

Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē

Izdarīt Latvijas Republikas Satversmē šādu grozījumu:

1. Papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar IX nodaļu. Tiesībsargs

2. Papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar 117. pantu šādā redakcijā:

117. Cilvēka pamattiesību aizsardzībai un labas pārvaldības sekmēšanai Saeima apstiprina tiesībsargu.

3. Papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar 118. pantu šādā redakcijā:

118. Tiesībsargs ir neatkarīgs un vienīgi likumam padots. Tiesībsarga darbību nosaka sevišķs likums.

Likumprojekta „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija)

1. Kādēļ likums ir vajadzīgs?

[1] Tiesībsarga institūta sociāli tiesiskās lomas būtisko nozīmīgumu raksturo Eiropas Savienības pirmā ombuda J.Zodernaņa atziņa, ka "ombuda institūts ir vissvarīgākais šī gadsimta konstitucionālais jauninājums".¹

Tiesībsargs jeb ombuds kā īpaša valsts amatpersona, kura uzdevums ir nodrošināt papildu pārbaudi pilsoņu tiesību aizsardzībai pret valsts rīcību, ir kļuvis par pašsaprotamu lietu absolūtajā vairumā Eiropas valstu. Pozitīvais potenciāls, kura dēļ demokrātijā šāda institūcija ir nepieciešama, sakņojas divos apstākļos. Vispirms, ieņemot citām valstīs institūcijām, kuru uzdevums ir iedzīvotāju tiesību aizsardzība, tiesībsargs ir elastīgāks, spējīgs ātrāk artikulēt problēmas un reaģēt uz tām. Tieši tādēļ arī vērtēšanās pie tiesībsarga daudzās valstīs cilvēkiem ir daudz iecienītāka un saprotamāka par citām procedūrām. Otrkārt, tiesībsargs lielākoties bauda augstāku sabiedrības uzticēšanos savas neatkarības dēļ. Tas ir īpaši svarīgi situācijā, kurā sabiedrības uzticēšanās valsts pārvaldei ir zema, un iedzīvotāji nav droši par to, vai valsts patiešām kalpo viņu interesēm. Šajā ziņā tiesībsargs ideālā gadījumā pilda nozīmīgu lomu demokrātijas leģitimitātes veicināšanai, uzskatāmi un efektīvi demonstrējot valsts pārvaldes jūtīgumu pret iespējamiem iedzīvotāju tiesību pārkāpumiem². Tiesībsarga institūcijas nozīmība mūsdienu Eiropas demokrātijās izriet no tām problēmām, ar kurām demokrātiskās valstis mūsdienās saskaras: valsts pārvaldes sarežģītības pieaugums, politisko partiju nepopularitāte, nepieciešamība veidot un uzturēt pastāvīgu saikni ar iedzīvotājiem arī ārpus klasiskajām demokrātijas institūcijām – parlamentiem, birokrātiju, tiesām.

Raugoties uz 2006. gadā Latvijā izveidoto tiesībsarga institūciju, ir secināms, ka tā lielākoties atbilst klasiskajam modelim. Vispirms, tās leģitimitātes pamats ir parlaments; otrkārt, tas ir “ģeneralizētais”, nevis “specializētais” tiesībsargs; treškārt, tā funkcijas lielākoties ir saistītas ar cilvēka pamattiesību un labas pārvaldības īstenošanas uzraudzību, pārliecināšanu un publicitāti. Vienlaikus atzīmējams, ka Latvijā tiesībsargam dots grūts uzdevums panākt, ka tā juridiski nesaistošos priekšlikumus izpildītu sabiedrībā un tiesību sistēmā, kas pieradusi pildīt tikai obligātus rīkojumus. Tādējādi ļoti liela nozīme ir tiesībsarga institūcijas autoritātei, tā neatkarībai un reputācijai sabiedrībā. Šādas autoritātes stiprināšanai tiesībsarga institūcijai ir nepieciešams arī atbilstošs tiesisks statuss, proti, nostiprinājums Satversmē. Tiesībsarga institūcijas nostiprināšana Satversmē ne

¹ Koncepcija Ombuda institūcijas ieviešanai Latvijā, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/4794>

² Reif, L. C. (2004). The Ombudsman, good governance and the International Human Rights system. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff.

tikai pasargātu šo institūciju no nevēlamām politiskām manipulācijām, bet arī signalizētu par politisko lēmumu pieņemēju nopietnu gribu stiprināt Latvijas iedzīvotāju pamattiesības un valsts atbildību iedzīvotāju priekšā.

