

PARLAMENTĀRĀS KONTROLES NOZĪME PAMATTIESĪBU AIZSARDZĪBĀ

SIGNIFICANCE OF PARLIAMENTARY CONTROL IN PROTECTION OF BASIC RIGHTS

Aleksandrs Kužņecovs, *Mg. iur.*

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes doktorants

Summary

Parliament's role in promoting of human rights cannot be overlooked either historically, or today. Parliaments were the first institutions, which started to promote human rights, especially at the era when judiciaries were appointed by the monarch and executives were fully controlled by royalty. Nowadays, human rights protection is predominantly entrusted to the judiciary, which by enjoying independence from executive power, holds the main safeguard position in promotion of human rights. However, the role of parliaments in protection of human rights should not be underestimated. First and foremost, parliamentarians are those in power who can be proactive in human rights protection not just within the legislative powers, but also in executing parliamentary control over the public administration. Courts are authorised to adjudicate individual cases only on the basis of action of individual, whilst parliaments can tackle systemic violations of human rights by means of parliamentary control, which can be addressed towards local authorities, as well as high-level officials of the executive power. Moreover, parliaments have extensive discretion in evaluating the actions of governmental officials, which can manifest itself as a removal of official from the position, executing parliamentary inquiry or even performing legislative parliamentary control.

Atslēgvārdi: parlaments, parlamentārā kontrole, pamattiesības, likumdošana, ombuds

Keywords: parliament, parliamentary control, basic rights, legislation, ombudsman

Ievads

Pamattiesību konceptuālā attīstība konstitucionālās tiesībās vēsturiski notikusi kopā ar konstitucionālisma attīstību, kuras mērķis ir noteikt valsts varas realizēšanas tiesiskus rāmjus. Vēsturiski parlamentārieši bija pirmie, kuri ieviesa pamattiesības normatīvajā regulējumā monarhisma laikmetā. Mūsdienās pamattiesību aizsardzība nacionālā līmenī primāri ir uzticēta tiesu varai un konstitucionālām tiesām. Tomēr ir jānorāda, ka parlamenta ietekme uz pamattiesību aizstāvību un ievērošanu, kā arī uz to attīstību nezaudēja savu aktualitāti. Tieši parlaments ievieš pamattiesību standartus nacionālajā tiesību tvērumā, pieņemot likumus vai ratificējot starptautiskus līgumus. Parlamenta uzraudzības pilnvaras jeb parlamentārā kontrole ir īpaši

aktuāla mūsdienu apstākļos, kad pamattiesību aizsardzības standarti primāri izriet no starptautiskiem līgumiem, pārnacionālo organizāciju tiesību aktiem un starptautisko tiesu judikatūras.

1. Pamattiesību aizsardzība parlamenta darbā. Vispārīgs raksturojums

Lai arī likumdošana uzskatāma par katra parlamenta pamatfunkciju, mūsdienu apstākļos par parlamenta pamatdarbību ir kļuvusi parlamentārā kontrole.¹ Piemēram, 13. Saeimas darbības laikā tika iesniegti 1520 likumprojekti, no kuriem 953 iesniedza Ministru kabinets, un tikai divi no tiem bija noraidīti.² Ministru kabinetam ir ievērojama kapacitāte, kura ļauj ātrāk izstrādāt likumprojektus, kā arī parlamentārai iekārtai raksturīga likumdevējvaras un izpildvaras sintēze nodrošina, ka Ministru kabineta iesniegtie likumprojekti ir saskaņoti ar parlamentārā vairākuma politisko gribu. Šādos apstākļos tieši parlamentārā kontrole ir kļuvusi par mūsdienu parlamenta pamatdarbību, jo vien ar likumu pieņemšanu parlamenta funkcijas nevar būt aprobežotas un ir nepieciešama atbilstoša likuma izpildes pēckontrole. Ar parlamentāro kontroli pār citu valsts varas orgānu rīcību tiek novērstas darbības, kas ir pretrunā ar parlamentārā vairākuma politisko nostāju, kā arī citu valsts varas orgānu prettiesiskās darbības.

