



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

19.12.2024. Nr. 6-9/931

[Personai A]
[e-adrese]

Par atbildi uz iesniegumu

Tiesībsargs ir saņēmis Jūsu 2024.gada 5.decembra iesniegumu, kurā Jūs lūdzat sniegt informāciju saistībā ar diskusiju 2024.gada 3.decembrī Latvijas Radio 1 raidījumā “Krustpunktā”, kuras temats bija iespējamā amatu ieņemšanas ierobežojumu paplašināšana Krievijas un Baltkrievijas pilsoņiem. Diskusija bija saistīta ar Saeimā iesniegtajiem un vēlāk noraidītajiem likumprojektiem “Grozījumi Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likumā” (Nr.797/Lp14) un “Grozījumi Izglītības likumā” (Nr.788/Lp14).

[1] Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 11.panta piekto punktu tiesībsargs sekmē sabiedrības informētību un izpratni par cilvēktiesībām, un par šo tiesību aizsardzības mehānismiem. Ņemot vērā Jūsu iesniegumā norādītos apsvērumus un 2024.gada 3.decembra diskusijas tvērumu, tiesībsargs sniedz informatīvu skaidrojumu par Satversmē noteiktajām un uz diskusiju attiecināmajām pamattiesībām un to ierobežošanas nosacījumiem, kas izriet no Satversmes normām, kā tās savā judikatūrā ir interpretējusi Satversmes tiesa.

1. Satversmes normu vispārējais tvērums

[2] Satversmes 89.pants noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem. Satversmes tiesa savā judikatūrā ir atzinusi, ka nolūkā noskaidrot Satversmē noteikto pamattiesību saturu, ir jāņem vērā Latvijas starptautiskās saistības cilvēktiesību jomā. Proti, starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību līmenī kalpo par interpretācijas līdzekli pamattiesību

un tiesiskas valsts principu satura un apjoma noteikšanai.¹ Minētais ir saistīts ar Latvijas tiesību sistēmas atvērto raksturu, kurā Latvijai saistošās starptautisko tiesību normas un starptautisko tiesību principi ir tieši piemērojami.

[3] Viens no starptautiskajiem līgumiem, kas regulē cilvēktiesības, ir Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (turpmāk – Konvencija). Tādējādi Konvencija pēc sava priekšmeta ir viens no līgumiem, kas minēti Satversmes 89.pantā, un var tikt izmantota Satversmes normu interpretācijā. Lai gan Konvencija kā starptautisks līgums Latvijas tiesību formālajā normu hierarhijā atrodas aiz Satversmes, tomēr Satversmes 8.nodaļa, kas nosaka pamattiesības, pēc būtības tiek interpretēta atbilstoši Konvencijas normām un Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) judikatūrai. Praksē tas nozīmē, ka Satversmē ietvertu cilvēktiesību normu saturs ir atklājams un interpretējams, un tās normas ir piemērojamas saskaņā ar Konvenciju un atbilstoši ECT judikatūrai.

[4] Nosakot Satversmes kopējo tvērumu, ir jāņem vērā Konvencijas 1.panta saturs, kas noteic, ka Konvencijas dalībvalstis nodrošina ikvienam, kas atrodas to jurisdikcijā, Konvencijas minētās tiesības un brīvības. Tādējādi, ievērojot Konvencijas 1.pantu kopsakarā ar Satversmes 89.pantā un Satversmes tiesas judikatūrā nostiprinātajiem Satversmes interpretācijas principiem, Satversmes 8.nodaļā noteiktās pamattiesības darbojas visā Latvijas Republikas jurisdikcijā.

