



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

Datums skatāms laika zīmogā Nr. 1-6/17
Uz 14.11.2022. Nr. 1-04.1/523-pav/2022

Latvijas Republikas Satversmes tiesa
tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Par viedokli lietā Nr.2022-34-01

Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – tiesībsargs) 2022. gada 15. novembrī saņēma Latvijas Republikas Satversmes tiesas (turpmāk – Satversmes tiesa) tiesneses Jautrītes Briedes 2022. gada 14. novembra Lēmumu par pieaicināto personu lietā Nr. 2022-34-01, ar kuru tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2022-34-01 “Par Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmās daļas un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrās un trešās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam” (turpmāk – lieta Nr. 2022-34-01) un uzaicināts sniegt viedokli par Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmās daļas un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrās un trešās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 109. pantam, kā arī citiem jautājumiem, kuriem tā ieskatā varētu būt nozīme lietā Nr. 2022-34-01.

Ar lēmumu tiesībsargam ir arī nosūtītas divdesmit Latvijas Republikas 13. Saeimas deputātu (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) pieteikuma Nr. 135/2022 (turpmāk – Pieteikums) kopija un Latvijas Republikas Saeimas (turpmāk – Saeima) 2022. gada 24. oktobra Atbildes raksta (turpmāk – Atbildes raksts) kopijas.

Tiesībsargs, iepazīties ar lēmumam pievienoto Pieteikumu un Atbildes rakstu, sniedz šādu viedokli:

[1] Lietā Nr. 2022-34-01 ir apstrīdēta Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmās daļas un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrās un trešās daļas (turpmāk visas kopā arī – apstrīdētās normas) atbilstība Satversmes 1. un 109. pantam.

Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmā daļa noteic: “Garantētais minimālais ienākumu sliekšnis ir 109 euro pirmajai vai vienīgajai personai māsaimniecībā un 76 euro pārējām personām māsaimniecībā.”

Likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrā un trešā daļa noteic:

“(2) Minimālo ienākumu sliekšnis nav zemāks par 109 euro.

(3) Minimālo ienākumu sliekšņus pārskata vienlaikus ne retāk kā reizi trijos gados”.

Grozījumi likumā “Par sociālo drošību” tika izstrādāti ar mērķi definēt minimālo ienākumu sliekšņus, noteikt zemāko iespējamo minimālo ienākumu sliekšņa apmēru, kā arī noteikt minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanas regularitāti, sekmējot nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanos valstī.¹ Grozījumu Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā mērķis ir noteikt svarīgākos ar sociālās palīdzības sniegšanu saistītos jautājumus, kas nodrošinātu iespēju zemu ienākumu mājsaimniecībām izmantot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā visā valsts teritorijā.²

Tāpat apstrīdēto normu izstrādes pamatojums citastarp izriet no pienākuma izpildīt Satversmes tiesas spriedumus: 2020. gada 25. jūnija spriedumu lietā Nr. 2019-24-03 “Par Ministru kabineta 2012. gada 18. decembra noteikumu Nr. 913 “Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni” 2. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1 un 109. pantam” (turpmāk – lieta Nr. 2019-24-03), 2020. gada 16. jūlija spriedumu lietā Nr. 2019-25-03 “Par Ministru kabineta 2010. gada 30. marta noteikumu Nr. 299 “Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu” 2. punkta vārdu “ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro*” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam” (turpmāk – lieta Nr. 2019-25-03), un ņemt vērā tajos ietvertās atziņas. Apstrīdētās normas pieņemtas 2020. gada 24. novembrī un spēkā stājās 2021. gada 1. janvārī.

[2] Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmā daļa un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrā daļa regulē vienu un to pašu priekšmetu, proti, garantētā minimālā ienākuma (turpmāk arī – GMI) sliekšni. Savukārt likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta trešā daļa nosaka šī sliekšņa pārskatīšanas periodiskumu. Apstrīdētās normas ir savstarpēji cieši saistītas, tādējādi to satversmības izvērtēšana vienas lietas ietvaros varētu veicināt tās vispusīgu un ātru izskatīšanu.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka apstrīdētās normas ietilpst Satversmes 109. panta tvērumā. No Satversmes 109. panta kontekstā ar sociāli atbildīgas valsts principu izriet valsts pozitīvs pienākums nodrošināt sociālo palīdzību personas pamatvajadzību nodrošināšanai tādā līmenī, lai ikviens varētu dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi un saglabātu pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu, kā arī pakāpeniski pilnveidot sociālās palīdzības sistēmu, periodiski pārskatot sociālās palīdzības apmēru.

