



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

2021.gada 25.oktobrī Nr. 1-5/251
Uz 08.10.2021 02-01.7/224e

Centrālā vēlēšanu komisija
cvk@cvk.lv

Par viedokļa sniegšanu

Latvijas Republikas tiesībsargs ir saņēmis Centrālās vēlēšanu komisijas vēstuli, kurā komisija lūdz sniegt viedokli, vai Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 78.panta izpratnē likumprojekts “Grozījumi Covid - 19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā” (turpmāk – likumprojekts) pēc formas vai satura ir pilnīgi izstrādāts.

Centrālajā vēlēšanu komisijā, ar nolūku vākt vēlētāju parakstus, lai ierosinātu tautas nobalsošanu, ir iesniegts likumprojekts “Grozījumi Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā”, kas paredz izdarīt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā šādus grozījumus:

“1. Papildināt likuma I nodaļu ar jaunu 2¹ pantu šādā redakcijā:

“2.¹ Personu tiesību ierobežojumi, ja tādi ir nepieciešami Covid-19 infekcijas izplatīšanās draudu novēršanas nolūkos, ir nosakāmi tikai ar likumu.”

2. Papildināt likuma I nodaļu ar jaunu 2² pantu šādā redakcijā:

“2.² Vakcinācija pret Covid-19 infekciju nedrīkst būt priekšnosacījums darba tiesisko attiecību uzsākšanai vai turpināšanai, jebkuru pakalpojumu sniegšanai vai saņemšanai, jebkuru izglītības programmu apguvei vai dalībai pasākumos. Epidemioloģiskās drošības apsvērumi nedrīkst būt par pamatu darbinieka atstādināšanai no darba, darba tiesisko attiecību izbeigšanai, darbinieka disciplinārai sodīšanai, darbinieka tiesiskā stāvokļa pasliktināšanai, vienlīdzīgu tiesību principa neievērošanai vai jebkādu nelabvēlīgu seku radīšanai darbiniekam.”

2. Izteikt likuma II nodaļas nosaukumu šādā redakcijā:

*“II nodaļa
Speciālie noteikumi”.*

3. Izslēgt likuma 3., 4. un 5. pantu.”

Likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23.panta piektā daļa noteic, ka Centrālā vēlēšanu komisija atsaka likumprojekta vai Satversmes grozījumu projekta reģistrāciju, ja:

- 1) iniciatīvas grupa neatbilst šā panta otrās daļas prasībām;
- 2) likumprojekts vai Satversmes grozījumu projekts pēc formas vai satura nav pilnībā izstrādāts.

Atbilstoši Centrālās vēlēšanu komisijas izteiktajam lūgumam, tiesībsargs par izstrādātā likumprojekta "Grozījumi Covid - 19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā" atbilstību Satversmes 78.pantā iekļautajam kritērijam – pilnīgi izstrādāts projekts – sniedz sekojošu viedokli.

[1] Satversmes 78.pants noteic: "*Ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru Prezidents nodod Saeimai. Ja Saeima to nepieņem bez pārgrozījumiem pēc satura, tad tas ir nododams tautas nobalsošanai.*"

Satversmes 78.pants garantē noteiktam pilsoņu kopumam – ne mazāk kā vienai desmitajai daļai vēlētāju – tiesības iesniegt Satversmes grozījumu projektu.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, lai noskaidrotu, kas uzskatāms par pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu no formas viedokļa, likumprojekta iesniedzējs var vadīties no likumprojektu noformēšanai izvirzītajām prasībām. Savukārt noskaidrojot, kādām prasībām jāatbilst likumprojektam vai Satversmes grozījumu projektam, lai tas būtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, likumprojekta iesniedzējs var vadīties no Satversmes normām un šo normu interpretācijas, ko sniegusi Satversmes tiesa.¹

No Satversmes tiesas secinātā izriet, ka likumprojektu nevar uzskatīt par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, ja tas paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami; pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām; kā arī nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām².

Likumprojekts atzīstams par pilnīgi izstrādātu tad, ja tas iekļaujas Latvijas tiesību sistēmā. Savukārt tas nozīmē, ka likumprojektam jābūt izstrādātam atbilstoši Latvijā atzītajai juridiskajai tehnikai. Latvijas tiesību sistēma ir hierarhiski organizēta un balstās uz pamatprincipu, ka konstitūcijai ir visaugstākais juridiskais spēks. Tās pašas prasības, kas ir saistošas Saeimai, lielā mērā attiecināmas arī uz vēlētāju sagatavotu likumprojektu.³

Arī Venēcijas komisija ir paredzējusi, ka tautas nobalsošanai nododamajam likumprojektam jāatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām, starptautiskajām tiesībām un Eiropas Padomes principiem (demokrātija, cilvēktiesības un tiesiska valsts). Likumprojekti, kas neatbilst šiem nosacījumiem, nebūtu nododami tautas nobalsošanai⁴.

¹ Satversmes tiesas 2012.gada 19.decembra lēmums "Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01". Latvijas Vēstnesis, 200, 20.12.2012.

² Satversmes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedums lietā Nr.2013-06-01. Latvijas Vēstnesis, 250, 20.12.2013.

