

# TIESĪBU UZ VALSTS DIENESTU AIZSARDZĪBAS MEHĀNISMI ATTIECĪBĀ UZ SAEIMAS UN PAŠVALDĪBAS DOMES DEPUTĀTU

## PROTECTION OF RIGHTS TO PUBLIC SERVICE WITH REGARD TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND MUNICIPAL COUNCIL

**Edvīns Danovskis, *Dr. iur.***

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes  
Valststiesību zinātņu katedras docents

### Summary

The article analyses the concept of “public service” in the Article 101 of the Constitution of the Republic of Latvia with regard to the members of parliament and municipal councils. The Article outlines the existing mechanisms of protection of rights to public service and criticizes two recent judgments of the Constitutional Court both on methodological and substantial grounds.

**Atslēgvārdi:** tiesības uz valsts dienestu, deputāts, administratīvs akts, varas dališana

**Keywords:** rights to public service, member of parliament, member of local council, administrative act, separation of powers

### Ievads

Šajā rakstā skaidrota Satversmes 101. pantā noteikto tiesību pildīt valsts dienestu nozīme attiecībā uz Saeimas deputātu un pašvaldības domes deputātu, kā arī šo tiesību aizsardzības mehānismi. Vienlaikus raksts ir kritika par divu Satversmes tiesas spriedumu metodoloģiju un pamatotību. Abu spriedumu galarezultāts ir pareizs, taču tajos ietvertās tēzes par Saeimas un pašvaldības deputāta tiesību aizsardzības mehānismu iztrūkumu ir pārsteidzīgas un nepilnīgas. Raksta pirmajā nodaļā ietverts pārskats par Satversmes 101. pantā ietverto tiesību pildīt valsts dienestu saturu un korelāciju ar Administratīvā procesa likumā ietverto administratīvā akta definīciju. Savukārt raksta otrajā un trešajā nodaļā argumentēts, kādēļ divos Satversmes tiesas spriedumos izteiktās tēzes par pašvaldības domes deputāta un Saeimas deputāta tiesību aizsardzības līdzekļu neesību nav uzskatāmas par judikatūru un tām ir nepieciešami būtiski precizējumi.

## Tiesību uz valsts dienestu subjekts un aizsardzības mehānismi

Satversmes 101. panta pirmā daļa noteic: “Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.” Satversmes 101. pantā paredzētās tiesības pildīt valsts dienestu ir cilvēka pamattiesība, kuras subjekts ir Latvijas pilsonis. Tiesības pildīt valsts dienestu visupirms nozīmē līdzdalības tiesības valsts pārvaldīšanā. Šādā nozīmē tiesības piedalīties Latvijas valsts pārvaldīšanā ir gan Latvijas pilsoņu pamattiesības, gan no Latvijas valsts esības izrietoša nepieciešamība. Jebkuras valsts institūcijas “atoms” jeb pamatelements ir cilvēks, Latvijas valsts institūciju pamatelements ir Latvijas pilsonis.

Satversmes 101. pants valsts dienestā nodarbinātajām personām paredz konstitucionāli aizsargātu statusu. Tas nozīmē, ka gan tiesību normās noteiktajiem ierobežojumiem, gan individuāliem lēmumiem, kas kavē valsts dienesta pildīšanu (piemēram, ierobežojumiem piekļuvei valsts dienestam vai atbrīvošanai no valsts dienesta), ir jābūt konstitucionāli attaisnojamiem. Šādā aspektā Satversmes 101. pants ir piemērots arī Satversmes tiesas praksē. Satversmes tiesa vairākkārt ir vērtējusi likumā noteiktu ierobežojumu piekļuvei valsts dienestam atbilstību Satversmes 101. pantam.<sup>1</sup>

Jēdziens “valsts dienests” Satversmes 101. panta izpratnē aptver amatus jebkurā valsts institūcijā (likumdošanas, izpildu un tiesu varas institūcijās), ja vien attiecīgais amats ir saistīts ar valsts varas funkciju izlietošanu.<sup>2</sup> Tātad Satversmes 101. panta izpratnē valsts dienesta amats ir, piemēram, Valsts prezidenta, Saeimas deputāta, ministra, tiesneša, ierēdņa, pašvaldības domes deputāta, pašvaldības skolas direktora u. tml. amati neatkarīgi no institūcijas, kurā šīs personas ir nodarbinātas, un nodarbinātības attiecību veida. Savukārt valsts dienesta amati Satversmes 101. panta izpratnē nav amati, kuri nav saistīti ar valsts varas funkciju izpildi, piemēram, valsts institūcijās nodarbināti grāmatveži, skolotāji, ārsti u. c. Jāuzsver, ka administratīvajās tiesībās jēdzienu “valsts dienests” lieto arī šaurākā nozīmē kā vienu no trim nodarbinātības attiecību veidiem valsts pārvaldē, un šādā nozīmē tas attiecas tikai uz ierēdņiem, amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm, karavīriem, prokuroriem un nelielu skaitu citās iestādēs nodarbinātajiem.<sup>3</sup>