Pieteikuma iesniedzējs neapstrīd to, ka likumdevējs ir veicis pasākumus, lai izveidotu sociālās drošības sistēmu, kas nodrošinātu trūcīgām personām iespēju izmantot sociālās tiesības, taču uzskata, ka valsts nav izpildījusi savu pozitīvo pienākumu periodiski pārskatīt sociālās palīdzības apmēru.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka valsts nav izpildījusi savu pozitīvo pienākumu noteikt likumā tādu metodi minimālo ienākumu sliekšņu noteikšanai, kas izriet no mērķa aizsargāt cilvēka cieņu, izlīdzināt sociālo nevienlīdzību un nodrošināt valsts ilgtspējīgu attīstību.

¹ Likumprojekta (817/Lp13) „Grozījums likumā „Par sociālo drošību”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija).

² Likumprojekta (824/Lp13) “Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija).

Pieteikuma iesniedzēja ieskatā, apstrīdētajās normās noteiktais minimālo ienākumu sliekšņa apmērs 109 *euro*, kas aprēķināts kā 20% no aktuālās (2018. gada) ienākumu mediānas, neatbilst faktiskajai sociālekonomiskajai situācijai, un vēl aizvien nenodrošina ikvienai trūcīgai personai iespēju dzīvot pilnvērtīgu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Vienlaikus Pieteikuma iesniedzējs neiebilst pret to, ka katram nākamajam mājsaimniecības loceklim GMI sliekšņa aprēķināšanā tiek piemērots koeficients 0,7.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka, pieņemot apstrīdētās normas, kas ir pretrunā Satversmes 109. pantam kontekstā ar sociāli atbildīgas valsts principu, interpretējot tos atbilstoši Satversmes tiesas spriedumos minimālo ienākumu līmeņu lietās izdarītajiem secinājumiem, likumdevējs ir pārkāpis labas likumdošanas principu.

[3] Saeima Atbildes rakstā norāda, ka, pieņemot apstrīdētās normas, Saeima nav pārkāpusi labas likumdošanas principu, aplūkojot to kopsakarā ar judikatūrā atzīto pienākumu nodrošināt Satversmes 109. pantā garantētās tiesības.

Likumdevējs ir precīzi identificējis Satversmes tiesas judikatūru un tajā paustās atziņas, kas bija kvalificētas kā apstrīdēto normu pieņemšanas pamats. Kā arī ir ievērotas pārējās no labas likumdošanas principa izrietošās prasības, proti, apstrīdētās normas tika apspriestas un izdiskutētas vairākās valdības un Saeimas sēdēs; likumdošanas procesā tika saņemti un izdiskutēti vairāku personu priekšlikumi; apstrīdētās normas ir izstrādātas, ņemot vērā politikas plānošanas dokumentus; kā arī likumā “Par valsts budžetu 2021. gadam” 59. pantā ietverts uzdevums Ministru kabinetam apstiprināt plānu minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai un iesniegt attiecīgus normatīvo aktu grozījumus.

Saeima norāda, ka tas, ka likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta trešā daļa noteic, ka minimālo ienākumu sliekšņus pārskata vienlaikus ne retāk kā reizi trijos gados, nevar tikt izmantots par pamatu prezumpcijai, ka pārskatīšana tiks veikta pasīvi un pietuvināti maksimāli pieļaujamajam trīs gadu termiņam. No Satversmes tiesas judikatūras neizriet nepieciešamība pārskatīt minimālo ienākumu sliekšņus reizi gadā. Tāpat Saeimas ieskatā, atbilstoši attiecīgajai judikatūrai pašam likumdevējam ir pienākums noregulēt būtiskākos jautājumus, kas saistīti ar GMI sliekšņa noteikšanu. Ievērojot to, likumdevējs ir izvēlējis noteikt GMI un minimālo ienākumu sliekšni konkrētā naudas izteiksmē, kas noteikts, pamatojoties uz skaidru un pamatotu metodoloģiju, atspoguļojot to likumdošanas dokumentos – likumprojektu anotācijās un politikas plānošanas dokumentos.

[4] Tiesībsargs kopumā piekrīt Pieteikumu iesniedzēja paustajam viedoklim, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1. pantā ietvertajam labas likumdošanas principam un 109. pantam un papildus vēlas norādīt uz sekojošiem aspektiem.

