

STARPTAUTISKO CILVĒKTIESĪBU AVOTU UN EIROPAS SAVIENĪBAS TIESĪBU AVOTU PIEMĒROŠANA SATVERSMES TIESĀ

APPLICATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS SOURCES AND EUROPEAN UNION LAW SOURCES IN THE CONSTITUTIONAL COURT OF LATVIA

Artūrs Kučs, *Dr. iur.*

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes

Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedras asociētais profesors

Summary

Latvia is a part of the international legal space and interacts with other legal systems. It is particularly influenced by international human rights sources binding to Latvia and European Union law sources. Article 89 of the *Satversme* and the case law of the Constitutional Court reflect the openness of the *Satversme* to international law and the interaction of national and international sources of human rights. The purpose of this article is to provide an insight into the methodology of the Constitutional Court's application of European Union and international human rights sources in its case law. The author reflects the evolution of the Constitutional Court's methodology in applying these sources, analyses its impact upon constitutional complainants, and identifies controversial issues in Court's jurisprudence regarding international human rights sources as a minimum standard for the protection of fundamental rights.

Atslēgvārdi: Satversmes tiesa, starptautiskās cilvēktiesības, Eiropas Savienības tiesības, Eiropas Cilvēktiesību tiesa

Keywords: Constitutional Court, international human rights law, European Union Law, European Court of Human Rights

Ievads

Latvija ir daļa no starptautiskās juridiskās telpas un mijiedarbojas ar citām tiesību sistēmām. Īpaši to ietekmē Latvijai saistošie starptautisko cilvēktiesību avoti un Eiropas Savienības tiesību avoti. Satversmes 89. pants un Satversmes tiesas judikatūra atspoguļo Satversmes atvērtību starptautiskajām tiesībām, nacionālo un starptautisko cilvēktiesību avotu mijiedarbību. Šī raksta mērķis ir identificēt problēmjautājumus Satversmes tiesas nolēmumos attiecībā uz Eiropas Savienības tiesību un starptautisko cilvēktiesību avotu piemērošanu. Raksts nepretendē uz visaptverošu tēmas analīzi. Tas atspoguļo Satversmes tiesas metodoloģijas evolūciju Eiropas Savienības tiesību un starptautisko cilvēktiesību

avotu piemērošanā, analizē, kā tā ir ietekmējusi konstitucionālās sūdzības iesniedzējus, un identificē, pēc autora domām, būtiskākos problēmjautājumus attiecībā uz starptautiskajiem cilvēktiesību avotiem kā pamattiesību aizsardzības minimālo standartu.

Satversmes atvērtība starptautiskajām tiesībām

Satversmes 8. nodaļā un citās normās¹ ietverts konstitucionāli aizsargāto pamattiesību katalogs. Uzskaitot tādas pamattiesības kā, piemēram, tiesības uz dzīvību, sociālo nodrošinājumu, tiesības uz spīdzināšanas aizliegumu un vārda brīvību, Satversmē uzsvērts to aizsardzības konstitucionālais statuss. Tomēr tas nenozīmē, ka Satversmē ietvertās pamattiesības veidotu noslēgtu sistēmu.

Satversmes 8. nodaļu ievada Satversmes 89. pants, nosakot, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijas saistošiem starptautiskajiem līgumiem. Tādējādi, izstrādājot pamattiesību nodaļu, likumdevēja mērķis bija panākt Satversmē ietvorto cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautisko tiesību normām.² Jau atjaunojot Latvijas Republikas neatkarību, likumdevējs apliecināja gatavību ņemt vērā starptautiskos cilvēktiesību avotus, kas tika pieņemti pēc Otrā pasaules kara. Latvijas Republikas Augstākā Padome deklarācijā “Par Latvijas Republikas pievienošanos starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos”³ apliecināja pievienošanos virknei starptautisko tiesību aktu, piemēram, Vispārējai cilvēktiesību deklarācijai,⁴ Starptautiskajam paktam par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām⁵ un Starptautiskajam paktam par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām.⁶

Satversmes tiesa ir atzinusi: “Latvijai saistošās starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību līmenī kalpo arī par interpretācijas līdzekli, lai noteiktu pamattiesību un tiesiskas valsts principu saturu un apjomu, ciktāl tas nenoved pie Satversmē ietvorto pamattiesību samazināšanas vai ierobežošanas.”⁷ Satversmes tiesas judikatūra apstiprina, ka Satversme ir atvērta mijiedarbībai un saskanīgai interpretācijai ar starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem. Turklāt, kā pamatoti atzīts tiesību doktrīnā: “Satversme ir pastāvīgi atvērta starptautiskajām cilvēktiesību normām, uzņemot savu pamattiesību normu tvērumā arī tās starptautisko tiesību normu prasības, kas Latvijai kļuvušas saistošas pēc Satversmes 8. nodaļas pieņemšanas.”⁸

Par avotu, lai noskaidrotu Satversmē ietvorto pamattiesību aizsardzības saturu, var kalpot ne vien Latvijai saistošie starptautisko cilvēktiesību avoti, bet

¹ Sk., piemēram: Satversmes tiesas 29.06.2018. spriedums lietā Nr. 2017-25-01. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 130. Šajā lietā tika vērtētas no Satversmes 1. un 9. panta izrietošās personas pamattiesības.

² Sk., piemēram: Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 16.1. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 48.

³ Par Latvijas Republikas pievienošanos starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos: LV likums. Pieņemts 04.05.1990. [20.03.2020. red.].