Domājot par institūcijas nākotni, citu starp, jāņem vērā fakts, ka tikai aptuveni puse Latvijas iedzīvotāju zina, kas ir tiesībsargs un ar ko tas nodarbojas³. Tas liecina, ka arī institucionāli būtu veicināma tiesībsarga publiskā tēla stiprināšana, institūcijas darbības specifiski tiesisko aspektu papildinot ar sabiedrības izglītošanas un interešu aizstāvības elementiem. Satversmē skaidri definēts institūcijas statuss to noteikti veicinātu, pasvītrojot, ka iedzīvotāju tiesības un intereses demokrātiskā valstī nav mazāk svarīgas par racionālu budžeta naudas izlietojumu, ar ko nodarbojas Valsts kontrole.

[2] 2004. gadā, kad izskatīšanai Saeimā Valsts prezidente Vaira Vīķe Freiberga virzīja likumprojektu „Tiesībsarga biroja likums”, tā anotācijā bija norādīts, ka Saeimai jāizvērtē nepieciešamība piešķirt Tiesībsarga birojam konstitucionālas iestādes statusu. Tam savukārt būs nepieciešami grozījumi Latvijas Republikas Satversmē.⁴

2006. gada 4. decembrī Valsts prezidente Vaira Vīķe Freiberga konferencē „Ombuda institūcija demokrātiskā un tiesiskā valstī” puda viedokli par tiesībsarga statusu kopumā: „Esmu pilnīgi pārliecināta, ka, ņemot vērā šīs institūcijas autoritātes lomu, lai panāktu savu rekomendāciju ievērošanu, Tiesībsarga statuss ir jānostiprina Satversmē līdzīgi kā to ir izdarījušas lielākā daļa Eiropas valstu, tajā skaitā mūsu tuvākie kaimiņi – Lietuva, Igaunija, Zviedrija, Somija, Dānija, Vācija un pat Krievija.”⁵

[3] Tiesībzinātnieks E. Levits Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā attiecībā uz tā saucamajām neatkarīgajām iestādēm ir norādījis, šo situāciju ir grūti savienot ar Satversmes 1. un 58. pantu, jo šādas iestādes darbojas bez demokrātiskas leģitīmācijas, ko nodrošina to padotība demokrātiski leģitimētai valdībai. Tomēr tiesībzinātnieks atzīst, ka atsevišķos izņēmuma gadījumos var pastāvēt lietišķa nepieciešamība, dažas pārvaldes iestādes izņemt no valdības padotības sistēmas. Šī nepieciešamība īpašos gadījumos izņēmuma kārtā var tikt atzīta par prioritāru pār valsts pārvaldes demokrātiskās leģitimitātes principu. Līdz šim šādu izņēmumu konstitucionālais likumdevējs ir pieļāvis tikai attiecībā uz vienu valsts pārvaldes

³ Cilvēktiesību un veselības aprūpes problemātika. Latvijas iedzīvotāju aptauja. SKDS, 2013. 28-35. lpp., pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/legacy/SKDS_Cilvektiesibu_un_veselibas_problematika_2013_Atskaite.pdf

⁴ Likumprojekta „Tiesībsarga biroja likums” anotācija, pieejams: http://helios-web.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP0858_0

⁵ Valsts prezidentes runa konferencē „Ombuda institūcija demokrātiskā un tiesiskā valstī” 2006. gada 4. decembrī, pieejams: <https://www.president.lv/lv/jaunumi/zinas/valsts-prezidentes-runa-konference-ombuda-institucija-demokratiska-un-tiesiska-valsti-2006gada-4decembri-10349>

iestādi – Valsts kontroli. Satversmes 87. pantā tādēļ arī ir noteikts, ka Valsts kontrole ir “neatkarīga” iestāde.⁶