Satversmes 109. pants noteic: “Ikvienam ir tiesības uz sociālo nodrošinājumu vecuma, darbnespējas, bezdarba un citos likumā noteiktajos gadījumos.”

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 109. panta tvērumā ietilpstošās tiesības uz sociālo nodrošinājumu ir viens no sociāli atbildīgas valsts principa satura elementiem. Šo tiesību mērķis ir, cik vien tas iespējams, nodrošināt sociālo taisnīgumu un kalpot tam, lai ikvienam nodrošinātu iespēju dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Satversmes 109. pants garantē iedzīvotājiem tiesības uz stabilu un prognozējamu, kā arī efektīvu, taisnīgu un ilgtspējīgu sociālo nodrošinājumu.³

³ Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija spriedums lietā Nr. 2019-24-03, 17.2. punkts.

Lai ikviens varētu dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, sociālās palīdzības minimumam vajadzētu būt tādām, ka ikviens var nodrošināt sev pārtiku, apģērbu, mājokli un medicīnisko palīdzību - visu to, kas nepieciešams elementāras izdzīvošanas garantēšanai jebkuram cilvēkam, kā arī nodrošināt ikvienai personai iespējas izmantot savas tiesības uz pamatzglītību. Turklāt sociālajai palīdzībai ir jāgarantē personai iespējas piedalīties sociālajā, politiskajā un kultūras dzīvē, tādējādi ikvienai personai nodrošinot pilnvērtīga sabiedrības locekļa statusu.⁴

[5] Satversmes 1. un 109. pantā ietvertā prasība nodrošināt to, lai persona varētu dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai, ir valsts pozitīvais pienākums. Vērtējot, vai valsts ir izpildījusi pozitīvos pienākumus, kas tai izriet no personas sociālajām pamattiesībām, ir jāpārbauda, vai: 1) likumdevējs veicis pasākumus, lai nodrošinātu personām iespēju īstenot sociālās tiesības; 2) šie pasākumi veikti pienācīgi, proti, vai personām ir nodrošināta iespēja īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā; 3) ir ievēroti vispārējie tiesību principi⁵.

[5.1] Pieteikuma iesniedzējs neapstrīd to, ka likumdevējs ir veicis pienākumu, lai izveidotu sociālās drošības sistēmu, kas nodrošinātu trūcīgām personām iespēju izmantot sociālās tiesības. Ar apstrīdētajām normām Saeima ir noteikusi minimālo ienākumu sliekšni (Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmajā daļā un likuma "Par sociālo drošību" 2.² panta otrajā daļā), kā arī minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanas periodiskumu (likuma "Par sociālo drošību" 2.² panta trešā daļa).

[5.2] Vērtējot, vai pasākumi veikti pienācīgi, proti, personām ir nodrošināta iespēja īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā, Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis, ka, paredzot minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanu ne retāk kā reizi trijos gados, valsts nav izpildījusi savu pozitīvo pienākumu periodiski pārskatīt sociālās palīdzības apmēru. Pārskatot minimālo ienākumu sliekšņus reizi trijos gados, var rasties situācija, ka minimālo ienākumu sliekšnis var būt noteikts, ņemot vērā piecus vai vairāk gadus vecus datus. Piemēram, ar apstrīdētajām normām noteiktais minimālo ienākumu sliekšnis 109 euro atbilda 20 % no tobrīd aktuālās (2018. gada) ienākumu mediānas. Tādējādi, mainoties sociālekonomiskajai situācijai, minimālo ienākumu sliekšnis vairs neatbilst tiem kritērijiem, ko Satversmes tiesa ir izvirzījusi savos spriedumos minimālo ienākumu lietās.

Lai gan formāli likuma "Par sociālo drošību" 2.² panta trešajā daļā ir noteikts minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanas periodiskums – ne retāk kā reizi trijos gados – tiesībsargs piekrīt pieteikuma iesniedzēju nostājai šajā jautājumā.

Arī Saeima ir norādījusi, ka no attiecīgās Satversmes tiesas judikatūras izriet likumdevēja pienākums piesaistīt minimālo ienākumu sliekšņus konkrētam sociālekonomiskam rādītājam, lai nodrošinātu to adekvātumu attiecībā pret reālo sociālekonomisko situāciju valstī, un regulāri vērtēt sniegtā sociālās palīdzības apmēra pietiekamību, lai garantētu tā atbilstību sociālajai realitātei un personu patiesajām vajadzībām.