⁴ Apvienoto Nāciju Organizācijas Vispārējā Cilvēktiesību deklarācija. Parakstīta Parīzē 10.12.1948. [20.03.2020. red.].

⁵ Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautiskais pakts par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām. Parakstīts Ņujorkā 16.12.1966. [04.01.2020. red.].

⁶ Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām. Parakstīts Ņujorkā 16.12.1966. [04.01.2020. red.].

⁷ Sk.: Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 16.1. punkts.

⁸ Pleps J. Satversmes iztulkošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, 241. lpp.

arī tiesību palīgavoti. Piemēram, Satversmes tiesas judikatūrā atzīts, ka Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendācija par Eiropas cietumu noteikumiem⁹ ir autoritatīvs avots notiesāto personu tiesību minimālā apjoma un satura noskaidrošanai.¹⁰ Tāpat vairākos tiesas nolēmumos atzīts, ka Satversmē ietvertu pamattiesību satura interpretācijas avots var būt arī Vispārējā Cilvēktiesību deklarācija,¹¹ kuras juridiskais statuss Satversmes tiesas judikatūrā ir vērtēts neviennozīmīgi.¹²

Tiesas metodoloģijas starptautisko cilvēktiesību avotu piemērošanā evolūcija un ietekme uz konstitucionālajām sūdzībām

Satversmes tiesas likums¹³ paredz Satversmes tiesas kompetenci izskatīt lietas par normatīvo aktu atbilstību Satversmei, kā arī Latvijas nacionālo tiesību normu atbilstību tiem Latvijas noslēgtajiem starptautiskajiem līgumiem, kuri nav pretrunā ar Satversmi.

Kopš Satversmes tiesas izveidošanas tā ir skatījusi vairākas lietas, kurās izvērtēta normatīvo aktu atbilstība Satversmei un starptautiskajiem cilvēktiesību līgumiem. Cita starpā Satversmes tiesā izskatītas sešpadsmit lietas par normu atbilstību Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai (turpmāk – Konvencija), sešas lietas par atbilstību Starptautiskajam paktam par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām un viena lieta par normu atbilstību Starptautiskajam paktam par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām.

Tiesas metodoloģija lietās, kas ierosinātas par apstrīdēto normu atbilstību arī starptautiskajiem cilvēktiesību līgumiem, bijusi dažāda. Izvērtējums par apstrīdēto normu atbilstību starptautiskajiem līgumiem atspoguļojas nolēmuma motivācijā. Taču starptautiskā tiesību akta normas ne vienmēr ietvertas arī nolēmuma rezolutīvajā daļā.¹⁴ Piemēram, lietā Nr. 2000-08-0109 vērtēta likuma “Par valsts sociālo apdrošināšanu” pārejas noteikumu 1. punkta atbilstība Satversmes 1. un 109. pantam, kā arī Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 9. pantam un 11. panta pirmajai daļai.¹⁵ Lietā Nr. 2012-02-0106 vērtēta likuma “Par akcīzes nodokli” 33. panta piektās un septītās daļas vārdu “un soda naudu saskaņā ar likumu “Par nodokļiem un nodevām”” atbilstība Satversmes 92. panta otrajam teikumam un Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas Septītā protokola 4. pantam. Tomēr faktiski tiesa katrā no spriedumiem atbilstību šiem abiem tiesību aktiem – starptautiskajam un nacionālajam – vērtēja kopā. Proti, tiesa secināja, ka dubultās sodīšanas nepieļaujamības principam, kas izriet no Satversmes 92. panta pirmā teikuma un

⁹ Eiropas Padomes Ministru komitejas Ieteikums Rec(2006)2 dalībvalstīm par Eiropas cietumu noteikumiem. Pieņemts 11.01.2006. [20.03.2020. red.].

¹⁰ Sk., piemēram: Satversmes tiesas 02.12.2009. spriedums lietā Nr. 2009-07-0103, 14. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr. 191.

¹¹ Satversmes tiesas 13.03.2001. spriedums lietā Nr. 2000-08-0109. Latvijas Vēstnesis, 2001, Nr. 41.

¹² Sk.: Kučs A., Burbergs M. Latvia: Binding force through the court practice. 60 Years of UDHR in EU Member States. In: Vinodh J., Markku S. 60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe. Cambridge: Intersentia, 2008, pp. 343–357.

¹³ Satversmes tiesas likums, 16. pants: LV likums. Pieņemts 05.06.1996. [20.03.2020. red.].

¹⁴ Sk., piemēram: Satversmes tiesas 03.06.2009. spriedums lietā Nr. 2008-43-0106. Latvijas Vēstnesis, 2009, Nr. 88.

¹⁵ Satversmes tiesas 13.03.2001. spriedums lietā Nr. 2000-08-0109.

