

<https://doi.org/10.25143/socr.18.2020.3.014-020>

Vēsturisks spriedums Latvijā: personas garantētā minimālā ienākumu līmeņa atbilstība Latvijas Republikas Satversmei

Juris Jansons

Latvijas Republikas Tiesībsargs
tiesibsargs@tiesibsargs.lv

Kopsavilkums

Rakstā ir analizēts Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2019-24-03, kuras izskatīšanā šī raksta autors piedalījās kā pieteicējs. Ar apstrīdēto normu noteiktais garantētais minimālais ienākumu līmenis ir zemākais tiesību aktos noteiktais ienākumu vai resursu līmenis, kas ļauj personai, kura atzīta par trūcīgu, pretendēt uz noteikta veida sociālo palīdzību. No 2020. gada 1. janvāra garantētais minimālais ienākumu līmenis personai bija noteikts 64 eiro mēnesī.

2020. gada 25. jūnijā Latvijas Republikas Satversmes tiesa pasludināja spriedumu, ar kuru atzina Ministru kabineta 2012. gada 18. decembra noteikumu Nr. 913 "Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni" 2. punktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam un spēkā neesošu no 2021. gada 1. janvāra.

Ar minēto spriedumu sociālo un ekonomisko tiesību jomā Latvijā ir noticis būtisks pavērsiens. Šis ir vēsturisks spriedums, kas kalpo kā vadlīnija sociālās drošības sistēmas sakārtošanai Latvijā ne vien attiecībā uz garantēto minimālo ienākumu līmeni, bet arī uz visu sociālo palīdzību un pakalpojumiem kopumā. Īpaši jāuzsver, ka pamattiesību tvērumā Satversmes tiesa konkrēto sociālās drošības elementu aplūkoja caur cilvēka cieņas prizmu, un jādodomā, ka tas būtiski ietekmēs vismazāk aizsargāto Latvijas iedzīvotāju labklājību. Rakstā tika izmantotas vispārzinātniskās pētījumu metodes un tiesību normu interpretācijas metodes. Vienlaikus tika analizēti starptautiskie un Latvijas Republikas normatīvie akti, Latvijas Republikas tiesu prakses piemēri, kā arī veikta zinātniskās literatūras izpēte.

Atslēgvārdi: cilvēka cieņa, garantētais minimālais ienākumu līmenis, sociālā palīdzība.

levads

Ilgstoši strādājot ar sociālajām tiesībām, īpaši domājot par sociālā atbalsta sistēmām cilvēkiem ar viszemākajiem ienākumiem, secināts, ka lielākais vairums sociālā atbalsta lielumu Latvijā vēsturiski ir noteikti voluntāri, piesaistot tos kādam noteiktam lielumam. Visbiežāk tikusi izmantota procentuāla attiecība pret valstī noteikto minimālo darba algu, vēlāk šo lielumu iesaldējot. Lielākoties šīs metodes pamatā nav bijuši nekādi ekonomiski pamatoti aprēķini, kas ļautu šim lielumam mainīties līdz ar ekonomisko situāciju valstī vai kas korelētu ar cilvēka minimālajām pamatvajadzībām. Attīstoties ekonomikai un pieaugot dzīves dārdzībai, minimālie sociālā atbalsta lielumi palikuši nemainīgi zemi.

Galvenais arguments, kas kalpoja tam, lai šie lielumi nemainītos, vienmēr ir bijis – nepietiek valsts budžeta līdzekļu [8].

Kā papildu arguments tika minēts, ka valstī ir izveidota plaša sociālā atbalsta sistēma, proti, darbojas sociālā apdrošināšanas sistēma, atkarībā no personas īpašās situācijas ir pieejami valsts sociālie pabalsti, papildus tam, izvērtējot iedzīvotāju materiālo stāvokli, ir pieejama pašvaldību sociālā palīdzība, kā arī sociālais atbalsts, ko pašvaldības realizē brīvprātīgo iniciatīvu ietvaros, un vēl dažādi atbalsta pasākumi mazāk turīgiem iedzīvotājiem [8].

