



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesnešu

Inetas Ziemeles, Sanitas Osipovas un Daigas Rezevskas

ATSEVIŠKĀS DOMAS

Rīgā 2018. gada 4. janvārī

lietā Nr. 2017-03-01

**„Par Izglītības likuma 30. panta ceturtais un sestās daļas, 48. panta
piektās un sestās daļas, 50. panta 5. punkta un 51. panta pirmās daļas
2.¹ punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 100. panta pirmajam
teikumam un 106. panta pirmajam teikumam”**

1. Satversmes tiesa 2017. gada 21. decembrī pieņēma spriedumu lietā Nr. 2017-03-01 „Par Izglītības likuma 30. panta ceturtais un sestās daļas, 48. panta piektās un sestās daļas, 50. panta 5. punkta un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam” (turpmāk – Spriedums) un atzina Izglītības likuma 30. panta ceturto un sesto daļu, 48. panta piekto un sesto daļu, 50. panta 5. punktu un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktu (turpmāk – apstrīdētās normas) par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

Lieta tika ierosināta pēc pieteikuma, kuru iesnieguši divdesmit Saeimas deputāti.

Apstrīdētās normas Izglītības likumā tika iekļautas pakāpeniski. Visupirms ar 2015. gada 18. jūnija likumu „Grozījumi Izglītības likumā” tika grozīta Izglītības likuma 30. panta ceturtais daļa un 48. pants tika papildināts ar piekto daļu (turpmāk – 2015. gada 18. jūnija grozījumi). 2016. gada 23. novembrī Saeima pieņēma likumu „Grozījumi Izglītības likumā”. Tajā ietverta daļa no apstrīdētajām normām. Izglītības likuma 30. pants, kā arī 48. pants tika papildināts ar sesto daļu, bet 50. pants – ar 5. punktu. Saeima grozīja arī 30. panta ceturtais daļas pirmo teikumu un 48. panta piekto daļu, šīs normas papildinot ar vārdiem „tostarp nepārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu”. Turklāt Izglītības likuma 51. panta pirmā daļa tika papildināta ar 2.¹ punktu, nosakot, ka pedagoga vispārīgajos pienākumos izglītošanas procesā ietilpst arī šāds pienākums: „audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus, stiprināt piederību Latvijas Republikai”. Proti, tika nedaudz vairāk atklāts lojalitātes prasību saturs, kā arī noteiktas tiesiskās sekas gadījumam, ja persona, kura strādā par pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju, tiek atzīta par neatbilstošu lojalitātes prasībām (turpmāk – 2016. gada 23. novembra grozījumi). Attiecīgais likumprojekts tika iekļauts likumprojektu „Par valsts budžetu 2017. gadam” pavadošo likumprojektu paketē, atzīts par steidzamu un pieņemts divos lasījumos.

Piekrītam Spriedumā ietvertajām atziņām jautājumā par 2015. gada 18. jūnija grozījumu atbilstību Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam un piekrītam arī Sprieduma nolēmumu daļai tiktāl, ciktāl tā attiecas uz minētajiem grozījumiem. Tomēr nepiekrītam Sprieduma 17. punktā paustajām atziņām, proti, nepiekrītam tam, ka pamattiesību ierobežojums, kas ieviests ar 2016. gada 23. novembra grozījumos ietvertajām apstrīdētajām normām, būtu noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

2. Tātad mēs piekrītam Spriedumā paustajām atziņām par pedagoga nozīmīgo lomu demokrātiskā tiesiskā valstī, audzinot nākamo pilsoniskās sabiedrības paaudzi (*sk. Sprieduma 13. un 18. punktu*). Ievērojot šo īpašo

pedagoga lomu, jāatzīst: tas, ka pedagogiem tiek noteikta prasība ievērot lojalitāti valstij un Satversmē ietvertajiem principiem, atbilst Satversmei. Lojalitātes prasībām ir legītīms mērķis, un nepastāv lojalitātes prasību noteikšanai alternatīvi risinājumi (sk. *Sprieduma 19. punktu*). Tomēr tieši demokrātiskā tiesiskā valstī ir konsekventi jāievēro vispārējie tiesību principi. Tieši konsekventa vispārējo tiesību principu ievērošana visās sabiedrības dzīves jomās nodrošina demokrātiskas tiesiskas valsts spēku ilgtermiņā.