Tiesībsarga ieskatā, likumdevējam izvirzītais pienākums periodiski pārskatīt minimālo ienākumu sliekšņus ir vērtējams kopsakarā ar pienākumu minimālo ienākumu sliekšņus piesaistīt konkrētam sociālekonomiskam rādītājam.

⁴Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija spriedums lietā Nr. 2019-24-03, 17.3. punkts

⁵ Satversmes tiesas 2006. gada 11. decembra spriedums lietā Nr. 2006-10-03, 16.1. punkts

Šajā saistībā jāatzīmē, ka ar apstrīdētajām normām noteiktais minimālo ienākumu sliekšnis un GMI līmenis ir zemākais tiesību aktos noteiktais minimālo ienākumu vai resursu līmenis, pie kura iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem ir sniedzams atbalsts no publiskajiem resursiem⁶. Tas ir sociālās palīdzības minimums, kas nepieciešams, lai ikviena trūcīga persona varētu dzīvot tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai. Tādējādi jo īpaši svarīgi ir regulāri vērtēt tā atbilstību sociālekonomiskajai situācijai.

[5.2.1] Minimālais ienākumu sliekšnis un GMI līmenis 109 euro ir noteikts, izmantojot relatīvo metodi, kas paredz minimālo ienākumu sliekšņu apmērus aprēķināt kā procentuālu vērtību no ienākumu mediānas (kuras aprēķinā tiek izmantota Latvijas skala), izsakot to veselos skaitļos, noapaļojot līdz veseliem euro. Likumdevējs ir izvēlējis minimālo ienākumu sliekšni noteikt 20 % apmērā no ienākumu mediānas, kas ļauj nodrošināt pašu nepieciešamāko ikdienas izdevumus segšanu (ēdienu, apģērbu, personīgās higiēnas lietas, nelielus mājsaimniecības ikdienas izdevumus).⁷

Tiesībsargs piekrīt Saeimas norādītajam, ka no Satversmes tiesas judikatūras izriet pienākums izstrādāt metodi un kritērijus minimālo ienākumu noteikšanai. Savukārt likumdevējs savas rīcības brīvības ietvaros ir tiesīgs izvēlēties attiecīgo metodi un kritērijus nostiprināt likumā, vai atturēties no šāda normatīva regulējuma, tā vietā likumā nosakot sociālās palīdzības minimumu, pamatojoties uz metodi un kritērijiem, kas nav atspoguļoti normatīvajos aktos, bet ir skaidri konstatējami un izsecināmi no politikas plānošanas un likumdošanas dokumentiem.

Taču, tiesībsargs uzskata, nav pietiekami minimālo ienākumu sliekšņus un GMI līmeni noteikt atbilstoši kādai noteiktai metodei. Tiesībsarga ieskatā ir nepieciešams arī regulāri vērtēt sniegtā sociālās palīdzības apmēra pietiekamību, lai garantētu, ka tas atbilst sociālekonomiskajai realitātei un trūcīgām personām tiek nodrošināta tām nepieciešamā palīdzība.⁸

Pēdējā pieejamā statistika liecina, ka būtiski pieaug gan trūcīgo mājsaimniecību skaits, gan arī garantētā minimālā ienākuma pabalsta un mājokļa pabalsta izdevumi. 2020. gadā pašvaldības garantētā minimālā ienākuma pabalsta izmaksām izlietoja 5 187 828 euro, 2021. gadā – 9 469 988 euro, bet 2022. gada 7 mēnešos – 13 447 793 euro.⁹

Minētie dati liecina, ka jau 2021. gadā salīdzinājumā ar 2020. gadu būtiski ir pieaudzis sociālās palīdzības saņēmēju skaits, kas liecina par cilvēku nespēju nodrošināt pamatvajadzības.

Jaunākie Centrālās statistikas pārvaldes dati liecina, ka 2022. gada novembrī, salīdzinot ar 2021. gada novembri, vidējais patēriņa cenu līmenis ir palielinājies par 21,8 %. Pārtikas un bezalkoholisko dzērienu grupā cenas gada laikā palielinājās par 29,5 %, savukārt izdevumi ar mājokli saistītām precēm un pakalpojumiem, t.i., mājoklis, ūdens, elektroenerģija, gāze un cits kurināmais, pat par 44,4 %.¹⁰

⁶ Sk. Likumprojekta (817/Lp13) „Grozījums likumā „Par sociālo drošību”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija).

