



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

12.04.2023. Nr. 1-6/3

Uz 22.02.2023 1-04.1/66-pav/2023

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

Par viedokli lietā Nr. 2022-44-01

Tiesībsargs ir saņēmis Satversmes tiesas 2023. gada 22. februāra vēstuli Nr. 1-04.1/66-pav/2023 (reģistrēta 2023. gada 22. februārī, reģ. Nr. 75). Vēstulei pievienota Satversmes tiesas tiesneša Gunāra Kusiņa 2023. gada 21. februāra lēmuma par pieaicināto personu lietā Nr. 2022-44-01 „Par Elektronisko sakaru likuma 48. panta septītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 105. pantam” (turpmāk – izskatāmā lieta) kopija.

Ar šo lēmumu tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu izskatāmajā lietā un aicināts rakstveidā izteikt viedokli par Elektronisko sakaru likuma 48. panta septītās daļas (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. panta pirmajam teikumam un 105. pantam un citiem jautājumiem, kuriem, pēc tiesībsarga ieskata, varētu būt nozīme lietā, kā arī iesniegt Satversmes tiesai viņa rīcībā esošus dokumentus par lēmumā norādītajiem jautājumiem. Satversmes tiesas vēstulei pievienotas arī SIA „UNISTARS” (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) pieteikuma un institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeimas – atbildes raksta kopijas.

1. Saskaņā ar Elektronisko sakaru likuma 3. panta pirmo daļu šis likums nosaka galalietotāju, elektronisko sakaru komersantu, privāto elektronisko sakaru tīklu īpašnieku un valsts pārvaldes iestāžu kompetenci, tiesības un pienākumus, kas saistīti ar elektronisko sakaru nozares regulēšanu, elektronisko sakaru tīklu nodrošināšanu, elektronisko sakaru pakalpojumu sniegšanu, kā arī numerācijas un radiofrekvenču spektra lietošanu un pārvaldīšanu un augstākā līmeņa domēna „.lv” pārvaldīšanu.

Elektronisko sakaru likuma VII nodaļa regulē radiofrekvenču spektra lietošanu, tostarp ierobežotas radiofrekvenču joslas lietošanas tiesību (turpmāk – lietošanas tiesības) piešķiršanu elektronisko sakaru komersantiem. Šajā nodaļā ietilpst likuma 48. pants, kas regulē elektronisko sakaru komersanta tiesības nodot un iznomāt tam piešķirtās lietošanas tiesības. Apstrīdētā norma noteic, ka elektronisko sakaru komersants ir tiesīgs nodot vai iznomāt tikai tādas lietošanas tiesības, kuras tas ieguvis konkursa vai izsoles rezultātā par maksu.

2. Pieteikuma iesniedzēja ir elektronisko sakaru komersants, kas 2000. gada 13. septembrī ieguva ierobežotas radiofrekvenču joslas lietošanas tiesības (turpmāk – lietošanas tiesības) bez maksas. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 105. pantam.

Pēc Pieteikuma iesniedzējas ieskata, tai bez maksas piešķirtās lietošanas tiesības ir uzskatāmas par tās īpašumu Satversmes 105. panta izpratnē. Apstrīdētajā normā noteiktais aizliegums nodot vai iznomāt bez maksas iegūtas lietošanas tiesības neļaujot Pieteikuma iesniedzējai gūt visu iespējamo labumu no sava īpašuma. Tādējādi ar apstrīdēto normu esot ierobežotas Pieteikuma iesniedzējas tiesības uz īpašumu. Šis pamattiesību ierobežojums neesot noteikts ar normatīvajos aktos noteiktā kārtībā pieņemtu tiesību normu, jo apstrīdētās normas izstrādes un pieņemšanas procesā esot pārkāpts labas likumdošanas princips, proti, neesot ņemti vērā Eiropas Parlamenta un Padomes 2018. gada 11. decembra direktīvas 2018/1972 par Eiropas Elektronisko sakaru kodeksa izveidi (turpmāk – Direktīva) nosacījumi un neesot pienācīgi izvērtēta apstrīdētās normas ietekme uz Pieteikuma iesniedzēju.

Apstrīdētajā normā ietvertais pamattiesību ierobežojums esot noteikts, lai veicinātu godīgu konkurenci elektronisko sakaru komersantu starpā. Tādējādi pamattiesību ierobežojumam esot leģitīms mērķis – citu personu tiesību aizsardzība. Tomēr likumdevējs neesot pienācīgi pamatojis apstrīdētās normas piemērotību šā leģitīmā mērķa sasniegšanai, kā arī neesot pārliecinājies par to, vai apstrīdētā norma nodrošinās radiofrekvenču spektra efektīvu izmantošanu atbilstoši Elektronisko sakaru likuma un Direktīvas mērķiem. Tādēļ apstrīdētā normā neesot piemērota pamattiesību ierobežojuma leģitīmā mērķa sasniegšanai. Par apstrīdētajā normā noteiktā pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi, iespējams, varot uzskatīt arī papildu ienākumu nodrošināšanu valsts budžetam. Tomēr likumdevējs neesot pamatojis, ka apstrīdētā norma būtu piemērota šāda mērķa sasniegšanai.

Pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi varot vienlīdz efektīvi sasniegt ar citiem, Pieteikuma iesniedzējas pamattiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Proti, gan no Direktīvas, gan no Elektronisko sakaru likuma normām izrietot dalībvalsts kompetentās institūcijas tiesības noteikt lietošanas tiesību apjomu un izmantošanas nosacījumus, kontrolēt lietošanas tiesību nodošanu un iznomāšanu un pat anulēt lietošanas tiesības, ja tas nepieciešams, lai nodrošinātu godīgu konkurenci elektronisko sakaru komersantu starpā. Turklāt likumdevējs varēja pieņemt kādu no likumdošanas procesā apspriestajiem tiesiskā regulējuma variantiem, kas ļautu elektronisko sakaru komersantam nodot bez maksas iegūtas lietošanas tiesības, ja tās iegūtas pirms vairākiem nekā divdesmit gadiem. Visbeidzot sabiedrības ieguvums no pamattiesību ierobežojuma neesot lielāks par personai nodarīto kaitējumu, jo apstrīdētā norma faktiski esot pieņemta konkrēta mobilo sakaru operatora interesēs un tajā noteiktais liegums vien traucējot godīgai konkurencei un radiofrekvenču spektra efektīvai izmantošanai.

Apstrīdētā norma neatbilstot arī Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertajam tiesiskās vienlīdzības principam. Elektronisko sakaru komersanti, kas ieguvuši lietošanas tiesības bez maksas, atrodies vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos ar elektronisko sakaru komersantiem, kas ieguvuši šīs tiesības par maksu. Tomēr apstrīdētā norma paredzot atšķirīgu attieksmi pret šīm personu grupām. Atšķirīgā attieksme neesot noteikta ar normatīvajos aktos noteiktā kārtībā pieņemtu tiesību normu. Atšķirīgajai

attieksmei esot legītīms mērķis – citu personu tiesību aizsardzība, taču tā neatbilstot samērīguma principam.¹

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 91. pantam, bet tiesvedība izskatāmajā lietā daļā par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam būtu izbeidzama.

Saeima uzskata, ka par Pieteikuma iesniedzējas īpašumu konkrētajā situācijā ir uzskatāmas tai piešķirtās tiesības veikt komercdarbību uz licences pamata, tas ir, tiesības sniegt elektronisko sakaru pakalpojumus, izmantojot ierobežotu radiofrekvenču spektra joslu. Tomēr apstrīdētā norma neliedzot Pieteikuma iesniedzējai iespēju turpināt šo komercdarbību. Pieteikuma iesniedzēja patiesībā sūdzoties par to, ka apstrīdētā norma traucē tai gūt peļņu no lietošanas tiesību nodošanas vai iznomāšanas citam elektronisko sakaru komersantam. Tomēr neesot pamata uzskatīt, ka Pieteikuma iesniedzējai noteikti izdotos nodot vai iznomāt tai piešķirtās lietošanas tiesības, ja apstrīdētā norma to ļautu. Satversmes 105. pants neaizsargājot komersanta interesi par hipotētiskas peļņas gūšanu nākotnē. Tādējādi apstrīdētā norma neaizskarot Pieteikuma iesniedzējai Satversmes 105. pantā noteiktās pamattiesības. Turklāt apstrīdētā norma neparedzot jaunu, saturiski atšķirīgu tiesisko regulējumu, jo tajā noteiktais liegums nodot vai iznomāt bez maksas iegūtās lietošanas tiesības jau iepriekš ilgstoši pastāvējis Latvijas tiesību sistēmā. Apstrīdētajā normā noteiktais liegums atbilstot arī Direktīvas normām.

Lietošanas tiesības tiekot piešķirtas elektronisko sakaru komersantiem, lai nodrošinātu elektronisko sakaru pakalpojumus valsts un sabiedrības interesēs, nevis lai nodrošinātu elektronisko sakaru komersantam pēc iespējas lielāku peļņu no šā valsts resursa izmantošanas. Apstrīdētajā normas mērķis esot novērst elektronisko sakaru komersantu iedzīvošanos no bez maksas iegūtu lietošanas tiesību nodošanas vai izmantošanas. Apstrīdētā norma neiejaucoties īpašnieka tiesībās rīkoties ar savu īpašumu, bet gan regulējot valstij piederoša, ierobežota resursa izmantošanu. Tādēļ Pieteikuma iesniedzējas viedoklis par tās pamattiesību aizskārumu nesaskanot ar ierobežotu nacionālo resursu izmantošanas mērķi. Arī apstrīdētās normas pieņemšanas procesā esot secināts, ka tā neierobežo elektronisko sakaru komersanta tiesības uz īpašumu.