Konvencijas Septītā protokola 4. panta pirmās daļas, ir līdzīgs tiesiskais saturs. Līdz ar to, lai pēc iespējas vispusīgāk atklātu Satversmes 92. panta pirmajā teikumā noteikto pamattiesību saturu, tas tika interpretēts kopsakarā ar Konvencijas Septītā protokola 4. pantu.¹⁶

Pēc 2012. gada Satversmes tiesa nav rosinājusi lietas par atbilstību arī kādam starptautiskajam cilvēktiesību līgumam. Izņēmums ir viena lieta par cilvēktiesību normām, kas izriet no Līguma par Eiropas Savienības darbību.¹⁷ Tas liecina par tiesas metodoloģijas maiņu starptautisko cilvēktiesību avotu piemērošanā. Tomēr nemainīgs palicis tas, ka tiesa šos avotus vērtē, atklājot Satversmē ietverto pamattiesību saturu. Piemēram, lietā par reliģisko organizāciju reģistrēšanas ierobežojumiem tiesa norādīja, ka, atklājot Satversmes 99. un 102. panta saturu, jāņem vērā arī starptautiskie cilvēktiesību dokumenti un to piemērošanas prakse, jo Satversmes 89. pants skaidri norāda uz konstitucionālā likumdevēja mērķi panākt Satversmē ietverto cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautiskajām cilvēktiesību normām.¹⁸

Satversmes tiesas metodoloģijas maiņa starptautisko cilvēktiesību avotu piemērošanā atspoguļojas Satversmes tiesas kolēģiju praksē. Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 11. punkts, 19.² panta pirmā daļa un sestās daļas 1. punkts paredz, ka tiesības iesniegt pieteikumu par lietas ierosināšanu ir personai Satversmē noteikto pamattiesību aizskārums gadījumā. Līdz ar to personai ir jāpamato tās pamattiesību aizskārums. Ja šādas pamattiesības aizsargātas arī starptautiskos dokumentos, pieteikumu iesniedzēji nereti lūdz atzīt to neatbilstību arī šiem aktiem. Tomēr Satversmes tiesas kolēģijas atsaka ierosināt lietu par apstrīdēto normu atbilstību starptautiskajiem tiesību aktiem. Piemēram, lemjot par pieteikumu, kur konstitucionālās sūdzības iesniedzējs prasīja izvērtēt Kriminālprocesa likuma 356. panta otrās daļas un 360. panta pirmās daļas atbilstību ne tikai vairākiem Satversmes pantiem, bet arī Konvencijas preambulā minētajam tiesiskuma principam, 6. pantam, 1. protokola 1. pantam, 12. protokola 1. pantam un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas preambulā minētajam tiesiskuma principam, 17., 20. un 47. pantam, kolēģija norādīja: ja pieteikuma iesniedzējs lūdz izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību starptautisko tiesību aktam, kas paredz regulējumu cilvēktiesību jomā, pieteikumā jāpamato tas, ka starptautisko tiesību akts paredz plašāku pamattiesību aizsardzības apjomu nekā Satversme un tādēļ apstrīdētās normas atbilstība šim starptautisko tiesību aktam būtu vērtējama papildus izvērtējumam par tās atbilstību Satversmei.¹⁹ Trūkstot šādam pamatojumam, tiesa vērtē apstrīdētās normas atbilstību tikai Satversmes normām, nevis atsevišķi arī starptautiskajām cilvēktiesību normām, tā vietā tās ielasot Satversmes normu saturā.²⁰

¹⁶ Satversmes tiesas 18.10.2012. spriedums lietā Nr. 2012-02-0106, 12. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2012, Nr. 167.

¹⁷ Satversmes tiesas 29.01.2018. lēmums par lietas ierosināšanu lietā Nr. 2017-28-0306. Latvijas Vēstnesis, 2017, Nr. 225.

¹⁸ Satversmes tiesas 26.04.2018. spriedums lietā Nr. 2017-18-01, 18. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 85.

¹⁹ Satversmes tiesas tiesnešu kolēģijas 12.05.2016. lēmums par lietas ierosināšanu pēc pieteikuma Nr. 55/2016. Pieejams: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/05/2016-07-01_Lemums_ierosinasana.pdf [aplūkots 20.03.2020.].

²⁰ Satversmes tiesas 08.03.2017. spriedums lietā Nr. 2016-07-01. Latvijas Vēstnesis, 2017, Nr. 52.

Eiropas Savienības tiesību piemērošana Satversmes tiesas nolēumos

Latvijai kā Eiropas Savienības dalībvalstij ļoti nozīmīga ir mijiedarbība ar Eiropas Savienības tiesībām. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka “būtiska demokrātiskas tiesiskas valsts principa sastāvdaļa ir tiesiskās sistēmas vienotība. Proti, valstī ir jāpastāv savstarpēji saskaņotām tiesību normām, kas harmoniski darbojas vienotas tiesību sistēmas ietvaros. Tas vienlīdz attiecas arī uz Latvijas tiesību normu atbilstību Eiropas Savienības tiesībām, kas ir Latvijas tiesību sastāvdaļa”.²¹ Latvijai, noskaidrojot nacionālo normatīvo aktu saturu un piemērojot tos, ir jāņem vērā demokrātiju stiprinošie Eiropas Savienības tiesību akti un to Eiropas Savienības Tiesas judikatūrā nostiprinātā interpretācija.²²

Satversmes tiesa ir atzinusi: ņemot vērā to, ka tās nolēmumi nav pārsūdzami, Satversmes tiesai gadījumos, kad lietas iznākums ir atkarīgs no Eiropas Savienības tiesību aktu iztulkošanas, var būt pienākums vērsties Eiropas Savienības Tiesā. Tādēļ, piemērojot Eiropas Savienības tiesību aktus, Satversmes tiesai jāpārlicinās, vai attiecīgajos tiesību aktos noteiktais ir pietiekami skaidrs, bet, ja attiecīgās normas nav pietiekami skaidras, – vai šo jautājumu jau iepriekš ir izskaidrojusi Eiropas Savienības Tiesā.²³