Ja Latvijas valsts institucionālajā sistēmā nepieciešams radīt jaunu izņēmumu, blakus Valsts kontrolei izveidojot vēl kādu neatkarīgu iestādi, tad šis izņēmums, tāpat kā attiecībā uz Valsts kontroli, ir nosakāms Satversmē. Ar likumu – šis jautājums nav atrisināms. Šāds konstitucionāls noregulējums radītu politiski un tiesiski pamatu šo iestāžu neatkarībai. Tas arī būs garants pret to, ka šādi atsevišķi izņēmumi nekļūst par normu, kas var apdraudēt demokrātiju.⁷

[4] Satversmes tiesa lietā Nr.2010-06-01 ir atzinusi, ka Tiesībsarga birojs neietilpst Satversmes 58. pantā noteiktajā Ministru kabinetam padoto valsts pārvaldes iestāžu sistēmā. Atšķirībā no Valsts prezidenta, tiesām un Valsts kontroles Tiesībsarga statuss nav nostiprināts Satversmē. Tomēr likumdevējs, ievērojot Tiesībsarga neatkarību, budžeta jomā Tiesībsarga birojam nosaka līdzīgas tiesības kā Likuma par budžetu un finanšu vadību 19. panta piektajā daļā minētajām konstitucionālajām institūcijām.⁸ Tādējādi secināms, ka savā veidā likumdevējs jau šobrīd ir pielīdzinājis tiesībsargu konstitucionāla ranga institūcijām.

[5] Viens no ombuda institūcijas ieviesējiem Latvijā, LZA ārzemju loceklis, Kanādas Broka Universitātes profesors Juris Dreifelds ir norādījis, ka ombudsmeņa biroja ierakstīšana konstitūcijā tam dotu lielāku prestižu un arī ietekmi pretstatā parastām ministrijām, kurām šāda augsta līmeņa juridiskā seguma nav. Eiropā ombudsmeņa biroji pārsvarā gūst savu mandātu no konstitūcijas.”⁹

[6] Tiesībsarga statuss ir nostiprināts konstitūcijā vairumā Eiropas valstu. Šobrīd no Eiropas Savienības dalībvalstīm Latvija ir to septiņu valstu skaitā, kurās ombuda institūcijas statuss nav nostiprināts pamatlikumā. Pēc Tiesībsarga biroja izpētiem datiem no 28 Eiropas Savienības dalībvalstīm nacionālā cilvēktiesību institūcija nav konstitucionāli nostiprināta Beļģijā, Čehijā, Īrijā, Itālijā, Kiprā, Latvijā un Luksemburgā.

2. Kāda var būt likuma iespējamā ietekme uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību?

Tiesībsarga autoritātes un neatkarības spēcīgāšana ilgtermiņā pastiprinās sabiedrības uzticību un lojalitāti valstij, mazinās plaisu starp sabiedrību un valsts varu, kas līdz ar to nostiprinās demokrātisko valsts iekārtu. Viena laikus šāds risinājums nostiprina Satversmē ietvertu varas dalīšanas principu un izslēdz jebkādas šaubas par tiesībsarga piederību kādam no varas atzariem, nostiprina tiesībsarga kā autonomas konstitucionālas iestādes garantiju.

⁶ Dr. iur E. Levits, Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, 28.p. pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>

⁷ Turpat, 29. p.

⁸ Satversmes tiesas 2010.gada 25.novembra Spriedums lietā Nr.2010-06-01, Secinājumu daļas 14.4.p., pieejams: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2010-06-01_Spriedums.pdf

⁹ J. Dreifelds, Par ombudsmeni pasaulē un Latvijas iespējām. 1. daļa, Jurista Vārds, "Latvijas Vēstnesis", 27.04.2000., pieejams: <http://providus.lv/article/par-ombudsmeni-pasaule-un-latvijas-iespejam-1-dala>

3. Kāda var būt likuma iespējamā ietekme uz valsts budžetu un pašvaldību budžetiem?

Neparedzēti izdevumi valsts budžetā nav nepieciešami.

4. Kāda var būt likuma iespējamā ietekme uz spēkā esošo tiesību normu sistēmu?

Likumprojekts šo jomu neskar.