Satversmes 101. pantā paredzētās tiesības pildīt valsts dienestu aptver tikai konkrētas privātpersonas tiesības būt valsts dienestā, bet ne vairs attiecīgās amatpersonas kompetences apjomu un strīdus, kas tai var rasties ar citām amatpersonām vai institūcijām šā amata izpildes ietvaros. Šo strīdu risināšanas kārtība parasti notiek mājas kārtībā, proti, tiesas šādu strīdu risināšanā parasti neiejaucas, jo tas pārkāptu varas dalīšanas principu. Tiesas šāda veida strīdus

<sup>1</sup> Piemēram: Satversmes tiesas 11.04.2006. spriedums lietā Nr. 2005-24-01. Latvijas Vēstnesis, 2006, Nr. 61; Satversmes tiesas 10.05.2007. spriedums lietā Nr. 2006-29-0103. Latvijas Vēstnesis, Nr. 77; Satversmes tiesas 23.12.2019. spriedums lietā Nr. 2019-08-01. Latvijas Vēstnesis, Nr. 258.

<sup>2</sup> Danovskis E. Valsts dienesta jēdziens. Grām.: Tiesību interpretācija un tiesību jaunrade – kā atrast pareizo līdzsvaru. Latvijas Universitātes 71. zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2013, 285. lpp. Sk. arī: Kusiņš G. Satversmes 101. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII. nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 391. lpp.

<sup>3</sup> Sk.: Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 170. lpp.

skata tikai tad, ja tām šāda kompetence ir piešķirta. Attiecībā uz Satversmes tiesu tā izsmeltoši noteikta Satversmes tiesas likumā, bet attiecībā uz administratīvo tiesu – pārsvarā (bet ne tikai) – Administratīvā procesa likumā. Administratīvā procesa likuma 1. panta trešajā daļā ir noteikts, ka administratīvs akts nav iekšējs lēmums. Tādēļ strīdi starp amatpersonām un iestādēm principā nav skatāmi administratīvā procesa kārtībā.

Satversmes 101. pantā noteiktās tiesības pildīt valsts dienestu var ierobežot ne tikai ar tiesību normām, bet arī ar individuāliem tiesību aktiem. “Ievērojot Satversmes 101. pantā ietvertu tiesību uz piedalīšanos valsts un pašvaldību darbā un tiesību uz valsts dienestu nozīmību, administratīvā akta definīcijā īpaši uzsvērts, ka “administratīvais akts ir arī lēmums par amatpersonas [...] tiesiskā statusa nodibināšanu, maiņu, izbeigšanu un šīs personas disciplināro sodīšanu, kā arī cits lēmums, ja tas būtiski ierobežo amatpersonas [...] cilvēktiesības”. Amatpersonas jēdziens Administratīvā procesa likuma 1. panta izpratnē tādēļ ir cieši saistīts ar to personu loku, kuras pilda valsts dienestu Satversmes 101. panta izpratnē. [...] par amatpersonām Administratīvā procesa likuma izpratnē ir uzskatāmi, piemēram, valsts kontrolieri, tiesībsargs, atvasinātu publisku personu orgānu (piemēram, pašvaldības domes, Latvijas Bankas, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas) locekļi.<sup>4</sup> Tātad principā paši nozīmīgākie lēmumi par valsts dienesta “kodolu” ir administratīvi akti, ja vien attiecīgu lēmumu nevar uzskatīt par politisku lēmumu.<sup>5</sup> Piemēram, lēmums par Saeimas deputāta ievēlēšanu Saeimas komisijā ir politisks lēmums. Turpretim “ir iespējams, ka administratīvo tiesu kontrolei ir pakļauti citi lēmumi vai rīcība, kas būtiski skar šo personu cilvēktiesības, piemēram, Saeimas Administrācijas lēmums izmaksāt Saeimas deputātam mazāku atlīdzību, nekā viņam paredzēts saskaņā ar normatīvajiem aktiem”.<sup>6</sup>

## **Pašvaldības domes deputāta statuss un Satversmes tiesas sprieduma kritika**

Kā iepriekš pamatots, pašvaldības domes deputāta amats arī ietilpst Satversmes 101. pantā ietvertajā valsts dienesta jēdzienā, un līdz ar to uz viņu ir attiecināmas no minētās normas izrietošās konstitucionālās garantijas. Pašvaldības domes deputāts ir amatpersona Administratīvā procesa likuma 1. panta trešās daļas izpratnē. Šajā normā ir noteikts, ka “administratīvais akts ir arī lēmums par amatpersonas [...] tiesiskā statusa nodibināšanu, maiņu, izbeigšanu un šīs personas disciplināro sodīšanu, kā arī cits lēmums, ja tas būtiski ierobežo amatpersonas [...] cilvēktiesības”. Tēze, ka atsevišķi pašvaldības domes vai citu institūciju lēmumi attiecībā uz deputātiem ir administratīvi akti, līdz šim nav apšaubīta. Piemēram, pašvaldību darbību pārraugošā ministra lēmums atstādināt domes priekšsēdētāju no amata ir administratīvs akts un pārsūdzams

<sup>4</sup> Briede J., Danovskis E. Politiska lēmuma nozīme administratīvajās tiesībās. Jurista Vārds, 11.08.2015., Nr. 31 (883), 13. lpp.; par amatpersonas jēdzienu Administratīvā procesa likuma 1. panta trešās daļas izpratnē sk. arī: Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. 2016, 94. lpp.

