
KONSTITUCIONĀLĀS TIESĪBAS

Papildināts un pārstrādāts izdevums

Jānis Pleps | Edgars Pastars | Ilze Plakane



Jānis Pleps, Edgars Pastars, Ilze Plakane. Konstitucionālās tiesības

Papildināts un pārstrādāts izdevums
Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014. – 448 lpp.

Korektores Liēna Henke, Agija Kalme
Māksliniece Dita Pence
Maketētājs Kornēlijs Briedis

© Jānis Pleps, 2014
© Edgars Pastars, 2014
© Ilze Plakane, 2014
© Signe Terihova, Rādītāji, 2014

© Latvijas Vēstnesis, 2014

Izdevējs  LATVIJAS VESTNESIS

Bruņinieku iela 41, Rīga, LV-1011
tālr. 80006000

ISBN 978-9984-840-29-1

vēktiesību normu piemērošanas praksē.⁵³⁴ No minētā arī izriet, ka ikviena cilvēktiesība, kas nav *expressis verbis* noteikta Satversmē, bet izriet no Latvijas starptautiskajām saistībām, ir uzskatāma par Satversmē noteiktām cilvēktiesībām, par kurām iespējams iesniegt arī konstitucionālo sūdzību Satversmes tiesā. Šāds Satversmes tiesas metodoloģisks uzstādījums nozīmē to, ka cilvēktiesības būtība prevalē pār šīs cilvēktiesības nostiprināšanas Satversmē gramatisko formu. Iztulkojot Satversmes cilvēktiesību normu, tiesību piemērotājs nedrīkst sevi ierobežot ar konstitucionālā likumdevēja lietoto vārdu jēgu, bet tam jāidentificē, kādas cilvēktiesības attiecīgā Satversmes norma aizsargā un attiecīgi jāaizpilda šīs cilvēktiesības saturs, izmantojot Latvijai saistošo starptautisko normu saturu, kas noteic pienākumu valstij nodrošināt konkrētās cilvēktiesības ievērošanu. Satversmes 8.nodaļā ietvertās normas formulētas, plaši izmantojot nenoteiktos tiesību jēdzienus. Šajā kontekstā nozīmīgs ir tiesību teorijā izdarītais secinājums, ka Satversme ir dzīvs instruments. “Satversme ir jāiztulko dinamiski, ņemot vērā pašreizējās vajadzības. [...] tā ir “reāls instruments” (*living instrument*), kas tiek iztulkots atbilstoši laikmeta garam un prasībām, un orientējas uz modernas demokrātiskas tiesību sistēmas juridiskajām atziņām.”⁵³⁵

Latvijas konstitucionālajās tiesībās cilvēktiesības vispārēji atzītas par vispārējiem tiesību principiem, kas saista ne vien tiesību piemērotāju, bet arī likumdevēju. Likumdevējs nevar patvaļīgi grozīt cilvēktiesību saturu vai neatzīt kādu demokrātiskai tiesiskai valstij raksturīgu cilvēktiesību.

3. Cilvēktiesību ierobežošana. Cilvēktiesību ierobežojumi visupirms izriet no pašu šo tiesību būtības. Tās garantē personas brīvību, taču šo brīvību valstij jāgarantē ekskluzīvi nevis vienai konkrētai personai, bet visām personām vienlaikus. Šā iemesla dēļ vienas personas cilvēktiesības ierobežo citas personas cilvēktiesības. Tas nozīmē vien to, ka cilvēktiesībām nav absolūta rakstura un ka nepieciešamības gadījumā tās ir ierobežojamas. Valstu konstitūcijās ietvertās cilvēktiesību ierobežošanas klauzulas atspoguļo nacionālo kompromisu starp cilvēktiesību garantijām un sabiedrības turpmākai pastāvēšanai nepieciešamajiem cilvēktiesību

⁵³⁴ Satversmes tiesas 2000.gada 30.augusta sprieduma lietā Nr.2000-03-01 secinājumu daļas 5.punkts.

