās apdrošināšanas pakalpojumus ar ekonomiskās krīzes vajadzībām un iespējām.⁶

Satversmes tiesa jau vairākās lietās, kas saistītas ar valsts garantētā sociālā nodrošinājuma samazināšanu, ir atzinusi, ka sociālās apdrošināšanas budžeta ilgtspējas nodrošināšana, līdzsvarojot tā ieņēmumus un izdevumus, un līdz ar to sabiedrības labklājības nodrošināšana ir atzīstams par leģitīmu mērķi. Tāpat Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Latvijā grozījumu izdarīšanas brīdī pastāvēja tādi ekonomiskie apstākļi, kas prasīja šādu rīcību.⁷

[5] Likumdevējs mērķa sasniegšanai izvēlējies optimizēt sociālās apdrošināšanas pakalpojumus, izslēdzot vienlaicīgi vairāku sociālās apdrošināšanas pakalpojumu saņemšanu risku sakrišanas gadījumā.

Tiesības uz sociālo nodrošinājumu nav tulkojamas tādējādi, ka valstij nepieciešams garantēt pabalstu par katru no riskiem atsevišķi. Būtiskākais ir ar attiecīgā riska iestāšanos saistītās vajadzības, kuru apmierināšanai kalpo valsts garantētais sociālais nodrošinājums. Ja šīs vajadzības vairāku risku iestāšanās gadījumā sakrīt, pieļaujama pabalstu pilnīga vai daļēja pārklāšanās.

Var piekrist pieteicēju norādītajam, ka līdzekļu ietaupījums darba negadījumu speciālajā budžetā apstrīdētā regulējuma pieņemšanas rezultātā kopumā nav liels (izdevumu samazinājums 2010.gadā un turpmākajos gados plānots Ls 95 655 apmērā⁸), taču jāņem vērā, ka apstrīdētais regulējums ir pieņemts kompleksu valsts izdevumu samazināšanas pasākumu ietvaros, kuru nepieciešamību noteica straujā ekonomiskā lejupslīde.

Nemot vērā iepriekš minēto, secināms, ka ar apstrīdēto regulējumu var sasniegt leģitīmo mērķi.

⁶ Likumprojekta „Grozījumi likumā „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām”” anotācijas 1.sadaļas 3.punkts.

⁷ Sk. Satversmes tiesas 2009.gada 21.decembra spriedumu lietā Nr.2009-43-01; 2010.gada 15.marta spriedumu lietā Nr.2009-44-01.

⁸ Likumprojekta „Grozījumi likumā „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām”” anotācijas 3.sadaļas 5.punkts.

[6] Kaut arī atzīstams, ka apstrīdētajam regulējuma ir leģitīms mērķis un izraudzītais līdzeklis ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanā, tas rada vairākas negatīvas sekas, kuras likumdevējs nav apzinājis un izvērtējis.

[6.1] Pabalstiem, neatkarīgi no tā, vai tie tiek izmaksāti naudā vai citādā veidā ir jābūt atbilstošā apmērā un ilgumā, lai nodrošinātu, ka ikviens var īstenot savas tiesības uz ģimenes aizsardzību un palīdzību, adekvātu dzīves līmeni un adekvātu pieeju veselības aizsardzības pakalpojumiem. Šīs tiesības ir jānodrošina vismaz minimālā līmenī.⁹

Personas ar invaliditāti un veci cilvēki ir sociālās grupas, kurām nepieciešama īpaša aizsardzība. Vēl jo vairāk šāda aizsardzība nepieciešama, ja šīs pazīmes sakrīt. Invaliditāte ir ilgstošs vai nepārejošs ļoti smagas, smagas vai mērenas pakāpes funkcionēšanas ierobežojums, kas ietekmē personas garīgās vai fiziskās spējas, darbības, pašaprūpi un iekļaušanos sabiedrībā. Invaliditāti nav saistīta ar vecuma pārmaiņām cilvēka organismā, līdz ar to rada papildu vajadzības un ar to saistītās izmaksas.