5. Kādām Latvijas starptautiskajām saistībām atbilst likumprojekts?

[1] Tiesībsarga institūcijas nostiprināšana Satversmē nodrošinātu nacionālās cilvēktiesību aizsardzības institūcijas atbilstību „Parīzes principiem”¹⁰, kas ietver būtiskāko minimālo rekomendāciju kopumu, ko ir pieņēmusi Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā Asambleja par nacionālo cilvēktiesību institūciju statusu un darbību cilvēktiesību aizsardzības un veicināšanas jomā. „Parīzes principu” mērķis ir radīt neatkarīgas un uzticamas nacionālās cilvēktiesību institūcijas. Saskaņā ar „Parīzes principiem” šādam mehānismam ir:

- jābūt neatkarīgam no valdības, šāda neatkarība ir jāgarantē ar likumu vai konstitūciju;
- jāapvieno sevī pēc iespējas vairāk dažādi dalībnieki un jādarbojas pēc iespējas vairākās sfērās;
- jādarbojas, saņemot plašas pilnvaras, kā arī jābūt spējīgam veicināt un aizsargāt cilvēktiesības, izmantojot dažādus līdzekļus, ieskaitot rekomendācijas un ieteikumus par esošajiem un ierosinātajiem likumiem un politiskajām nostādnēm;
- jāsaņem izmeklēšanas veikšanas pilnvaras ar tiesībām noklausīties sūdzības un nodot tās kompetentām iestādēm;
- regulāri un efektīvi jādarbojas;
- jābūt adekvāti finansētam, un tas nedrīkst būt pakļauts finanšu kontrolei, kas varētu ietekmēt mehānisma neatkarību;
- jābūt pieejamam visai sabiedrībai.

¹⁰ ANO rezolūcijas 48/134 (20.12.1993.) pielikums „Principi attiecībā uz nacionālo cilvēktiesību aizsardzības un to veicināšanas institūciju statusu un darbību” (United Nations General Assembly, A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights); pieejams: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

[2] Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja 2003. gada rekomendācijā Nr.1615 „Ombuda institūcija” nonākusi pie secinājuma: „Lai ikviena ombuda institūcija darbotos efektīvi tai, ir nepieciešamas vairākas būtiskas iezīmes.” Kā pirmā no tām ir minēta institūcijas statusa nostiprināšana konstitūcijā. Sekojoši asambleja rekomendē Eiropas Padomes dalībvalstīm izveidot ombuda institūciju, visieteicamāk tās statusu nostiprinot konstitūcijā.¹¹

[3] Eiropas Padomes Ministru komiteja 2004. gada 16. jūnija sanāksmē atbildē uz iepriekš minēto Parlamentārās asamblejas rekomendāciju iekļāvusi Venēcijas Komisijas sekretariāta komentāru, kurā uzsvērts, ka ombuda institūcijas konstitucionāls nostiprinājums ir izrādījis īpaši svarīgs nosacījums, lai nodrošinātu institūcijas neatkarības garantiju. Venēcijas Komisija neatlaidīgi iedrošina dalībvalstis nostiprināt ombuda institūcijas statusu konstitūcijā.¹²

6. Kādas konsultācijas notikušas, sagatavojot likumprojektu?

Likumprojekta izstrādes gaitā ir notikušas diskusijas ar vairākiem tiesīzbzinātniekiem un nozares ekspertiem - E.Levitu, prof., Dr.iur.h.c., assessor iur., Dipl.-Pol., I. Ziemeli, Prof., Ph.D (Cantab.), M.I.L. (Lund), A.Kuču, asoc. prof., Dr.,iur., J.Plepu, doc., Dr.iur., G. Kūtri, Mg.iur., J.Dreifeldu, Ph.D un R. Bērziņu, Mg.iur.

7. Kā tiks nodrošināta likuma izpilde?

Likuma izpilde tiks nodrošināta saskaņā ar Latvijā spēkā esošiem normatīvajiem aktiem. Jaunu institūciju dibināšana nav nepieciešama.

¹¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003)[1](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17133&lang=EN), The institution of ombudsman, 7.i., 10.i.p., pieejams: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17133&lang=EN>

¹² Ministers' Deputies, CM Documents, CM/AS(2004)Rec1615 final 21 June 2004, The institution of Ombudsman - Parliamentary Assembly Recommendation 1615 (2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2004 at the 888th meeting of the Ministers' Deputies), pieejams: <https://rm.coe.int/16805dcab8>