Pamattiesību ievērošana un aizsardzība ir ikkatras valsts institūcijas pienākums neatkarīgi no konkrētās institūcijas darbības specifikas. Atsvaru un līdzsvaru sistēmā katram valsts varas orgānam ir ne tikai jāraugās uz to, vai cits valsts varas orgāns neuzurpē visas valstiskās funkcijas, bet arī jāpārtrauga, vai citas valsts institūcijas īsteno savas funkcijas pienācīgā kārtā un atbilstoši tiesību normu prasībām, tai skaitā, vai tiek ievērotas individu pamattiesības. Konkrēti parlamentam ir īpaša loma līdzsvaru un atsvāru sistēmā. Parlamentam kā tautas gribas pāudējam valsts varas orgānu sistēmā ir jāraugās, vai tiesu vara, un jo īpaši izpildvara, ievēro un aizstāv pamattiesības.

Apvienoto Nāciju Organizācijas (turpmāk – ANO) augstais cilvēktiesību komisārs ikgadējā ziņojumā ANO Ģenerālajai asamblejai 2018. gadā norādījis, ka parlamenti ir nacionālo pamattiesību aizsardzības stūrakmeņi. Tieši parlamenta prerogatīva pārraudzīt pamattiesību ievērošanu valsts darbā tika izcelta kā viena no pilnvērtīgas pamattiesību aizsardzības sistēmas sastāvdaļām.³ Līdz ar to parlamentārā kontrolē ir būtisks pamattiesību aizsardzības mehānisms. Atbilstoši vairākiem pētījumiem demokrātijas kvalitāte ir tieši atkarīga no parlamentārās kontroles kapacitātes un kvalitātes,⁴ kas liecina par parlamentārās kontroles nozīmi pamattiesību aizsardzībā.

¹ Grigilio E. Parliamentary Oversight of the Executive. Tools and Procedures in Europe. Hart: Oxford, 2020, p. 4.

² 13. Saeimas likumdošanas statistika, https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS2_DK.nsf/StatisticsSheet?ReadForm&statkey=Slv13113 [aplūkots 19.04.2023.].

³ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 17 May 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/135/75/PDF/G1813575.pdf?OpenElement> [aplūkots 19.04.2023.].

⁴ Pelizzo R., Stapenhurs F. Parliamentary Oversight Tool. A comparative analysis. Routledge: New York, 2012, p. 58.

Vērā ņemams arī apstākļi, ka atšķirībā no tiesām parlaments pamattiesību aizsardzībā var rīkoties proaktīvi, tas ļauj novērst sistemātisku pamattiesību neievērošanu ar parlamentārās kontroles mehānismu palīdzību.

2. Pamattiesību aizsardzība ikdienas parlamenta darbā

Parlamentārā kontrole var izpausties daudzējādi, tas ir atkarīgs no katras konkrētās valsts konstitucionālās iekārtas. Atbilstoši Latvijas konstitucionālo tiesību doktrīnā paustajam parlamentārā kontrole var būt definēta kā tiesisku pasākumu kopums, ko savas kompetences ievaros *ex officio* vai izmantojot rīcības brīvību tieši vai netieši isteno parlaments attiecībā uz izpildvaras institūcijām, lai ietekmētu to darbību sev vēlamā virzienā.⁵

Satversmes 27. pants paredz tādus klasiskus parlamentārās kontroles līdzekļus kā jautājumi un pieprasījumi. Jautājumi primāri ir vērsti uz informācijas iegūšanu no izpildvaras augstākām amatpersonām. Tas nodrošina parlamentāriešiem piekļuvi informācijai par pamattiesību aizsardzības līmeni, kā arī ļauj iegūt papildu informāciju, ja Saeimas deputātiem ir zināmi fakti, kas pirmšķietami var liecināt par pamattiesību nepienācīgu respektēšanas līmeni valsts pārvaldes darbā. Pieprasījumi savukārt vairāk vērsti uz izpildvaras atskaitīšanas pienākumu.⁶ Attiecīgi Saeimas deputātiem ir iespēja iegūt nepieciešamu informāciju par pamattiesību aizsardzības līmeni valsts pārvaldē.