⁷ Turpat.

⁸ Satversmes tiesas 2020. gada 25. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-24-03 19.2. punkts.

⁹ Tiesību akta projekta (22-TA-2554) “Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā” sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējuma ziņojums (anotācija).

¹⁰ PCI020m. Patēriņa cenu indeksi un pārmaiņas grupās un apakšgrupās (ECOICOP) 1996M01 - 2022M07. Pieejams: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_VEK_PC_PCI/PCI020m/

[5.2.2] Izvēloties noteikt minimālo ienākumu sliekšni 20 % apmērā no mediānas, likumdevējs ir balstījies uz Eiropas Savienības dalībvalstu pieeju atbalsta visnabadzīgākajiem iedzīvotājiem nodrošināšanā. Parasti materiāls atbalsts ES valstīs (sociālās palīdzības pabalsti) tiek sniegts, ja iedzīvotāju ienākumi ir vidēji 25 % no ienākumu mediānas, bet vairumā gadījumu tas ir ap 20 %.¹¹ Taču, nosakot minimālo sliekšni 20 % apmērā, likumdevējs nav vērtējis, vai noteiktais līmenis – 20 % no mediānas, ir pietiekams.

2021. gadā tika veikts pētījums, kura ietvaros tika aprēķināts dažādu mājsaimniecību relatīvo izdevumu budžets, kas ietver pārtikas groza un nepārtikas izdevumus¹². Pētījuma mērķis bija izstrādāt jaunu, Latvijā esošajai sociālekonomiskajai situācijai atbilstošu iztikas minimuma grozu noteiktiem mājsaimniecību veidiem, ņemot vērā mājsaimniecības locekļu vecumu. Jaunas iztikas minimuma groza metodoloģijas izstrāde nodrošinātu iespēju izmantot šo rādītāju efektīvākai un mērķtiecīgākai Latvijas sociālās aizsardzības sistēmas un rīcībpolitiku izvērtēšanai.

Pētījuma ietvaros tika aprēķināts iztikas minimuma pārtikas groza apjoms mēnesī uz cilvēku, proti, bērniem no 2 līdz 6 gadu vecumam – 75,22 euro mēnesī, no 7 līdz 14 gadu vecumam – 121,65 euro, no 15 līdz 18 gadu vecumam – 154,46 euro, pieaugušajiem – 151,80 euro, senioriem – 141,67 euro. Vienlaikus būtiski ir uzsvērt, ka tas tika aprēķināts **atbilstoši 2020.gada pārtikas cenām**. Aprēķinot izdevumus minimālajam pārtikas grozam, piemērojot cenu pieaugumu 29,5 %, jauniešiem no 15 līdz 18 gadu vecumā tas būtu 200,03 euro, pieaugušajiem – 196,58 euro, senioriem – 183,46 euro.

Tāpat būtisku izdevumu daļu sastāda arī mājsaimniecības relatīvo izdevumu budžeta nepārtikas izdevumu daļa, tostarp, izdevumi apģērba iegādei, zāļu iegādei un veselības aprūpei, zobārstniecībai, higiēnas preču iegādei u.c.¹³

Tādējādi aprēķinātais mājsaimniecības relatīvais budžets sniedz ieskatu, kā iedzīvotāji spēj sevi nodrošināt, kādi ir izdevumi septiņiem atšķirīgiem mājsaimniecību tipiem.

Ņemot vērā būtisko patēriņa cenu kāpumu, kā arī pētījuma ietvaros izstrādāto mājsaimniecības relatīvo budžeta apjomu, var secināt, ka minimālo ienākumu sliekšnis 109 euro, kas ir noteikts 20 % apmērā no 2018. gada mediānas, **vairs neatbilst atbilst sociālajai realitātei un nenodrošina iespēju dzīvot cilvēka cienīgu dzīvi**, no kā izriet neatliekama nepieciešamība pārskatīt minimālo ienākumu sliekšņus. Ja netiek veikta savlaicīga minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšana, personām netiek nodrošināta iespēja pilnvērtīgi īstenot savas sociālās tiesības vismaz minimālā apmērā, tādējādi tiesībsargs uzskata, ka likumdevēja veiktie pasākumi sociālo tiesību īstenošanā nav veikti pienācīgi.