2. Satversmes 106.panta tvērums

[5] Satversmes 106.pants konstitucionālā līmenī regulē ar nodarbinātību saistītas pamattiesības, tai skaitā tiesības izvēlēties nodarbošanos un darbavietu. Minētās tiesības aptver arī tādu būtisku elementu kā tiesības saglabāt esošo nodarbošanos, tostarp tiesības turpināt izvēlēto nodarbošanos nākotnē.²

[6] Ar "nodarbošanos" tiek saprasts tāda veida darbs, kas prasa atbilstošu sagatavotību un kas ir cilvēka eksistences avots, kā arī profesija, kas cieši saistīta ar katra indivīda personību kopumā. Turklāt jēdziens "nodarbošanās" attiecas uz nodarbinātību gan privātajā, gan publiskajā sektorā.

¹ Satversmes tiesas 2005.gada 13.maija spriedums lietā Nr.2004-18-0106, 5.rindkopa.

² Satversmes tiesas 2003.gada 23.aprīļa spriedums lietā Nr.2002-20-0103, secinājumu daļas 3.rindkopa; Satversmes tiesas 2015.gada 21.decembra spriedums lietā Nr.2015-03-01, 14.2.rindkopa.

[7] Savukārt Konvencijas tekstā vispārējas tiesības uz nodarbinātību nav noteiktas, tomēr ECT savā judikatūrā ir secinājusi, ka tiesības uz nodarbošanos veido daļu no Konvencijas 8.pantā nostiprinātajām tiesībām uz privāto dzīvi.³

3. Satversmes 91.panta tvērums un attiecināmība

[8] Tā kā abi likumprojekti paredzēja ierobežojumus saistībā ar pilsonības kritēriju, tie ir vērtējami arī no Satversmes 91.panta otrā teikuma viedokļa. Lai gan Satversmes 91.panta otrajā teikumā ir ietverts vispārējs diskriminācijas aizliegums, bet nav norādīti tā saucamie nepieļaujamie kritēriji, tomēr šie kritēriji ir ielasāmi, izmantojot tiesību normu interpretācijas metodes un ievērojot jau iepriekš minēto Latvijas tiesību sistēmas atvērto raksturu.

[9] Satversmes tiesas judikatūra apstiprina, ka pilsonība ir viens no Satversmes 91.panta otrā teikuma saturā ietilpstošajiem kritērijiem.⁴ Tai pašā laikā atšķirību noteikšana, pamatojoties uz minēto kritēriju, nav uzskatāma par absolūti aizliegtu, proti, noteiktos gadījumos šā kritērija izmantošana var tikt attaisnota. Tomēr, ievērojot ECT judikatūrā noteiktās prasības, ar pilsonības kritēriju saistītai atšķirīgai attieksmei ir jābūt "objektīvi un saprātīgi pamatotai", proti, tai ir jābūt vērsta uz leģitīmu mērķu sasniegšanu, un izvēlētajiem līdzekļiem ir jābūt samērīgiem ar sasniedzamo mērķi.⁵ Pamattiesību ierobežojumu satversmības pārbaudei Satversmes 91.pants un Satversmes 106.pants izvirza līdzīgus nosacījumus, kuru pamatā ir samērīguma izvērtējums.

4. Satversmē un Konvencijā noteikto tiesību ierobežošana

[10] Satversmes 106.pantā un Konvencijas 8.pantā noteiktās tiesības izvēlēties nodarbošanos nav absolūtas, bet tās noteiktos gadījumos var tikt ierobežotas. Dažādu nosacījumu un kritēriju noteikšana darbam konkrētās profesijās ir viens veidiem kā valsts var ierobežot šīs tiesības.

[11] Satversmes 106.pantā garantēto tiesību ierobežošanas kārtība ir noteikta Satversmes 116.pantā. Proti, šādiem ierobežojumiem ir jābūt noteiktiem ar likumu un vērstiem uz noteiktu leģitīmu mērķu sasniegšanu. Visbeidzot, obligāti ir jāvērtē arī tas, vai ierobežojumi ir nepieciešami demokrātiskā iekārtā, proti, vai tie ir samērīgi izvirzītā leģitīmā mērķa sasniegšanai.⁶ Līdzīga rakstura nosacījumi ir ietverti arī Konvencijas 8.panta 2.punktā.