Ikvienam lēmumam, kas attiecas uz valsts un sabiedrības dzīvē nozīmīgu jautājumu, Satversme izvirza noteiktas prasības, kas nodrošina attiecīgā lēmuma pieņemšanu atbilstoši demokrātiskas tiesiskas valsts pamatnormai. Satversmē likumdošanas varas īstenošana ir uzticēta galvenokārt Saeimai. Demokrātiskā tiesiskā valstī likumdošanas varai ir nenovērtējama loma, jo tā ir tiesiskas valsts eksistences pamats (sk.: *Pleps J., Pastars E., Plakane I. Konstitucionālās tiesības, Rīga, 2014, 233. lpp.*). Tādēļ tieši likumdevēja darba kvalitāte nosaka demokrātiskas tiesiskas valsts kvalitāti un spēku. Likumdošanas vara atrodas līdzsvara un atsvara attiecībās ar izpildvaru un tiesu varu. Arī likumdošanas varai jāņem vērā tas, ka varas dalīšanas principa mērķis un jēga ir samazināt “valsts varas bīstamību indivīda brīvībai, panākt varas darbības mērenību, paaugstināt tās lēmumu racionalitātes līmeni” (sk. *Konstitucionālo tiesību komisijas 2011. gada 10. maija viedokļa par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros 18. punktu*). Līdz ar to Saeima, īstenojot likumdošanas tiesības, bauda rīcības brīvību tiktāl, ciktāl netiek pārkāpti vispārējie tiesību principi un citas Satversmes normas (sk. *Satversmes tiesas 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 25.2. punktu*). Satversmes tiesa ir atzinusi, ka demokrātiskā tiesiskā valstī procesam, kurā tiek pieņemts tāds normatīvais akts, kas ierobežo konstitūcijā garantētās pamattiesības, vajadzētu sabiedrībā viest pārliecību, ka pieņemtais akts ir tiesisks. Apstrīdēto normu sagatavošanas un pieņemšanas kontekstā nav pozitīvi vērtējama steiga un tas, ka sabiedrība par attiecīgajiem grozījumiem iepriekš netika informēta. Minētie apstākļi kavē tādas pārliecības izveidošanos sabiedrībā, ka apstrīdēto normu pieņemšanas gaitā nepieciešamība ierobežot

Satversmē garantētās pamattiesības būtu rūpīgi izsvērtas (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 17.2. punktu*).

3. Spriedumā ir atzīts, ka apstrīdētās normas ierobežo gan Satversmes 100. panta pirmajā teikumā, gan 106. panta pirmajā teikumā noteiktās cilvēka tiesības (*sk. Sprieduma 13.4. punktu*). Spriedumā ir arī konstatēts, ka apstrīdētās normas ir atšķirīgas pēc to regulējuma priekšmeta. Ir normas, kas nosaka lojalitātes prasības, un ir normas, kas nosaka tiesiskās sekas, kuras iestājas lojalitātes prasību pārkāpšanas gadījumā (*sk., piemēram, Sprieduma 12. punktu*). 2015. gada 18. jūnija grozījumi pirmo reizi *expressis verbis* precizē lojalitātes prasības Izglītības likumā. Savukārt 2016. gada 23. novembra grozījumu primārā jēga ir noteikt tiesisko seku piemērošanas procedūru. Arī šajos grozījumos turpinās lojalitātes prasību precizēšana, bet nu jau tā ir vairāk redakcionāla nekā idejiska. Abos gadījumos likumdevējam bija rūpīgi jāizsver minētie pamattiesību ierobežojumi. 2015. gada 18. jūnija grozījumi tika pieņemti parastajā likumdošanas procesā – trijos lasījumos, un lietas materiāli neliek apšaubīt to, ka par šiem grozījumiem ir notikusi diskusija pēc būtības (*sk., piemēram, Saeimas 2014. gada 27. novembra, 2015. gada 16. aprīļa un 2015. gada 18. jūnija sēžu stenogrammas*). Savukārt 2016. gada 23. novembra grozījumi tika iekļauti likumprojektu „Par valsts budžetu 2017. gadam” pavadošo likumprojektu paketē un pieņemti divos lasījumos. Satversmes tiesai šajā lietā bija jāpārlicinās, vai šādā kontekstā pamattiesību ierobežojums tika izsvērts pēc būtības.