<sup>5</sup> Plašāk sk.: Briede J., Danovskis E. Politiska lēmuma nozīme administratīvajās tiesībās. Jurista Vārds, 11.06.2015., Nr. 31 (883).

<sup>6</sup> Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. 2016, 171. lpp.

administratīvajā tiesā. Likuma “Par pašvaldībām”<sup>7</sup> 93. panta trešā daļa noteic, ka “domes priekšsēdētājam 30 dienu laikā pēc vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojuma publicēšanas ir tiesības griezties tiesā ar iesniegumu par vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojuma atcelšanu. [...]”. Līdz šim administratīvo tiesu praksē nav apšaubīts un licies pašsaprotami, ka šāds lēmums atbilst administratīvā akta pazīmēm un pārbaudāms tieši administratīvajā tiesā. Administratīvais akts ir arī, piemēram, Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma<sup>8</sup> 4. panta pirmajā daļā paredzētais pašvaldības domes lēmums “anulēt deputāta pilnvaras, ja deputāts vairāk nekā trīs reizes pēc kārtas bez attaisnojoša iemesla nav piedalījies domes sēdē”. Šis lēmums izbeidz amatpersonas tiesisko statusu un nav politisks lēmums, tādēļ atbilst Administratīvā procesa likumā noteiktajām administratīvā akta pazīmēm. Savukārt ilgu laiku par iekšējiem lēmumiem un līdz ar to administratīvajām tiesām nepakļautiem tika uzskatīti lēmumi, kuros pašvaldības deputātam atteikts sniegt viņa pieprasīto informāciju.<sup>9</sup> Savukārt zemāk minētā Satversmes tiesas sprieduma iespaidā šie jautājumi atzīti par skatāmiem administratīvā procesa kārtībā.<sup>10</sup> Arī Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likumā izdarīti grozījumi, kas paredz deputātiem tiesības sūdzēties par informācijas atteikumiem administratīvā procesa kārtībā.<sup>11</sup> Taču šādu izmaiņu pamatā bija arī cits apsvēruma – līdzšinējā prakse Informācijas atklātības likuma piemērošanā privātpersonas nostādīja labākā pozīcijā nekā domes deputātus (identiska iesnieguma izskatīšana un iespēja sūdzēties par neatbildēšanu bija atkarīga no tā, vai pašvaldības domes deputāts informāciju pieprasījis kā deputāts vai kā privātpersona).

Izpratne par pašvaldību domes deputātu statusu bija pietiekami stabila un viennozīmīga; arī šis raksts varētu izpalikt. Tomēr Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnija spriedumā lietā Nr. 2017-32-05 ietvertās tēzes par pašvaldības domes deputāta statusu neatbilst līdz šim doktrīnā un praksē nostiprinātajai izpratnei par Satversmes 101. panta tvērumu un šo personu tiesību aizsardzības mehānismiem, radot iespaidu, ka līdz šim domes deputātiem nav efektīvu tiesību aizsardzības līdzekļu. Lietas būtiskie fakti ir šādi. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs pieņēma lēmumu apturēt Salaspils novada domes lēmumu, ar kuru patstāvīgajās komitejās ievēlēti domes deputāti, uzskatot, ka patstāvīgo komiteju sastāva veidošanā nav ievērots proporcionalitātes princips. Pašvaldības dome iesniedza pieteikumu Satversmes tiesā, prasot ministra lēmumu atcelt. Satversmes tiesa pamatoti atzina, ka pašvaldības domes lēmums par deputātu ievēlšanu patstāvīgajās komitejās nav normatīvs akts, tādēļ ministra rīkojums neatbilst likuma “Par pašvaldībām” 49. pantam. Ar to lietas pareizai izskatīšanai būtu pieticis, taču Satversmes tiesas spriedumā ir ietvertas vairākas lietas

<sup>7</sup> Par pašvaldībām; LV likums. Pieņemts 19.05.1994. [11.03.2020. red.].

<sup>8</sup> Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums; LV likums. Pieņemts 17.03.1994. [11.03.2020. red.].

<sup>9</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 27.05.2016. lēmums lietā Nr. SKA-1075. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4300>.

<sup>10</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 27.11.2018. lēmums lietā Nr. SKA-888. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/5656>.

<sup>11</sup> Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likumā; LV likums. Pieņemts 13.02.2020.

izskatīšanai nevajadzīgas tēzes un nepamatoti secinājumi par domes deputāta tiesību aizsardzības mehānismiem. Par tiem turpmākajās rindkopās.