Cits klasisks parlamentārās kontroles līdzeklis ir parlamentāro komisiju realizējamā pārraudzība. Neskatoties uz to, ka komisiju darbību klasiski saista ar likumdošanas procesu, komisiju īstenojamā uzraudzība par izpildvaras institūciju darbību ir viena no būtiskākajām komisiju funkcijām.⁷

Zīmīgi, ka saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 149. panta pirmās daļas 4. punktu viena no Saeimas pastāvīgām komisijām ir Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisija, kuras darbība ir vēsta uz pamattiesību ievērošanas pārraudzību valsts pārvaldē. Tomēr jānorāda, ka atbilstoši Satversmes 25. panta otrajam teikumam Saeimas komisijām ir tiesības pieprasīt savai darbībai vajadzīgās ziņas un paskaidrojumus no atsevišķiem ministriem un pašvaldības iestādēm, kā arī uzaicināt savās sēdēs dot paskaidrojumus attiecīgo ministriju un pašvaldības iestāžu atbildīgos priekšstāvjus. Tas nozīmē, ka Satversmes 25. pants paredz visu Saeimas komisiju pilnvaras realizēt parlamentāro kontroli pār izpildvaras darbību neatkarīgi no konkrētās komisijas specializācijas.

Minētie ikdienas Saeimas parlamentārās kontroles līdzekļi ir vērsti uz informācijas iegūšanu no izpildvaras iestādēm, kam ir īpaša nozīme, jo, saņemot informāciju par potenciālo pamattiesību neievērošanu valsts pārvaldē, parlamentārieši var apsvērt citu parlamentārās kontroles līdzekļu izmantošanu. Piemēram, ja pamattiesību neievērošana ir sistemātiska un, Saeimas ieskatā, par to ir atbildīga izpildvaras augstākā

⁵ Pleps J., Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 59. lpp.

⁶ Tomēr jānorāda, ka pašreizējā konstitucionālā prakse Latvijas politiskajā sistēmā faktiski paralizē pieprasījuma institūta izmantošanu.

⁷ Kusiņš G. Latvijas parlamentārisma apskats. Rīga: Latvijas Republikas Saeima, 2016, 73. lpp.

amatpersona jeb ministru prezidents vai ministri, tad Saeima var izteikt neuzticību ministru prezidentam vai ministram Satversmes 59. panta noteiktā kārtībā. Savukārt, ja parlamentārieši uzskata, ka ir nepieciešama padziļinātā izmeklēšana, tad pastāv iespēja izveidot parlamentārās izmeklēšanas komisiju Satversmes 26. panta paredzētajā kārtībā un īstenot izmeklēšanu.

Visbeidzot, ir jānorāda, ka Saeimas deputāti *ex officio* piedalās vairāku valsts iestāžu darbībā, nodrošinot parlamentāro kontroli atsevišķās jomās. Piemēram, Tieslietu padomes sastāvā piedalās Saeimas Juridiskās komisijas priekšsēdētājs, Nacionālās drošības padomes sastāvā ir Saeimas priekšsēdētājs, Saeimas Nacionālās drošības komisijas priekšsēdētājs un Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas priekšsēdētājs. Tas ļauj efektīvāk pārraudzīt pamattiesību ievērošanu valsts pārvaldē un attiecīgi būt informētiem par valsts pārvaldes darbības efektivitāti, tai skaitā par pamattiesību ievērošanu.

3. Netiešā parlamentārā kontrole

Konstitucionālo tiesību literatūrā izšķir tiešo un netiešo parlamentāro kontroli.⁸ Klasiski tiek uzskatīts, ka parlamentāro kontroli īsteno paši parlamentārieši, uzdodot jautājumu citiem valsts varas orgānu pārstāvjiem, veicot parlamentāro izmeklēšanu, realizējot uzraudzību komisiju darbā u. c. Taču parlamentāro kontroli var īstenot arī parlamenta ieceltās specializētās institūcijas, kuru pamatuzdevums ir realizēt pārraudzību pār publiskās varas darbību, kas arī ir uzskatāma par netiešo parlamentāro kontroli.