Ja Satversmes tiesa uzskatītu, ka apstrīdētā norma tomēr ierobežo personas tiesības uz īpašumu, tā būtu atzīstama par atbilstošu Satversmes 105. pantam. Apgalvojot, ka pamattiesību ierobežojums nav noteikts ar normatīvajos aktos noteiktā kārtībā pieņemtu tiesību normu, Pieteikuma iesniedzēja pēc būtības iebilstot pret to, ka likumdevējs neatbalstīja tai labvēlīgāku tiesiskā regulējuma variantu. Labas likumdošanas princips negarantējot personai vai personu grupai vēlama tiesiskā regulējuma pieņemšanu. Apstrīdētā norma esot pienācīgi apspriesta likumdošanas procesā. Ievērojot to, ka apstrīdētajā normā noteiktais liegums jau iepriekš ilgstoši pastāvējis Latvijas tiesību sistēmā un Direktīva paredz dalībvalsts tiesības noteikt šādu aizliegumu, Pieteikuma iesniedzējas viedoklis par nepieciešamību veikt pētījumus par šā aizlieguma ietekmi neesot pamatots. Lai gan izskaidrojoši pētījumi un citi risku novērtēšanas pasākumi var uzlabot likumdošanas procesa kvalitāti, no Satversmes neizrietot likumdevēja pienākums veikt šos pasākumus ikviena likumdošanas procesa ietvaros. Apstrīdētās normas pieņemšanas procesā neesot konstatējami būtiski likumdošanas procedūras pārkāpumi, un apstrīdētā norma esot izsludināta un publiski pieejama atbilstoši normatīvo aktu prasībām. Tādējādi

¹ Pieteikuma iesniedzējas viedoklis par apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam pēc būtības balstīts uz tiem pašiem argumentiem, kas pieteikumā norādīti attiecībā uz apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 105. pantam.

pamattiesību ierobežojums esot noteikts ar normatīvajos aktos noteiktā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

Pamattiesību ierobežojums esot noteikts, lai veicinātu godīgu konkurenci elektronisko sakaru komersantu starpā un novērstu viņu netaisnīgu iedzīvošanos no bez maksas iegūtu lietošanas tiesību nodošanas vai iznomāšanas. Pamattiesību ierobežojums esot noteikts arī nolūkā novērst nevienlīdzīgu attieksmi pret tiem elektronisko sakaru komersantiem, kas ieguvuši lietošanas tiesības par maksu. Tādējādi pamattiesību ierobežojuma leģitīmie mērķi esot citu personu tiesību un valsts un sabiedrības labklājības aizsardzība. Apstrīdētā norma esot piemērota šo leģitīmo mērķu sasniegšanai, un pamattiesību ierobežojuma leģitīmos mērķus nevarot vienlīdz efektīvi sasniegt ar citiem, personas tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Turklāt alternatīvu risinājumu izvēle bieži vien esot atzīstama par likumdevēja politisko izšķiršanos, kas nevarētu tikt vērtēta konstitucionālās kontroles ietvaros. Apstrīdētā norma neierobežojot Pieteikuma iesniedzēju un neradot tai nelabvēlīgas sekas. Elektronisko sakaru komersantam, kas ieguva lietošanas tiesības bez maksas, neesot tiesiska un racionāla pamata gaidīt, ka likumdevējs ļaus tam iedzīvoties no šo tiesību nodošanas vai iznomāšanas. Atļauja nodot vai iznomāt šādas tiesības neatbilstu valsts un sabiedrības, kā arī citu elektronisko sakaru pakalpojumu tirgus dalībnieku interesēm. Tādējādi Pieteikuma iesniedzējas tiesībām un interesēm radītais kaitējums neesot lielākas par labumu, ko no pamattiesību ierobežojuma gūst valsts un sabiedrība. Tādējādi apstrīdētā norma esot atbilstoša Satversmes 105. pantam.

Apstrīdētā norma paredzot atšķirīgu attieksmi pret elektronisko sakaru komersantiem, kas atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, - komersantiem, kas ieguvuši lietošanas tiesības par maksu, un komersantiem, kas ieguvuši lietošanas tiesības bez maksas. Tomēr šai atšķirīgajai attieksmei esot leģitīms mērķis – citu personu tiesību un valsts un sabiedrības labklājības aizsardzība.² Apstrīdētā norma nelabvēlīgi ietekmējot Elektronisko sakaru komersantus, kas saņēma lietošanas tiesības bez maksas. Tomēr tajā noteiktajam aizliegumam esot objektīvs un racionāls mērķis. Elektronisko sakaru komersanti, kas ieguva lietošanas tiesības par maksu, nevarot netaisnīgi iedzīvoties no lietošanas tiesību nodošanas vai iznomāšanas. Tādēļ likumdevējs esot ļāvis šiem komersantiem nodot vai iznomāt lietošanas tiesības. Šādas atļaujas piešķiršana arī elektronisko sakaru komersantiem, kas ieguva lietošanas tiesības bez maksas, radītu nevienlīdzīgu attieksmi pret citiem elektronisko sakaru komersantiem un neatbilstu valsts, sabiedrības un elektronisko sakaru pakalpojumu tirgus dalībnieku interesēm. Likumdevējs esot līdzsvarojis Pieteikuma iesniedzējas intereses ar citu personu, sabiedrības un valsts interesēm. Tādējādi apstrīdētā norma atbilstot arī Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.³

Tiesībsargs ir izvērtējis pieteikumā un atbildes rakstā sniegtos argumentus un sniedz Satversmes tiesai šādu viedokli:

² Šis Saeimas apgalvojums pamatots ar tiem pašiem apsvērumiem, kas atbildes rakstā norādīti attiecībā uz Satversmes 105. pantā ietverto pamattiesību ierobežojuma leģitīmajiem mērķiem.

³ Saeima citstarp norāda, ka Pieteikuma iesniedzēja, pamatojot apstrīdētās normas iespējamo neatbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, pēc būtības atkārtoja savus apsvērumus par apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 105. pantam. Tādēļ Saeima lūdz Satversmes tiesu, vērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, ņemt vērā tās sniegtos apsvērumus par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam.