Visupirms jānorāda uz būtisku kļūdu sprieduma juridiskajā metodoloģijā. Ja pašvaldības dome ir iesniegusi pieteikumu tiesā par ministra rīkojuma atcelšanu, tad Satversmes tiesai visupirms jāpārbauda, vai apturētais lēmums ir normatīvs akts, jo likuma "Par pašvaldībām" 49. pants paredz ministra tiesības apturēt pašvaldības domes izdotos "saistošos noteikumus vai citus normatīvos aktus". Ja ministrs ir apturējis tādu pašvaldības lēmumu, kas nav normatīvs akts, tad viņš ir rīkojies *ultra vires* un līdz ar to šādu ministra lēmumu Satversmes tiesa atceļ kā likuma "Par pašvaldībām" 49. pantam neatbilstošu. Taču šajā gadījumā Satversmes tiesas sprieduma motīvu daļā jau pēc tam, kad sākta analīze par likuma "Par pašvaldībām" 49. panta saturu un to, vai domes lēmums par deputātu ievēlēšanu komitejās ir vai nav normatīvs akts, pēkšņi ietverts šāds teikums: "Lai noteiktu, kāda veida akts ir lēmums par pašvaldības domes pastāvīgo komiteju izveidošanu un to sastāva noteikšanu, Satversmes tiesa visupirms noskaidros pašvaldības deputāta tiesisko statusu, domes un tās komiteju izveidošanas kārtību." Pašvaldības domes deputāta tiesiskajam statusam taču nav nekāda sakara ar to, vai lēmums par deputātu ievēlēšanu komitejā ir vai nav normatīvs akts. Arī Satversmes tiesa vēlāk sprieduma 22. punktā visnotaļ īsi, bet pareizi norāda, ka domes lēmums par deputātu ievēlēšanu komitejā ir individuāls tiesību akts, taču šī secinājuma izdarīšanai netiek izmantots (un arī nav vajadzīgs) nekas no spriedumā ietvertajām pārdomām par deputātu tiesisko statusu. Tātad pirmā sprieduma kļūda ir lieku, lietas iznākumam nebūtisku jautājumu analīze, kas turklāt veido diezgan lielu daļu no sprieduma teksta. Savukārt lietas iznākumam nebūtisko jautājumu izklāstā ietverti vairāki neprecīzi apsvērumi, kuri vērsti uz to, lai iezīmētu šķietamu problemātiku domes deputāta tiesību aizsardzībā.

Satversmes tiesas sprieduma 19. punktā ir ietverta pareiza, bet lietas iznākumam nevajadzīga tēze par to, ka pašvaldības domes deputātam ir t. s. brīvās pārstāvības mandāts. Spriedumā pareizi skaidrots, ka "pašvaldības domes deputāts pārstāv attiecīgās teritorijas iedzīvotājus kā kopumu, nevis atsevišķu iedzīvotāju individuālās intereses". Brīvais pārstāvības mandāts nozīmē, ka vēlētajiem nav tiesību atsaukt atsevišķus deputātus. Tieši tāda ir brīvā pārstāvības mandāta izpratne konstitucionālajās tiesībās.<sup>12</sup> Taču tālāk spriedumā brīvās pārstāvības mandātam piedēvētas arī tādas sekas, kas no tā neizriet: "Taču atbilstoši brīvā pārstāvības mandāta principam deputāts neatrodas dienesta attiecībās ar pašvaldību un nav īpaši pakļauts pašvaldībai. Deputāta īpašo tiesisko statusu noteic no deputāta brīvā pārstāvības mandāta principa izrietošās tiesības un pienākumi" (sprieduma 19. punkts). Savukārt sprieduma 25.5. punktā rakstīts šādi: "Deputāts, pildot amata pienākumus, savas tiesības neīsteno arī kā privātpersona, jo deputāta statuss un tam piederīgais tiesību un pienākumu kopums ir publiski tiesisks, tādēļ pašvaldības domes un tās institūciju pieņemtie individuālie lēmumi, kas skar deputāta subjektīvo publisko tiesību īstenošanu, nav nedz administratīvie akti, nedz faktiskā rīcība. Tomēr pašvaldības deputāta strīds ar

<sup>12</sup> Satversmē brīvais pārstāvības mandāts ir nostiprināts Satversmes 14. panta otrajā daļā. Plašāk par brīvās pārstāvības mandātu sk.: Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 83. lpp.; Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 252.–253. lpp.

pašvaldības domi vai tās orgānu ir publiski tiesisks strīds par konkrēta deputāta subjektīvo publisko tiesību izmantošanu un izriet no pašvaldības domes vai tās orgāna rīcības izpildu varas sfērā. Lai arī pašvaldības deputāts pilda publiski tiesisku amatu, deputāta subjektīvo tiesību aizsardzības labad viņa tiesiskais statuss administratīvajā procesā tiesā ir pielīdzināms privātpersonas statusam.”