³ *Jankauskas pret Lietuvu (nr.2)* (iesniegums Nr.50446/09), 2017.gada 27.jūnija spriedums, 56.-57.rindkopa; *Fernández Martínez pret Spāniju* (iesniegums Nr.56030/07), Lielās Palātas 2014.gada 12.jūnija spriedums, 109.rindkopa.

⁴ Satversmes tiesas 2018.gada 29.jūnija spriedums lietā Nr.2017-28-0306, 10.1.rindkopa.

⁵ *Gaygusuz pret Austriju* (iesniegums Nr.17371/90), 1996.gada 16.septembra spriedums, 42.-51.rindkopas.

⁶ Satversmes tiesas 2000.gada 3.augusta spriedums lietā Nr.2000-03-01, 5.rindkopa.

4.1. Noteikti ar likumu

[12] Vērtējot to, vai ierobežojumi ir noteikti ar likumu, ir jākonstatē, lai ierobežojumi ir pieņemti tādā likumdošanas procesā, kas atbilst labas likumdošanas principam, kā arī attiecīgajām normām ir jābūt pietiekami skaidri formulētām, lai personas varētu izprast no šīm normām izrietošo tiesību un pienākumu saturu un paredzēt to piemērošanas sekas.⁷ Citiem vārdiem sakot, konkrētajām normām ir jābūt pieņemtām un izsludinātām Satversmē un Saeimas kārtības rullī noteiktajā kārtībā, kā arī tām jābūt pieejamām atbilstoši normatīvo aktu prasībām.

[13] Šajā gadījumā, ņemot vērā, ka likumprojekti "Grozījumi Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likumā" (Nr.797/Lp14) un "Grozījumi Izglītības likumā" (Nr.788/Lp14) tika noraidīti pirms to nodošanas komisijām, nav iespējams un arī nav nepieciešams analizēt likumdošanas procesa kvalitāti, kā arī pašu normu pieejamību un skaidrību.

4.2. Vērsti uz leģitīma mērķa sasniegšanu

[14] Vērtējot ierobežojumu leģitīmo mērķi, ir jāņem vērā, ka Satversmes 116.pantā un Konvencijas 8.panta 2.punktā ietverti leģitīmo mērķu uzskaitījums - citu cilvēku tiesību, demokrātiskas valsts iekārtas, sabiedrības drošības, labklājības un tikumības aizsardzība - ir izsmeļošs, šo mērķu tvērumus ir ļoti šauri interpretējams un tiem ir jābūt attiecināmiem un tieši sasaistāmiem ar konkrēto tiesisko situāciju un ar to saistītajiem riskiem,⁸ proti, leģitīmos mērķus nedrīkst izmantot abstrakti vai patvaļīgi. Satversmes tiesa savā judikatūrā iepriekš ir atzinusi, ka ģeopolitiskais konteksts ir viens no faktoriem, kas ir jāņem vērā, vērtējot personas pamattiesību ierobežojumu. Proti, ja tiesību normas, ņemot vērā ģeopolitisko kontekstu, tiek pieņemtas nolūkā mazināt Latvijas valsts neatkarības un demokrātiskas valsts iekārtas apdraudējuma riskus, tad tām ir leģitīmi mērķi, jo tās ir vērstas gan uz demokrātiskas valsts iekārtas, gan sabiedrības drošības aizsardzību.⁹ Ģeopolitiskā konteksta un sociālpolitisko faktoru nozīmīgumu, vērtējot personas tiesību ierobežojumu, savā judikatūrā ir akcentējusi arī ECT.¹⁰

⁷ Satversmes tiesas 2022.gada 29.septembra spriedums lietā Nr.2022-08-01, 13.rindkopa.

