

Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē

Izdarīt Latvijas Republikas Satversmē šādu grozījumu:

1. Papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar VII¹ nodaļu. Tiesībsargs

2. Papildināt Latvijas Republikas Satversmi ar 88.¹ pantu šādā redakcijā:

88.¹ Tiesībsargs ir Saeimas apstiprināta valsts amatpersona, kura darbības mērķis ir veicināt cilvēktiesību aizsardzību un sekmēt, lai valsts vara tiktu īstenota tiesiski, lietderīgi un atbilstoši labas pārvaldības principam. 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?

Grozījumu mērķis ir papildināt Satversmi ar jaunu nodaļu, nostiprinot tiesībsarga institūcijas statusu un neatkarības garantiju konstitūcijā līdzīgi kā daudzās citās demokrātiskās valstīs. Tiesībsarga institūcijai, nosakot konstitucionālu ietvaru, ilgtermiņā pastiprināsies sabiedrības uzticība un lojalitāte valstij, mazināsies plaisa starp sabiedrību un valsts varu, kas līdz ar to nostiprinās demokrātisko valsts iekārtu. Vienlaikus šāds risinājums nostiprina Satversmē ietvertu varas dalīšanas principu un izslēdz jebkādas šaubas par tiesībsarga piederību kādam no varas atzariem.

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

[2] 2004. gadā, kad izskatīšanai Saeimā Valsts prezidente Vaira Vīķe Freiberga virzīja likumprojektu „Tiesībsarga biroja likums”² (pieņemts ar nosaukumu Tiesībsarga likums), anotācijā bija norādīts: „Saeimai jāizvērtē nepieciešamība piešķirt Tiesībsarga birojam konstitucionālas iestādes statusu. Tam savukārt būs nepieciešami grozījumi Latvijas Republikas Satversmē, taču tas jāskata vienotās autonomo iestāžu koncepcijas ietvaros.”³

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

² Likumprojekta „Tiesībsarga biroja likums” anotācija, pieejama: http://helios-web.saeima.lv/bi8/lasa?dd=LP0858_0;

³ Turpat, 2.p.

2006. gada 4. decembrī Valsts prezidente Vaira Vīķe Freiberga konferencē „Ombuda institūcija demokrātiskā un tiesiskā valstī” pauda 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.”⁴

[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 leģitimitātes, 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.

Turklāt E. Levits ir vērsis uzmanību, ka šādu izņēmumu no likuma, kas kā tādi nav savienojami ar demokrātijas principu, radīšana nevar būt parastā likumdevēja kompetencē, jo tādā gadījumā parastais likumdevējs varētu vienpusīgi grozīt Satversmē noteikto varas sadalījumu. Varas balansu starp trim varām nosaka valsts konstitūcija, Latvijā – Satversme. Šādu izņēmumu, kas ierobežo demokrātijas principu, tādēļ – ievērojot Satversmes 1. panta robežas – var izdarīt tikai konstitucionālais likumdevējs.

Līdz šim šādu izņēmumu konstitucionālais likumdevējs ir pieļāvis tikai attiecībā uz vienu valsts pārvaldes iestādi – Valsts kontroli. Satversmes 87. pantā tādēļ arī ir noteikts, ka Valsts kontrole ir “neatkarīga” iestāde.⁵

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.⁶

⁴ Valsts prezidentes runa konferencē „Ombuda institūcija demokrātiskā un tiesiskā valstī” 2006. gada 4. decembrī, pieejams: http://president.lv/pk/content/?cat_id=605&art_id=10349

⁵ Dr. iur. E. Levits, Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, pieejams: <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>

⁶ Turpat, 12.lp.

[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.⁷ 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 teicis: „Viens no bieži diskutētiem jautājumiem ir ombudsmeņa biroja juridiskais segums. Dažās valstīs ombudsmeņa mandāts minēts konstitūcijā; citās tas radīts ar parastu likumu. Tiek uzskatīts, ka konstitūcijā iekļautas institūcijas ir stabilākas un mazāk pakļautas īslaicīgām politiskām kaislībām, taču arī konstitūcijas atšķiras. Dažas var mainīt tikai ar parlamenta balsu vairākumu. Speciālisti gan tūdaļ atgādinās: pat ja būs vajadzīgs tikai šis vairākums, balsojums tomēr būs daudz izsvērtāks un izraisīs lielākas debates nekā vienkārša likuma maiņa. Tā tas parasti mēdz būt. Tomēr visur, kur ieviests ombudsmeņa birojs, tas ir tā iesakņojies un tik populārs, ka, pat darbodamies tikai likuma ietvaros, gandrīz nevienā valstī nav mēģināts slēgt vai nopietni ierobežot tā darbību. Liekas, starp abiem variantiem nav stratēģisku vai būtisku atšķirību. Vienīgi varētu argumentēt, 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.”⁸

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

⁷ Satversmes tiesas 2010.gada 25.novembra Spriedums lietā Nr.2010-06-01, Secinājumu daļas 14.4.p., pieejams: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/spriedums_2010-06-01.htm

⁸ 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>

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

Ilgtermiņā pastiprināsies sabiedrības uzticība un lojalitāte valstij, mazināsies plaisa starp sabiedrību un valsts varu, kas līdz ar to nostiprinās demokrātisko valsts iekārtu. Vienlaikus 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.

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?

Tiesībsarga institūcijas neatkarības kritērijs ir ietverts „Parīzes princīpos”⁹, 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 princīpu” mērķis ir radīt neatkarīgas un uzticamas nacionālās cilvēktiesību institūcijas. Saskaņā ar „Parīzes princīpiem” šādam mehānismam ir:

- jābūt neatkarīgam no valdības, šādu neatkarību ir jāgarantē ar likumu vai konstitūciju;
- jāapvieno sevī pēc iespējas vairāk dažādu dalībnieku 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;

⁹ ANO rezolūcijas 48/134 (20.12.1993.) pielikums „Principi attiecībā uz nacionālo cilvēktiesību aizsardzības un to veicināšanas institūciju statusu un darbību”;

- regulāri un efektīvi jādarbojas;
- jābūt adekvāti finansētam, un tas nedrīkst būt pakļauts finanšu kontrolei, kas varētu ietekmēt mehānisma neatkarību;
- jābūt pieejamam visai sabiedrībai.

6. Kādas konsultācijas notikušas, sagatavojot likumprojektu?

Likumprojekta izstrādes gaitā uzrunāti vairāki tiesībzinātnieki un nozares eksperti - E. Levits, *prof., Dr.iur.h.c., assessor iur., Dipl.-Pol.*, I. Ziemele, *Prof., Ph.D (Cantab.), M.I.L. (Lund)*, D. Rezevska, *Dr.iur., asoc. Prof.*, A. Rodiņa, *Dr.iur., asoc. Prof.*, J. Pleps, *Dr.iur.*, L. Liepa, *Mg.iur.*, un J. Dreifelds, *Ph.D.*

7. Kā tiks nodrošināta likuma izpilde?

Likuma izpilde tiks nodrošināta saskaņā ar normatīvajos aktos noteikto kārtību un ar jau esošo valsts institūciju palīdzību. Jaunu institūciju dibināšana nav nepieciešama.