No sprieduma nav saprotams, ko nozīmē frāze, ka deputāts neatrodas dienesta attiecībās ar pašvaldību. Ja šī frāze ir lietota Satversmes 101. pantā lietotā jēdziena “valsts dienests” nozīmē, tad viņa ir nepareiza (sk. šā raksta 1. nodaļu). Pašvaldības domes deputāts ir pašvaldībā nodarbināta persona. Pašvaldības domes deputāti, Saeimas deputāti, kā arī citas ar politiskiem lēmumiem ievēlētās personas ietilpst t. s. īpašo amata attiecību grupā – tās ir nodarbinātības attiecības, kuras nav nedz darba tiesiskās attiecības, nedz valsts dienesta attiecības (šaurākā nozīmē). “Īpašo amata attiecības ir tādas nodarbinātības attiecības, kas rodas tikai no fakta, ka persona ir ievēlēta (iecelta, apstiprināta) amatā ar politisku lēmumu. [...] Šo amatpersonu tiesības un pienākumus individuāls tiesību akts neregulē – viņām nav ne darba līguma, ne amata apraksta.”<sup>13</sup> Taču arī šajā grupā esošās personas ir nodarbinātas – viņām ir no likuma izrietoši pienākumi, par kuru izpildi tiek saņemta atlīdzība. Šādā kontekstā pašvaldības domes deputāta kā atvasinātas publiskas personas nodarbinātā statuss neatšķiras no citām šajā nodarbinātības grupā ietilpstošām personām, piemēram, Latvijas Bankas padomes locekļiem, Valsts kontroles padomes locekļiem, Saeimas deputātiem u. c. Arī šo personu kā valsts varas institūcijās nodarbinātu personu statusu aizsargā Satversmes 101. pants un viņu statusu ietekmējošie lēmumi, tostarp citi no nodarbinātības attiecībām izrietoši lēmumi (par pabalstiem, kompensācijām utt.) var būt administratīvi akti un līdz ar to pakļauti administratīvo tiesu kontrolei. Arī iepriekšējā rindkopā citētajā sprieduma 25.5. punktā ietvertā norāde, ka deputāts, pildot amata pienākumus, savas tiesības neīsteno kā privātpersona, neizslēdz iespēju, ka attiecībā uz deputātu pieņemts lēmums, kas maina viņa statusu vai būtiski ierobežo viņa cilvēktiesības, tostarp Satversmes 101. pantā ietvertās cilvēktiesības, ir administratīvs akts. Līdz ar to šajā Satversmes tiesas spriedumā ietvertais secinājums, ka pašvaldības domes deputāta statusu vai būtiski cilvēktiesības ierobežojoši lēmumi nav administratīvi akti, ir nepareizs. Līdz ar to arī nevajadzīgs un mākslots ir spriedumā ietvertais secinājums, ka “deputāta subjektīvo tiesību aizsardzības labad viņa tiesiskais statuss administratīvajā procesā tiesā ir pielīdzināms privātpersonas statusam”. Šāda pielīdzināšana nav nepieciešama, viņa jau ir nostiprināta administratīvajā akta definīcijā.

Administratīvajā akta definīcijā ir skaidrots, ka administratīvs akts attiecībā uz amatpersonu ir tikai tāds lēmums, kas maina šīs personas statusu vai būtiski ierobežo tās cilvēktiesības. Taču Satversmes tiesas spriedumā ietvertā “pielīdzināšanas” ideja neietver nekādu atrunu par to, kuras no deputāta tiesībām ir un kuras nav aizstāvas administratīvajā procesa likumā, radot iespaidu, ka deputāts var sūdzēties par jebkuru tiesību aizskārums. Taču šāda pieeja nonāktu pretrunā ar varas dalīšanas principu, saskaņā ar kuru tiesa nejaucas valsts pārvaldes iekšējās norisēs. Administratīvajās tiesās jau ir parādījušies dīvaini nolēmumi lietās, kurās deputāti sūdzējušies par to, ka viņi nav ievēlēti domes

<sup>13</sup> Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. 2016, 171. lpp.

veidotās institūcijās<sup>14</sup> vai ka viņiem netiek nodrošināta iespēja publicēt savu viedokli pašvaldības mājaslapā.<sup>15</sup> Šā raksta apjoms neļauj šeit ietvert kritiku arī par šiem nolēmumiem.

Taču pats pārsteidzošākais jau tā juridiski liekajā un dažviet nepamatotajā sprieduma argumentācijā ir apstākļi, ka Satversmes tiesas “jaunradītais” deputāta tiesību aizsardzības modelis ir attīstīts lietā, kurā tam nav nekādas nozīmes. Lietas pamatjautājums bija par to, vai pašvaldība ir ievērojusi likuma “Par pašvaldībām” 54. panta pirmajā daļā noteikto: “Katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības pārstāvju skaitu komitejā nosaka iespēju robežās proporcionāli no katras politiskās partijas vai vēlētāju apvienības ievēlēto deputātu skaitam.” Kamēr vien deputāts ir ievēlēts kādā komitejā, viņam nav no likuma izrietošas subjektīvās tiesības prasīt proporcionalitātes ievērošanu. Proti, proporcionalitātes neievērošana nekādi nevar skart atsevišķa deputāta subjektīvās tiesības. Līdz ar to jautājums par šo tiesību aizstāvību administratīvā procesa kārtībā vispār nevar būt aktuāls.