³ Satversmes tiesas 2012.gada 19.decembra lēmums "Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01". Latvijas Vēstnesis, 200, 20.12.2012.

⁴ Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev, Venice, 16-17 March 2007, point III.3. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282007%29008-e>, citēts Satversmes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedumā lietā Nr.2013-06-01,13.2.punkts. Latvijas Vēstnesis, 250, 20.12.2013.

No minētā izriet, ka likumprojekts, lai tas būtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, nedrīkst nonākt pretrunā ar Satversmes normām, Latvijas starptautiskajām saistībām, kā arī vispārējiem tiesību principiem un šo normu interpretācijai, kuru sniegusi Satversmes tiesa vai cita kompetenta institūcija. Tāpat likumprojektam ir jāiekļaujas Latvijas tiesību sistēmā.

[2] Judikatūrā ir nostiprināts, ka pilsoņu kopuma iniciēts likuma grozījumu projekts, arī Satversmes grozījumu projekts ir likuma projekts. Tādēļ tam jāatbilst tiem pašiem kritērijiem, kuriem jāatbilst jebkuram normatīvajam aktam, lai tas būtu piemērojams. Likumprojekts, uzsākot tautas likumdošanas iniciatīvas īstenošanu, tiek virzīts noteiktā kārtībā līdz tā pieņemšanai Saeimā vai izlemšanai tautas nobalsošanā. Tādējādi likumprojekta saturam un kvalitātei jau sākotnēji jābūt tādai, ka tas ir tiesiski derīgs, lai par to balsotu Saeima vai tauta.⁵

Tā kā iniciatīvas grupas iesniegtā likumprojekta tekstu turpmākajā procesā vairs nevar grozīt, ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanai netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām. Turklāt Saeimas izraudzītajam vēlētajū likumdošanas iniciatīvas īstenošanas mehānismam jānodrošina tas, lai minētajām vērtībām neatbilstoša likumprojekta virzība tiktu apturēta pēc iespējas savlaicīgi. Ja tautas nobalsošanai regulāri tiktu nodoti nekvalitatīvi vai nekonstitucionāli likumprojekti, tad tiktu nivelēta pati vēlētajū likumdošanas iniciatīvas ideja un ar laiku varētu samazināties vēlētajū pilsoniskā aktivitāte.⁶

Augstākā tiesa, izskatot sūdzības par atteikumu reģistrēt likumprojektu, ir norādījusi, ka, pārbaudot, vai iesniegtais projekts ir pilnīgi izstrādāts, jāvērtē, vai tas gan pēc formas, gan satura atbilst likumprojekta izstrādei izvirzītajām prasībām.⁷

[2.1] Pirmais kritērijs – projektam jābūt pilnīgi izstrādātam pēc formas. Saskaņā ar Saeimas Kārtības ruļļa 79.panta pirmās daļas 5.punktu arī pilsoņu kopuma iesniegtajam likuma grozījumu projektam jābūt noformētam likumprojekta veidā.

Vienlaikus jāņem vērā, ka formālajām prasībām ir jābūt tikai tik augstām, lai izslēgtu tādus projektus, kuru piemērojamība formālu trūkumu dēļ nav iespējama, piemēram, projekts nav noformēts kā likumprojekts, projekta teksts saturiski ir nesaprotams, tekstā ir loģiskas kļūdas u.tml.⁸

Juridiskās tehnikas prasības normatīvo aktu projektu sagatavošanai ir noteiktas Ministru kabineta 2009.gada 3.februāra noteikumos Nr.108 “Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi” (turpmāk – Noteikumi Nr.108).

Noteikumu Nr.108 2.9.nodaļā noteikta kārtība grozījumu izdarīšanai likumā. Tajā paredzēts, ka grozījumus noformē kā likumprojektu, kuram ir noteikta struktūra. Grozījumu likumprojektam ir nosaukums un ievaddaļa, kā arī likumprojekta normas jāraksta atbilstoši grozāmo vienību secībai likumā, kurā izdara grozījumus. Izdarot grozījumus, skaidri jānorāda, kādas izmaiņas likumā tiek veiktas, proti, vai tas tiek papildināts ar jaunu pantu, panta daļu, punktu, apakšpunktu, teikumu, vai esošajā tekstā tiek aizstāti vārdi vai tieši pretēji kādas teksta daļas tiek izslēgtas. Tādējādi tiek sniegtas

⁵ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2020.gada 2.marta spriedums lietā Nr.SA-1/2020.

⁶ Satversmes tiesas 2013.gada 18.decembra spriedums lietā Nr.2013-06-01. Latvijas Vēstnesis, 250, 20.12.2013.

⁷ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014; Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2020.gada 2.marta spriedums lietā Nr.SA-1/2020.

⁸ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014.

skaidras norādes par paredzētajām izmaiņām likumā un to raksturu, padarot grozījumus pārredzamākus, skaidrākus un precīzākus.⁹

Izvērtējot iesniegto likumprojektu, tiesībsargs atzīst, ka likumprojekts ir izstrādāts saskaņā ar tiesību normās izvirzītajām prasībām likumprojektu noformēšanai.