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka ikvienam pamattiesību ierobežojumam visupirms jābūt noteiktam ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu. Latvijas tiesību sistēmā pastāv īpaša kārtība, kādā tiek gatavots un pieņemts gadskārtējais valsts budžets. Satversmes 66. panta pirmā daļa noteic, ka Saeima ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets. Vērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, Satversmes tiesai jānoskaidro, vai:

1) tas [likums] ir pieņemts, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību;

2) tas ir izsludināts un publiski pieejams atbilstoši normatīvo aktu prasībām;

3) tas ir pietiekami skaidri formulēts, lai persona varētu izprast no tā izrietošo tiesību un pienākumu saturu un paredzēt tā piemērošanas sekas, un tas nodrošina pietiekamu aizsardzību pret tā patvaļīgu piemērošanu (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 8. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2014-34-01 14. punktu*).

Likuma par budžetu un finanšu vadību 20., 21. un 22. pants paredz īpašu kārtību gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta (budžeta likumprojektu paketes) izskatīšanai Ministru kabinetā un iesniegšanai Saeimā. Savukārt Saeimas kārtības ruļļa 114. panta otrās daļas 2. punkts noteic, ka valsts budžeta likuma projektu un ar to saistīto likumprojektu paketi Saeima izskata divos lasījumos – tāgad īpašā kārtībā, kas atšķiras no citu likumprojektu izskatīšanas kārtības (*sk. Saeimas kārtības ruļļa 87.¹, 90., 90.¹, 95., 95.², 96., 98., 99., 101. un 114. pantu*).

Saeimas kārtības ruļļa 87.¹ pants paredz, ka budžeta likumprojektu paketi veido gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts un likumprojekti, kuri nosaka vai groza valsts budžetu, jeb ar budžetu saistīti likumprojekti. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, ņemot vērā īpašo budžeta likumprojektu paketes izskatīšanai noteikto kārtību, Saeimai ir pienākums izvērtēt, vai visi Ministru kabineta iesniegtie un valsts budžeta likumprojektu paketē iekļautie likumprojekti atbilst Saeimas kārtības ruļļa 87.¹ pantā norādītajiem kritērijiem. Ja kāds likumprojekts šiem kritērijiem neatbilst, Saeimai tas jāizslēdz no budžeta likumprojektu paketes (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 18.1. punktu*). Tā kā valsts finanšu līdzekļu plānošanas pamats ir valsts ienākumu un izdevumu aprēķins, likumdevējam ir tiesības un tai pašā laikā arī pienākums gadskārtējā valsts budžeta likumā un to pavadošo likumu paketē reglamentēt vienīgi tādus jautājumus, kas attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu un ir cieši saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu (*sk. Satversmes tiesas*

2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 18. punktu un 2017. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2016-14-01 25.1. punktu).