### **Saeimas deputāta statuss un Satversmes tiesas sprieduma kritika**

Svarīgas atziņas par Satversmes 101. panta nozīmi attiecībā uz Saeimas deputātiem ir ietvertas Satversmes tiesas 2019. gada 23. decembra spriedumā lietā Nr. 2019-08-01.<sup>16</sup> Lieta tika ierosināta pēc Saeimas deputāta konstitucionālās sūdzības, kurā cita starpā bija lūgts atzīt par neatbilstošu Satversmes 101. pantam Saeimas kārtības ruļļa normas, kuras paredzēja būtiskus amata pilnvaru ierobežojumus<sup>17</sup> deputātam, pret kuru uzsākta kriminālvajāšana. Satversmes tiesa šajā lietā pamatoti atzina, ka apstrīdētās Saeimas kārtības ruļļa normas ierobežo Satversmes 101. pantā minētās tiesības pildīt valsts dienestu. Satversmes tiesas spriedumā rakstīts šādi: “Satversmes 101. pants garantē ikvienam Latvijas pilsonim tiesības Saeimas vēlēšanu likumā noteiktajā kārtībā piedalīties Saeimas vēlēšanās un tādējādi rada priekšnoteikumus tam, lai pilsonis varētu piedalīties valsts darbībā. [...] Satversmes 101. pants piešķir tiesības arī būt pieņemtam par deputāta kandidātu un balotēties vēlēšanās. Ja persona ir ievēlēta Saeimā, tad Satversmes 101. pants attiecināms arī uz tiesībām pildīt deputāta amatu. [...] Satversmes 101. pants paredz personai tiesības ne tikai piedalīties Saeimas vēlēšanās, bet arī tiesības ievēlēšanas gadījumā pildīt deputāta amatu bez tādas ierobežošanas šā amata funkciju izpildē, kas būtu pretēja vispārējiem tiesību principiem un Satversmē noteiktajām tiesībām” (sprieduma 10. punkts). Tiktāl Satversmes tiesas sprieduma tēzes par Satversmes 101. panta saturu, kā arī secinājums par apstrīdēto normu neatbilstību Satversmei iebildumus nerada.

<sup>14</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 13.02.2019. lēmums lietā Nr. SKA-1023/2019. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/5744>.

<sup>15</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 27.11.2018. lēmums lietā Nr. SKA-888/2019. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/5656>.

<sup>16</sup> Satversmes tiesas 23.12.2019. spriedums lietā Nr. 2019-08-01. Latvijas Vēstnesis, 2019, Nr. 258.

<sup>17</sup> Viena no apstrīdētajām normām bija Saeimas kārtības ruļļa 17. panta otrās daļas pirmais teikums: “Ja Saeima piekrīt kriminālvajāšanas uzsākšanai pret Saeimas locekli, attiecīgais Saeimas loceklis zaudē tiesības piedalīties Saeimas un tās komisiju, kā arī citu to institūciju sēdēs, kurās Saeima viņu ir ievēlējusi vai apstiprinājusi, līdz kriminālvajāšanas izbeigšanai vai līdz brīdim, kad stājas spēkā notiesājais tiesas spriedums.”

Taču tālākajās sprieduma rindkopās, gluži kā iepriekšējā raksta nodaļā analizētajā spriedumā, ir ietvertas lietas iznākumam nevajadzīgas un apšaubāmas tēzes. Pēc pareiza secinājuma, ka Saeimā ievēlētai personai "Satversmes 101. pants piešķir tiesības piedalīties Saeimas darbā deputāta statusā", Satversmes tiesa pēkšņi sāk analizēt Satversmes 101. pantu kopsakarā ar Satversmes 5. pantu, kurš noteic: "Saeima sastāv no simts tautas priekšstāvjiem." Šī norma visupirms noteic Saeimas sastāvu (100 deputāti), un tajā ietvertais jēdziens "tautas priekšstāvji" kopsakarā ar Satversmes 14. panta otro daļu ("Vēlētāji nevar atsaukt atsevišķus Saeimas locekļus") tiešām atspoguļo t. s. deputāta brīvo mandātu – deputāts pārstāv visu tautu, nevis attiecīgo vēlēšanu apgabalu vai kandidātu sarakstu, no kura ievēlēts, tādēļ viņš vismaz juridiski nav saistīts nedz ar vēlētāju, nedz politiskās partijas vai citu personu gribu un viņu nevar atsaukt no amata. Taču Satversmes 5. pants nav "atslēgas norma", no kuras izrietētu kaut kāds īpašs Saeimas deputāta statuss – Saeimas deputāta statuss Satversmē nav reducējams tikai uz vienu Satversmes pantu. Turklāt arī šajā Satversmes tiesas spriedumā brīvajam pārstāvības mandātam piešķirta tāda nozīme, kas no tā nekad nav izrietējusi. Proti, no šā principa ir atvasinātas tiesības "piedalīties Saeimas darbā, Saeimas un tās komisiju sēdēs, izsakoties un balsojot tajās, izmantojot iesnieguma, iniciatīvas un jautājumu uzdošanas tiesības u. tml., kā arī tiesības pašorganizēties ar citiem deputātiem (piemēram, frakcijās)" (sprieduma 11. punkts). Daļa no šīm tiesībām izriet no Satversmes (piemēram, par jautājumiem un likumdošanas iniciatīvas tiesībām), daļa – no Saeimas kārtības ruļļa. Var piekrist, ka spriedumā minētās tiesības ir ļoti būtiskas deputāta darbā, taču ne tam, ka tās izriet no Satversmes 5. panta un vēl jo vairāk – no brīvā pārstāvības mandāta.