Taču, skatoties uz iedzīvotāju ikdienas dzīvi un vajadzībām, ir skaidrs, ka sociālā atbalsta sistēma ir sadrumstalota un fragmentāra. Pat neveicot detalizētus aprēķinus, var secināt, ka Latvijā nav iespējams nodrošināt cilvēka cienīgu dzīvi.

Latvijas Republika pēc neatkarības atgūšanas pievienojusies virknei starptautisko cilvēktiesību dokumentu [3]. Valsts pozitīvais pienākums nodrošināt cilvēka cienīgu dzīves līmeni izriet no ANO Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 25. pantā un ANO Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 11. pantā garantētajām tiesībām uz atbilstošu dzīves līmeni. Minētajās normās noteikts, ka katram cilvēkam ir tiesības uz tādu dzīves līmeni, tostarp uzturu, apģērbu, mājokli, medicīnisko aprūpi un sociālajiem pakalpojumiem, kas nepieciešami viņa un viņa ģimenes veselībai un labklājībai. Tiesības uz atbilstošu dzīves līmeni ietver arī to, ka ikvienam jābūt iespējai cilvēka cienīgā veidā nodrošināt savas pamatvajadzības [10].

Gatavojot pieteikumu būtībā par nabadzību Latvijā, vissarežģītākais bija identificēt konkrētas tiesību normas, kas ļautu paskatīties uz sociālās drošības sistēmu kopumā. Atsevišķi katrs sistēmas elements nav vērtējams, jo tie ir jāaplūko kopskatā. Taču, ņemot vērā Satversmes tiesas procesa specifiku, bija jāatrod konkrēta tiesību norma, kas dotu iespēju skatīt sistēmu kopumā [2]. Tādējādi tika pieņemts lēmums sākt ar viszemāko atbalsta līmeni, soli pa solim aplūkojot katru no minimālajiem atbalsta lielumiem.

Satversmes tiesa neskatīja lietu šauri un formāli, bet izmantoja visplašāko pieeju. Tā analizēja problemātiku pēc būtības, ielūkojoties un izsverot katru niansi un argumentu šajā lietā, kas ļāva nonākt pie taisnīga sprieduma, kas var kalpot kā materiāls sociālās

politikas mācību grāmatu veidotājiem, īpaši gadījumos, kad nepieciešams jautājumu aplūkot pamattiesību tvērumā. Vērtīgi, ka šī lieta tika izskatīta tiesas sēdē ar lietas dalībnieku piedalīšanos un vairākām pieaicinātām personām – dažādu nozaru lietpratējiem [2]. Ņemot vērā, ka tiesas sēde notika attālināti, ikvienam sabiedrības pārstāvim bija iespēja to vērot tiešraidē Satversmes tiesas mājaslapā.

Par likumdevēja atbildību

Satversmes tiesa jau 2011. gada 17. februārī izskatītajā lietā Nr. 2010-20-0106 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. Starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos sociālās tiesības ir formulētas kā vispārīgi valsts pienākumi, atstājot dalībvalstīm plašas izvēles iespējas šo tiesību īstenošanā [6]. Praksē bieži nākas dzirdēt, ka tieši valsts resursu nepietiekamība liedz sniegt nepieciešamo atbalstu vismazāk aizsargātajai iedzīvotāju daļai.

Likumdevēja rīcības brīvības robežas nosaka Latvijas Republikas Satversme un Latvijas starptautiskās saistības [1]. Neatkarīgi no ekonomiskās situācijas valstij saglabājas noteikts pamatpienākumu kopums, no kura tā nav tiesīga atkāpties [6].

Sociāli atbildīgas valsts virsprincips uzliek pienākumus visiem valsts varas atzariem. Tomēr primārā atbildība par šā principa realizāciju ir likumdevējam, kam normatīvajos aktos jākonkretizē sociāli atbildīgas valsts princips. Likumdevējam jānosaka, kam, kādos apstākļos un kāda veida sociālā palīdzība pienākas, ar kādiem līdzekļiem tiek aizsargātas vajājamās personas, kā notiek sociālo atšķirību izlīdzināšana [7].

Vērtējot izveidoto sociālās drošības sistēmu, Satversmes tiesa atzina, ka likumdevējs ir veicis pasākumus, lai izveidotu sociālās drošības sistēmu, kas nodrošinātu trūcīgām personām iespēju izmantot sociālās tiesības [4].