⁵³⁵ Levits E. Samērīguma princips publiskajās tiesībās – *jus commune europaeum* un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips. *Likums un Tiesības*, 2000, Nr.9(13), 266.lpp.

ierobežojumiem.⁵³⁶ Līdz ar to cilvēktiesību ierobežošana ir loģiska nepieciešamība demokrātiskā tiesiskā valstī, lai nodrošinātu pēc iespējas efektīvu šo cilvēktiesību īstenošanu un ikvienas personas brīvību un drošību.

Cilvēktiesību ierobežošana nozīmē to robežu noteikšanu. Jebkuras cilvēktiesības robežas sākas tur, kur beidzas tās aizsargājamo jautājumu loks. Cilvēktiesību robežas var būt noteiktas ar cilvēktiesības garantējošā normā ietvertu ierobežojumu, piemēram, pulcēšanās brīvība tiek ierobežota ar nosacījumu par miermīlīgu pulcēšanos.⁵³⁷ Likumdevēja uzdevums, pieņemot konstitūciju un nostiprinot tajā cilvēktiesības, ir noteikt arī to saturu, īstenošanas apjomu un iespējamus ierobežojumus, lai saskaņotu viena indivīda brīvību ar otra indivīda brīvību. Valsts tikai tad var eksistēt kā brīva sabiedrība, ja ikviens respektē tās pašas citu brīvības un ja pilsoņi pilda savu pienākumu ievērot likumus, kuriem savstarpēji jānorobežo pilsoņu brīvības.⁵³⁸ Šajā kontekstā jāņem vērā Satversmes tiesas izdarītais secinājums, ka cilvēktiesības nedrīkst tikt izmantotas pret demokrātisko valsts iekārtu kā tādu. Atbilstoši paš aizsargājošās demokrātijas principam demokrātiskā valsts iekārta ir jāaizsargā pret mēģinājumiem to likvidēt vai traucēt tās spēju funkcionēt. Tas nozīmē, ka Satversme paredz "aizsargāties spējīgas demokrātijas" principu, kas jāņem vērā, vērtējot noteiktos cilvēktiesību ierobežojumus.⁵³⁹

Atsevišķas cilvēktiesību normas uzskatāmas par *ius cogens* jeb vispārējām starptautisko tiesību imperatīvajām normām. Kā *ius cogens* parasti tiek minēts genocīda aizliegums, verdzības un vergu tirdzniecības aizliegums, kā arī spīdzināšanas aizliegums. Tāpat par *ius cogens* atzīts arī rasu diskriminācijas aizliegums un nogalināšanas bez tiesas sprieduma aizliegums.⁵⁴⁰ Ja analizējam cilvēktiesību parasto ierobežošānu, to var iedalīt vismaz divās grupās – vispārējā un kvalificētā. Vispārējā cilvēktiesību ierobežošana nozīmē, ka konstitūcijā minētā atsauce uz likumu neietver nekādus priekšnoteikumus.⁵⁴¹ Savukārt kvalificētās ierobežošānas gadīju-

⁵³⁶ Barak A. *The Judge in a Democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2006, pp.83–84.

⁵³⁷ Hesse K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19., überarb. Aufl. Heidelberg: C.F.Müller Juristischer Verlag, 1993, S.131–132.

⁵³⁸ Cipeliuss R. *Vispārējā mācība par valsti*. Rīga: AGB, 1998, 264.lpp.

⁵³⁹ Satversmes tiesas 2005.gada 11.aprīļa sprieduma lietā Nr.2005-24-01 11.1.punkts.

⁵⁴⁰ Brownlie I. *Principles of Public International Law*. Seventh edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, p.511.