[2.2] Otrais kritērijs – projektam jābūt pilnīgi izstrādātam pēc satura. Augstākā tiesa ir atzinusi, ka projekts nav pilnīgi izstrādāts, ja tas radītu pretrunu tiesību sistēmā, jo īpaši, ja tas neatbilstu Satversmes normām (ne vien Satversmes tekstam, bet arī nerakstītajiem vispārējiem tiesību principiem un pamatvērtībām, uz kurām Satversme balstās).¹⁰

Lai tiesību sistēma varētu funkcionēt, būtu efektīva un piemērojama, tā nedrīkst būt pretrunīga. Tai jābūt iekšēji saskanīgai. Tādēļ jebkuram likumam pēc sava satura ir jāiekļaujas tiesību sistēmā, tas nevar būt pretrunā ar juridiskā spēka hierarhijā augstākām vai prioritāri piemērojamām tiesību nomām. Tas nozīmē, ka likumam, pielietojot atzīto tiesību piemērošanas, it sevišķi interpretācijas metodoloģiju, ir jābūt piemērojamam, neradot pretrunu ar juridiskā spēka hierarhijā augstākām vai prioritāri piemērojamām tiesību normām.¹¹

Vēlētāji, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, piedalās likumdošanas procesā un ne vien bauda likumdevējam Satversmē noteiktās tiesības, bet arī uzņemas likumdevējam noteiktos pienākumus. Tātad, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, ir jāievēro tās pašas rīcības brīvības robežas, kuras likumdevējam nosaka Satversmes normas un principi. Satversmes tiesa jau sākotnēji ir norādījusi: “[..] likumības princips noteic, ka likums un tiesības ir saistošas ikvienai valsts varas institūcijai, arī likumdevējam pašam”. Līdz ar to ne vien likumdevējam, kas likumdošanas tiesības realizē pastāvīgi, - Saeimai -, bet arī likumdevējam, kas likumdošanas tiesības īsteno atsevišķos gadījumos, - tautai - ir pienākums ievērot augstākā juridiskā spēka normas un respektēt tajās nostiprinātās konstitucionālās vērtības.¹²

Likumprojekta 1. un 2.pants paredz papildināt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma I nodaļu ar diviem jauniem pantiem – 2.¹ un 2.²pantu. Savukārt Likumprojekta 3.pants paredz izslēgt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 3., 4. un 5.pantu.

Turpmāk tiesībsargs secīgi pārbaudīs, vai Likumprojekta 1., 2. un 3.pants pretrunā ar Satversmes normām un Satversmes kodolu, kā arī iekļaujas esošajā tiesību sistēmā.

[2.3] Likumprojekta 1.pants paredz likumā nostiprināt, ka personu tiesību ierobežojumi, ja tādi ir nepieciešami Covid-19 infekcijas izplatīšanās draudu novēršanas nolūkos, ir nosakāmi tikai ar likumu.

Likumprojekta iesniedzēju ieskatā, jebkuru jaunu ierobežojumu ieviešanā būtu nepieciešams likumdevēja atbalsts un tieša kontrole. Ministru kabinets nedrīkst tikt pilnvarots izdot tādus noteikumus, ar kuriem šobrīd tiek plaši ierobežotas personu tiesības.

⁹ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2020.gada 2.marta spriedums lietā Nr.SA-1/2020.

¹⁰ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014., Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 287.lpp.

¹¹ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014.

¹² Satversmes tiesas 2012.gada 19.decembra lēmums “Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2012-03-01”. Latvijas Vēstnesis, 200, 20.12.2012.

Satversmes 64.pants noteic, ka *likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai šinī Satversmē paredzētajā kārtībā un apmēros.*

Satversmes 64.pants noteic, ka formālās likumdošanas tiesības pieder Saeimai (parlamentam) un tautai (ar to domājot Pilsoņu kopumu). Likumības princips noteic, ka likums un tiesības ir saistošas ikvienai valsts varas institūcijai, arī likumdevējam pašam. Likumdevējs, darbojoties īpašā statusā kā konstitucionālais likumdevējs, pats ir ierobežojis savu varu ar Satversmi. Šie ierobežojumi attiecas arī uz primāro un sekundāro likumdevēju. Līdz ar to Pilsoņu kopumam un Saeimai likumdošanas procesā ir pienākums ievērot augstākā juridiskā spēka normas un respektēt tajās nostiprinātās konstitucionālās vērtības. Likumiem ir jābūt pieņemtiem tādā kārtībā un pēc satura jāatbilst tādām prasībām, kas nav pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām.¹³

Satversmē ir iestrādāts varas dalīšanas princips. Varas dalīšanai starp trīs varas atzariem ir jānodrošina, lai varas īstenošana ne institucionāli, ne personāli nesakristu un nepārklātos, tādējādi iedzīvinot varas atzaru līdzsvara un atsvara sistēmu. Šauri interpretējot šo principu, secināms, ka likumdošanas varu var īstenot tikai Saeima un Pilsoņu kopums, kam saskaņā ar Satversmes 64.pantu ir piešķirtas likumdošanas tiesības. Tomēr šāda strikta pieeja nenodrošinātu vajadzību pēc efektīvas valsts varas funkciju īstenošanas, jo objektīvi pastāvošā nepieciešamība noregulēt sarežģītus un tehniski specifiskus jautājumus nav savienojama ar parlamentārās darbības noteikumiem.¹⁴