Par tiesvedības izbeigšanu izskatāmajā lietā

4. Saeima apgalvo, ka Pieteikuma iesniedzēja konkrētajā situācijā par savu īpašumu uzskata ienākumus, ko tā varētu gūt no tai piešķirto lietošanas tiesību nodošanas vai iznomāšanas citam elektronisko sakaru komersantam, jeb, citiem vārdiem, savu potenciālo peļņu. Saeima norāda, ka atbilstoši Satversmes tiesas judikatūrai personas ekonomiska interese gūt peļņu nav uzskatāma par īpašumu Satversmes 105. panta izpratnē. Tādējādi konkrētajā situācijā neesot aizskartas Pieteikuma iesniedzējai Satversmes 105. pantā noteiktās pamattiesības un tiesvedība izskatāmajā lietā daļā par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam esot izbeidzama.

Satversmes tiesa jau iepriekš ir atzinusi, ka Satversmes 105. pants paredz visaptverošu mantiska rakstura tiesību garantiju. Satversmes 105. panta pirmie trīs teikumi aptver personas tiesības uz īpašumu kā visas mantiska rakstura tiesības, kuras persona var netraucēti izlietot sev par labu un ar kurām tā var rīkoties pēc savas gribas.⁴ Par īpašumu Satversmes 105. panta izpratnē ir uzskatāmas ne vien ķermeniskas lietas, bet arī personas tiesības un intereses, kurām ir ekonomiska vērtība.⁵ Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa, skaidrojot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības Konvencijas Pirmā protokola 1. panta saturu, ir norādījusi, ka jēdziens „īpašums” citstarp aptver arī personai piemītošas tiesības un intereses, kurām ir ekonomiska vērtība.⁶ No pieteikuma izriet, ka Pieteikuma iesniedzējai ir piešķirtas lietošanas tiesības, proti, tiesības izmantot daļu no unikāla, ierobežota, valstij piederoša dabas resursa – radiofrekvenču spektra joslu komercdarbības veikšanai. Ievērojot to, ka lietošanas tiesības tieši ietekmē elektronisko sakaru komersanta spēju veikt konkrēta veida komercdarbību un gūt no tās ienākumus, lietošanas tiesībām ir ekonomiska vērtība un tās būtu atzīstamas par personas īpašumu Satversmes 105. panta izpratnē.

Tiesības uz īpašumu citstarp ietver personas tiesības gūt iespējamus labumus no sava īpašuma. Ja īpašnieks nevar brīvi lietot savu īpašumu, tostarp iznomāt vai atsavināt to, viņa tiesības uz īpašumu ir ierobežotas.⁷ Apstrīdētā norma aizliedz Pieteikuma iesniedzējai nodot vai iznomāt tai piešķirtās lietošanas tiesības un tādējādi aizskar tai Satversmes 105. pantā ietvertās tiesības uz īpašumu. Līdz ar to Saeimas viedoklis par tiesvedības izbeigšanu izskatāmajā lietā daļā par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam, pēc tiesībsarga ieskata, nav pamatots.

5. Vienlaikus, pēc tiesībsarga ieskata, pastāv citi apstākļi, kas būtu izvērtējami, lemjot par tiesvedības turpināšanu izskatāmajā lietā.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 19.² ceturtās daļas otro teikumu, ja apstrīdētā tiesību norma aizskar personai Satversmē noteiktas pamattiesības un personai nav iespēju aizstāvēt savas pamattiesības ar vispārējiem tiesību aizsardzības līdzekļiem, persona var iesniegt konstitucionālo sūdzību Satversmes tiesai sešu mēnešu laikā no pamattiesību aizskāruma brīža. Satversmes tiesas 3. kolēģija, lemjot par lietas ierosināšanu pēc Pieteikuma iesniedzējas pieteikuma, konstatēja, ka apstrīdētajā normā noteiktais aizliegums aizskar Pieteikuma iesniedzējai Satversmē noteiktās pamattiesības. Kolēģija

⁴ Sk., piemēram, Satversmes tiesas 2021. gada 7. oktobra sprieduma lietā Nr. 2020-59-01 16. punktu.

⁵ Sk., piemēram, Satversmes tiesas 2010. gada 20. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2009-100-03 8.2. punktu.

⁶ Sk., piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesas Lielās palātas 2016. gada 13. decembra sprieduma lietā „*Bélané Nagy v. Hungary*” (pieteikums Nr. 53080/13) 72. un 73. punktu.

⁷ Sal. sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. aprīļa lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2009-100-03 7. punktu.

atzina, ka apstrīdētā norma ir imperatīva un skaidri formulēta un Pieteikuma iesniedzēja atrodas šīs normas tvērumam tipiskā situācijā. Tādējādi Pieteikuma iesniedzējai neesot iespēju aizstāvēt savas tiesības ar vispārējiem tiesību aizsardzības līdzekļiem. Savukārt termiņš konstitucionālās sūdzības iesniegšanai esot skaitāms no apstrīdētās normas spēkā stāšanās dienas – 2022. gada 29. jūlija. Tā kā pieteikums Satversmes tiesā saņemts 2022. gada 10. novembrī, konstitucionālās sūdzības iesniegšanas termiņš esot ievērots.⁸