[5.3] Pieteikuma iesniedzējs ir norādījis, ka, pieņemot apstrīdētās normas, ir pārkāpts labas likumdošanas princips, jo nav ņemtas vērā Satversmes tiesas spriedumos sniegtās atziņas. Pieteikuma iesniedzējs citastarp norāda, ka jau apstrīdēto normu

¹¹ Likumprojekta (817/Lp13) „Grozījums likumā „Par sociālo drošību”” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija).

¹² Mājsaimniecību relatīvo izdevumu budžets (MRI budžets). Gala ziņojums. 2021. Pieejams: <http://petijumi.mk.gov.lv/node/3869>

¹³ Sk. arī Mājsaimniecību relatīvo izdevumu budžeta (MRI budžets) izstrādes metodoloģija, rezultāti. Pieejams: <https://www.lm.gov.lv/lv/majsaimniecibu-relativo-izdevumu-budzeta-mri-budzets-izstrades-metodologija-rezultati>

pieņemšanas gaitā bija zināms, ka tās neatbilst Satversmes tiesas spriedumos izdarītajiem secinājumiem.

Saeima norāda, ka, pieņemot apstrīdētās normas, ir ievērotas no labas likumdošanas principa izrietošās prasības. Proti, apstrīdētās normas citastarp ir izstrādātas, ņemot vērā ne vien Satversmes tiesas judikatūru, bet arī izstrādātos politikas plānošanas dokumentus. Turklāt atbilstoši Saeimas dotajam uzdevumam ar 2021. gada 17. septembra rīkojumu Nr. 657 ir apstiprināts plāns minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2022.-2024. gadam (turpmāk – Plāns), kas paredz mainīt minimālo ienākumu sliekšņu noteikšanas principus, piesaistot tos sociālekonomiskam rādītājam, un minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanas nosacījumus, lai nodrošinātu to atbilstību reālajai sociālekonomiskajai situācijai.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Saeima, īstenojot likumdošanas tiesības, bauda rīcības brīvību tiktāl, ciktāl netiek pārkāpti vispārējie tiesību principi un citas Satversmes normas. Saeimai ir pienākums izvēlēties piemērotāko risinājumu, kas nodrošinās tiesiskā regulējuma atbilstību Satversmei, un, izpildot šo pienākumu, Saeimai ir jāņem vērā Satversmes tiesas spriedumos paustās atziņas. Satversmes tiesa ir uzsvērusi, ka likumu galvenais mērķis ir taisnīguma nodrošināšana.¹⁴ Tas nozīmē, ka pienācīgā kārtībā pieņems likums demokrātiskā tiesiskā valstī visupirms ir tāds likums, kas vērsts uz taisnīguma kā tiesiskās sistēmas galīgā mērķa sasniegšanu.¹⁵

Taisnīguma nodrošināšanā svarīgs ir gan materiālais taisnīgums (lai pieņemtais lēmums pēc būtības saturiski būtu taisnīgs un pareizs), gan procesuālais taisnīgums (lai lēmuma pieņemšanas procedūra radītu pārliecību, ka lēmums ir pieņemts taisnīgi un pareizi).¹⁶ Pienācīgs likumdošanas process ir tāds process, kas orientēts uz laba likuma pieņemšanu. Ar labu likumdošanu suverēna griba tiek īstenota tādā veidā, kas veicina uzticību Latvijas valstij un tiesībām.¹⁷

No Satversmes tiesas judikatūras izriet, ka tiesību norma uzskatāma par Satversmei neatbilstošu, ja tās pieņemšanā vai izsludināšanā pieļauti būtiski procesuāli pārkāpumi. Būtisku procesuālo pārkāpumu var veidot vairāki atsevišķi procedūras pārkāpumi to kopsakarā, jo īpaši gadījumos, kad ignorētas kompetento institūciju (piemēram, Tieslietu ministrijas, Valsts kancelejas, Saeimas Juridiskā biroja vai tiesībsarga) un lietpratēju paustās šaubas par pieņemtā likuma kvalitāti vai tā atbilstību Satversmei, Eiropas Savienības tiesību normām vai Latvijas starptautiskajām saistībām.¹⁸

Tiesībsargs neapstrīd to, ka minimālo ienākumu sliekšņu izstrādes procesā ir izstrādāti vairāki politikas plānošanas dokumenti, tai skaitā 2014. gada Konceptija par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu un 2020. gada 22. septembra informatīvais ziņojums "Par priekšlikumiem valsts budžeta ieņēmumiem un izdevumiem 2021. gada un ietvaram 2021.-2023. gadam", kā arī vairāki plāni minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai. Taču līdzšinējā pieredze liecina, ka plānošanas dokumentu apstiprināšana vēl negarantē to, ka plānotās izmaiņas tiks realizētas. Proti, kopš 2014. gada, kad tika

¹⁴ Satversmes tiesas 2018. gada 12. aprīļa spriedums lietā Nr.2017-17-01, 21.3.punkts.