Kā izriet no Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datiem par 2010.gada maiju vidējais atlīdzības apmērs bija 143,42 lati, savukārt vidējais vecuma un izdienas pensijas apmērs attiecīgi 182,14 lati un 175,68 lati. 2010.gada janvārī visu veidu pensiju apmērs 75,16 procentiem pensionāru bija apmērā no 100 līdz 200 latiem (piemēram, 27 784 pensionāriem vecuma pensijas apmērs bija apmērā līdz 120 latiem), savukārt 8,40 procentiem pensionāru vecuma pensijas apmērs bija no 50 līdz 100 latu apmērā. Papildus šiem statistikas datiem jāņem vērā, ka personām ar darbības zaudējumu ir ierobežotākas iespējas pilnvērtīgi iesaistīties darba tirgū un līdz ar to iegūt tiesības uz adekvātu vecuma vai izdienas pensiju. Kaut arī atbilstoši likuma „Par valsts pensijām” 9.panta 3.punktam apdrošināšanas stāžu veido apdrošināšanas iemaksu periodi, kuru laikā persona ar darbības zaudējumu nestrādā, jāņem vērā, ka apdrošināšanas iemaksas no darba negadījuma speciālā budžeta tiek izdarītas minimālā apmērā. Līdz ar to šis periods veido personas apdrošināšanas stāžu, taču faktiski nepalielina pensijas apmēru.

Iepriekš minētie dati ļauj secināt, ka vairumam personu pensijas un atlīdzības vidējais apmērs ir līdzīgs. Tādējādi ar apstrīdēto regulējumu personas plānotie ienākumi tiek samazināti aptuveni uz pusi. Kaut arī iepriekš tika atzīts, ka, ja personas vajadzības vairāku risku iestāšanās gadījumā sakrīt, pieļaujama pabalstu pilnīga vai daļēja pārklāšanās, tomēr uzskatu, ka vērā ir ņems šo ienākumu apmērs un spēja nodrošināt personas pamatvajadzības. Ņemot vērā, ka vidējais pensijas un atlīdzības apmērs ir zems, uzskatu, ka likumdevējs, automātiski attiecinot apstrīdēto regulējumu uz visiem, ir rīkojies pretēji sociāli atbildīgas valsts principam. Šāds regulējums īpaši skar sabiedrības mazaizsargāto daļu, kam gan pensijas, gan atlīdzības apmērs ir mazs. Ierobežojot šo pakalpojumu vienlaicīgu saņemšanu, šīs personas ir pakļautas nabadzības riskam, kā arī invaliditātes progresēšanai.

⁹ Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment No.19 (2007) „The right to social security”. Paragraph 22.

V.Pčelovs konstitucionālajā sūdzībā ir paudis viedokli, ka Satversme paredz viņam tiesības uz atlīdzinājumu par arodslimības dēļ nenopelnīto pensiju. Kaut arī iepriekš tika secināts, ka darbspēju zaudējums var ietekmēt pensijas apmēru, šādam iesniedzēja viedoklim nevar piekrist. Satversmes 109.pantā ietvertu tiesību uz sociālo nodrošinājumu saturs saistīts ar personas pamatvajadzību nodrošināšanu, nevis zaudējumu kompensāciju no valsts puses. Svarīgākais, lai sociālā nodrošinājuma apmērs būtu atbilstošā apmērā.

[6.2] Likuma pārejas noteikumu 13.punkts paredz, ka apdrošināšanas atlīdzības saņēmējam, kuram līdz 2009.gada 30.jūnijam piešķirta izdienas pensija vai vecuma pensija, līdz minētajam datumam piešķirto atlīdzību par darbspēju zaudējumu turpina izmaksāt lēmumā par pakalpojuma piešķiršanu, pārrēķināšanu vai izmaksas termiņa pagarināšanu noteikto laiku.