Vienlaikus Satversmes tiesa norādīja, ka Satversme neparedz personas tiesības uz konkrētu pabalsta summu. Tomēr cilvēka cieņā balstītas sociāli atbildīgas valsts pienākums ir izveidot tādu sociālās drošības sistēmu, kas vērsta uz cilvēka cieņas aizsardzību, sociālās nevienlīdzības izlīdzināšanu un valsts ilgtspējīgu attīstību, turklāt ne tikai formālā nozīmē, bet arī nodrošinot šīs atbalsta sistēmas efektīvu funkcionēšanu. Tiesa uzsvēra, ka demokrātiskā tiesiskā valstī pienākums izveidot šādu sistēmu un noregulēt svarīgākos ar sociālās palīdzības minimuma noteikšanu saistītos jautājumus ir tieši likumdevējam [4].

Turklāt izraudzītajai metodei ir jābūt tādai, kas šo minimālo apmēru padarītu atkarīgu no ekonomiskajiem rādītājiem, tādējādi atspoguļojot sociālo realitāti un patieso ekonomisko situāciju valstī [4]. Tieši to, ka pats likumdevējs nav tiesību aktos skaidri definējis pabalsta garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai mērķi un metodes principus, Satversmes tiesa atzina par būtisku trūkumu [4]. Minētais būtībā ir viena no svarīgākajām norādēm, kas likumdevējam ir steidzami jāīsteno.

Juris Jansons. Vēsturisks spriedums Latvijā: personas garantētā minimālā ienākumu līmeņa atbilstība Latvijas Republikas Satversmei

Par garantētā minimālā ienākumu līmeņa noteikšanas metodes izvēli

Nozīmīgs aspekts, uz ko norādīju savā pieteikumā, ir metode, kādā tiek noteikts garantētais minimālais ienākumu līmenis. Proti, līdz šim tas tika noteikts nevis, balstoties uz konkrētu aprēķinu vai sociālekonomiskiem rādītājiem, bet gan atrasts Labklājības ministrijas un Latvijas Pašvaldības savienības politiskās vienošanās rezultātā [10].

Satversmes tiesa uzsvēra, ka pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai ir valsts noteikts sociālās palīdzības pabalsts un par tā atbilstību Satversmei vispirms ir atbildīga valsts. Tādēļ pašvaldību finansiālās iespējas nevar kalpot par vienīgo kritēriju, izlemjot jautājumu par garantēto minimālo ienākumu līmeni, īpaši, ņemot vērā faktu, ka šī līmeņa noteikšana izriet no mērķa aizsargāt cilvēka cieņu un izlīdzināt sociālo nevienlīdzību [4]. Vienlaikus Satversmes tiesa uzsvēra, ka arī pašvaldības ir atbildīgas par pienākumu atbildīgi pildīt Ministru kabineta uzdotos uzdevumus, ievērojot valsts un savas administratīvās teritorijas iedzīvotāju likumiskās intereses. Tādējādi Satversmes tiesa kārtību, ar kuru garantētais minimālais ienākumu līmenis tiek noteikts politiskās vienošanās rezultātā, atzina par tādu, kas ir pretrunā ar cilvēka cieņā balstītas sociāli atbildīgas valsts principu.

Tomēr šobrīd nākamā gada budžeta veidošanas procesā ir vērojama valdības atkāpšanās no sākotnēji labi domātās ieceres garantēto minimālo ienākumu procentuālā attiecībā piesaistīt vidējā ienākuma mediānai, tādējādi paredzot tā automātisku pārskatīšanu katru gadu, kas mainītos līdz ar vidējā ienākuma izmaiņām. Valdība šobrīd ir ieplānojusi garantēto minimālo ienākumu noteikt kā konkrētu skaitlisku lielumu naudas izteiksmē, par kura palielināšanu katru gadu tiek plānotas sarunas, vadoties no budžeta iespējām [9].

Minētais nozīmē, ka garantēto minimālā ienākuma lielumu tiek plānots noteikt politisku sarunu rezultātā, nevis vadoties no sociālekonomiskās realitātes. Minētais ir klajā pretrunā ar Satversmes tiesas spriedumos iekļautajām atziņām.

