



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## LĒMUMS PAR TIESVEDĪBAS IZBEIGŠANU

Rīgā

2007. gada 28. februārī

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: rīcības sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Romāns Apsītis, Kaspars Balodis, Aija Branta, Juris Jelāgins, Uldis Ķinis un Viktors Skudra,

2007. gada 28. februārī rīcības sēdē, izskatot lietu Nr. 2006-41-01 “Par likuma “Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” 35. pantā ietvērto vārdu “uzturēšanās atļaujas neizsniedz” un Imigrācijas likuma 34. pantā ietvērto vārdu “uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. un 110. pantam”,

### **konstatēja:**

1. 2006. gada 2. decembrī Latvijas Republikas Satversmes tiesa (turpmāk – Satversmes tiesa) ierosināja lietu pēc Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta (turpmāk – Senāts) pieteikuma.

Pieteikumā apstrīdēta likuma “Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” 35. pantā ietvērto vārdu “uzturēšanās atļaujas neizsniedz” un Imigrācijas likuma 34. pantā ietvērto vārdu “uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka” (turpmāk – apstrīdētās normas) atbilstība Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 96. un 110. pantam.

2. Likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku iecelšanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” 35. pants noteica, ka „uzturēšanās atļauju neizsniedz”, ja ir konstatēts kāds no normā minētajiem nosacījumiem. Šis likums savu juridisko spēku zaudēja 2003. gada 1. maijā, proti, dienā, kad stājās spēkā Imigrācijas likums.

Imigrācijas likuma 34. panta pirmā daļa paredz, ka „uzturēšanās atļaujas izsniegšanu vai reģistrāciju atsaka”, ja iestāties kāds no šajā normā minētajiem nosacījumiem.

3. **Senāts** pieteikumā Satversmes tiesai norāda, ka pastāvot šaubas, vai apstrīdēto normu redakcija atbilst Satversmes 96. un 110. pantam. Apstrīdētajās normās esot noteikts iestādes pienākums izdot obligāto administratīvo aktu, ja tiek konstatēti normā uzskaitītie pārkāpumi, neatkarīgi no uzturēšanās atļaujas pieprasīšanas tiesiskā pamata. Tādējādi apstrīdēto normu piemērošanas gadījumā esot izslēgtas iestādes un tiesas iespējas analizēt personas ģimenes un privātās dzīves ierobežojumu samērīgumu.

Atbilstoši Administratīvā procesa likuma (turpmāk – APL) 65. panta pirmajai daļai gadījumā, kad piemērojamā tiesību normā noteikts, ka izdodams konkrēta satura administratīvais akts (obligātais administratīvais akts), iestāde izdod šādu administratīvo aktu.

Senāts norāda, ka no Satversmes 1. panta izrietot arī varas dalīšanas princips, atbilstoši kuram likumdevēja izdotie normatīvie akti tiesai ir saistoši. Ne iestāde, ne tiesa nevarot ignorēt likumdevēja noteiktās imperatīvās tiesību normas, kas paredz konkrēta satura lēmuma pieņemšanu, ja ir iestājušies tiesību normā paredzētie priekšnoteikumi. Ja reiz likumdevējs *expressis verbis* izteicis savu gribu, iestādei un tiesai tā esot jārespektē un tās nevarot rīkoties pretēji likumā noteiktajam.

Tomēr likumam vajagot būt taisnīgam. Tas nozīmē arī to, ka likumam jāatbilst samērīguma principam un tikai konstitucionālā tiesa var pārbaudīt, vai likuma norma konkrētajā gadījumā atbilst samērīguma principam un vai tā nav pretrunā ar Satversmē nostiprinātajām personas pamattiesībām.

Senāts vērš uzmanību uz to, ka ar 2006. gada 26. oktobra grozījumiem Administratīvā procesa likumā nav grozīts administratīvo aktu iedalījums obligātajos, izdošanas izvēles, satura izvēles un brīvajos administratīvajos aktos. Ja atzītu, ka atbilstoši spēkā esošajai APL 13. panta redakcijai un Satversmes 1. pantam arī obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā iestādei jāņem vērā samērīguma princips, tad zustu jebkāda jēga tādām administratīvo aktu veidam kā „obligātais administratīvais akts”.