Ar šo normu likumdevējs ir aizsargājis to personu tiesisko paļāvību, kuras jau ir ieguvušas tiesības saņemt vecuma vai izdienas pensiju vienlaicīgi ar atlīdzību. Šī aizsardzība noteikta uz atlīdzības piešķiršanas laiku. Ņemot vērā, ka šis laiks ir tieši pakārtots Veselības un darbspēju ekspertīzes ārstu valsts komisijas noteiktajam darbspēju zaudējuma un invaliditātes termiņam, atlīdzību vienlaicīgi ar vecuma vai izdienas pensiju turpina saņemt personas, kurām šis termiņš vēl nav beidzies vai arī noteikts uz mūžu.

Tādējādi likumdevējs ir pieļāvis tādas situācijas iespējamību, ka personām ar progresējošu darbspēju zaudējuma pakāpi, vispār netiek izmaksāta atlīdzība vai tikai ierobežotā apmērā, savukārt personai ar mazāku, bet stabilu darbspēju zaudējuma pakāpi, kurai noteikta invaliditāte bez atkārtotas izmeklēšanas termiņa norādes, atlīdzības izmaksa tiek turpināta. Piemēram, personai, kurai noteikts darbspēju zaudējums 25 procentu apmērā uz mūžu un piešķirta vecuma vai izdienas pensija līdz 2009.gada 30.jūnijam, atlīdzību turpinās izmaksāt pilnā apmērā vai samazinot par 20 procentiem, savukārt personai, kurai noteikts lielāks darbspēju zudums atkārtoti, atlīdzības izmaksu ierobežo apstrīdētais regulējums.

Kopumā šāds normatīvais regulējums, kaut arī vērsts uz personu tiesiskās paļāvības aizsardzību, nonāk pretrunā no Satversmes 1.panta izrietošajam taisnīguma principam, atbilstoši kuram personām nodarītais kaitējums kompensējams atkarībā no šā kaitējuma smaguma – jo lielāks kaitējums, jo apjomīgākas sociālās garantijas. Arī sociālais taisnīgums, kas Latvijai ievērojams kā sociāli atbildīgai valstij, ietver rūpes par sociālo atšķirību izlīdzināšanu un vājāko aizsardzību.¹⁰

Turklāt ņemams vērā, ka 2009.gadā atkārtota invaliditātes ekspertīze veikta 32 986 personām vecumā no 16 gadiem, atkārtoti invaliditāte tiek noteikta 97,9 procentos gadījumu. Lielākajā daļā gadījumu personām tiek apstiprināta iepriekšējā invaliditātes grupa (attiecībā uz strādājošiem – 77,8 procentos, nestrādājošiem – 83,1 procentos gadījumu). 2009.gadā darbspēju zaudējumu procentos noteikšanai komisijai 4388 personas, tai skaitā pirmreizēji – 5,7 procenti no kopējā pirmreizēji komisijai noteikto personu skaita,

¹⁰ Kovaļevska A. Sociāli atbildīgas valsts princips. *Jurista vārds*. 2008. 26.augusts, nr.32 (537).

atkārtoti 2738 personas – 8,3 procenti no kopējā atkārtoti komisijā noteikto personu skaita. Darbspēju zaudējums procentos noteikts 99,9 procentos gadījumu.¹¹ Šie statistikas dati liecina, ka Latvijā atkārtota invaliditātes ekspertīze tiek veikta lielākajā daļā gadījumu, turklāt nav vērojama personas funkcionālo ierobežojumu samazināšanās.

[6.3] Ņemot vērā minēto, secināms, ka, lai arī budžeta sabalansēšanas nolūkos sociālā nodrošinājuma izmaksas var tikt samazinātas, šajā gadījumā likumdevēja izraudzītie līdzekļi nesamērīgi ierobežo personas Satversmes 109.pantā nostiprinātās tiesības uz sociālo nodrošinājumu.

Pamatojoties uz iepriekš minēto, sniedzu viedokli, ka likuma „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām” 20.panta devītā daļa neatbilst Satversmes 1. un 109.pantam.

Ar cieņu

Tiesībsarga pilnvarojumā
vecākā juriskonsulte

V.Slaidiņa

Putniņa 67686768

¹¹ Veselības un darbspēju ekspertīzes ārstu valsts komisijas 2009.gada publiskais pārskats. <http://www.vdeavk.gov.lv/downloads/file/Parskats2009.pdf>