Arī citās demokrātiskās tiesiskās valstīs budžeta pieņemšanas gaitā visa uzmanība tiek pievērsta valsts nākamā gada finanšu plāna analīzei un legalizācijai, to neapgrūtinot ar citu ar to tieši nesaistītu normu grozīšanu vai papildināšanu. Piemēram, Francijas Konstitucionālā padome ļoti uzmanīgi ir sekojusi tam, lai ikgadējais valsts budžeta likums ievēro savas robežas un tajā netiek iekļautas citas normas, kurām nav īstas saistības ar valsts ikgadējiem ieņēmumiem un izdevumiem (*sk. Francijas Konstitucionālās padomes 2016. gada 29. decembra sprieduma lietā Nr. 2016-744 DC 98.–106.punktu*).

Tādējādi šajā lietā varētu atzīt, ka 2016. gada 23. novembra grozījumos ietvertie pamattiesību ierobežojumi ir noteikti ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, ja likumdevējs būtu pārliecinājies, ka attiecīgais likumprojekts: 1) attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu; 2) ir cieši saistīts ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu, un 3) būtu šos ierobežojumus izvērtējis pēc būtības atbilstoši Satversmes tiesas noteiktajai pamattiesību ierobežojuma izvērtēšanas metodoloģijai.

Proti, Satversmes tiesas tests par to, vai ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, ietver gan procesuālos, gan materiālos aspektus.

4. Satversmes tiesas tiesnešu vairākums pēc detalizētas budžeta apspriešanas procesa analīzes konstatēja, ka 2016. gada 23. novembra grozījumu sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (turpmāk – anotācija) ir norādīts, ka likumprojekts administratīvo izmaksu monetāro novērtējumu neskar (*sk. lietas materiālu 112. lpp.*). Tāpat anotācijā norādīts, ka likumprojekta izpilde notiks esošo cilvēkresursu ietvaros un ka jaunu institūciju izveide vai esošo reorganizācija nav nepieciešama (*sk. lietas materiālu 115. lpp.*). Taču, ņemot vērā otrajam lasījumam iesniegtās likumprojekta pantu redakcijas un skaidrojumus, Satversmes tiesa secināja, ka likumdevējs ir pārliecinājies par likumprojekta ciešo sasaisti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu. Tiesnešu

vairākumu apmierināja fakts, ka gan Saeimas budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas sēdē, gan Saeimas sēdē, gan arī vēlākajā sanāksmē pie Valsts prezidenta izkristalizējušās konkrētas summas un štata vietas, kas bija nepieciešamas Izglītības kvalitātes valsts dienestam (turpmāk – IKVD), lai nodrošinātu 2016. gada 23. novembra grozījumu īstenošanu. Izglītības un zinātnes ministrs K. Šadurskis pamatojis likumprojekta saikni ar valsts budžetu, norādot, ka „ir saistība 244 tūkstošu eiro apmērā, kas būtu nepieciešami Izglītības kvalitātes valsts dienesta kapacitātes stiprināšanai [...] Ja mēs neveicam šos grozījumus, tas kaut kā neizskan [...] Tāpēc lieku reizi uzskatīju par savu pienākumu atgādināt, ka ir saistība ar budžetu” (sk. *Saeimas 2016. gada 23. novembra sēdes stenogrammu*).

Savukārt mēs konstatējam, ka IKVD visus atbalsta, konsultēšanas, pārkāpumu un to iespējamības novēršanas pasākumus izglītības iestādē plāno un veic atbilstoši IKVD 2013. gada 4. jūnija iekšējo noteikumu Nr. 8 „Atbalsta, konsultēšanas, pārkāpumu un to iespējamības novēršanas organizēšanas un norises noteikumi” regulējumam. Šie noteikumi neparedz īpašu kārtību lojalitātes prasību ievērošanas kontrolei. Normas, kuras jau paredzēja lojalitātes prasības, tika pieņemtas ar 2015. gada 18. jūnija grozījumiem un netika saistītas ar papildu finanšu vajadzībām gadskārtējā valsts budžetā. Tās stājās spēkā 2015. gada 16. jūlijā. Līdz ar to demokrātiskas tiesiskas valsts tiesiskajai sistēmai atbilstošs secinājums būtu tāds, ka IKVD savas kompetences ietvaros veica lojalitātes prasību ievērošanas kontroli, sākot no šā likuma stāšanās spēkā. Nedz pēc 2015. gada 18. jūnija, nedz 2016. gada 23. novembra grozījumu pieņemšanas procesuālajos likumos, piemēram, Administratīvā procesa likumā, netika izdarīti attiecīgi grozījumi, lai nodrošinātu šo jauno funkciju veikšanu.