Satversmes tiesas nolēumos līdz šim nav vienotas pieejas Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanā. Satversmes tiesa tos ņemusi vērā, gan vērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu, gan vērtējot, vai šis ierobežojums ir samērīgs. Tāpat arī atbilstība Eiropas Savienības tiesībām noteikta metodoloģiski atsevišķi. Piemēram, lietā Nr. 2017-28-0306 Satversmes tiesa vispirms vērtēja Rīgas domes saistošo noteikumu atbilstību Satversmei, taču, konstatējot noteikumu neatbilstību Satversmes normām, tiesa nepievērsās Līguma par Eiropas Savienības darbību aplūkošanai.²⁴ Arī raksta tapšanas laikā tiesas lietvedībā ir lieta, kas ierosināta par normatīvā akta, šajā gadījumā Ministru kabineta noteikumu, atbilstību Satversmei un Līgumam par Eiropas Savienības darbību.²⁵

Vērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu, Satversmes tiesa atzinusi, ka atbilstoši labas likumdošanas principam likumdevējam ir pienākums izvērtēt likumprojektā paredzēto tiesību normu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām, tostarp Eiropas Savienības tiesību normām, un saskaņot likumprojektā paredzētās tiesību normas un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam.²⁶

Vairākās lietās Satversmes tiesa, vērtējot Satversmē aizsargāto pamattiesību saturu un ierobežojuma samērīgumu, ir ielasījusi nepieciešamību ņemt vērā arī no Eiropas Savienības tiesībām izrietošās saistības. Piemēram, lietā par darba līguma termiņu ierobežojumiem augstskolu profesūrai Satversmes tiesa, vērtējot pamattiesību ierobežojuma samērīgumu, atsaucās uz Eiropas Savienības direktīvu par UNICE, CEEP un EAK noslēgto pamatnolīgumu par darbu uz noteiktu

²¹ Satversmes tiesas 18.12.2018. spriedums lietā Nr. 2016-04-03. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 249.

²² Satversmes tiesas 04.06.2019. lēmums par jautājumu uzdošanu Eiropas Savienības Tiesai prejudiciāla nolēmuma pieņemšanai lietā Nr. 2018-18-01. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 113.

²³ *Ibid.*, 11. punkts.

²⁴ Satversmes tiesas 18.12.2018. spriedums lietā Nr. 2017-28-0306. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 130.

²⁵ Satversmes tiesas 18.12.2018. lēmums par lietas Nr. 2020-02-0306 ierosināšanu. Latvijas Vēstnesis, 2020, Nr. 7.

²⁶ Satversmes tiesas 07.06.2019. spriedums lietā Nr. 2018-15-01. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 116.

laiku,²⁷ ar ko ieviests tās pielikumā pievienotais EAK–UNICE–CEEP pamatnolīgums par darbu uz noteiktu laiku. Neatbilstība direktīvas un pamatnolīguma prasībām bija par pamatu arī secinājumam, ka pamattiesību ierobežojums nav samērīgs.²⁸

Starptautisko tiesību akti kā minimālais tiesību standarts

Satversmes tiesas nolēmumos atzīts, ka Latvija ir uzņēmusies juridiskas saistības, kas izriet no starptautiskiem dokumentiem, līdz ar to valstij ir jānodrošina tas cilvēktiesību aizsardzības standarts, kas no šīm saistībām izriet. Satversme pēc savas būtības nevar paredzēt mazāku pamattiesību nodrošināšanas vai aizsardzības apjomu, nekā paredz jebkurš no Latvijai saistošajiem starptautiskajiem cilvēktiesību avotiem.²⁹ Vienlaikus tas ir minimālais aizsardzības līmenis, kas valstij jānodrošina, jo valsts var garantēt arī plašāku šo tiesību tvērumu un augstāku aizsardzības standartu.³⁰ Piemēram, lietā Nr. 2010-71-01 Satversmes tiesai bija jāvērtē Kredītiestāžu likuma 59.⁵ panta atbilstība Latvijas Republikas Satversmes 1. un 105. pantam. Atbildot uz tiesas sēdē izteikto argumentu, ka atbilstoši Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) praksei Satversmes 105. pantā lietotais termins “īpašums” attiecināms tikai uz tādām akcijām, kurām ir ekonomiska vērtība, tiesa norādīja: “[..] ja no Konvencijas normām un to interpretācijas ECT praksē izriet, ka noteiktas Konvencijā nostiprinātas cilvēktiesības aptver konkrēto situāciju, tad tā parasti ietilpst arī Satversmē nostiprināto attiecīgo pamattiesību tvērumā. Savukārt tad, ja Konvencijā nostiprinātas cilvēktiesības konkrēto situāciju neaptver, tas vēl nenozīmē, ka šī situācija neietilptu attiecīgo Satversmē nostiprināto pamattiesību tvērumā. Šādā gadījumā Satversmes tiesai jāpārlicinās, vai nepastāv apstākļi, kas norāda uz to, ka Satversmē ir paredzēts augstāks pamattiesību aizsardzības līmenis”.³¹ Lai gan konkrētajā lietā Satversmes tiesa secināja, ka ECT neinterpretē tiesības uz īpašumu atšķirīgi, pretējs secinājums neliegtu tiesai noteikt personai labvēlīgāku tiesību uz īpašumu interpretāciju, ja šāds pamattiesību saturs izrietētu no Satversmes 105. panta. Turklāt tiesību doktrīnās ir atzīts, ka “[..] atsevišķos gadījumos ir problemātiski piemērot Konvencijā minētos pamattiesību ierobežošanas kritērijus, jo Satversme var paredzēt arī augstāku pamattiesību aizsardzības līmeni”.³²

Satversmes tiesa arī norādījusi, ka starptautiskās cilvēktiesību normas un to piemērošanas prakse konstitucionālo tiesību līmenī ir interpretācijas līdzeklis, lai noteiktu pamattiesību un tiesiskas valsts principu saturu un apjomu, ciktāl tas nenoved pie Satversmē ietvertu pamattiesību samazināšanas vai

²⁷ Padomes Direktīva 1999/70/EK par UNICE, CEEP un EAK noslēgto pamatnolīgumu par darbu uz noteiktu laiku. Pieņemta 28.06.1999. [20.03.2020. red.].