**4. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto normu, – Latvijas Republikas Saeima** (turpmāk – Saeima) – atbildes rakstā nepiekrīt Senāta viedoklim, ka apstrīdētās normas liedzot iestādei un tiesai vērtēt samērīguma principa ievērošanu un tādējādi nonākot pretrunā ar augstāka juridiskā spēka normām.

Saeima atzīst, ka apstrīdētās normas paredz izdot obligāto administratīvo aktu (APL 65. panta pirmā daļa). Tomēr esot jāņem vērā fakts, ka pieteikums iesniegts 2006. gada 9. novembrī un tajā ietverti argumenti, kas atbilda tālaika normatīvajam regulējumam.

Kā redzams no APL 13. panta redakcijas, kas bija spēkā līdz 2006. gada 1. decembrim, tajā bija ietverta atsauce uz APL 66. pantu, kas paredz apsvērumus, kādi jāņem vērā, lemjot par administratīvā akta izdošanas vai tā satura lietderību, proti, par brīvā vai daļēji brīvā administratīvā akta izdošanu. Tādējādi līdz 2006. gada 1. decembrim, kad stājās spēkā likums “Grozījumi Administratīvā procesa likumā”, ar likumu nebija noteikts, ka iestādei, izdodot obligāto administratīvo aktu, ir pienākums izvērtēt pamattiesību ierobežojuma samērīgumu.

No Satversmes 1. panta izrietot arī samērīguma princips, kas prasa, lai visos gadījumos (ne tikai izdodot brīvo vai daļēji brīvo administratīvo aktu), kad publiskā vara ierobežo personas tiesības un likumiskās intereses, tā ievēro saprātīgu līdzsvaru starp personas un valsts vai sabiedrības interesēm. Pienākums obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā vērtēt samērīguma principa ievērošanu izrietot arī no Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) prakses. Tādējādi pat apstākļos, kad likums *expressis verbis* neparedzēja iespēju obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā vērtēt pamattiesību

ierobežojuma samērīgumu, iestādei un tiesai saskaņā ar Satversmes 1. pantu tas bija jādara. Šādu secinājumu apstiprinot arī Saeimas Juridiskās komisijas diskusijām par likumprojektu “Grozījumi Administratīvā procesa likumā” veltītās sēdes materiāli.

Saskaņā ar Satversmes 1. pantu gan pirms, gan pēc 2006. gada 1. decembra samērīguma princips bija jāievēro arī obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā. Tomēr līdz 2006. gada 1. decembrim spēkā bijušo un neprecīzi izteikto APL 13. pantu interpretējot kopsakarā ar apstrīdētajām normām, iestāde un tiesa esot varējusi nonākt pie citādiem secinājumiem.

Atbildes rakstā uzsvērts, ka šajā lietā jautājums ir nevis par apstrīdēto normu satversmību, bet gan par tiesību normu pareizu interpretāciju.

Saeima norāda, ka pastāvot būtiska atšķirība starp APL 13. pantā ietvertu samērīguma principu un APL 66. pantā regulētajiem lietderības apsvērumiem. Samērīguma princips esot virsprincips, kas izriet no Satversmes 1. panta kā tieši piemērojama konstitucionāla ranga tiesību norma, un šis princips esot piemērojams gadījumos, kad personas attiecībās ar valsti tiek ierobežotas personas cilvēktiesības. Savukārt lietderības apsvērumi, kas minēti APL 66. pantā, ne vienmēr esot saistīti ar personas cilvēktiesību ierobežošanu. Ja, izdarot lietderības apsvērumus, var tikt ierobežotas cilvēktiesības, vajagot ievērot arī samērīguma principu. Tāpēc arī varētu būt apgrūtināta lietderības apsvērumu un samērīguma principa norobežošana, jo dažkārt to piemērošana pārklājos.

Saeima īpaši norāda, ka likumdevējs neesot vēlējies paredzēt, ka apstrīdētajās normās minētie lēmumi visos gadījumos pieņemami automātiski un bez jebkādas izvērtēšanas, it īpaši attiecībā uz cilvēktiesību ierobežošanu.

Tāpat Saeima vērš uzmanību uz to, ka šobrīd spēkā esošajos likumos nav iedibināta konsekventa prakse attiecībā uz tādas tiesību normas formulējumu, kura paredz obligātā administratīvā akta izdošanu.