⁵⁴¹ *Grundgesetz Kommentar*. Band 1, Präambel bis Art.20. 4.Aufl. Von Münch/Kunig (Hrsg.) München: C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992, S.53.

mā konstitūcijā līdzās norādei uz likumu minēti arī šādas ierobežošanas nosacījumi, piemēram, iejaukšanās personas privātajā dzīvē vai privātumā pieļaujama tikai likumā noteiktajos gadījumos un kārtībā, lai aizsargātu veselību, sabiedrisko morāli, sabiedrisko kārtību, citu personu tiesības un brīvības, novērstu noziegumu vai aizturētu noziedznieku (Igaunijas konstitūcijas 26.pants). Kvalificētās cilvēktiesību ierobežošanas gadījumā tiek īpaši uzsvērts un konkretizēts šis ierobežošanas leģitīmais mērķis. Ja tiek pieļauta kādas tiesības ierobežošana, nosakot konkrētus mērķus, kā, piemēram, veselības aizsardzība, tad ierobežojums, kas neatbilst šim mērķim, lai gan varbūt ir pieņemts saskaņā ar likumu, ir antikonstitucionāls. Abos iepriekšminētajos gadījumos cilvēktiesību ierobežošanā ievērojami noteikti principi un metodoloģija. Parasti, lai konstatētu, ka kāds cilvēktiesību ierobežojums ir attaisnojams, ir nepieciešams izvērtēt, vai attiecīgais ierobežojums ir noteikts ar likumu, attaisnojams ar leģitīmu mērķi un nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā. Lai konstatētu, vai cilvēktiesību ierobežojums nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, ir jāizvērtē, vai ierobežojums ir sociāli nepieciešams vai tas atbilst šai nepieciešamībai un ir ar to samērīgs. Satversmes tiesa savā praksē gan trešo kritēriju vienkāršojusi, pārbaudot nevis ierobežojuma nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā, bet gan ierobežojuma samērīgumu.

Demokrātiskās tiesiskās valstīs var būt atšķirīga izpratne par to, cik precīzi likumdevējam jānoteic cilvēktiesību ierobežojumi un vai attiecīgā jautājuma izlemšana ir deleģējama citām institūcijām. Satversmes tiesa secinājusi, ka Satversmē noteikto cilvēktiesību gadījumā likums var būt ne tikai parlamenta izdots akts, bet arī cits vispārīgs (ārējs) normatīvs akts. Uz likuma pamata noteiktajiem ierobežojumiem jābūt noteiktiem, pamatojoties uz likumu, publicētiem vai citādā veidā pieejamiem un pietiekami skaidri formulētiem, lai adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus, kā arī tam jāatbilst tiesiskas valsts principiem. Likumam pietiekami skaidri jānosaka kompetentām institūcijām doto pilnvaru apjoms un to īstenošanas veids, ņemot vērā noteiktā līdzekļa leģitīmo mērķi, lai sniegtu indivīdam adekvātu aizsardzību pret patvaļīgu iejaukšanos.⁵⁴²

Jebkuram ierobežotajam ir skaidri jāatklāj cilvēktiesību ierobežošanas mērķis un nepieciešamība, respektīvi, jāpierāda, ka patiešām pastāv noteikti apstākļi, kuros cilvēktiesību ierobežošana ir neizbēgama.

⁵⁴² Satversmes tiesas 2002.gada 20.maija spriedums lietā Nr.2002-01-03.

Atsevišķos gadījumos šo uzdevumu var atvieglot pati konstitūcija, nosakot ierobežošanas mērķi, lai gan ne vienmēr to ir nepieciešams darīt. Vienkāršā ierobežošana paredz tikai iespējamību noteikt ierobežojumus. Cilvēktiesību ierobežojums ir pieļaujams tikai gadījumos, kad tas atbilst leģitīmam mērķim, kuru valsts vēlas sasniegt, nosakot šo ierobežojumu – nodrošināt citas konstitucionālās vērtības aizsardzību. Ikvienu cilvēktiesību ierobežojuma pamatā ir jābūt apstākļiem un argumentiem, kādēļ tas vajadzīgs, proti, ierobežojums tiek noteikts svarīgu interešu – leģitīma mērķa – labad.⁵⁴³