Tādējādi ir atzīta vajadzība paredzēt izņēmumus no striktas varas atzaru nodalīšanas un dot iespēju noteiktu daļu likumdošanas tiesību deleģēt citam varas atzaram, proti, izpildvarai. Pamatojums šim izņēmumam ir balstīts uz nepieciešamību nodrošināt efektīvu valsts varas īstenošanu, nododot detalizētu tiesību normu izstrādāšanu Ministru kabinetam un citām valsts institūcijām, atstājot svarīgāko jautājumu izšķiršanu primāru likumdevēju kompetencē.¹⁵

Ministru kabinetam deleģētās likumdošanas vispārējie nosacījumi ir nostiprināti Ministru kabineta iekārtas likumā. Attiecīgi, likumdevējs ir paredzējis, ka Ministru kabinets ārējo normatīvo tiesību aktu (Ministru kabineta noteikumu) var izdot, ja likumdevējs likumā ir formulējis speciālu deleģējumu šā akta izdošanai.¹⁶

No Satversmes tiesas atziņām ir iespējams izdalīt četrus būtiskākos nosacījumus pilnvarojuma robežu noteikšanai. Pirmkārt, deleģētās likumdošanas ietvaros izdotajam normatīvajam aktam jāatbilst likuma mērķim. Otrkārt, īpaši nosacījumi ir jāievēro, ja deleģētās likumdošanas ietvaros ir iecerēts iekļaut regulējumu, kas skar Satversmē garantētās pamattiesības. Treškārt, pilnvarojuma apjomu noteic apstākļi, cik izsmeļoši konkrēto jautājumu jau ir noregulējis likumdevējs. Jo likumdevēja regulējums ir

¹³ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 18.lpp.

¹⁴ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 18.lpp.

¹⁵ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 26.lpp.; sk. arī Satversmes tiesas 2020.gada 25.jūnija spriedumu lietā Nr.2019-24-03, 19.1.punkts. Latvijas Vēstnesis, 121, 26.06.2020.

¹⁶ Ministru kabineta iekārtas likums, 31.pants. <https://likumi.lv/ta/id/175919#p31>

izsmeļošāks, jo mazāka ir akta izdevēja rīcības brīvība. Un ceturtkārt, deleģējošai normai ir jābūt ar skaidri saprotamu saturu.¹⁷

Satversmes tiesa arī ir atzinusi, ka Ministru kabinets nedrīkst izdot noteikumus likumdevēja kompetencē esošos jautājumos. Par tādu svarīgu un nozīmīgu valsts un sabiedrības dzīves jautājumu reglamentāciju, kuros nepieciešama konceptuāla izšķiršanās un politiska diskusija, jālemj likumdevējam pašam. Izsverot konkrētā jautājuma nozīmīgumu un saistību ar pamattiesībām, likumdevējam jāizlemj, ciktāl šo jautājumu nepieciešams reglamentēt ar likumu.¹⁸

Tāpat Satversmes tiesa uzsvērusi, ka tiesību normai, ar kuru likumdevējs pilnvaro Ministru kabinetu noregulēt Satversmē noteikto personas pamattiesību īstenošanas kārtību vai noteikt šo tiesību īstenošanas ierobežojumus, ir jābūt skaidrai un precīzai. Nav pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana, atsaucoties uz neskaidru vai pārprotamu likumdevēja pilnvarojumu. Ja likumdevēja pilnvarojuma apjoms rada šaubas, Ministru kabinetam šis pilnvarojums jāīsteno, iespēju robežās izvairoties no personas pamattiesību ierobežošanas.¹⁹

No minētajām atziņām izriet, ka likumdevējam ir tiesības deleģēt Ministru kabinetu izdot ārējos normatīvos tiesību aktus, tā nodrošinot efektīvu valsts varas īstenošanas funkciju sadalījumu, vienlaikus atstājot svarīgāko jautājumu izšķiršanu likumdevēja, t.i., Saeimas, kompetencē. Likumdevēja dotajam pilnvarojumam ir jābūt skaidram un saprotamam. Ja likumdevējs ir deleģējis Ministru kabinetam izlemt jautājumus, kas skar Satversmē garantētās pamattiesības, deleģējumam ir jāpievērš īpaša vērība.

Tāpat jāatzīmē, ka Latvija ir parlamentāra republika, kurā valdība saskaņā ar Satversmes 59.pantu ir atbildīga Saeimas priekšā. Šajā Satversmes normā ietverta gan parlamentārā kontrole, gan valdības politiskā atbildība parlamenta priekšā. Likumdevējs, pilnvarojot izpildvaru izstrādāt regulējumu kādā jautājumā, nedrīkst radīt risku, ka līdzsvars starp likumdevējvaru un izpildvaru varētu nosvērties uz izpildvaras pusi tiktāl, ka tiktu apdraudēts varas dalīšanas princips un līdz ar to arī demokrātiskas valsts iekārtas būtība.²⁰

Vienlaikus jāatzīmē, ka likumā “Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli” ir noteikta kārtība, kādā izsludina un atceļ īpašu tiesisko režīmu - ārkārtējo situāciju vai izņēmuma stāvokli -, kā arī paredz valsts pārvaldes un pašvaldību institūciju, fizisko un juridisko personu tiesības, to ierobežojumus, īpašos pienākumus un tiesiskuma nodrošināšanu šo tiesisko režīmu spēkā esības laikā. Šā likuma 4.panta pirmajā daļā ārkārtējā situācija ir definēta kā īpašs tiesiskais režīms, kura laikā Ministru kabinetam ir tiesības ierobežot valsts pārvaldes un pašvaldību institūciju, fizisko un juridisko personu tiesības un brīvības, kā arī uzlikt tām papildu pienākumus.