⁸ *S.A.S pret Franciju* (iesniegums Nr.43835/11), Lielās palātas 2014.gada 1.jūlija spriedums, 113.rindkopa.

⁹ Satversmes tiesas 2023.gada 18.oktobra spriedums lietā Nr.2022-33-01, 16.rindkopa.

¹⁰ *Gapoņenko pret Latviju* (iesniegums Nr.30237/18), 2023. gada 23. maija lēmums, 43.rindkopa.

4.3. Samērīgums vispārējā aizlieguma kontekstā

[15] Tai pašā laikā, leģitīmā mērķa esamība pati par sevi nenodrošina tiesību normas satversmību, jo leģitīmais mērķis ir vērtējams kopsakarā ar ierobežojumu samērīgumu. Lai izvērtētu ierobežojuma samērīgumu, ir jāpārbauda: 1) vai izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai jeb vai ar izraudzīto līdzekli var sasniegt leģitīmo mērķi; 2) vai šāda rīcība ir nepieciešama jeb vai leģitīmo mērķi nevar sasniegt ar indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem; 3) vai ierobežojums ir atbilstošs jeb vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām nodarīto kaitējumu. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tā neatbilst arī samērīguma principam kopumā un ir prettiesiska.¹¹

[16] Papildus ir atzīmējams, ka likumprojekti "Grozījumi Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likumā" (Nr.797/Lp14) un "Grozījumi Izglītības likumā" (Nr.788/Lp14) ietvēra normas, kuru adresāts bija konkrēta personu grupa, kurai tika noteikts vispārējs uz neierobežotu laiku pastāvošs aizliegums. No Satversmes tiesas un ECT judikatūras viedokļa raugoties, šādas normas ir vispārējie aizliegumi,¹² jo tie attiecas uz tiesību normā precīzi definētu situāciju un izslēdz konkrētu gadījumu individuālu izvērtējumu.¹³

[17] Vispārējie aizliegumi to absolūtā rakstura dēļ mēdz būt piemēroti izvērāmo mērķu sasniegšanai,¹⁴ tomēr samērīguma tests pieprasa pārlicināties, vai nepastāv citi līdzekļi, kuri būtu tikpat iedarbīgi un kurus izvēloties personu pamattiesības tiktu ierobežotas mazāk. Tai pašā laikā saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi vismaz tādā pašā kvalitātē kā ar vispārējo aizliegumu.¹⁵

[18] Savukārt vērtējot samērīgumu vispārējā aizlieguma normas gadījumā, papildus parastajam ierobežojuma izvērtējumam, kas ir noteikts Satversmes 116.pantā (skat. [11] iepriekš) ir jāizmanto ECT judikatūrā izstrādātie papildus kritēriji. Proti, ir jāpārlicinās, vai likumdevējs ir pamatojis vispārējā aizlieguma nepieciešamību; likumdevējs ir izvērtējis tā būtību un piemērošanas sekas; vai likumdevējs ir pamatojis to, ka, paredzot izņēmumus no vispārējā aizlieguma, pamattiesību

¹¹ Satversmes tiesas 2007.gada 16.maija spriedums lietā Nr.2006-42-01, 11.rindkopa; Satversmes tiesas 2015.gada 21.decembra spriedums lietā Nr.2015-03-01, 25.rindkopa.

¹² Satversmes tiesas 2014.gada 23.aprīļa spriedums lietā Nr.2013-15-01; 2017.gada 10.februāra spriedums lietā Nr.2016-06-01.

¹³ *Animal Defenders International pret Apvienoto Karalisti* (iesniegums Nr.48876/08), 2013. gada 22. aprīļa spriedums, 106.rindkopa.

¹⁴ Satversmes tiesas 2017.gada 24.novembra spriedums lietā Nr.2017-07-01, 18.rindkopa.