²⁸ Satversmes tiesas 07.06.2019. spriedums lietā Nr. 2018-15-01.

²⁹ Satversmes tiesas 14.09.2005. spriedums lietā Nr. 2005-02-0106, 10. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2005, Nr. 48.

³⁰ Satversmes tiesas 10.02.2017. spriedums lietā Nr. 2016-06-01. Latvijas Vēstnesis, 2017, Nr. 33; Satversmes tiesas 14.06.2018. spriedums lietā Nr. 2017-23-01. Latvijas Vēstnesis, 2018, Nr. 119.

³¹ Satversmes tiesas 19.10.2011. spriedums lietā Nr. 2010-71-01, 12.1. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2011, Nr. 167.

³² Plepa D. Līdzsvara meklējumi starp pamattiesību ievērošanu un valsts drošības aizsardzību Satversmes tiesas praksē. Socrates, RSU elektroniskais juridisko zinātnisko rakstu žurnāls, 2016, Nr. 2 (5), 62. lpp.

ierobežošanas.³³ Atbilstoši Satversmei un tiesas judikatūrai no Satversmes izrietošs augstāks pamattiesību aizsardzības līmenis būtu piemērojams pat tad, ja šāds rezultāts nonāktu pretrunā ar Eiropas Savienības tiesībām³⁴ un Latvijai saistošajiem starptautiskajiem tiesību aktiem. Sarežģījumus, piemērojot individuālam labvēlīgāku pamattiesību aizsardzības standartu, var radīt starptautisko tiesību fragmentācija gadījumos, kad pastāv cilvēktiesību horizontālā iedarbība un katra no pusēm pamatojas uz kādu Latvijai saistošo starptautisko cilvēktiesību līgumu. Vispirms gan ir svarīgi noskaidrot, kāds ir minimālais standarts, kas izriet no starptautiskajiem cilvēktiesību avotiem, un kas ir ņemams vērā, atklājot tā saturu.

Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras loma Satversmes tiesas argumentācijā

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, interpretējot Satversmes normas, tai ir jāņem vērā Konvencija un ECT judikatūra.³⁵ ECT nolēmumiem nav saistoša spēka kā precedentu tiesībām. Tomēr, noskaidrojot Konvencijas saturu, ECT secinājumi ir autoritatīvs šī līguma skaidrojums. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Latvija ir Konvencijas dalībvalsts, tāpēc tai ir saistoši ECT spriedumi un tai jārespektē spriedumos paustās atziņas par starptautisko tiesību normu interpretāciju.³⁶ Tomēr tas nenozīmē, ka ECT atziņas piemērojamas automātiski. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka ECT nevis veic tiesību normu abstrakto kontroli, bet gan vērtē konkrētas lietas faktiskos apstākļus,³⁷ kas var novest arī pie atšķirīga rezultāta dažādās faktiskās situācijās.

Piemēram, ECT Lielā palāta 2009. gada 18. februārī taisīja spriedumu lietā *Andrejeva pret Latviju*. Tiesa norādīja, ka valstij pret visām tās jurisdikcijā esošajām personām jāizturas vienlīdzīgi un Latvija, aprēķinot iesniedzējas N. Andrejevas pensiju, pret viņu pieļāvusi atšķirīgu attieksmi salīdzinājumā ar pilsoņiem paredzēto pensijas aprēķināšanas kārtību. Tiesa uzskatīja, ka nav samērīgi, aprēķinot vecuma pensiju nepilsoņiem, neņemt vērā ārpus Latvijas teritorijas pirms 1991. gada 1. janvāra uzkrātos darba periodus. Līdz ar to Latvija ir pārkāpusi Konvencijas 14. pantu kopsakarā ar Pirmā protokola 1. pantu.³⁸

Satversmes tiesa, izskatot lietu pēc vairāku pieteicēju konstitucionālās sūdzības, kuri bija atsaukušies uz iepriekš minēto ECT nolēmumu un norādījuši, ka atrodas līdzīgā situācijā, secināja: “ECT lietā “Andrejeva pret Latviju” vērtēja tikai konkrētos faktiskos apstākļus, nevis apstrīdētās normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Faktiskie apstākļi lietā “Andrejeva pret Latviju” un šajā – Satversmes tiesā izskatāmajā lietā būtiski atšķiras. [...] Satversmes tiesas rīcībā nav informācijas, ka pieteikumu iesniedzēji būtu tikai formāli skaitījušies citu PSRS republiku pakļautībā esošu uzņēmumu darbinieki, bet faktiski

³³ Satversmes tiesas 13.05.2005. spriedums lietā Nr. 2004-18-0106. Latvijas Vēstnesis, 17.05.2005., Nr. 77.

³⁴ Plašāk sk.: Di Francesco Maesa C. Effectiveness and Primacy of EU Law v. Higher National Protection of Fundamental Rights and National Identity. A Look through the Lens of the Taricco II Judgment. Eucrim 2018, Edition 1, pp. 50–56.