Lietas iznākumam nevajadzīgas un nepilnīgas ir arī sprieduma 12. punktā ietvertās pārdomas par deputāta tiesību aizsardzības mehānismu. Jāatgādina lasītājam, ka šajā lietā deputāts iesniedza konstitucionālo sūdzību par Saeimas kārtības ruļli ietvertas normas atbilstību Satversmes 92. un 101. pantam, tātad pieteikumu, kas saskaņā ar Satversmes tiesas likumu nepārprotami ir Satversmes tiesas kompetencē. Šis nav pirmais gadījums, kad konstitucionālu institūciju amatpersonas ir iesniegušas Satversmes tiesā konstitucionālo sūdzību – Satversmes tiesa jau iepriekš ir skatījusi konstitucionālās sūdzības, kuras iesnieguši tiesneši, taču šajās lietās pārdomas par šo personu tiesību aizsardzības iespējām nav ietvertas.<sup>18</sup> Sprieduma 12. punktā pareizi secināts, ka, "īstenojot Saeimas deputāta amatam piederīgās tiesības un izmantojot amata pilnvaras, Saeimas deputāts pilda publiski tiesiskas funkcijas un nerīkojas privātpersonas statusā. Tomēr vienlaikus Saeimas deputāti bauda arī pamattiesības, kuras atsevišķos gadījumos var pārkāpties ar amata pilnvarām". Taču tālāk spriedumā norādīts: "Likumdevējs jau ir izšķīries par atbilstošas kompetences piešķiršanu Satversmes tiesai, lai tā varētu izskatīt strīdus starp atsevišķiem konstitucionālajiem valsts varas orgāniem vai to daļām, bet likumos nav noteicis tiesību aizsardzības līdzekli, ar kuru atsevišķs Saeimas deputāts – konstitucionāla valsts varas orgāna daļa – varētu aizsargāt sava amata pilnvaras to aizskāruma gadījumā. Satversmes tiesa atzīst, ka pašlaik ir pieļaujama atsevišķa konstitucionālā valsts varas orgāna vai tā daļas tiesību aizsardzības mehānisma nepilnību novēršana

<sup>18</sup> Sk., piemēram: Satversmes tiesas 10.05.2013. spriedums lietā Nr. 2012-16-01. Latvijas Vēstnesis, 2013, Nr. 90; Satversmes tiesas 22.06.2010. spriedums lietā Nr. 2009-111-01. Latvijas Vēstnesis, 2010, Nr. 199.



ar konstitucionālo sūdzību, kura pēc savas būtības un procesuālajiem priekšnoteikumiem ir vistuvākais tiesību aizsardzības līdzeklis, vēl jo vairāk tādēļ, ka Satversmes 101. pants un 5. pants, kā jau tika norādīts iepriekš, ir savstarpēji cieši saistīti.” Galvenais Satversmes tiesas arguments, kas minēts tajā pašā sprieduma punktā, ir šāds: “Tiesiskas valsts princips prasa efektīvu aizskarto tiesību aizsardzības mehānismu. Ar tiesiskas valsts principu nav savienojama situācija, kurā tiesību aizsardzība izpaliktu tādēļ, ka nav atbilstoša procesuāla tiesību aizsardzības līdzekļa.” Šī tēze turpmāk minēto apsvērumu dēļ ir pārāk vispārīga un neprecīza.

No Satversmes 92. panta nepārprotami izriet valsts pienākums nodrošināt privātpersonai efektīvus tiesību aizsardzības mehānismus. Arī Satversmes 101. pantā minēto tiesību aizsardzības mehānismi pastāv – tiesību normas, kuras ierobežo Satversmes 101. pantā ietvertās tiesības, aizskartā persona var apstrīdēt Satversmes tiesā, bet individuālus lēmumus, kas skar šo tiesību kodolu vai citādi būtiski ierobežo citas cilvēktiesības, – administratīvajā tiesā. Taču apstākļi, ka konstitucionāla orgāna, citu valsts institūciju vai amatpersonu darbību reglamentē tiesību normas, automātiski nenozīmē, ka jānodrošina šo strīdu risināšanas mehānismi. Daudzas tiesību normas, kas regulē valsts institūciju darbību, regulē šo institūciju iekšējo darbību. Arī Saeimas kārtības rulli ietvertās normas ir vērstas uz parlamenta iekšējā darba organizāciju, kārtības un paredzamības nodrošināšanu. Nav šaubu, ka šo normu pārkāpumiem dažreiz var būt arī juridiskas sekas, taču šāda veida procesuāli pārkāpumi parasti ir juridiski izvērtējami tikai tiktāl, ciktāl tie skar gala rezultātā pieņemto lēmumu. Piemēram, Saeimas kārtības rullis paredz detalizētus nosacījumus, kādā notiek runas Saeimas sēdē. Saeimas sēdes vadītājs dod gan atļauju runāt Saeimas sēdē (Saeimas kārtības ruļļa 56. panta pirmā daļa), gan var pārtraukt runātāju (Saeimas kārtības ruļļa 73. pants). Taču sēdes vadītāja nesaskaņas ar deputātu par Saeimas kārtības ruļļa normu neievērošanu ir Saeimas iekšējās organizācijas jautājums. Strīdi bieži notiek arī komisijās, piemēram, par to, ka komisijas locekļu vairākums lemj noteikt darba reglamentu, ierobežojot debašu ilgumu, vai aizliedz deputātam ierakstīt komisijas sēdi ar videokameru. Šāda veida strīdi neskar deputāta statusu un arī būtiski neierobežo cilvēktiesības, tādēļ nav risināmi administratīvā procesa kārtībā. Vēl jo vairāk – to risināšana pat nebūtu lietderīga arī Satversmes tiesā.