Par pabalsta garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai adekvātumu kopsakarā ar citiem sociālās drošības sistēmas elementiem

Ministru kabinets un pieaicinātās personas, Saeima un Labklājības ministrija norādīja, ka atbalsts iedzīvotājiem ar ļoti zemiem ienākumiem ir skatāms kā kompleks pasākumu kopums, jo trūcīgās personas papildus pabalstam garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai saņem arī citu atbalstu sociālā nodrošinājuma ietvaros. Esot jāņem vērā gan valsts maksātie sociālie pabalsti, gan pašvaldības sociālās palīdzības pabalsti, kā arī trūcīgajām personām paredzētie atvieglojumi. Taču, vai minētais atbalsts sasniedz mērķi, iestādes nespēja pamatot [4].

Šajā sakarā Satversmes tiesa secināja, ka sociālās drošības sistēmas ietvaros trūcīgai personai ir pieejami dažādi sociālā atbalsta pasākumi. Tomēr valsts sociālie pabalsti nav vērtējami kā tādi, kas būtu izmantojami personas pamatvajadzību apmierināšanai, jo to mērķi ir citi. Turklāt tie tiek piešķirti pie noteiktām iedzīvotāju grupām piederīgām personām konkrētās situācijās. Tādējādi šādu pabalstu esība pati par sevi neliecina, ka likumdevējs būtu nodrošinājis trūcīgām personām iespēju izmantot sociālās tiesības vismaz minimālajā apmērā. Savukārt sociālās palīdzības ietvaros šo personu iespējas saņemt sociālo atbalstu ir atšķirīgas. Tādējādi nav iespējams apgalvot, ka garantētais minimālais ienākumu līmenis kopsakarā ar citiem sociālās drošības sistēmas pasākumiem visām trūcīgajām personām visā valsts teritorijā nodrošinātu iespējas dzīvot cilvēka cieņai atbilstošu dzīvi [4].

Būtībā Satversmes tiesa atzina, ka visa sociālās palīdzības sistēma, t. i., gan pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai, gan dzīvokļa pabalsts, gan arī pārējie sociālās palīdzības pabalsti trūcīgām personām nenodrošina nepieciešamo atbalstu, nemazina sociālo nevienlīdzību un nenodrošina tādu dzīvi, kas atbilst cilvēka cieņai.

Secinājumi

Gan šajā spriedumā, gan 2020. gada 16. jūlija spriedumā lietā Nr. 2019-25-03 [5] Satversmes tiesa ir devusi skaidras norādes Saeimai un Ministru kabinetam. Satversmes tiesas spriedums atzīst ne tikai esošā garantētā minimālā ienākumu līmeņa neatbilstību Satversmei, bet arī uzliek par pienākumu Saeimai un valdībai pārskatīt un izveidot pamatotu, aprēķinos un ekonomiskā realitātē balstītu garantētā minimālā ienākumu līmeņa noteikšanas metodoloģiju.

Par Satversmes tiesas atziņām atbilstošu nevar uzskatīt situāciju, kurā valdība likumdevējam apspriešanai piedāvā garantēto minimālo ienākumu 109 eiro apmērā, iesaldējot to uz trīs gadiem, uzskatot, ka tas izpilda cilvēka cieņas kritēriju. Uzskatu, ka nepietiek tehniski noteikt, ka garantētais minimālais ienākumu līmenis un ienākumu līmenis, pie kura cilvēku vai ģimeni atzītu par trūcīgu, varētu būt 20 līdz 40 procentu robežās no māsaimniecību vidējo ienākumu mediānas. Ņemot vērā minēto, secināms, ka nepieciešama politiskā drosmē vispirms konkrēti definēt, kādām vajadzībām garantētais minimālais ienākumu līmenis tiek noteikts, izvēlēties ekonomiski pamatotu aprēķina metodi, kas patiesi nosedz konkrētās pamatvajadzības minimālā apmērā. Vienlaikus ir nepieciešams veidot kompleksu atbalsta sistēmu personas pamatvajadzību nodrošināšanai, protams, neaizmirstot par personas līdzdarbības pienākumu.