Tiesībsargs vērs Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka Saeima 2004. gada 28. oktobrī pieņēma Elektronisko sakaru likumu, kas stājās spēkā 2004. gada 1. decembrī un bija spēkā līdz 2022. gada 28. jūlijam (turpmāk – iepriekšējais Elektronisko sakaru likums). Šā likuma 47. pants regulēja radiofrekvenču spektra un numerācijas lietošanas tiesības. Ar 2011. gada 19. maija likumu „Grozījumi Elektronisko sakaru likumā”, kas stājās spēkā 2011. gada 8. jūnijā, iepriekšējā Elektronisko sakaru likuma 47. pants citstarp tika papildināts ar jaunu 3.¹ daļu, kas pēc būtības noteica tādu pašu aizliegumu kā apstrīdētā norma.⁹ Tādējādi aizliegums nodot vai iznomāt lietošanas tiesības, ko elektronisko sakaru komersants ieguva bez maksas, pēc būtības ir noteikts likumā kopš 2011. gada 8. jūnija.

Satversmes tiesa ir atzinusi: mainoties vienam tiesību sistēmas elementam vai objektīviem ārējiem apstākļiem, pastāv iespējamība, ka tiesību norma, kura iepriekš neaizskāra personas tiesības vai kuras radītais aizskārums personai šķita maznozīmīgs, konkrētā brīdī sāk ietekmēt personas pamattiesības tādā veidā, ka liek tai izjust būtisku aizskārums. Attiecīgi par pamattiesību aizskārums brīdī un atskaites punktu pieteikuma iesniegšanas termiņa aprēķināšanai var tikt uzskatīts brīdis, kad persona izjutusi šādu aizskārums.¹⁰ Tomēr, ja tiesību norma liedz personai iespēju iegūt noteiktu tiesisko statusu vai īstenot kādas tiesības vai arī paredz nevienlīdzīgu attieksmi pret personu, iespējama pamattiesību aizskārums parasti rodas jau tiesību normas spēkā stāšanās brīdī un tai pašā brīdī sākas arī Satversmes tiesas likuma 19.² panta ceturtās daļas otrajā teikumā noteiktais sešu mēnešu termiņš.¹¹

Pieteikuma iesniedzēja pēc būtības nonāca apstrīdētajā normā noteiktā aizlieguma tvērumā 2011. gada 8. jūnijā, kad stājās spēkā iepriekšējā Elektronisko sakaru likuma 47. panta 3.¹ daļa. Pieteikumā nav norādīti objektīvi apstākļi, kas varētu liecināt par to, ka konkrētā situācija būtu netipiska, proti, ka Pieteikuma iesniedzēja būtu pirmo reizi izjutusi no šā aizlieguma izrietošo pamattiesību aizskārums tikai pēdējo sešu mēnešu laikā pirms pieteikuma iesniegšanas Satversmes tiesai. Pieteikumā norādītie faktiskie apstākļi drīzāk liecina par to, ka Pieteikuma iesniedzēja ilgstoši samierinājās ar iepriekšējā Elektronisko sakaru likuma 47. panta 3.¹ daļā noteikto aizliegumu, bet apstrīdētās normas pieņemšana vien aktualizēja šo jautājumu. Tomēr tas vien, ka likumdevējs Elektronisko sakaru likuma pieņemšanas procesā apsvēra atteikšanos no konkrētā aizlieguma, neietekmē Pieteikuma iesniedzējas tiesisko stāvokli un tādēļ nevar būt par pamatu, lai atzītu, ka apstrīdētās normas stāšanās spēkā būtu izraisījusi jaunu, patstāvīgu Pieteikuma iesniedzējas pamattiesību aizskārums. Līdz ar to par Pieteikuma iesniedzējas pamattiesību aizskārums rašanās brīdi būtu uzskatāms 2011. gada 8. jūnijs.

Satversmes tiesa ir uzsvērusi, ka konstitucionālās sūdzības iesniegšanai noteiktais termiņš ir konstitucionālās sūdzības saturu veidojošs noteikums, kura neievērošana liedz pieeju Satversmes tiesai. Termiņš konstitucionālās sūdzības iesniegšanai ir līdzeklis, kas

⁸ Sk. Satversmes tiesas 3. kolēģijas 2022. gada 7. decembra lēmuma par lietas ierosināšanu pēc SIA „UNISTARS” pieteikuma (pieteikums Nr. 201/2022) 5. un 6. punktu.

⁹ Saeima vēlāk grozīja šīs normas redakciju, taču šie redakcionālie grozījumi neietekmēja aizlieguma būtību.

¹⁰ Sk., piemēram, Satversmes tiesas 2013. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2012-22-0103 12.3. punktu.

¹¹ Sk. Satversmes tiesas 2013. gada 10. maija sprieduma lietā Nr. 2012-16-01 22.4. punktu.

garantē tiesisko noteiktību un stabilitāti valstī, un tas neliedz personai vērsties un aizstāvēt savas tiesības un likumīgās intereses Satversmes tiesā. Satversmes tiesas likumā noteiktais termiņš ir pietiekami garš, lai persona varētu sastādīt un iesniegt konstitucionālo sūdzību. Nosakot Satversmes tiesas likuma 19.² panta ceturrtās daļas otrajā teikumā sešu mēnešu termiņu, likumdevējs ir paredzējis, ka gadījumā, ja apstrīdētā norma (akts) personai rada būtisku pamattiesību aizskārumu, tā nekavējoties vērsīsies Satversmes tiesā. Ja sešu mēnešu laikā pēc aizskāruma rašanās persona to nav darījusi, tad aizskārumš, visdrīzāk, nav būtisks.¹²

Ievērojot to, ka Pieteikuma iesniedzējas pieteikums saņemts Satversmes tiesā 2022. gada 10. novembrī, konstitucionālās sūdzības iesniegšanas termiņš, pēc tiesībsarga ieskats, nav ievērots. Līdz ar to tiesvedība izskatāmajā lietā būtu izbeidzama, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 3. punktu.