Satversmes tiesai atzinusi, ka likumā “Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli” izpildvarai dotais pilnvarojums pieņemt ārkārtējās situācijas pārvaldei nepieciešamās tiesību normas ir pamatots galvenokārt uz tās iespējām rīkoties ātri un pieņemt administratīvus aktus ar prognozes raksturu, kā arī uz izpildvaras saikni ar jomas

¹⁷ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 28.lpp.

¹⁸ Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra spriedums lietā Nr.2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 7, 13.01.2011.

¹⁹ Satversmes tiesas 2005.gada 21.novembra spriedums lietā Nr.2005-03-0306. Latvijas Vēstnesis, 189, 25.11.2005.

²⁰ Satversmes tiesas 2011.gada 11.janvāra spriedums lietā Nr.2010-40-03. Latvijas Vēstnesis, 7, 13.01.2011.

speciālistiem, kuri spēj novērtēt ar ārkārtējo situāciju saistītos riskus no attiecīgā zinātniskā - konkrētajā gadījumā epidemioloģiskā un infektoloģiskā - skatpunkta. Ministru kabinets kā skaitliski mazāks un idejiskajā ziņā vairāk vienots valsts varas institūts situācijā, kuras steidzamība neļauj gaidīt, kamēr Saeima attiecīgos lēmumus pieņems likumdošanas procesa ietvaros, tiek pilnvarots spert atsevišķus soļus, kas normālos apstākļos ir Saeimas kompetencē. Šāda kārtība atbilst varas dalīšanas principam. Likumdevējs ir noteicis šādu pilnvarojumu, lai pēc iespējas ātrāk un efektīvāk varētu novērst ārkārtējo situāciju, ņemot vērā tās daudzslāņainību un plašo skarto personu loku, kā arī grūto situācijas attīstības paredzamību.²¹

Turklāt izpildvarai ir noteikti ierobežojumi: tās šādi pieņemto lēmumu mērķim un pamatam ir jābūt saistītam ar valstī izsludināto ārkārtējo situāciju, piemēram, sabiedrības veselības apdraudējumu, šādas situācijas novēršanu un valsts atgriešanos “normālā stāvoklī”, pamattiesību ierobežojumiem ir jāatbilst likumdevēja noteiktajiem rāmjiem, un tie ir pakļauti likumdevēja kontrolei. Ja kādas tiesības likumdevējs iepriekš nav paredzējis kā ierobežojamas ārkārtējās situācijas apstākļos, tad Ministru kabinets pēc savas iniciatīvas tās nevar aizskart.²²

Šāds pilnvarojums arī nemaina parlamenta kā demokrātiski tieši leģitimēta likumdevēja statusu. Izpildvarai deleģētās papildu pilnvaras tikai paplašina tās kompetenci un tiesības rīkoties, ja rodas šāda nepieciešamība, bet nesamazina parlamenta tiesības, proti, parlaments piešķir arī izpildvarai tiesības pieņemt noteikta veida ierobežojumus, tās primāri un leģitimēti saglabājot sev. Tas ir tieši noteikts arī Ārkārtējās situācijas likuma 19.panta piektajā daļā, kas paredz, ka ārkārtējā situācija vai izņēmuma stāvoklis nevar būt par pamatu Satversmē minēto institūciju kompetences ierobežošanai.²³

Vienlaikus Satversmes tiesa ir norādījusi, ja likumdevējs uzskata, ka noteiktu jautājumu, kas saistīts ar ārkārtējo situāciju, tas pietiekami ātri un efektīvi ir spējīgs risināt pats, tam arī ārkārtējās situācijas laikā ir tiesības pašam pieņemt nepieciešamo regulējumu.²⁴

Jāatzīmē, ka Covid - 19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma mērķis ir noteikt tiesisko kārtību Covid-19 infekcijas izplatības laikā, paredzot atbilstošu pasākumu kopumu, kas nodrošina ar sabiedrības veselības un drošības interesēm samērīgu privātpersonu tiesību un pienākumu apjomu un efektīvu valsts un pašvaldību institūciju (turpmāk — valsts institūcijas) darbību. Likumdevējs, pieņemot šo likumu, ir izšķīries īpaši regulēt tiesisko kārtību Covid-19 infekcijas izplatības situācijā, tostarp deleģējot Ministru kabinetam izlemt plašu tiesību loku, tai skaitā lemt par privātpersonu tiesību ierobežojumiem, vienlaikus ņemot vērā to samērīgumu un nepieciešamību.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, tiesībsargs uzskata, ka Likumprojekta 1.pants, ar kuru ir paredzēt likumā nostiprināt, ka personu tiesību ierobežojumi, ja tādi ir nepieciešami Covid-19 infekcijas izplatīšanās draudu novēršanas nolūkos, ir nosakāmi tikai ar likumu, pats par sevi nav pretrunā Satversmes 64.pantam un Satversmē nostiprinātajam varas dalīšanas principam. Vai un cik plašu deleģējumu likumdevējs paredz, ir paša likumdevēja izšķiršanās jautājums.