Latvijas Republikas Satversmes tiesa izmaiņu veikšanai ir devusi laiku līdz 2021. gada 1. janvārim, kas ir salīdzinoši neliels laiks tik fundamentāla sprieduma izpildei.

Juris Jansons. Vēsturisks spriedums Latvijā: personas garantētā minimālā ienākumu līmeņa atbilstība Latvijas Republikas Satversmei

Historical Judgment in Latvia: Compliance of the Minimum Income Level Guaranteed to a Person with the Constitution of the Republic of Latvia

Abstract

The article analyses the award rendered by the Constitutional Court of the Republic of Latvia in case No. 2019-24-03 tried with participation of the Author of this article in the capacity of an applicant. The guaranteed minimum income level (GMI level) prescribed by the contested norm means the lowest level of income or resources prescribed by legal acts as providing eligibility of a person who is treated as a low income person to qualify for certain form of social aid. The GMI level guaranteed per person from 1 January 2020 has been 64 EUR/month.

On 25 July 2020, the Constitutional Court of the Republic of Latvia announced the award whereby non-conformity of Paragraph 2 of the Cabinet Regulations No. 913 of 18 December 2012 “Regulations concerning the guaranteed minimum income level” with Sections 1 and 109 of Constitution of the Republic of Latvia was established and the said Paragraph was rendered invalid as from 1 January 2021.

The above-described award has marked a significant milestone in the field of social and economic rights in Latvia. This historical award serves as a guideline to putting in order the social security system in Latvia not only in terms of the GMI but also in terms of social aid and social services in general. It should be noted in particular that the Constitutional Court has been discussing the specific element of social security in the context of fundamental rights in the light of human dignity, and it can be expected to have significant effect on wellbeing of the most vulnerable population of Latvia. The Article was based on methods of general scientific research and interpretation of legal norms. Along with that, analysis of international and national regulatory acts and case law of the Republic of Latvia is presented as well as studies of scientific literature.

Keywords: Human dignity, GMI level, social aid.

Avoti un literatūra

Tiesību akti

1. Latvijas Republikas Satversme; pieņemta 15.02.1922., stājusies spēkā 07.11.1922. *Latvijas Vēstnesis*. 43, 01.07.1993.
2. Satversmes tiesas likums; pieņemts 05.06.1996., stājies spēkā 28.06.1996. *Latvijas Vēstnesis*. 103, 14.06.1996.
3. Par Latvijas Republikas pievienošanās starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos; pieņemts 04.05.1990., stājies spēkā 22.05.1990. *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*. 21, 24.05.1990.

Juris Jansons. Vēsturisks spriedums Latvijā: personas garantētā minimālā ienākumu līmeņa atbilstība Latvijas Republikas Satversmei

Tiesu prakse

4. Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2020. gada 25. jūnija spriedums 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”. *Latvijas Vēstnesis. 121*, 26.06.2020.
5. Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2020. gada 16. jūlija spriedums 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”. *Latvijas Vēstnesis. 137*, 20.07.2020.
6. Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2011. gada 17. februāra spriedums lietā Nr. 2010-20-0106 “Par likuma “Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 1. punkta (daļā par Latvijas nepilsoņu darba un tam pielīdzināto periodu pielīdzināšanu apdrošināšanas stāžam) atbilstību Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14. pantam kopsakarā ar Pirmā protokola 1. pantu un Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam”. *Latvijas Vēstnesis. 29(4427)*, 22.02.2011.

Literatūra

7. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014.

Prakses materiāli

8. Latvijas Republikas Ministru kabinets. Atbildes raksts lietā Nr. 2019-24-03, 4. un 14. lpp., 19.12.2019. dok. Nr.18/TA-2036/6058; no Satversmes tiesas lietas Nr. 2019-24-09 materiāliem; nav publiskots.
9. Latvijas Republikas Ministru kabineta 30.09.2020. ārkārtas sēdes protokols Nr. 57. Iegūts no: <http://tap.mk.gov.lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2020-09-30>
10. Latvijas Republikas Tiesībsargs. 2019. gada 1. oktobra pieteikums Latvijas Republikas Satversmes tiesai 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; dok. Nr. 1-13/1. Iegūts no: https://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/satversmes_tiesai_pieteikums_par_gmi_01102019_1570010780.pdf