**5.** Sagatavojot lietu izskatīšanai, no Administratīvās rajona tiesas un Administratīvās apgabaltiesas tika pieprasīta informācija par apstrīdēto normu piemērošanas praksi.

**5.1. Administratīvā rajona tiesa** norāda, ka, piemērojot apstrīdētās normas, jautājums par samērīguma principa ievērošanu ir vērtēts atšķirīgi. Dažās lietās tiesa samērīguma principam esot piešķirusi lielāku nozīmi un analizējusi personas tiesību uz privātās un ģimenes dzīvi ierobežojumus, savukārt citās lietās, atsaucoties uz apstrīdēto normu imperatīvo raksturu, samērīguma principam piešķirta mazāka nozīme.

Administratīvā rajona tiesa uzsver, ka no Satversmes 1. panta izrietošais samērīguma princips uzliek iestādēm un tiesām par pienākumu pārbaudīt personas pamattiesību ierobežojumu samērīgumu. Tā kā valsts pārvaldes rīcības samērīguma pārbaudi paredzot augstāka juridiskā spēka normas, šis pienākums iestādēm un tiesām esot jāpilda neatkarīgi no apstrīdētajās normās ietvertā regulējuma, tātad neatkarīgi no apstrīdēto normu spēkā esamības.

**5.2. Administratīvā apgabaltiesa** norāda, ka, izskatot lietas, tā piemērojusi apstrīdētās normas. Administratīvā apgabaltiesa ievēro Senāta sniegto tiesību normu interpretāciju, proti, ka apstrīdētās normas paredzot obligātā administratīvā akta izdošanu un šajā lietu kategorijā likumdevējs iestādēm un tiesām esot liedzis izvērtēt samērīgumu.

Administratīvā apgabaltiesa arī atzīst, ka ir nepieciešams izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmei.

**6. Latvijas Republikas tiesībsarga pienākumu izpildītāja Diāna Šmite** pauž viedokli, ka lietā Nr. 2006-41-01 ir vērtējams jautājums par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 96. un 110. pantam.

Apstrīdētās normas paredzot obligātā administratīvā akta izdošanu. Šādu secinājumu varot izdarīt ne vien no apstrīdēto normu gramatiskā formulējuma, bet arī analizējot šīs normas sistēmiski.

Saeima atbildes rakstā, pamatojot viedokli, ka arī obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā esot jāvērtē samērīgums, ir citējusi ECT spriedumu lietā *Litwa v. Poland*. D. Šmite norāda, ka Saeimas atsauce uz šo spriedumu esot nekorekta, jo šajā spriedumā ietvertais ECT secinājums esot aplūkojams saistībā ar lietas faktiskajiem apstākļiem. Polijas likums, lietu par kura

piemērošanas atbilstību Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas normām izskatīja ECT, esot piešķīris iestādei rīcības brīvību. Savukārt ar apstrīdētajām normām rīcības brīvība neesot piešķirta.

Samērīguma principa ievērošana esot ne tikai valsts pārvaldes uzdevums. Primāri likumdevējam pašam vajagot nodrošināt samērīguma principa ievērošanu. Ja likumdevējs to ir apsvēris un paredzējis iestādei pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu, tad likumdevēja lēmuma atbilstība augstāka juridiskā spēka normām esot jāpārbauda Satversmes tiesā.

**7. Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Tiesību teorijas un vēstures katedras docents Dr.iur. Jānis Neimanis** norāda, ka apstrīdētās normas neesot pretrunā ar Satversmes 96. un 110. pantu, ja vien tiek nodrošināta to adekvāta piemērošana.

J. Neimanis uzsver, ka tiesību piemērošanas vispārējā norise neaprobežojas vienīgi ar formālloģiska juridiskā siloģisma formu. Tiesību piemērošanas neatņemama sastāvdaļa esot arī tiesisko seku konkretizēšana. Šajā posmā tiesību piemērotājam vajagot apsvērt tiesiskās sekas un izvēlēties tās, kuras sasniedz tiesību mērķi – taisnīgumu.

Tiesisko seku samērība (saprātīgums) tiesību piemērotājam, izdodot administratīvo aktu, esot jāapsver vienmēr.