Par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un 105. pantam

6. Tā kā Satversmes tiesa var nolemt, ka tiesvedība izskatāmajā lietā tomēr ir turpināma, tiesībsargs papildus sniedz viedokli arī par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam un 105. pantam.

No pieteikuma izriet, ka izskatāmās lietas pamatjautājums ir par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam, konkrēti, šā panta pirmajiem trīs teikumiem, bet jautājums par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam pēc būtības ir pakārtots šim pamatjautājumam. Tādēļ vispirms izvērtējama apstrīdētās normas atbilstība Satversmes 105. panta pirmajiem trīs teikumiem. Savukārt tas, vai izskatāmajā lietā ir nepieciešams vērtēt apstrīdētās normas atbilstību arī Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, ir atkarīgs no lietas pamatjautājuma atrisinājuma.

7. Kā jau norādīts šā viedokļa 4. punktā, lietošanas tiesības ir uzskatāmas par elektronisko sakaru komersanta īpašumu Satversmes 105. panta izpratnē. Apstrīdētā norma liedz elektronisko sakaru komersantam nodot vai iznomāt lietošanas tiesības, ko tas ieguvis bez maksas. Tādējādi apstrīdētā norma ierobežo Satversmes 105. panta pirmajos trīs teikumos ietvertās personas pamattiesības.

7.1. Ievērojot publiski pieejamo informāciju par apstrīdētās normas pieņemšanas procesu, tiesībsargam nerodas šaubas par to, ka apstrīdētā norma ir pieņemta un izsludināta Satversmē un Saeimas kārtības rullī noteiktajā kārtībā, ir pieejama atbilstoši Satversmes prasībām un ir skaidri formulēta.

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka pamattiesību ierobežojumam jābūt noteiktam tādā likumdošanas procesā, kas atbilst labas likumdošanas principam. Saskaņā ar labas likumdošanas principu likumdevējam citstarp jāizvērtē likumprojektā paredzēto tiesību normu atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām, tostarp Satversmei, starptautiskajām un Eiropas Savienības tiesību normām, un jāsaskaņo likumprojektā ietvertās un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam. Tāpat paredzētais tiesiskais regulējums, ja tas nepieciešams, ir pienācīgi jāpamato ar izskaidrojošiem pētījumiem. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tikai būtiski

¹² Sk., piemēram, Satversmes tiesas 2013. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2012-22-0103 12.1. punktu un 2002. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2002-09-01 secinājumu daļas 1. un 2. punktu.

procedūras pārkāpumi ir pamats tam, lai atzītu, ka pieņemtajam aktam nav juridiska spēka.¹³

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka pamattiesību ierobežojums nav noteikts ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu, jo likumdevējs apstrīdētās normas pieņemšanas procesā neesot ievērojis labas likumdošanas principu. Šis Pieteikuma iesniedzējas viedoklis ir pamatots ar argumentiem, kurus pēc būtības var iedalīt divās grupās.

Pirmkārt, Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka likumdevējs nav nodrošinājis pietiekami plašu un detalizētu diskusiju par apstrīdēto normu, kā arī nav veicis pietiekamu izpēti par tās ietekmi uz elektronisko sakaru komersantiem. No publiski pieejamiem likumdošanas procesa materiāliem izriet, ka apstrīdētajā normā noteiktais aizliegums tika apspriests gan attiecīga likumprojekta izstrādes procesā, gan likumdošanas procesa ietvaros un atbildīgā Saeimas komisija citstarp uzklusēja ne vien valsts institūciju pārstāvjus, bet arī elektronisko sakaru komersantu un šīs nozares nevalstiskās organizācijas pārstāvi.¹⁴ No likumdošanas procesa materiāliem neizriet, ka apstrīdētajā normā ietvertais aizliegums būtu noteikts patvaļīgi vai likumdevējs šā aizlieguma apspriešanas procesā būtu pieļāvis citus būtiskus labas likumdošanas principa pārkāpumus. Otrkārt, Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka likumdevējs nav pienācīgi izvērtējis Direktīvas saturu un apstrīdētajā normā ietvertais tiesiskais regulējums nonāk pretrunā ar Direktīvas prasībām. Tiesībsargam pieejamās informācijas apjoms nav pietiekams, lai viņam noteiktajā termiņā sniegtu izvērstu vērtējumu un paustu kategorisku viedokli par apstrīdētās normas atbilstību Direktīvas prasībām. Tādēļ tiesībsargs atturas sniegt Satversmes tiesai viedokli par šo jautājumu, kura izlemšanai Satversmes tiesa, iespējams, varētu apsvērt arī prejudiciāla jautājuma uzdošanu Eiropas Savienības tiesai.