¹⁵ Satversmes tiesas 2010.gada 7.oktobra spriedums lietā Nr.2010-01-01, 14.rindkopa.

ierobežojuma legitīmais mērķis netiktu sasniegts līdzvērtīgā kvalitātē.¹⁶ Tiesībsargs jau iepriekš (skat. [13]) atzīmēja, ka likumprojekti tika noraidīti sākotnējā stadijā un Saeimas komisijās nav notikušas debates par šo normu būtību un piemērošanas sekām. Tai pašā laikā pirmšķietami ir iespējams izdarīt secinājumus par to, vai izvirzītais legitīmais mērķis būtu sasniedzams ar citām alternatīvām vispārējā aizlieguma vietā.

[19] Minētie aspekti, un, jo īpaši, pašreizējā normatīvajā regulējumā pieejamās alternatīvas, tika akcentēti 2024.gada 3.decembra diskusijā Latvijas Radio 1 raidījumā "Krustpunktā". Proti, ievērojot diskusijas formātu un uzdotos jautājumus, tika akcentēts abos likumprojektos ietvertā vispārējā aizlieguma samērīgums gan no Satversmes 91.panta, gan Satversmes 106.panta viedokļa, to starp, ņemot vērā Satversmes tiesas un ECT judikatūrā izvirzītās papildus prasības ierobežojumiem, kuriem ir vispārējā aizlieguma raksturs. Minētais ļāva diskusijas dalībniekiem debatēt par pašreiz spēkā esošo regulējumu, kas, pastāvot noteiktiem apstākļiem, paredz veikt pie noteiktām personu grupām, tai skaitā, pedagogu un ārvalstnieku, neatkarīgi no viņu pilsonības, piederošu personu detalizētu un individualizētu izvērtējumu, ievērojot grozījumos izvirzītos legitīmos mērķus, tai skaitā, demokrātiskās iekārtas un sabiedrības drošības aizsardzību.

[20] Šāda pieeja ļauj ievērot Satversmes tiesas secinājumus, kuros tā ir konstatējusi, ka detalizēts un individualizēts izvērtējums palīdz sasniegt izvirzītos legitīmos mērķus arī valsts drošības apdraudējumu gadījumos,¹⁷ proti, šos mērķus var sasniegt ne tikai ar vispārēju aizliegumu, bet arī ar individualizētu un samērīgu ierobežojumu.

[21] Tāpat debatēs dalībnieku uzmanība tika pievērsta Izglītības likuma 48.panta piektās daļas (t.s. "lojalitātes norma") lomai, kas kopsakarā ar citiem Izglītības likumā paredzētajiem kontroles un uzraudzības mehānismiem, dod iespēju veikt detalizētu un individuālu pedagogu izvērtējumu neatkarīgi no viņu pilsonības vai jebkādiem citiem kritērijiem. Satversmes tiesa ir veikusi šīs normas satversmības pārbaudi, atzīstot lojalitātes prasības un tās kontroles mehānismus par samērīgiem un atbilstošiem Satversmes 100. un 106.pantam.¹⁸

[22] Tiesībsarga ieskatā 2024.gada 3.decembra diskusija Latvijas Radio 1 raidījumā "Krustpunktā" sasniedza savu mērķi, dodot iespēju viedokļu apmaiņai tās dalībniekiem, kā arī informējot

¹⁶ Supra 13, 108.rindkopa.

¹⁷ Satversmes tiesas 2024.gada 15.februāra spriedums lietā Nr.2023-04-0106, 20.2.rindkopa.

¹⁸ Satversmes tiesas 2017.gada 21.decembra spriedums lietā Nr.2017-03-01.

sabiedrību par pēdējām aktualitātēm likumdošanas iniciatīvās, sasaistot tās ar ģeopolitisko situāciju un pamattiesību jautājumiem.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

* No 2024.gada janvāra Tiesībsarga biroja gatavotie dokumenti tiek formatēti, ievērojot pieklūstamības prasības personām ar uztveres un redzes traucējumiem.