²¹ Satversmes tiesas 2020.gada 11.decembra spriedums lietā Nr.2020-26-0106. Latvijas Vēstnesis, 242, 15.12.2020.

²² Turpat.

²³ Turpat.

²⁴ Turpat.

Vienlaikus šā brīža epidemioloģiskajā situācijā, it īpaši, ņemot vērā 2021.gada 9.oktobrī izsludināto ārkārtas situāciju²⁵, tas varētu apgrūtināt ātru un efektīvu lēmumu pieņemšanu, tādējādi nodarot kaitējumu sabiedrības interesēm.

[2.4] Likumprojekta 2.pants paredz papildināt likumu ar 2.²pantu, kas paredz, ka *vakcinācija pret Covid-19 infekciju nedrīkst būt priekšnosacījums darba tiesisko attiecību uzsākšanai vai turpināšanai, jebkuru pakalpojumu sniegšanai vai saņemšanai, jebkuru izglītības programmu apguvei vai dalībai pasākumos. Epidemioloģiskās drošības apsvērumi nedrīkst būt par pamatu darbinieka atstādināšanai no darba, darba tiesisko attiecību izbeigšanai, darbinieka disciplinārai sodīšanai, darbinieka tiesiskā stāvokļa pasliktināšanai, vienlīdzīgu tiesību principa neievērošanai vai jebkādu nelabvēlīgu seku radīšanai darbiniekam.*

Likumprojekta anotācijā norādīts, ka ar minēto normu ir paredzēts noteikt darbinieku, pakalpojumu sniedzēju, pakalpojumu saņēmēju, izglītības programmu studējošo un pasākumu dalībnieku aizsardzību pret diskrimināciju atkarībā no vakcinācijas pret Covid-19 infekciju fakta. Ir paredzēts aizliegums atstādināt darbinieku epidemioloģiskās drošības apsvērumu dēļ, aizliegums īstenot jebkādas diskriminējošus pasākumus, pasliktināt darbinieka tiesisko stāvokli vai iepriekš minēto iemeslu dēļ disciplināri sodīt darbinieku augstāk minēto iemeslu dēļ.

Pēc būtības minētā norma paredz to, ka personas tiesības uz darbu, tiesības uz izglītību, pulcēšanās brīvība nevar tikt ierobežotas atkarībā no vakcinācijas fakta.

Jāatzīmē, ka pamattiesību ierobežojumi visupirms izriet no pašu pamattiesību būtības. Pamattiesības garantē personas brīvību, taču šo brīvību valstij jāgarantē ekskluzīvi nevis vienai konkrētai personai, bet visām personām vienlaikus. Šā iemesla dēļ vienas personas pamattiesības ierobežo citas personas pamattiesības. Pamattiesībām var tikt noteikti ierobežojumi citu konstitucionālo vērtību aizsardzībai, lai nodrošinātu sabiedrības turpmāku pastāvēšanu.²⁶

Minētais princips iestrādāts Satversmes 116.pantā, kas noteic, ka personas tiesības, kas noteiktas Satversmes deviņdesmit sestajā, deviņdesmit septītajā, deviņdesmit astotajā, simtajā, simt otrajā, simt trešajā, simt sestajā un simt astotajā pantā, var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību. Uz šajā pantā minēto nosacījumu pamata var ierobežot arī reliģiskās pārliecības paušanu.

Vienlaikus Satversmes tiesa ir norādījusi, ka arī tās pamattiesības, kas nav minētas Satversmes 116.pantā, nav absolūtas un tām var noteikt ierobežojumus. Satversme ir vienots veselums, un tajā ietvertās normas tulkojamas sistēmiski. Pieņemums, ka Satversmes 111.pantā paredzētajām katras konkrētas personas tiesībām vispār nevar noteikt ierobežojumus, nonāktu pretrunā gan ar citos Satversmes pantos garantētajām citu personu pamattiesībām, gan ar Satversmes 89.pantā noteikto valsts pienākumu aizsargāt

²⁵ Ministru kabineta 2021.gada 9.oktobra rīkojums Nr.720 "Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu". Latvijas Vēstnesis, 195A, 09.10.2021.

²⁶ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011. 740.lpp

personas pamattiesības, gan ar pašā 111.pantā paredzētajām citu personu tiesībām uz veselību, gan arī ar citām Satversmes normām.²⁷

Tādējādi tiesību zinātnē ir nostiprināts, ka lielākā daļa Satversmē noteikto pamattiesību, tostarp, tiesības izvēlēties nodarbošanos, tiesības uz izglītību u.c., nav absolūtas, un, pastāvot noteiktiem apstākļiem, valsts var tās ierobežot.