¹⁵ Satversmes tiesas tiesneša Daigas Rezevska atsevišķās domas lietā Nr. 2016-14-01, 5.punkts.

¹⁶ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R.Baloža zinātniskā vadībā. Latvijas Vēstnesis, 2019, 326.lpp.

¹⁷ Satversmes tiesas tiesneša Daigas Rezevska atsevišķās domas lietā Nr. 2016-14-01, 5.punkts.

¹⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R.Baloža zinātniskā vadībā. Latvijas Vēstnesis, 2019, 333.lpp

apstiprināta koncepcija, tika izstrādāti vairāki plāni minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai¹⁹, taču neviens no tiem pilnībā tā arī netika ieviests.

Jau sākotnēji Valdība piedāvāja noteikt ienākumu mediānu kā atskaites punktu minimālo ienākumu sliekšņu noteikšanā. Tika paredzēts, ka minimālo ienākumu sliekšnis, pie kura cilvēkam ir sniedzams atbalsts no publiskajiem resursiem, nevar būt zemāks kā 20 % no pārskata gadā publicētās ienākuma mediānas apmēra, paredzot, minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanu veikt reizi gadā – 1. jūlijā – pamatojoties uz Centrālās statistikas pārvaldes tīmekļa vietnē publicēto aktuālo ienākumu mediānas vērtību, attiecīgi izdarot grozījumus likumā “Par sociālo drošību” un citos nozari regulējošos likumos.²⁰

Tomēr, iepretim Labklājības ministrijas iecerētajam modelim, 2020. gada 30. septembra valdības sēdē valdība nolēma likumos noteikt konkrētu minimālo ienākumu sliekšņu apmēru – 109 euro, nevis minimālo ienākumu sliekšņu noteikšanas principu, un atteikties no minimālo ienākumu sliekšņu ikgadējas pārskatīšanas, nosakot, ka minimālo ienākumu sliekšņus pārskata ne retāk kā reizi trijos gados, ņemot vērā valsts finanšu situāciju.²¹ Kā pamatojumu šādam solim Saeima norāda nepieciešamību veikt padziļinātu izpēti.

Lai gan plašāka un padziļinātāka izpēte, citastarp piesaistot jomas ekspertus (piemēram, Latvijas Banku), var labvēlīgi ietekmēt tiesību normu kvalitāti, Saeimas norādītais, ka likumdevējam bija nepieciešams veikt vēl plašāku un padziļinātāku izvērtējumu, tādējādi apstrīdētās normas attiecīgajās redakcijās pieņemot kā pagaidu regulējumu, tiesībsarga ieskatā, ir uzskatāma par laika novilcināšanu.

Saeima norāda, ka, pamatojoties uz 2020.-2022. gadā veiktās izpētes rezultātiem un secinājumiem, tika izstrādāts jauns grozījumu projekts, ar kuriem būtībā ir apstiprināts Plānā piedāvātais risinājums. Proti, ir paredzēti grozījumi likumā “Par sociālo drošību” (Nr. 22-TA-2078) un Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā (Nr. 22-TA-2554), ar kuriem ir paredzēts noteikt minimālo ienākumu sliekšņa aprēķina metodoloģiju un pilnveidot minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanas regularitāti, kā arī noteikt GMI sliekšni, trūcīgas un maznodrošinātas mājsaimniecības ienākumu sliekšni.²²

Taču tiesībsargs uzsver, ka paredzētie grozījumi pēc būtības daudz neatšķiras no iepriekš piedāvātā minimālo ienākumu sliekšņu noteikšanas modeļa. Proti, jau Plānā minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2020.-2021. gadam bija paredzēts GMI līmeni noteikt 20 % apmērā no ienākumu mediānas. Būtiskākās atšķirības skar tieši minimālo ienākumu sliekšņa pārskatīšanas nosacījumus.