5. Akceptējot, ka pēc tam, kad bija uzklautas Saeimas deputātu un it īpaši Saeimas Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas šaubas par 2016. gada 23. novembra grozījumu ciešo saikni ar ikgadējo valsts budžetu, tika definēta konkrēta summa, kas nepieciešama IKVD kapacitātes stiprināšanai, lai varētu ieviest lojalitātes prasību neievērošanas tiesisko seku noteikšanas administratīvo

kārtību, un tika pieņemts, ka šī summa ir valsts finanšu jautājums, tomēr uzskatām par nepieciešamu norādīt uz to, ka gandrīz ikviens valstisks lēmums ir saistīts ar valsts finansēm. Saskaņā ar Satversmes tiesas atziņām par to, kā noteikt, kuri likumprojekti patiesi ir saistīti ar ikgadējā valsts budžeta projektu, Saeimai bija jāpārlicinās, vai tiešām pieprasītā IKVD kapacitātes stiprināšana attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu. Atbildi uz šo jautājumu nesniedz nedz lietas materiāli, nedz Spriedums.

Kā jau norādījām, ikvienas valsts funkcijas izpilde var prasīt zināmus finanšu līdzekļus. Saeimas rīcības brīvība valsts budžeta jautājumos ir liela, un to savā judikatūrā ir akcentējusi arī Satversmes tiesa. Taču starp rīcības brīvību un patvaļu pastāv smalka robeža. Tādēļ ikviens pamatojums, kas rasts izpildvaras un likumdevēja diskusijas ietvaros, nevar tikt automātiski uzskatīts par atbilstošu Satversmei. Vai tas, ka tika definēti IKVD kapacitātes stiprināšanai nepieciešamie papildu finanšu līdzekļi, nozīmē arī to, ka pēc būtības tika izdiskutēts pamattiesību ierobežojums, kuru nosaka 2016. gada 23. novembra grozījumi? Proti, ja likumdevējs ir izšķīries ietvert konkrētu likumprojektu budžeta likumprojektu paketē, tas vēl nenozīmē, ka nav nepieciešama šajā likumprojektā paredzētā pamattiesību ierobežojuma samērīguma pārbaude. **Normas ietveršana gadskārtējā budžeta likuma projektu pavadošo likumprojektu paketē pati par sevi nedrīkst ietekmēt pamattiesību ierobežojuma satversmības pārbaudes apjomu likumdošanas procesā.** Šī ir būtiska Saeimas rīcības brīvības robeža, kuras ievērošana veicina uzticību Latvijas valstij un tiesībām.

6. Tādējādi, mūsu prāt, Satversmes tiesai bija jāpārlicinās, vai likumdevējs, izskatot apstrīdētās normas valsts budžeta pieņemšanai paredzētajā īpašajā kārtībā, ir vispusīgi izvērtējis tajās ietverto pamattiesību ierobežojumu. Ierobežojuma satversmība bija pamatojama ar juridiskiem argumentiem pēc būtības. Proti, likumdevēja rīcībai, paredzot pamattiesību ierobežojumu, ir ne tikai jāatbilst noteiktajai likumdošanas procedūrai, bet arī jāietver pamattiesību ierobežojuma kvalitatīva novērtēšana pēc būtības.