Ikvienam ierobežojumam jāatbilst no tiesiskas valsts atvasinātam samērīguma principam, ko vācu cilvēktiesību teorijā apzīmē arī kā patvaļas un nesamērīguma aizliegumu. Samērīguma princips prasa, lai valsts izvirzītais mērķis un personai uzliktais ierobežojums būtu savstarpēji saskaņoti pēc to vērtības, pakāpes, nozīmīguma, svarīguma, kvalitātes un intensitātes. Samērīguma princips noteic, ka tad, ja publiskā vara ierobežo personas tiesības un likumiskās intereses, ir jāievēro saprātīgs līdzsvars starp personas un valsts vai sabiedrības interesēm. Lai izvērtētu, vai likumdevēja pieņemtā tiesību norma atbilst samērīguma principam, jānoskaidro, pirmkārt, vai likumdevēja lietotie līdzekļi ir piemēroti leģitīma mērķa sasniegšanai; otrkārt, vai šāda rīcība ir nepieciešama, tas ir, vai mērķi nevar sasniegt ar citiem, indivīda tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem; treškārt, vai likumdevēja darbība ir samērīga jeb atbilstoša, tas ir, vai labums, ko iegūs sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tad tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska.⁵⁴⁴

Samērīguma izvērtēšana visciešāk ir saistīta ar konkrētu gadījumu, kas ir atkarīgs gan no valsts politikas, gan vispārējām valsts attīstības tendencēm. Ļoti daudz ir atkarīgs arī no tiesību normu interpretācijas rezultātiem un samērīguma svēršanas, kas katrā gadījumā var būt dažāds. Atsevišķos gadījumos mērķa un līdzekļu samērīgums var mainīties vēstu-

⁵⁴³ Satversmes tiesas 2005.gada 22.decembra sprieduma lietā Nr.2005-19-01 9.punkts un Satversmes tiesas 2003.gada 20.maija sprieduma lietā Nr.2002-21-01 secinājumu daļas 2.punkts.

⁵⁴⁴ Levits E. Samērīguma princips publiskajās tiesībās – *jus commune europaeum* un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips. *Likums un Tiesības*, 2000, Nr.9(13), 262.– 270.lpp.

risku apsvērumu dēļ. Ikviens samērīguma jautājums ir izvērtējams, izejot no konkrētās situācijas un tiesību nozares īpatnībām.⁵⁴⁵ Satversmes tiesa savā praksē atzinusi, ka attiecīgo cilvēktiesību ierobežojumi vērtējami Latvijas starptautisko saistību kontekstā, jo Latvijai saistošās cilvēktiesību normas paredz konkrētākus kritērijus atsevišķu cilvēktiesību ierobežošanai nekā Satversme. Šajā kontekstā nozīmīgs ir Satversmes tiesas secinājums, ka, noskaidrojot saudzējošāka risinājuma iespējamību, tiesa nevar darboties likumdevēja un valsts pārvaldes vietā. Līdz ar to Satversmes tiesas kompetencē neietilpst optimālāko risinājumu meklēšana, jo tas ir likumdevēja uzdevums. Tiesa var vienīgi norādīt, ka šādi saudzējošāki līdzekļi pastāv.⁵⁴⁶

Tāpat svarīgi ir atzīmēt, ka vispārējā cilvēktiesību teorijā klasiski ir pilsoniskās un politiskās tiesības nošķirt no sociālajām, ekonomiskajām un kultūras tiesībām. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka sociālo tiesību īstenošanas jomā likumdevējam nevar izvirzīt tikpat stingras prasības kā attiecībā uz tā neiejaukšanas personas pilsonisko un politisko tiesību īstenošanu. Tomēr tas apstāklis, ka Satversmē ekonomiskās, sociālās un kultūras tiesības ir garantētas, noteic zināmas likumdevēja rīcības brīvības robežas arī šajā jomā.⁵⁴⁷

Analizējot cilvēktiesību katalogu un vērtējot cilvēktiesību ierobežošanas iespējas, jāņem vērā, ka doktrīna šķir cilvēka tiesību un brīvību jēdzienu. Mūsdienās šim dalījumam vairs nav nozīmes, jo pēc savas juridiskās dabas un sistēmas tiesību un brīvību garantijas pēc būtības neatšķiras. Mūsdienās gan brīvību, gan tiesību saturu pēc būtības veido divi elementi – gan negatīvais, gan pozitīvais, jo nevienas brīvības īstenošana nav iespējama bez valsts aktīvas līdzdalības. Mūsdienu cilvēktiesību teorijā un praksē aizvien vairāk iezīmējas cilvēktiesību pozitīvais elements, kas prasa zināmu valsts aktīvu rīcību, nevis tikai neiejaukšanos, tai skaitā pat attiecībā uz tiesību uz dzīvību.