³⁵ Satversmes tiesas 10.02.2017. spriedums lietā Nr. 2016-06-01.

³⁶ Satversmes tiesas 27.11.2003. spriedums lietā Nr. 2003-13-0106. Latvijas Vēstnesis, 2003, Nr. 168.

³⁷ Satversmes tiesas 29.10.2003. spriedums lietā Nr. 2003-05-01, 24. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2003, Nr. 152.

³⁸ ECT 18.02.2009. spriedums lietā Andrejeva pret Latviju (iesnieguma Nr. 55707/00).

uzturējušies un strādājuši Latvijas teritorijā, kā tas bija N. Andrejevas gadījumā. Tādējādi viņiem šajā laikā nevarēja izveidoties tiesiskā saikne ar Latviju.”³⁹

Satversmes tiesas secinājumus šajā lietā visdrīzāk ietekmēja ne tikai atšķirīgs skatījums uz pieteicēju faktiskajiem apstākļiem, bet arī apstākļi, ka “Satversme atšķirībā no Konvencijas ietver tādas Latvijai svarīgus principus kā tās valstiskā nepārtrauktība un kopumā neapšaubāmi ir plašāks tiesību avots. Satversmes tiesai ir jāņem vērā visi no Satversmes izrietošie savstarpēji saistītie principi tiktāl, ciktāl tie attiecas uz lietu”.⁴⁰ Kaut gan šajā lietā Satversmes tiesas arguments, lai nesekotu ECT atziņām lietā *Andrejeva pret Latviju*, var tikt skaidrots ar lietas faktisko apstākļu atšķirību un ECT kazuistisko pieeju konkrētajā lietā, no Satversmes izrietošie principi nedrīkstētu radīt tiesisku situāciju, kurā Satversmē ietverta pamattiesību tvērums paredz mazāku aizsardzību personai, nekā tas būtu noteikts ECT nolēmumā, kas nepārprotami atspoguļo tiesas judikatūru. Pretēja Satversmes interpretācija nozīmētu Latvijas starptautisko saistību pārkāpumu.⁴¹

To, ka ECT atziņas nav piemērojamas automātiski, Satversmes tiesa ir atzinusi arī citos nolēmumos. Lietā Nr. 2017-23-01 vairākas pieaicinātās personas savos viedokļos atsaucās uz ECT spriedumu lietā *Talmane pret Latviju*, norādot, ka ECT Latvijā pastāvošo kasācijas instances tiesas praksi krimināllietās ir atzinusi par atbilstošu Konvencijai. Tiesa pēc būtības noraidīja šo argumentu, norādot, ka “Satversmes tiesas funkcija un uzdevumi ir plašāki nekā ECT funkcija un uzdevumi”.⁴² Tiesa secināja: “[...] ECT spriedumā lietā *Talmane pret Latviju* īstenoja savu pamatfunkciju – sniedza vērtējumu par iespējamu pieteikuma iesniedzējas pamattiesību pārkāpumu konkrētās lietas apstākļos. ECT vērtēja Augstākās tiesas Senāta rīcību pēc pieteikuma iesniedzējas kasācijas sūdzības saņemšanas, nevis kasācijas sūdzības izskatīšanas tiesisko regulējumu”.⁴³ Tātad apstākļi, ka apstrīdēto normu piemērošana ECT izskatāmajā lietā nebija radījusi iesniedzējai Konvencijā garantēto tiesību pārkāpumu, neizslēdz to, ka Satversmes tiesa var nonākt pie atšķirīga rezultāta, izvērtējot tiesisko regulējumu kopumā.

Konsultatīvo institūciju viedokļu loma Satversmes tiesas argumentācijā

Starptautisko cilvēktiesību dokumentu satura atklāšanā būtiska nozīme ir arī šo līgumu uzraudzības institūcijām. Taču starptautiskajās tiesībās pastāv atšķirīgi viedokļi par šo institūciju viedokļu juridisko statusu.⁴⁴ Tādēļ var uzdot jautājumu, vai šo institūciju prakse veido vai vismaz ietekmē Satversmes

³⁹ Satversmes tiesas 17.02.2011. spriedums lietā Nr. 2010-20-0106, 9. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2011, Nr. 29.

⁴⁰ Ziemele I. Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas nozīme Satversmes tiesas judikatūrā. Referāts nolasīts Satversmes tiesas un Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas tiesnešu XIV konferencē “Eiropas Cilvēktiesību konvencijas ietekme uz konstitucionālās tiesas jurisprudenci”, 18.06.2015. Pieejams: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/articles/eiropas-cilveka-tiesibu-un-pamatbrivibu-aizsardzibas-konvencijas-nozime-satversmes-tiesas-judikatura/> [aplūkots 20.03.2020.].

⁴¹ Sk. sal.: Mits M. Satversme Eiropas cilvēktiesību standartu kontekstā. Cilvēktiesību Žurnāls, 1999, Nr. 9–12, 82. lpp.

⁴² Satversmes tiesas 14.06.2018. spriedums lietā Nr. 2017-23-01.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Van Alebeek R., Nollkaemper A. The legal status of decisions by human rights treaty bodies in national law. In: Keller H., Ulfstein G. (eds.). UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy (Studies on Human Rights Conventions). Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 356–413.

atvērtības principu starptautiskajām tiesībām un no starptautiskajiem cilvēktiesību līgumiem izrietošo minimālo cilvēktiesību aizsardzības standartu.