Arī Konvencijas 8.panta otrā daļa noteic, ka valsts institūcijas nevienam nedrīkst ierobežot šīs tiesības, izņemot gadījumus, kad ierobežojumi paredzēti likumā un ir nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, lai aizstāvētu valsts un sabiedriskās drošības intereses vai valsts ekonomiskās labklājības intereses, lai nepieļautu nekārtības vai noziegumus, lai aizsargātu veselību un tikumību vai lai aizstāvētu citu personu tiesības un brīvības.

Tāpat Pakta 4.pants paredz līdzīgas tiesības dalībvalstīm ierobežot personas ekonomiskās, sociālās un kultūras tiesības. Proti, Pakta 4.pants noteic, ka šā pakta dalībvalstis atzīst, ka tiesību izmantošanā, kuras tā vai cita valsts nodrošina saskaņā ar šo paktu, minētā valsts var noteikt vienīgi likumā paredzētos šo tiesību ierobežojumus un tikai tiktāl, ciktāl tas atbilst minēto tiesību raksturam, un vienīgi, lai sekmētu vispārēju labklājību demokrātiskā sabiedrībā.

Arī Pārskatītās Eiropas sociālās hartas (turpmāk – Harta) G pants noteic, ka Hartā garantēto tiesības un principi un to efektīva izmantošana nedrīkst būt pakļauta nekādiem ierobežojumiem vai limitiem, kas nav minēti šajās sadaļās, izņemot tos, ko nosaka likums un kas demokrātiskā sabiedrībā ir nepieciešami līdzpilsoņu tiesību un brīvību aizsardzībai vai sabiedrības interešu, nacionālās drošības, sabiedrības veselības vai morāles aizsardzībai.

Jāatzīmē, ka cilvēktiesību ierobežošanas kontekstā ir pieņemta vienota metodoloģija, kādā veida tiek pārbaudīts, vai paredzētais pamattiesību ierobežojums ir attaisnojams. Tā ir akceptēta daudzu valstu konstitucionālajās tiesībās.²⁸ Arī Satversme garantēto pamattiesību ierobežojumu attaisnojamība pamatā tiek pārbaudīta pēc šīs metodes. Lai noskaidrotu, vai cilvēktiesību ierobežojums ir attaisnojams, ir nepieciešams izvērtēt, vai attiecīgais ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, vai tam ir leģitīms mērķis un vai tas ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, proti, vai ierobežojums ir sociāli nepieciešams, vai tas atbilst šai nepieciešamībai un ir ar to samērīgs.²⁹

Tādējādi secināms, ka gan Satversme kopumā un konkrēti tās 116.pants, kā arī starptautiskās tiesību normas pieļauj noteikt pamattiesību ierobežojumu. Attiecīgi, ierobežojumam ir jābūt noteiktam ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, tam ir jābūt leģitīmam mērķim un samērīgam.

Līdz ar to tiesībsargs uzskata, ka Likumprojekta 2.pants, kas paredz, ka personas tiesības uz darbu, tiesības uz izglītību, pulcēšanās brīvība nevar tikt ierobežotas atkarībā no vakcinācijas fakta, ir pretrunā Satversmes 89. un 116.pantam un Latvijai saistošajām

²⁷ Sk., piem., Satversmes tiesas 2002.gada 22.oktobra spriedumu lietā Nr.2002-04-03. Latvijas Vēstnesis, 154, 24.10.2002. un Satversmes tiesas 2008.gada 21.oktobra spriedumu lietā Nr.2008-02-01. Latvijas Vēstnesis, 166, 24.10.2008.

²⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011. 745.lpp.

²⁹ Sk., piem., Satversmes tiesas 2005.gada 26.janvāra spriedumu lietā Nr.2004-17-01. Latvijas Vēstnesis, 16, 28.01.2005.

tiesību normām, piemēram, Konvencijas 8.panta 2.punktā, Pakta 4.pantam un Hartas 8.pantam.

[2.5] Likumprojekta 3.pants paredz izslēgt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 3., 4. un 5.pantu.

Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 3.pants noteic, ka saskaņā ar šo likumu privātpersonu tiesību ierobežojumus var noteikt vienīgi tad, ja sabiedrības drošības riskus saistībā ar Covid-19 infekcijas izplatību nav iespējams efektīvi novērst, piemērojot vispārējā tiesiskajā kārtībā noteiktos tiesiskos līdzekļus. Ja vairs nepastāv objektīva nepieciešamība saglabāt personas ierobežojošos pasākumus, šie tiesību ierobežojumi ir atceljami.

Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4.pantā Covid-19 infekcijas izplatīšanās vai izplatīšanās draudu gadījumā epidemioloģiskās drošības nolūkos Ministru kabinetam ir deleģētas tiesības noteikt pulcēšanās prasības, prasības publisku un privātu pakalpojumu sniegšanai un saņemšanai, kultūras, reliģisko, sporta, izklaides un citu pasākumu norises kārtību, prasības pasažieru pārvadāšanai, prasības izglītības organizēšanai, veselības aprūpes sniegšanas nosacījumus, kā arī noteikt īpašus epidemioloģiskās drošības pasākumus. Šī panta otrā daļa Ministru kabinetam, lemjot par publisku un privātu pakalpojumu sniegšanas un saņemšanas ierobežojumiem, uzliek pienākumu vērtēt paredzēto ierobežojumu nepieciešamību un samērīgumu, atbilstību tiesiskās vienlīdzības principam un cilvēktiesību ierobežošanas metodoloģijai, kā arī lemt par atbalsta pasākumu ieviešanu.