Atzinumā norādīts, ka APL 65. panta pirmās daļas tekstā, kas paredz obligātā administratīvā akta izdošanu, nekas nav teikts par iestādes pienākumu apsvērt tiesisko seku samērību, taču normas teksts arī neizliedzot to darīt. Šajā gadījumā vajagot ņemt vērā Saeimas iesniegtos materiālus, kas apliecina, ka likumdevēja nolūks nav bijis aizliegt samērīguma izvērtēšanu obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā.

J. Neimanis arī piebilst, ka „lietderība” APL 65. pantā neesot tas pats, kas „samērība”, jo lietderība esot tikai viens no samērīguma elementiem. Atzinumā īpaši uzsvērts, ka obligātais administratīvais akts gan samazinot iestādes rīcības brīvību līdz minimumam, taču netipiskos gadījumos iestādei esot iespēja atkāpties no tiesisko seku īstenošanas, pamatojoties uz īpašiem, uzrādāmiem un pārlicinošiem argumentiem.

## Satversmes tiesa secināja:

8. Apstrīdētajās normās paredzēts iestādes pienākums izdot obligāto administratīvo aktu, ja tiek konstatēti šajās normās uzskaitītie nosacījumi. Senāts uzskata, ka apstrīdētās normas neļauj iestādei un tiesai veikt pamattiesību ierobežojuma samērīguma izvērtējumu, ja, piemērojot apstrīdētās normas, tiek aizskartas Satversmes 96. un 110. pantā personai noteiktās pamattiesības uz privāto un ģimenes dzīvi (*sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006. gada 27. oktobra lēmuma lietā Nr. SKA-362/2006 17. punktu, lietas materiālu 1. sēj. 6. lpp.*).

Likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, jau esot izvērtējis sabiedrības un atsevišķas personas tiesiskās intereses. Līdz ar to iestādei – administratīvā akta izdevējam nav īpaši jāizvērtē tā izdošanas vai satura lietderība. Senāta praksē apstrīdētās normas ir atzītas par imperatīvām normām. Savukārt tas nozīmē, ka iestādei, piemērojot šīs normas, nav jāizvērtē valsts pārvaldes rīcības ar valsts varu samērīgums (*sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004. gada 9. marta sprieduma lietā Nr. SKA-10 14. punktu un 2004. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-176 11. un 13. punktu, lietas materiālu 1. sēj. 33., 34. un 39. lpp.*).

9. Tiesiskuma princips uzliek valsts pārvaldes iestādēm pienākumu īstenot administratīvās tiesības. Tas nozīmē, ka pārvaldes iestādes ir tiesību iedzīvināšanas un attiecīgi arī tiesību piemērošanas institūcijas (*sk.: Paine F. J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums. Rīga: Tiesu Namu Aģentūra, 2002, 58. lpp.*).

Atkarībā no apsvērumiem, kas iestādei jāizdara, pieņemot lēmumu par administratīvā akta izdošanu un nosakot tā saturu, APL izšķir obligāto administratīvo aktu (APL 65. panta pirmā daļa), izdošanas izvēles administratīvo aktu (APL 65. panta otrā daļa), satura izvēles administratīvo aktu (APL 65. panta trešā daļa) un brīvo administratīvo aktu (APL 65. panta ceturtnā daļa).

Iestāde obligāto administratīvo aktu izdod, ja piemērojamā tiesību norma noteic, ka izdodams konkrēta satura administratīvais akts. Šādā gadījumā pārvaldes darbība ir strikti noteikta ar tiesību normu un pārvaldes iestādes pašas nevar izlemt, vai vispār un kādā veidā tām jāīsteno tiesību normas.

Līdz ar to likumdevējs, paredzot obligāta administratīvā akta izdošanu, liedz valsts pārvaldei brīvību lemt par administratīvā akta izdošanas lietderību un noteikt konkrētu tā saturu.

**Var piekrist Senātam, ka obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā valsts pārvaldes iestādei nav atļauts apsvērt tā izdošanas un satura lietderību.**

**10.** Lietā ir strīds par to, vai liegums izdarīt lietderības apsvērumus nozīmē liegumu valsts pārvaldei izvērtēt, vai rīcība ar valsts varu ir samērīga gadījumos, kad, izdodot obligāto administratīvo aktu, tiek ierobežotas Satversmē personai noteiktās pamattiesības.