Līdz ar to pamattiesību ierobežojums pirmšķietami ir noteikts ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

7.2. Vērtējot, vai pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis un tas ir samērīgs, ir jāņem vērā tas, ka saskaņā ar Elektronisko sakaru likumu lietošanas tiesības vispār var tikt nodotas vai iznomātas citam elektronisko sakaru komersantam. Tas, ka lietošanas tiesības vispār var tikt nodotas vai iznomātas, būtiski nošķir šīs tiesības no daudzām citām tiesībām, kurām ir ekonomiska vērtība, bet kuru piešķiršana ir nesaraucjami saistīta ar konkrēto subjektu un kompetentās institūcijas vērtējumu par tā atbilstību normatīvo aktu prasībām (piemēram, no speciālās atļaujas (licences) apsardzes darbības veikšanai). Proti, likumdevējs ir „palaidis” lietošanas tiesības „privāttiesiskā aprītē” (ar nosacījumiem). Par maksu iegūtas lietošanas tiesības var tikt nodotas vai iznomātas neatkarīgi no tā, par cik lielu maksu tās tika iegūtas. Savukārt bez maksas iegūtas lietošanas tiesības saskaņā ar apstrīdēto normu nevar tikt nodotas vai iznomātas.

Pēc tiesībsarga ieskata, apstrīdētās normas mērķis ir godīgas konkurences aizsardzība. Proti, saskaņā ar Elektronisko sakaru likuma 46. panta pirmo daļu elektronisko sakaru komersants ir tiesīgs iegūt lietošanas tiesības vienīgi Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas (turpmāk – Regulators) rīkotās izsoles vai konkursa rezultātā. Izsoles rezultātā elektronisko sakaru komersants iegūst lietošanas tiesības par maksu, bet konkursa rezultātā tas var iegūt lietošanas tiesības arī bez maksas. Regulators, lemjot par to, vai konkrētajā situācijā būtu rīkojama izsole vai izsludināms konkurss, izvēlas tādu risinājumu, kas konkrētajos apstākļos ir lietderīgāks Elektronisko sakaru likuma mērķu

¹³ Sk. Satversmes tiesas 2022. gada 7. janvāra sprieduma lietā Nr. 2021-06-01 16. punktu.

¹⁴ Likumprojekta Nr. 1216/Lp13 „Elektronisko sakaru likums” likumdošanas procesa materiāli. Pieejami: www.saeima.lv [aplūkoti: 03.04.2023.].

sasniegšanai.¹⁵ Apstrīdētās normas mērķis ir novērst elektronisko sakaru komersantu pieteikšanos konkursā par lietošanas tiesību piešķiršanu bez maksas, nemaz neplānojot izmantot lietošanas tiesības patstāvīgai elektronisko sakaru pakalpojumu sniegšanai un vēloties vien nodot šīs tiesības par maksu vai iznomāt tās citiem elektronisko sakaru komersantiem peļņas gūšanas nolūkā. Tātad apstrīdētā norma ir vērsta uz godīgas konkurences veicināšanu elektronisko sakaru komersantu starpā. Savukārt godīga konkurence elektronisko sakaru komersantu starpā veicina elektronisko sakaru pakalpojumu attīstību un pieejamību un tādējādi ir ne vien pašu komersantu, bet arī valsts un sabiedrības interesēs. Līdz ar to apstrīdētajā normā noteiktajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis – citu personu tiesību, kā arī sabiedrības labklājības aizsardzība.

Tā kā elektronisko sakaru komersants, kas ieguvis lietošanas tiesības bez maksas, saskaņā ar apstrīdēto normu nav tiesīgs tās nodot vai iznomāt citam elektronisko sakaru komersantam, apstrīdētā norma ļauj novērst situācijas, kad elektronisko sakaru komersanti iegūst šādas tiesības bez maksas vienīgi to nodošanas vai iznomāšanas nolūkā. Tādējādi likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai. Tomēr, pēc tiesībsarga ieskata, šo leģitīmo mērķi var sasniegt ar citiem, personas pamattiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem – nosakot aizliegumu nodot un iznomāt lietošanas tiesības noteiktu, pietiekami ilgu laiku pēc to piešķiršanas, kā arī nosakot Regulatora tiesības anulēt bez maksas piešķirtās lietošanas tiesības ne vien tad, ja elektronisko sakaru komersants pārkāpj to izmantošanas nosacījumus, bet arī tad, ja elektronisko sakaru komersants ilgstoši tās neizmanto. Arī šāds tiesiskais regulējums ļautu efektīvi atturēt elektronisko sakaru komersantus no negodprātīgas rīcības, vienlaikus neradot tik lielus šķēršļus lietošanas tiesību „apritei” elektronisko komersantu starpā un radiofrekvenču spektra efektīvai izmantošanai.