Satversmes tiesa, īpaši sākotnēji, samērā bieži nolēmumos ir atsaukusies uz līgumu uzraudzības institūciju praksi, piemēram, vispārējiem komentāriem.⁴⁵ Taču jautājumam par līgumu uzraudzības institūciju prakses juridisko dabu Satversmes tiesa vistiešāk pievērsusies divos nolēmumos.

Pirmā lieta saistās ar ANO Cilvēktiesību komitejas viedokļu juridiskās dabas izvērtējumu Satversmes tiesas kolēģijas 2012. gada 30. maija lēmumā.⁴⁶ 2012. gadā Satversmes tiesā vērsās Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments, lūdzot Satversmes tiesu izvērtēt Valsts valodas likuma 19. panta un Ministru kabineta 2004. gada 2. marta noteikumu Nr. 114 "Noteikumi par personvārdu rakstību un lietošanu latviešu valodā, kā arī to identifikāciju" atbilstību Satversmes 96. un 116. pantam.

Apstrīdētās likuma normas noteica, ka personvārdus atveido saskaņā ar latviešu valodas tradīcijām un raksta atbilstoši spēkā esošajām literārās valodas normām, ievērojot šā panta otrās daļas noteikumus. Personas pasē vai dzimšanas apliecībā papildus personas vārdam un uzvārdam, kas atveidots atbilstoši spēkā esošajām latviešu valodas normām, norādāma šīs personas dzimtas uzvārda vēsturiskā forma vai citas valodas personvārda oriģinālforma latīņalfabētiskajā transliterācijā, ja persona vai nepilngadīgas personas vecāki to vēlas un var to apliecināt dokumentāri. Savukārt noteikumi Nr. 114 reģlamentēja latviešu literārās valodas normas citvalodu cilmes personvārdu atveidē un lietošanā, kā arī citvalodu personvārdu atveides pamatnoteikumus latviešu valodā un kārtību, kādā personvārdi rakstāmi un identificējami dokumentos neatkarīgi no to cilmes.

Senāts savā pamatojumā atsaucās uz ANO Cilvēktiesību Komitejas (turpmāk – Komiteja) 2010. gada 28. oktobra apsvērumiem lietā Nr. 1621/2010.⁴⁷ Komiteja šajā lietā norādīja, ka valsts pārkāpusi Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 17. pantā ietvertās tiesības uz privāto dzīvi, liedzot personas vārda atveidi tās oriģinālformas latīņalfabētiskajā transliterācijā, tādējādi arī faktiski norādot uz apstrīdētās normas neatbilstību šai normai.

Satversmes tiesas kolēģija konstatēja, ka Satversmes tiesa jau ir vērtējusi personvārdu atveides regulējumu, Proti, Satversmes tiesa 2001. gadā atzinusi Valsts valodas likuma 19. pantu un Ministru kabineta 2000. gada 22. augusta noteikumu Nr. 295 "Noteikumi par vārdu un uzvārdu rakstību un identifikāciju" par atbilstošiem Satversmes 96. un 116. pantam.⁴⁸

Atbildot uz Senāta norādīto par Komitejas secinājumu saistošo raksturu, Satversmes tiesas kolēģija norādīja, ka Komitejas apsvērumi nav juridiski saistoši valstīm, kas atzinušas Komitejas kompetenci izskatīt individuālos pieteikumus. Tomēr Komitejas apsvērumi ir uzskatāmi par autoritatīvu viedokli, kas izskaidro

⁴⁵ Satversmes tiesas 13.03.2001. spriedums lietā Nr. 2000-08-0109.

⁴⁶ Satversmes tiesas kolēģijas 30.05.2012. lēmums par atteikšanos ierosināt lietu pēc pieteikuma Nr. 76/2012. Nav publicēts.

⁴⁷ Apvienoto Nāciju Organizācijas Cilvēktiesību komitejas 30.11.2010. viedoklis par pieteikumu Nr. 1621/2007 Leonid Raihman v. Latvia. Pieejams: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2010.10.28_Raihman_v_Latvia.pdf [aplūkots 20.03.2020.].

⁴⁸ Satversmes tiesas 21.12.2001. spriedums lietā Nr. 2001-04-0103. Latvijas Vēstnesis, 2001, Nr. 187.

to Pakta normu saturu, kuras nacionālajām institūcijām ir jāizvērtē.⁴⁹ Līdzīgu pieeju vēlāk izmantojusi arī Augstākā tiesa, analizējot ANO Cilvēktiesību komitejas viedokļa juridisko dabu.⁵⁰

Otrajā lietā Satversmes tiesa analizēja Eiropas Padomes Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību konsultatīvās komitejas viedokļa juridisko dabu. Pieteikuma iesniedzējs lietā par izglītības ieguves valodu mazākumtautību skolās bija cita starpā norādījis, ka Konsultatīvā komiteja ir konstatējusi vairākus trūkumus valsts tiesiskajā regulējumā. Arī komiteja par visu veidu rasu diskriminācijas izskaušanu paudusi satraukumu par izglītības reformas procesa ietekmi uz mazākumtautību tiesībām Latvijā.