Kā izriet no Senāta pieteikuma un sniegtās informācijas, Senāts uzskata, ka samērīguma principa piemērošanas vienīgā forma ir lietderības apsvērumu izdarīšana (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 5., 6. un 200. – 203. lpp.*).

**Līdz ar to jānoskaidro samērīguma principa nozīme demokrātiskā tiesiskā valstī un saistība ar lietderības apsvērumiem.**

**11.** Samērīguma princips ir uzskatāms par vienu no svarīgākajiem demokrātiskas tiesiskas valsts pamatprincipiem. Tas vispārīgā veidā noteic, ka starp valsts varas darbību, kas ierobežo personas tiesības un leģitīmās intereses, un mērķi, ko valsts vara ar šo darbību tiecas sasniegt, ir jābūt saprātīgām attiecībām (*sk.: Levits E. Samērīguma princips publiskajās tiesībās – jus commune europaeum un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips // Likums un Tiesības, 2000, Nr. 9, 262. – 263. lpp.*).

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka no Satversmes 1. pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena izriet visu valsts institūciju pienākums savā

darbībā ievērot samērīguma principu [sk. *Satversmes tiesas 2000. gada 24. marta sprieduma lietā Nr. 04-07(99) secinājumu daļas 3. punktu*].

Līdz ar to pienākums ievērot samērīguma principu saista ne vien likumdevēju, bet arī valsts pārvaldi un tiesu varu. Ne tikai likumdevējam, pieņemot tiesību normas, ir jāizvērtē šo normu atbilstība samērīguma principam, bet arī valsts pārvaldei, īstenojot valsts varu, katrā konkrētā gadījumā ir jāņem vērā samērīguma princips, it sevišķi gadījumos, kad ar valsts pārvaldes rīcību tiek ierobežotas personas pamattiesības.

Tiesu varai samērīguma principa ievērošanā ir duāla loma: no vienas puses, tās rīcībai un pieņemtajiem lēmumiem ir jāatbilst samērīguma principam, bet, no otras puses, tiesu varas uzdevums ir pārbaudīt, vai likumdevējs un valsts pārvalde nav pārkāpusi samērīguma principu.

**12.** Viens no APL pamatmērķiem ir pakļaut neatkarīgas, objektīvas un kompetentas tiesu varas kontrolei izpildvaras darbības, kas attiecas uz valsts un privātpersonas konkrētām publiski tiesiskajām attiecībām, un tādējādi nodrošināt demokrātiskas tiesiskas valsts pamatprincipu, it sevišķi cilvēktiesību ievērošanu šajās tiesiskajās attiecībās (APL 2. panta 1. un 2. punkts).

Administratīvā procesa tiesību mērķis ir panākt, lai lēmumu pieņemšanas procesā notiktu gatavojamā lēmuma samērošana ar cilvēktiesībām un lēmuma pieņemšanas procesa galarezultāts – attiecīgais lēmums materiālo administratīvo tiesību jomā – atbilstu cilvēktiesībām (sk.: *Levits E. Administratīvā procesa likuma 2. panta komentārs // Levits E. Rakstu krājums administratīvajiem tiesnešiem. Rīga: Publisko tiesību institūts, 2003, 155. lpp.*). Tātad visi APL noteikumi jāinterpretē tā, lai gatavojamais valsts pārvaldes lēmums tiktu samērots ar cilvēktiesībām un pieņemtais rezultāts atbilstu cilvēktiesībām.

Līdz ar to no APL 2. panta 1. punkta izriet valsts pārvaldes pienākums konkrētajās publiski tiesiskajās attiecībās ar privātpersonu pieņemt lēmumu samērot ar cilvēktiesībām, proti, izvērtēt valsts pārvaldes rīcības samērīgumu. Savukārt tiesu varai saskaņā ar APL 2. panta 2. punktu jāpārbauda, vai valsts

pārvalde konkrētajās publiski tiesiskajās attiecībās, īstenojot valsts varu, ir ievērojusi samērīguma principa prasības.