Ar 2016. gada 23. novembra grozījumiem pēc būtības ir regulētas lojalitātes prasību neizpildes tiesiskās sekas. Anotācijā ir skaidroti lojalitātes prasību mērķi, raksturotas pašreizējā situācijā pastāvošās problēmas, kā arī sniegti atsevišķi apsvērumi par apstrīdēto normu konstitucionalitāti, proti, piemērotību leģitīmo mērķu sasniegšanai, un labumu, ko no apstrīdēto normu piemērošanas gūs sabiedrība (*sk. lietas materiālu 101.–116. lpp.*). Tomēr anotācijā nav norādes uz iespējamiem alternatīviem risinājumiem, kā arī nav vispusīgi vērtētas nelabvēlīgās sekas, kas personai radīsies tās pamattiesību ierobežošanas rezultātā, salīdzinājumā ar labumu, ko no šā ierobežojuma gūs sabiedrība kopumā. Šos aspektus likumdevējs nav juridiski izvērtējis.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka, izvērtējot pamattiesību ierobežojuma atbilstību Satversmei, citstarp jāņem vērā tas, vai apstrīdētajās normās ir iestrādāts mehānisms, lai personas tiesības tiktu ierobežotas pēc iespējas mazāk (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 15. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-25-01 11.3.3. punktu*). Izskatāmās lietas apstākļos jāņem vērā, ka pedagogi un izglītības iestāžu vadītāji tiek nodarbināti darba tiesisko attiecību ietvaros un šīs attiecības ir nodibinātas uz Darba likuma pamata (izglītības iestādes vadītāja darba devējs ir tās dibinātājs, pedagoga darba devējs – attiecīgās izglītības iestādes vadītājs). Savukārt IKVD lēmums par to, ka pedagogs vai izglītības iestādes vadītājs neatbilst lojalitātes prasībām, ir administratīvs akts, kas pieņemts attiecībā uz konkrētu fizisko personu, kurai ir tiesības šo lēmumu apstrīdēt iestādē un pārsūdzēt administratīvajā tiesā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā. Turklāt jāņem vērā, ka IKVD nav tiesīgs izbeigt darba tiesiskās attiecības ar pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju. Darba tiesisko attiecību izbeigšana, piemērojot apstrīdētās normas, paredzēta Darba likumā noteiktajā kārtībā.

Apstrīdētās normas uzliek darba devējam pienākumu Darba likumā noteiktajā kārtībā nekavējoties izbeigt darba tiesiskās attiecības ar izglītības iestādes vadītāju vai pedagogu, kurš neatbilst lojalitātes prasībām. Anotācijā ir norādīts: “[..] konstatējot pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja rīcības nesavienojamību ar ieņemamo amatu, pieņemt lēmumu par darba tiesisko