Vērtējot cilvēktiesību ierobežojumu, nereti vienlaikus tiek izmantots tiesiskās vienlīdzības princips un diskriminācijas aizlieguma princips. Lai arī Latvijas Republikas Satversmē tie ietverti vienā pantā (Satversmes 91.pants), tomēr darbībā tie ir divi dažādi principi. Satversmes tiesa ir

⁵⁴⁵ Satversmes tiesas 2005.gada 4.novembra sprieduma lietā Nr.2005-09-01 14.punkts un Satversmes tiesas 2005.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2004-18-0106 secinājumu daļas 19.punkts.

⁵⁴⁶ Satversmes tiesas 2006.gada 8.novembra sprieduma lietā Nr.2006-04-01 16.punkts.

⁵⁴⁷ Satversmes tiesas 2006.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr.2006-10-03 14.punkts.

norādījusi, ka konstitucionālais likumdevējs Satversmes 91.pantā ietvēris divus savstarpēji cieši saistītus principus: vienlīdzības principu – pirmajā teikumā un diskriminācijas aizlieguma principu – otrajā teikumā. Turklāt kā vienlīdzības princips, tā diskriminācijas aizlieguma princips darbojas nepastarpināti, proti, šiem principiem piemīt tieša ietekme. Diskriminācijas aizlieguma princips aizliedz personu diferencēšanu uz noteiktu kritēriju pamata, piemēram, vecums, tautība, valoda, rase. Šie kritēriji nav izsmeltoši, tie attīstās.⁵⁴⁸ Diskriminācijas aizliegums nav izveidojies abstrakti, bet gan kā juridisks instruments, lai nodrošinātu konkrētu, līdz šim apspiestu, apdraudētu vai citādi atstumtu grupu politisko un sociālo emancipāciju, integrāciju un labklājību.

No striktā diskriminācijas aizlieguma noteiktās situācijās ir pieļauti izņēmumi, lai ar īpašiem pozitīviem pasākumiem (un līdz ar to atšķirīgu attieksmi attiecībā uz kādu no aizliegtajām kategorijām) sekmētu atsevišķu grupu pārstāvju emancipāciju, integrāciju vai labklājību. Tomēr pieļautie izņēmumi vienmēr ir pakļauti stingrai nepieciešamības pārbaudei. Kā norāda Egils Levits, šos līdz šim rietumvalstu teorijā un praksē pieļautos izņēmumus nosacīti var iedalīt četrās grupās: tie ir pozitīvās diskriminācijas, īpašu sociālu grupu aizsardzības un labklājības nodrošināšanas, pirmiedzīvotāju aizsardzības un grupu identitātes aizsardzības gadījumi.⁵⁴⁹ Savukārt tiesiskās vienlīdzības princips darbojas plašāk, attiecināms uz atšķirīgu attieksmi arī pēc citiem kritērijiem. Šis princips liek vienādi izturēties tikai pret personām, kas ir vienādos un salīdzināmos apstākļos. Šis princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos. Taču tikai tad, ja tiek konstatēts, ka pastāv objektīvs un saprātīgs pamats, vienlīdzības princips pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kas atrodas vienādos apstākļos, vai vienādu attieksmi pret personām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos. Lai noskaidrotu šāda objektīva un saprātīga pamatojuma esamību vai neesamību, tiek vērtēts sasniedzamais leģitīmais mērķis un atbilstība samērīguma principam.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ Satversmes tiesas 2005.gada 14.septembra sprieduma lietā Nr.2005-02-0106 9.3.punkts.

⁵⁴⁹ Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. *Latvijas Vēstnesis*, 2003. 8.maijs, Nr.68(2833).

⁵⁵⁰ Satversmes tiesas 2005.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2004-18-0106 secinājumu daļas 12.–13.punkts.