Satversmes tiesa norādīja, ka, ņemot vērā 1969. gada Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 31. panta 3. punkta "b" apakšpunktu, kas noteic, ka līdz ar līguma kontekstu ir jāievēro arī līguma piemērošanas prakse, kas apliecina dalībvalstu vienošanos par tā iztulkošanu, uz līguma pamata izveidotas ekspertu komitejas viedoklis var sekmēt valstu prakses veidošanos vai šādu praksi konstatēt. Ekspertu komiteja, īstenojot līgumā noteikto kompetenci, var sniegt savu pienesumu līguma interpretācijā saistībā ar valstu prakses analīzi. Taču ekspertu komitejas kompetence ir jānošķir no tiesas kompetences. Proti, tikai tiesa sniedz juridiski saistošu starptautiska līguma interpretāciju. Ekspertu komitejas secinājumi un rekomendācijas ir jāņem vērā, balstoties uz labās ticības principu līgumsaistību ievērošanā.⁵¹

Tādējādi no Satversmes tiesas nolēmumiem izriet, ka ekspertu komiteju viedokļi ir uzskatāmi par autoritatīvu viedokli un ņemami vērā, noskaidrojot attiecīgo cilvēktiesību līgumu saturu un no tā izrietošo valsts pienākumu nodrošināt minimālo cilvēktiesību aizsardzības standartu. Taču šiem viedokļiem ir rekomendējošs raksturs un tiesa drīkst no tiem atkāpties, sniedzot tam Satversmē un starptautisko tiesību normās pamatotu skaidrojumu.

Secinājumi

1. Satversmes 89. pants un Satversmes tiesas judikatūra izgaismo Satversmes atvērtības starptautiskajām tiesībām principu. Satversmes tiesas metodoloģijas izmaiņas starptautisko cilvēktiesību avotu piemērošanā, proti, atteikšanās ierosināt lietas par apstrīdēto nacionālo normu atbilstību tieši starptautiskajiem tiesību avotiem bez papildu pamatojuma nenozīmē, ka tiesa būtu atkāpusies no šī principa. Starptautiskajos cilvēktiesību avotos garantētās personu tiesības tiek ietvertas Satversmes pamattiesību saturā, un to izvērtējums pēc būtības tiek sniegts, tiesai vērtējot apstrīdēto normu atbilstību pamattiesībām.
2. Līdzīgu pieeju kā attiecībā uz starptautiskajām tiesībām Satversmes tiesa attīstījusi arī attiecībā uz Satversmes un Eiropas Savienības tiesību mijiedarbību, secinot, ka, noskaidrojot nacionālo normatīvo aktu saturu un

⁴⁹ Satversmes tiesas kolēģijas 30.05.2012. lēmums par atteikšanos ierosināt lietu pēc pieteikuma Nr. 76/2012.

⁵⁰ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 04.10.2017. spriedums lietā Nr. SKA-424/2017. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/5586> [aplūkots 20.03.2020.].

⁵¹ Satversmes tiesas 23.04.2019. spriedums lietā Nr. 2018-12-01, 23.2. punkts. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 81.

piemērojot tos, ir jāņem vērā demokrātiju stiprinošie Eiropas Savienības tiesību akti un to Eiropas Savienības Tiesas judikatūrā nostiprinātā interpretācija. Tomēr Satversmes tiesas nolēmumos līdz šim nav vienotas pieejas Eiropas Savienības tiesību aktu piemērošanā. Satversmes tiesa ir gan vērtējusi tieši nacionālo tiesību normu atbilstību Eiropas Savienības tiesību aktiem, gan tos ņēmusi vērā, vērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu, kā arī vai šis ierobežojums ir samērīgs.

3. Satversmes atvērtības princips starptautiskajām tiesībām noteic, ka Satversme pēc savas būtības nevar paredzēt mazāku pamattiesību nodrošināšanas vai aizsardzības apjomu, nekā paredz jebkurš no Latvijai saistošajiem starptautiskajiem cilvēktiesību avotiem. Vienlaikus tas ir minimālais aizsardzības līmenis. Atbilstoši Satversmei un tiesas judikatūrai no Satversmes izrietošs augstāks pamattiesību aizsardzības līmenis būtu piemērojams, pat ja Eiropas Savienības tiesību aktos un Latvijai saistošajos starptautiskajos tiesību aktos šis standarts ir zemāks. Sarežģījumus piemērot individuālam labvēlīgāku pamattiesību aizsardzības standartu var radīt starptautisko tiesību fragmentācija gadījumos, kad pastāv cilvēktiesību horizontālā iedarbība un katra no pusēm pamatojas uz kādu Latvijai saistošo starptautisko cilvēktiesību līgumu.
4. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, interpretējot Satversmes normas, tai ir jāņem vērā Konvencija un ECT judikatūra. ECT atziņas nav piemērojamas automātiski. Tomēr Satversmē ietvertu pamattiesību tvērums nedrīkstētu paredzēt mazāku aizsardzību personai, nekā tas būtu noteikts ECT nolēmumā, kas nepārprotami atspoguļo tiesas judikatūru. Pretēja Satversmes interpretācija nozīmētu Latvijas starptautisko saistību pārkāpumu.
5. Starptautisko cilvēktiesību dokumentu satura atklāšanā būtiska nozīme ir arī šo līgumu uzraudzības institūcijām. Taču starptautiskajās tiesībās pastāv atšķirīgi viedokļi par šo institūciju viedokļu juridisko statusu. Satversmes tiesas nolēmumos atzīts, ka šo institūciju prakse ir jāņem vērā, noskaidrojot no starptautiskajiem cilvēktiesību līgumiem izrietošo minimālo cilvēktiesību aizsardzības standartu. Taču šiem viedokļiem ir rekomendējošs raksturs un tiesa ir tiesīga no tiem atkāpties, sniedzot tam Satversmē un starptautisko tiesību normās pamatotu skaidrojumu.