Jāatzīmē, ka Latvijas Banka veiktās izpētes rezultātā secināts, ka abi piedāvātie scenāriji (palielinot minimālo ienākumu līmeni ik gadu vai ik pēc trim gadiem) rada tiešu un pozitīvu ietekmi uz personu ienākumiem, mazinot nabadzības risku un ienākumu

¹⁹ Plāns minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2018. - 2020. gadam; Plāns minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2019. – 2020. gadam; Plāns minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2020.-2021. gadam.

²⁰ Informatīvais ziņojums “Par priekšlikumiem valsts budžeta ieņēmumiem un izdevumiem 2021.gadam un ietvaram 2021.–2023.gadam”. 3.nodaļa. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40491864&mode=mk&date=2020-09-22>

²¹ Ministru kabineta 2020.gada 30.septembra sēdes protokols Nr.57; 6 – 11; 13; 15; 17§.

²² Tiesību akta projekta (Nr. 22-TA-2078) "Grozījums likumā "Par sociālo drošību"" sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējuma ziņojums (anotācija). Tiesību akta projekta (Nr. 22-TA-2554) "Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā" sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējuma ziņojums (anotācija)

nevienlīdzību. Taču, pārskatot minimālo ienākumu sliekšņus ikgadēji, trūcīgāko iedzīvotāju situācija uzlabosies katru gadu atbilstoši ekonomiskās attīstības tendencēm un trūcīgo iedzīvotāju (1.kvintile) ienākumi izlīdzināsies salīdzinājumā ar ienākumu pieauguma tempu turīgākajiem iedzīvotājiem (5.kvintile), tādējādi mazinot nabadzības risku un ienākumu nevienlīdzību. Tāpat jāuzsver, ka arī starptautiskās institūcijas ir norādījušas, ka regulārai minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanai, balstoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju, būtu jānotiek katru gadu, lai veicinātu būtiskāku ienākumu nevienlīdzības un nabadzības riska indeksa samazināšanos.²³

Tādējādi tiesībsarga ieskatā, apstrīdēto normu pieņemšanas gaitā ir pārkāpusi labas likumdošanas principu, neievērojot Satversmes tiesas spriedumos izdarītos secinājumus.

[6] Saeima ir norādījusi, ka ir plānots grozīt apstrīdētās normas, nosakot, ka minimālo ienākumu sliekšnis nav zemāks par 20% no Centrālās statistikas pārvaldes publicētās minimālo ienākumu mediānas mēnesī, kā arī paredzot ikgadēju minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanu.

No tiesību akta projekta “Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā” sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējuma ziņojuma (anotācijas) izriet, ka 2023. gadā minimālo ienākumu sliekšnis palielināsies no 109 euro līdz 125 euro (20 % no 2020. gada mediānas²⁴), taču pastāv bažas, ka arī šāds minimālā sliekšņa lielums neatbilst sociālajai realitātei un nenodrošinās iespēju dzīvot cilvēka cienīgu dzīvi. Tāpat pastāv pamatotas bažas, ka ilgās valdības veidošanas rezultātā attiecīgie grozījumi nestāsies spēkā paredzētajā laikā, t.i., 2023. gada 1. janvārī.

Apkopojot iepriekš norādīto, tiesībsargs uzskata, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmajā daļā un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrajā un trešajā daļā noteiktais minimālais ienākumu sliekšnis un GMI līmenis 109 euro, kopsakarā ar minimālo ienākumu sliekšņu pārskatīšanu ne retāk kā reizi trijos gados, nerasniedz mērķi panākt minimālā ienākumu sliekšņa atbilstību personas sociālekonomiskajai situācijai brīdī, kad tai nepieciešama sociālā palīdzība. Tādējādi likumdevējs nav izpildījis valsts pozitīvo pienākumu periodiski pārskatīt sociālās palīdzības apmēru. Līdz ar to Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 33. panta pirmā daļa un likuma “Par sociālo drošību” 2.² panta otrā un trešā daļa neatbilst Satversmes 1. un 109. pantam.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu

²³ Sk. Ministru kabineta 2021. gada 17. septembra rīkojums Nr. 657 “Par Plānu minimālo ienākumu atbalsta sistēmas pilnveidošanai 2022.-2024. gadam”.

²⁴ Variācija ap minimālo ienākumu līmeni (ekvivalentie ienākumi uz vienu mājsaimniecības locekli; skala 1, 0,7, 0,7) 2004 – 2020. CSP. Pieejams:

https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_NN_NNM/NNM090/