Viens no spilgtākajiem netiešiem parlamentārās kontroles piemēriem ir parlamentārais ombuds. Ombuda institūts ir paredzēts vairāku Eiropas valstu tiesiskajā regulējumā, un, lai arī ombuda tiesiskais statuss un funkcijas mēdz atšķirties atkarībā no katras konkrētās valsts regulējuma īpatnībām, klasiski ombuds ir parlamenta ieceltā amatpersona, kas bauda neatkarību un autonomiju no izpildvaras un kas atskaitās parlamenta priekšā par pamattiesību ievērošanu valsts pārvaldē, kā arī var īstenot pārraudzību saistībā ar pamattiesību ievērošanu un sniegt ieteikumus parlamentam. Līdz ar to ombuda pamatfunkcijas ir kontrole jeb pārraudzība pār valsts pārvaldes darbību, pamattiesību aizsardzība, strīdu risināšana, ieteikumu sniegšana parlamentāriešiem, kā arī sabiedrības informēšanas veicināšana par pamattiesību jautājumiem.⁹

Ar iecelšanu amatā parlaments uztic ombudam realizēt parlamentāro kontroli pār valsts pārvaldi. Atbilstoši ANO Ģenerālās asamblejas 1994. gada 4. marta rezolūcijai Nr. 48/134, kas noteic pamattiesību aizsardzības minimālus standartus, ombuds ir uzskatāms par būtisku pamattiesību aizsardzības līdzekli.¹⁰

Latvijas tiesiskajā regulējumā ombuda funkcijas realizē tiesībsargs, kas atbilstoši Tiesībsarga likumam veicina privātpersonas cilvēktiesību aizsardzību, kā arī izvērtē

⁸ Pleps J., Kuzņecovs A., 2016, 58. lpp.

⁹ Remáč M. Coordinating ombudsmen and the judiciary. A comparative view on the relations between ombudsmen and the judiciary in the Netherlands, England and European Union. Utrecht: Utrecht University, 2014, pp. 3–7.

¹⁰ Atsevišķi būtu jāatzīmē, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksē ombuds nav uzskatāms par efektīvu tiesību aizsardzības līdzekli, jo ombudam nav piešķirtas pilnvaras pieņemt saistošus lēmumus.

un veicina labas pārvaldības principu ievērošanu valsts pārvaldes darbā. Cita būtiska tiesībsarga funkcija ir trūkumu atklāšana tiesību aktos un to piemērošanā, kā arī trūkumu novēršanas veicināšana. Trūkumu novēršana var būt realizēta, vai nu tiesībsargam vēršoties valsts pārvaldē, norādot uz konstatētiem trūkumiem tiesību piemērošanā, vai arī par konstatētiem trūkumiem ziņojot Saeimai. Saeima savukārt ir tiesīga saskaņā ar savu kompetenci realizēt parlamentāro kontroli citā formā vai veikt atbilstošus grozījumus normatīvajā regulējumā.

Attiecīgi ombuda realizējamā uzraudzība ir netieša parlamentārā kontrole, kuru var īstenot vai nu ombuds patstāvīgi, izmantojot savas pilnvaras, vai arī ombudam konstatējot trūkumu normatīvajā regulējumā vai tās piemērošanā un ziņojot par to parlamentam. Otrajā gadījumā process ir līdzīgs tam, kad Saeima iegūst informāciju no izpildvaras amatpersonām, izmantojot jautājumus vai pieprasījumus. Līdz ar to ombuds faktiski atvieglo parlamentāriešu uzraudzību pamattiesību jomā, jo ombuds atbilstoši Latvijas regulējumam, kā arī vairāku citu valsts regulējumam ir specializētā institūcija (vai amatpersona), kurai piemīt pamattiesību aizsardzībā nepieciešamās prasmes un kapacitāte, kas ļauj parlamentāriešiem iegūt kvalificētu vērtējumu par pamattiesību respektēšanu valsts pārvaldes darbībā.