Saeimā, Ministru kabinetā, pašvaldību domēs strīdi par šo institūciju locekļu tiesībām un procesuālo normu ievērošanu ir ierasti. Saeimā diezgan bieži sēžu laikā rodas domstarpības par vienas vai otras Saeimas kārtības ruļļa normas ievērošanu, un parasti šiem strīdiem ir islaicīgs raksturs. Tie ir raksturīgi politiski izšķirošos brīžos, taču šo strīdu aktualitāte parasti ātri pāriet. Pat pieņemot, ka atsevišķam deputātam Satversmes tiesas likums paredzētu tiesības iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā par jebkuru Saeimas vai to struktūrvienību lēmumu, kas skar deputātu un viņam liekas prettiesisks, šo tiesību aizsardzība tiesā parasti būtu neefektīva. Atšķirībā no vairuma sporta sacikšu, tiesa nevar strīdu izskatīt piecu minūšu laikā pēc tā rašanās. Parasti lieta tiks izskatīta pēc vairākiem mēnešiem, iespējams, pat pēc tam, kad attiecīgās amatpersonas pilnvaru laiks būs beidzies. Savukārt tiesas procesa iznākums parasti būs konstatējums, ka apstrīdētais lēmums vai rīcība bija vai nebija prettiesiska. Taču tālākās sekas šādiem konstatējumiem, visticamāk, nebūs.

Zināma nenoteiktība jautājumā par deputātu tiesību aizsardzības mehānismiem ir neizbēgama. Administratīvā procesa likuma 1. pantā ietvertā administratīvā akta definīcija attiecībā uz amatpersonām ietver kritēriju “būtiski ierobežo cilvēktiesības”. Kā rāda tiesu prakse lietās par citām amatpersonām (piemēram, ierēdņiem), kritērijs “būtiski” ne vienmēr ir viennozīmīgs un ietver arī tiesas vērtējumu par cilvēktiesību aizskāruma nozīmīgumu. Ir skaidrs, ka likumdošanas procesa ietvaros pieņemtie lēmumi un rīcība nekādā ziņā nebūtu uzskatāmi par administratīviem aktiem, jo tie neatbilst citai administratīvā akta pazīmei (publisko tiesību valsts pārvaldes jomā).

Debatei par to, vai esošie Saeimas deputātu tiesību aizsardzības mehānismi ir pietiekami un vai tos vajadzētu pilnveidot, nav viennozīmīga, iepriekš paredzama iznākuma. Līdz šim administratīvā tiesa pēc būtības nav skatījusi nevienu Saeimas deputāta pieteikumu par iespējamu deputāta tiesību ierobežojumu. Savukārt Satversmes tiesa ne reizi likumdošanas procesā nav konstatējusi tādas Saeimas deputāta tiesību ierobežojumus, kas būtu devuši pamatu konstatēt likuma atcelšanai būtisku procesuālu pārkāpumu. Tas apliecina, ka vismaz šobrīd jautājumam par Saeimas deputātu tiesību aizsardzības līdzekļiem ir hipotētisks raksturs.

## Kopsavilkums

1. Pašvaldības domes un Saeimas deputāta amats ietilpst Satversmes 101. panta jēdzienā “valsts dienests”. Satversmes 101. pants aizsargā valsts dienestā esošas personas tiesības pildīt attiecīgo amatu, taču ne vairs tās tiesiskās attiecības, kas rodas saistībā ar attiecīgajā amatā ietilpstošo funkciju realizēšanu.
2. Ja Saeimas deputāta vai pašvaldības domes deputāta Satversmes 101. pantā paredzētās tiesības aizskar individuāls lēmums, tad šāds lēmums var būt administratīvs akts, ja vien tas maina attiecīgās amatpersonas statusu (un nav politisks lēmums) vai būtiski ierobežo cilvēktiesības. Satversmes tiesas 2018. gada 29. jūnijā spriedumā izteiktais secinājums, ka domes un tās institūciju pieņemtie individuālie lēmumi, kas skar deputāta subjektīvās publiskās tiesības, nav administratīvi akti, ir kļūdaini.
3. Lēmumi, kas nemaina deputāta statusu vai būtiski neierobežo cilvēktiesības, nav administratīvi akti, tie ir iekšēji lēmumi un saskaņā ar varas dalīšanas principu nav pakļauti tiesu varas kontrolei.