Nav arī pārlicinošu argumentu, kas ļautu secināt, ka šāds absolūts aizliegums nodot vai iznomāt bez maksas iegūtas lietošanas tiesības sniegtu sabiedrībai tādu ieguvumu, kas ir lielāks par personas tiesībām un interesēm nodarīto kaitējumu. Sabiedrība ir ieinteresēta efektīvā konkurencē starp elektronisko sakaru komersantiem, kā arī efektīvā un lietderīgā radiofrekvenču spektra izmantošanā. Regulators Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas 2022. gada 2. februāra sēdē, sniedzot viedokli par apstrīdēto normu, citstarp norādīja, ka šis aizliegums (kas bija noteikts iepriekšējā Elektronisko sakaru likuma 47. panta 3.¹ daļā) kavē radiofrekvenču spektra efektīvu izmantošanu, kā arī vērsa komisijas uzmanību uz to, ka sākotnēji lietošanas tiesības tika piešķirtas elektronisko sakaru komersantiem bez maksas pēc pieprasījuma, nerīkojot izsoles vai konkursus.¹⁶ Tas, ka elektronisko sakaru komersants pirms vairākiem gadu desmitiem ieguva lietošanas tiesības bez maksas, pats par sevi neliecina par komersanta negodprātīgumu. Proti, ir grūti saskatīt racionālu pamatojumu tam, kādēļ aizliegums nodot vai iznomāt attiecīgajā laika periodā bez maksas iegūtas lietošanas tiesības būtu nosakāms bez ierobežojuma un tādējādi būtu attiecināms arī uz šādiem elektronisko sakaru komersantiem, kas konkrētajā laika periodā faktiski nemaz nevarēja iegūt lietošanas tiesības par maksu.

¹⁵ Sk., piemēram, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas padomes 2009. gada 18. februāra lēmuma Nr. 38 „Par konkursa izsludināšanu un konkursa nolikumu radiofrekvenču spektra joslas 31,8 GHz - 33,4 GHz četru blakus esošu 28 MHz platu radiokanālu lietošanas tiesību piešķiršanai konkursa kārtībā” secinājumu daļas 3.1.-3.4. apakšpunktu. Latvijas Vēstnesis, 20.02.2009., Nr. 29. Pieejams: www.vestnesis.lv [aplūkots 03.04.2023.].

¹⁶ Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas 2022. gada 2. februāra sēdes audioieraksts. Pieejams: www.sacima.lv [aplūkots 06.04.2023.].

Gan apstrīdētās normas likumdošanas procesa materiālos, gan Saeimas atbildes rakstā citstarp norādīts, ka nebūtu pieļaujama elektronisko sakaru komersantu netaisnīga iedzīvošanās no radiofrekvenču spektra izmantošanas tiesībām. Pēc tiesībsarga ieskata, šie argumenti ir vērtējami piesardzīgi. Proti, arī šajā ziņā ir svarīgi ņemt vērā faktisko un tiesisko apstākļu atšķirības dažādos laika periodos. Kā jau minēts, nav šaubu, ka apstrīdētajā normā noteiktais aizliegums vispār novērš elektronisko sakaru komersantu netaisnīgu iedzīvošanos no bez maksas iegūtām lietošanas tiesībām. Taču saskaņā ar šobrīd spēkā esošo tiesisko regulējumu lietošanas tiesības var tikt piešķirtas bez maksas konkursa kārtībā vienīgi tad, ja tas ir nepieciešams Elektronisko sakaru likuma mērķu efektīvai sasniegšanai. Turpretim sākotnēji, Regulatora norādītajā laika periodā, kā var noprast no apstrīdētās normas likumdošanas procesa materiāliem, lietošanas tiesības tika piešķirtas elektronisko sakaru komersantiem pēc pieprasījuma un bez maksas tāpēc, ka attiecīgajā laika periodā elektronisko sakaru tehnoloģijas nebija tik attīstītas kā mūsdienās, lietošanas tiesības nebija tik pieprasītas un tām gluži vienkārši bija daudz mazāka ekonomiskā vērtība.¹⁷ Tas vien, ka radiofrekvenču spektra nozīme un lietošanas tiesību ekonomiskā vērtība laika gaitā ir pieaugusi, nenozīmē, ka elektronisko sakaru komersantam nodotu un vairākus gadu desmitus izmantotu lietošanas tiesību nodošana par maksu vai iznomāšana ļautu attiecīgajam elektronisko sakaru komersantam netaisnīgi iedzīvoties, traucēt konkurencei elektronisko pakalpojumu sniedzēju starpā un tādējādi kaitēt sabiedrības interesēm. Nedz no pieteikuma, nedz no atbildes raksta neizriet, ka Latvijā darbotos tādi elektronisko sakaru komersanti, kas ieguva lietošanas tiesības bez maksas Regulatora minētajā laika periodā, taču nebūtu tās izmantojuši elektronisko sakaru pakalpojumu sniegšanai.

Līdz ar to, pēc tiesībsarga ieskata, apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 105. panta pirmajiem trīs teikumiem un tādēļ nav nepieciešams vērtēt tās atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

8. Satversmes tiesas tiesnesis Gunārs Kusiņš papildus lūdz tiesībsargu iesniegt Satversmes tiesai viņa rīcībā esošos dokumentus, kas attiecas uz izskatāmās lietas ietvaros risināmiem jautājumiem.

Saistībā ar šo lūgumu informēju, ka jautājumi par elektronisko sakaru komersantiem piešķirtām lietošanas tiesībām līdz šim nav nonākuši tiesībsarga redzeslokā un tādēļ tiesībsarga rīcībā nav citu dokumentu, kas būtu saistīti ar izskatāmās lietas ietvaros risināmiem jautājumiem.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

¹⁷ Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijas 2022. gada 2. februāra sēdes audioieraksts. Pieejams: www.sacima.lv [aplūkots 06.04.2023.].