4. Parlamentārā kontrole pār tiesu varu

Latvijas tiesību doktrīnā ir atzīta tiesnešu tiesību ietekme uz normatīvo regulējumu. Tiesnešu tiesības ir tiesneša atrasti un formulēti abstrakti tiesību noteikumi – tiesību normas, kas atrodamas judikatūrā.¹¹ Tiesnešu tiesību saistošs spēks ir saistīts ar tiesu varas pakļautību tiesībām un no tās izrietošā kompetence atklāt tiesību saturu, atrodot tiesību normas un tādējādi pilnveidojot un attīstot likumdevēja formulētās rakstītās tiesības. Tiesnešu tiesību piemērošanas robežas nosaka tiesību sistēmas pamatprincipi, kā arī juridiskās metodes, ar kuru palīdzību tās atrastas un formulētas. Attiecīgi, lai arī tiesu kompetencē nav tiesību normu radīšana, tiesnešu tiesībām ir būtiska ietekme uz tiesas spriešanu.¹²

Likumdevējam, konstatējot normatīvā regulējuma nepilnību, būtu jāizmanto savas pilnvaras likumdošanas jomā, lai šo nepilnību novērstu, savukārt, ja attiecīga nepilnība tiek konstatēta tiesas spriešanas procesā, tiesai, izmantojot juridiskās metodes (tai skaitā arī tiesību tālākveidošanas metodes), ir iespēja panākt, tiesas ieskatā, taisnīgāku rezultātu. Taču pastāv iespēja, ka parlamentārais vairākums ir neapmierināts ar tiesas spriešanas metodoloģiju. Tas var noslēgties ar tiesnešu tiesību parlamentāro kontroli.

¹¹ Sniedzīte G. Tiesnešu tiesību jēdziens, evolūcija un nozīme Latvijas tiesību avotu doktrīnā. Rīga: Latvijas Universitāte, 2010, 248. lpp.

¹² Krūkle G. Likumdošanas un tiesu varas savstarpējā mijiedarbība. Aktīva un pasīva tiesnešu tiesību parlamentārā kontrole. Grām.: Tiesību zinātnes uzdevumi, nozīme un nākotne tiesību sistēmās. LU Juridiskās fakultātes 7. starptautiskās zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2019, 524.–525. lpp.

Judikatūrai un no tās izrietošām tiesnešu tiesībām piemīt legīslatīvā daba, kas nozīmē, ka tai ir būtiskā ietekme uz tiesas spriešanas metodoloģiju.¹³ Procesuālos likumos ir noteikts, ka tiesām, izspriežot lietu, ir jāņem vērā judikatūra, savukārt, ja pirmās instances tiesa vai apelācijas instances tiesa nepiemēro judikatūras atziņas, tai ir jāpamato atkāpšanās no Augstākās tiesas nostiprinātās metodoloģijas. Tiesas neatrodas Saeimas pārraudzībā, līdzīgi kā izpildvaras iestādes. Tiesnešu neatkarības princips, kā arī varas dališanas princips neļauj Saeimai ietekmēt tiesas spriešanu. Tomēr parlaments ir tiesīgs padarīt no tiesnešu tiesībām izrietošus noteikumus par nepiemērojamiem, tos grozot, papildinot vai atceļot pilnībā likumdošanas ceļā.¹⁴ Attiecīgi Saeima var realizēt parlamentāro kontroli arī pār tiesnešu tiesībām, ar to koriģējot tiesību piemērošanas metodoloģiju.