Savukārt minētā panta trešajā daļā ir ietverta parlamentārā kontrole pār Ministru kabineta pieņemtajiem lēmumiem ierobežojumu noteikšanā. Bet ceturtā daļa uzliek pienākumu Ministru kabinetam, atbilstoši Latvijai saistošajos starptautiskajos līgumos paredzētajam, ziņot par atkāpšanos no atsevišķām Latvijas starptautiskajām saistībām cilvēktiesību jomā.

Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 5.pants detalizē publisko pasākumu, sapulču, gājienu un piketu, kā arī reliģisko pasākumu organizēšanas kārtību.

Nemot vērā Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4.panta pirmajā daļā doto deleģējumu, Ministru kabinets 2020.gada 9.jūnijā pieņēma noteikumus Nr.360 "Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai", bet 2021.gada 28.septembrī – noteikumus Nr.662 "Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai", aizstājot iepriekšējos (Nr.360) noteikumus.

Izslēdzot no Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4.pantu, spēku zaudē Ministru kabineta 2021.gada 28.septembra noteikumi Nr.662 "Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai".

Likumprojekta anotācijā ir norādīts, ka Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4.pants ir jāizslēdz, jo personu tiesību ierobežošanu nedrīkst atstāt Ministru kabineta ziņā. Satversmes tiesas spriedumā lietā Nr.2000-03-01 ir noteikusi, ka pamattiesības var ierobežot tikai Satversmē noteiktajos gadījumos, turklāt – ievērojot samērīguma principu. Personu brīvības ierobežojumiem jābūt noteiktiem ar likumu, attaisnotiem ar leģitīmu mērķi un samērīgiem ar šo mērķi. Attiecīgi izslēdzams ir arī Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 3.pants, kas rada priekšnosacījumus šī likuma 4.panta darbībai, un 5.pants, kas ir pakārtots 4.pantā noteiktajam pilnvarojumam.

Tāpat Likumprojekta anotācijā norādīts, ka Ministru kabinetam dotais pilnvarojums ir pilnībā jāpārstrādā, saglabājot tikai uzdevumu Ministru kabinetam noteikt

kārtību, kādā risināmi konkrētie jautājumi (4.panta (1) daļas 9., 10., 14., 16., 18., 19., 20., 21 un 22.punkti) atbilstoši esošai situācijai, kāda būs uz šī likumprojekta pieņemšanas brīdi, bet, izslēdzot tiesības noteikt personu tiesību ierobežojumus ar Ministru kabineta noteikumu palīdzību.

Augstākā tiesa ir norādījusi, ka attiecīgais uzdevums Ministru kabinetam nevar tikt dots konkludenti. Tam jābūt jau pietiekoši skaidri iezīmētam projektā, ieskaitot iespējamās rīcības alternatīvas, jo Ministru kabinetam ir konkrēti jāzina, kā rīkoties. Turklāt jau pašā projektā ir jābūt noteiktam konkrētam beigu datumam, pēc kura šis uzdevums, ja Ministru kabinets to nav varējis izpildīt, zaudē spēku. Pilsoņu kopumam, lemjot par projektu, šādā gadījumā ir jālemj arī par tā īstenošanas ceļu un jāieklauj tas savā likumdevēja gribā.³⁰

Šī viedokļa 2.3.punktā jau tika secināts, ka tikai no likumdevēja izšķiršanās ir atkarīgs, vai un cik plašu deleģējumu Ministru kabinetam paredzēt.

No Likumprojekta anotācijā norādītā var secināt, ka iniciatīvas autoru mērķis nav pilnībā atteikties no uzdevumu deleģēšanas Ministru kabinetam, taču Likumprojektā attiecīgs deleģējums nav iestrādāts. Tāpat nav noregulētas tās dzīves situācijas, kuras iniciatīvas autoru ieskatā būtu saglabājamās, ja netiek paredzēts attiecīgs deleģējums Ministru kabinetam.

Līdz ar to tiesībsargs uzskata, ka Likumprojekta 3.pants, ar kuru ir paredzēts izslēgt Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 3., 4. un 5.pantu, neparedzot deleģējumu Ministru kabinetam tiem uzdevumiem, kas pēc Likumprojekta anotācijā norādītā, būtu saglabājami.

Apkopojot iepriekš norādīto, tiesībsargs uzskata, ka Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtais likumprojekts "Grozījumi Covid - 19 infekcijas izplatības pārvaldības likumā" nav uzskatāms par pilnībā izstrādātu pēc tā satura, līdz ar to tas neatbilst Satversmes 78.pantā ietvertajam nosacījumam iesniegt pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

Gita Gailīte, 67686768
gita.gailite@tiesibsargs.lv

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

³⁰ Latvijas Republikas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2014.gada 28.marta spriedums lietā Nr.SA-3/2014.