attiecību izbeigšanu ar konkrēto darbinieku, izvēloties gadījumam piemērotu darba tiesisko attiecību izbeigšanas faktisko pamatojumu un attiecīgu Darba likuma normu". Darba likuma 101. pants paredz virkni gadījumu, kad darba devējam ir tiesības uzteikt darba līgumu darbiniekam. Atkarībā no konkrēta uzteikuma pamata personām rodas atšķirīgas tiesiskās sekas, citstarp attiecībā uz uzteikuma termiņu un atlaišanas pabalstu. Tādējādi, piemērojot apstrīdētās normas konkrētam pedagogam vai izglītības iestādes vadītājam, Darba likuma izpratnē viņam var rasties atšķirīgas tiesiskās sekas atkarībā no tā, kādu "faktisko pamatojumu" izvēlas darba devējs, lai gan pēc būtības darba attiecības tiek izbeigtas Izglītības likumā definēto lojalitātes prasību pārkāpuma dēļ. Darba devēja un darbinieka strīds šādā gadījumā attiecīgi risināms vispārējās jurisdikcijas tiesā Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā. Ja persona nepiekrīt IKVD lēmumam par lojalitātes prasību pārkāpumu un līdz ar to arī darba tiesisko attiecību uzteikumam, puses tiesisku noregulējumu var panākt divos pēc būtības atšķirīgos tiesvedības procesos – administratīvajā procesā un civilprocesā. Proti, administratīvajā procesā ir piemērojams objektīvās izmeklēšanas princips, bet civilprocesā šis princips nav piemērojams. 2016. gada 23. novembra grozījumu pieņemšanas materiālos nav rodams pamatojums tam, ka likumdevējs būtu vērtējis apstrīdētās normas šajā aspektā, proti, pārbaudījis personas tiesības aizsargājošā mehānisma efektivitāti un attiecīgās pieejas racionalitāti. Saeimas Izglītības, kultūras un zinātnes komisija ir nosūtījusi vēstuli Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai, uzsverot, ka deputātiem nav radusies pārliecība par to, vai likumprojekta normas ir vispusīgi izdiskutētas un vai ir rasts juridiski izsvērts, korekts risinājums (*sk. Saeimas Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas 2016. gada 18. oktobra vēstuli par likumprojektu Nr. 725/Lp12 "Grozījumi Izglītības likumā"*). Tātad par personas tiesības aizsargājošā mehānisma efektivitāti diskusijas pēc būtības nav notikušas un citi iespējami alternatīvi risinājumi nav apsvērti.

Spriedumā konstatēts, ka personai būs pieejama tiesa, un secināts, ka tas ir Satversmei atbilstošs risinājums (*sk. Sprieduma 17.5. punktu*). Nav šaubu par to, ka ikviens pamattiesību ierobežojums demokrātiskā tiesiskā valstī ir tiesā

skatāms jautājums, tomēr tieši likumdevējs ir atbildīgs par lietderīgākā un racionālākā mehānisma identificēšanu valsts un indivīda attiecību noregulēšanai. Šāds mehānisms var tikt definēts kvalitatīvu diskusiju rezultātā. Tāds arī ir likumdošanas procesa mērķis. Tādēļ jautājums par to, vai ir izdiskutētas lojalitātes prasību neievērošanas tiesiskās sekas, pieder pie likuma kvalitātes kritērijiem, kurus tiesa skata pirms ierobežojuma samērīguma izvērtēšanas. Tomēr arī Sprieduma 19. punktā tiesa nav analizējusi to, vai likumdevējs ir atradis efektīvāko mehānismu konkrētajā pamattiesību ierobežojuma gadījumā, bet izsvērusi lojalitātes prasību kā pamattiesību ierobežojuma leģitimitāti un samērīgumu. Tiktāl, ciktāl tiesas analīze sniedzas šajā punktā, mēs tai pilnībā piekrītam.

Likumdevējam katrs noteiktais pamattiesību ierobežojums jāizvērtē visaptveroši un pēc būtības, citstarp pārbaudot, vai personai ir pieejams skaidrs un efektīvs tiesību aizsardzības mehānisms. Tā kā pamattiesību aizsardzība ir viena no valsts pamatfunkcijām, demokrātiskā tiesiskā valstī likumdevējam ir pienākums pārliccināties par pamattiesību ierobežojuma tiesiskumu un samērīgumu. Ja tas nav izdarīts, tad attiecīgi netiek nodrošināta likumdošanas procesa atbilstība vispārējiem tiesību principiem un citām Satversmes normām. Tas ir uzskatāms par būtisku likumdošanas procesa pārkāpumu.

Līdz ar to apstrīdētās normas, kas ietvertas 2016. gada 23. novembra grozījumos, nav pieņemtas, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību.

Tādējādi ierobežojums, kas noteikts ar apstrīdētajām normām, kuras ietvertas 2016. gada 23. novembra grozījumos, nav noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

Ineta Ziemele

Sanita Osipova

Daiga Rezevska