Parlamentāriešu uzskats par “pareizu” tiesību piemērošanas metodoloģiju ir politizēts un var atspoguļot tautas vairākuma uzskatus, kas tomēr var būt pretrunā ar mūsdienu pamattiesību tendencēm. Tajā pašā laikā tieši parlaments ir vispiemērotākā institūcija pamattiesību normu pieņemšanā. Parlamentam, realizējot likumdevējvaru, ir iespēja panākt kompromisu par pamattiesību piemērošanas metodoloģiju. Tā likuma normas tapšanas procesā parlaments var gan izmantot izpildvaras administratīvo resursu, gan arī uzaicināt nevalstiskās organizācijas un atsevišķu sociālo grupu pārstāvjus, ar ko var panākt kompromisu demokrātiskā procesā. Līdz ar to, samērojot vairāku sociālo grupu intereses, parlaments ar politisko aktu var panākt labāku rezultātu pamattiesību aizsardzībā nekā tiesas.

Kopsavilkums

1. Parlamentārā kontrole ir neatņemams pamattiesību veicināšanas un aizsardzības institūts. Ieviešot pamattiesību standartus nacionālā tiesiskajā tvērumā, parlamentāriešiem ir pilnvaras uzraudzīt no tiesību normām izrietošo prasību ievērošanu. Parlamentam piemītošas pilnvaras ļauj proaktīvi reaģēt uz sistemātiskiem pamattiesību aizskārumiem un novērst tos, ietekmējot citus valsts varas orgānus, kas ir efektīvāki par tiesu veikto kontroli, kurai piemīt individuāls raksturs.
2. Tādi klasiskie parlamentārās kontroles līdzekļi kā jautājumu uzdošana, pieprasījumi vai komisiju realizējamā uzraudzība var palīdzēt parlamentāriešiem konstatēt trūkumus pamattiesību ievērošanā citu valsts varas orgānu darbā. Tas savukārt var mudināt parlamentāriešus īstenot tādas parlamentārās kontroles līdzekļus kā neuzticības izteikšana valdībai, parlamentāro izmeklēšanas komisijas izveidošana u. c.

¹³ Krūkle G. Likumdošanas un tiesu varas savstarpējā mijiedarbība. Aktīva un pasīva tiesnešu tiesību parlamentārā kontrole. Grām.: Tiesību zinātnes uzdevumi, nozīme un nākotne tiesību sistēmās. LU Juridiskās fakultātes 7. starptautiskās zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2019, 524.–525. lpp.

¹⁴ Viens no piemēriem ir likuma “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” 2009. gada 1. oktobra grozījumi, ar kuriem Saeima atzina par kļūdainu tiesu pieeju, ar kuru spriedumos lietās par nekustamā īpašuma atsavināšanu tikusi paredzēta ne vien no valsts budžeta izmaksājamā kompensācija, bet arī visi izdevumi, kas rodas kompensācijas saņēmējam, t. sk. nodokļa nomaksa. Likumā ir nepieciešams noteikt, ka uz tiesu sprieduma pamata no valsts budžeta izmaksājamās kompensācijas nav aplikamas ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Ar minētiem likuma grozījumiem ticis ieviests kapitāla pieauguma nodoklis un par kļūdainu tika atzīta tiesu prakses piemērošanas metodoloģija.

3. Attīstoties parlamentārajai kontrolei, tika ieviests vēl viens parlamentārās kontroles paveids – netiešā parlamentārā kontrole. Tās būtība ir parlamenta ieceltās specializētās institūcijas realizējamā pārraudzība pār izpildvaras darbību. Ombuda pamatfunkcija ir pamattiesību ievērošanas veicināšana valsts pārvaldē, kā arī ziņojumu sniegšana parlamentam par konstatētiem pārkāpumiem valsts pārvaldes darbā, tai skaitā saistībā ar pamattiesību ievērošanu.
4. Lai arī parlaments nav tiesīgs iejaukties tiesu spriešanā, konstatējot neatbilstošu tiesu praksi, parlaments var likumdošanas ceļā mainīt tiesnešu izmantojamo tiesību piemērošanas metodoloģiju, ar ko var būt realizēta parlamentārā kontrole pār pamattiesību ievērošanu tiesu varas darbībā.