**13.** Latvijai pēc neatkarības atgūšanas tiesību sistēmas transformācijas gaitā samērīguma princips bija jāapgūst no jauna un jānodrošina tā efektīva iedzīvināšana ne vien normatīvajos aktos, bet arī valsts pārvaldē.

Kā vienu no pasākumiem šā mērķa drīzākai sasniegšanai likumdevējs izraudzījās samērīguma principa ietveršanu pozitīvajās tiesībās, likumdošanas ceļā definējot samērīguma principa saturu un nosakot valsts pārvaldei pienākumu ievērot šo principu.

**13.1.** Samērīguma principa satura izklāsts likumdošanas ceļā pirmo reizi tika realizēts Ministru kabineta 1995. gada 13. jūnija noteikumu Nr. 154 „Administratīvo aktu procesa noteikumi” 62. punktā (*Latvijas Vēstnesis, 1995. gada 4. jūlijs, Nr. 100*).

Šī norma uzlika par pienākumu valsts pārvaldes iestādei ievērot samērīguma principu, apsverot administratīvā akta izdošanas un satura lietderību. Līdz ar to minētajos noteikumos samērīguma principa ievērošana tika saistīta ar valsts pārvaldei piešķirtās rīcības brīvības pareizu izmantošanu, proti, ar lietderības apsvērumu izdarīšanu.

**13.2.** Izstrādājot APL, likumdevējs ne vien saglabāja regulējumu attiecībā uz lietderības apsvērumu izdarīšanu (APL 66. pants), bet arī atsevišķi – APL 13. pantā – definēja samērīguma principu.

Samērīguma princips APL 4. panta pirmajā daļā atzīts par vienu no administratīvā procesa principiem. Savukārt saskaņā ar APL 4. panta trešo daļu administratīvajam aktam un iestādes faktiskajai rīcībai jāatbilst administratīvā procesa principiem, tostarp arī samērīguma principam.

APL projektā samērīguma princips tika izvirzīts kā viens no „administratīvā procesa galvenajiem principiem”, lai panāktu šā principa plašāku lietojumu, kas neaprobežotos tikai ar lietderības apsvērumiem. APL 4. pants paredz, ka samērīguma princips ir jālieto visās tiesiskajās attiecībās starp pārvaldi (un tiesu administratīvajā procesā), no vienas puses, un privātpersonu, no otras puses, – gan izdodot administratīvos aktus, gan apzinīgi

veicot faktisko rīcību, gan izdarot procesuālas darbības (*sk.: Levits E. Samērīguma princips publiskajās tiesībās, 267. lpp.*).

**Līdz ar APL pieņemšanu likumdevējs paplašināja samērīguma principa lietošanu administratīvajā procesā, nesaistot to tikai ar lietderības apsvērumu izdarīšanu.**

**13.3.** Kā atzinis likumdevējs, definējot samērīguma principu APL 13. pantā, tika pieļauta kļūda, jo definīcija tika sasaistīta ar APL 66. pantu. Tādējādi tika radīts maldīgs iespaids, ka samērīguma princips joprojām ir vērtējams tikai lietderības apsvērumu ietvaros (*sk. Saeimas atbildes rakstu, lietas materiālu 1. sēj. 23. – 25. lpp.*).

Tomēr šajā gadījumā nepieciešams ņemt vērā to apstākli, ka samērīguma princips ir saistošs nepastarpināti un nav nepieciešams to ietvert pozitīvajās tiesībās. Vispārēja tiesību principa satura nepareiza definēšana pozitīvajās tiesībās nevar grozīt šā principa saturu vai izslēgt tā piemērošanas jomas. Vispārējam tiesību principam ir augstāks juridiskais spēks nekā rakstītajām tiesību normām, līdz ar to likumdevējs nevar grozīt samērīguma principa saturu vai arī ierobežot tā piemērošanu administratīvajā procesā (*sk. J. Neimaņa atzinumu, lietas materiālu 2. sēj. 128. lpp.*).

Ņemot vērā samērīguma principa kā vispārēja tiesību principa būtību, tiesību normu piemērotājam bija jānorobežo pienākums ievērot samērīguma principu un pienākums izdarīt lietderības apsvērumus.

**13.4.** Lai izlabotu kļūdu APL 13. pantā, ar 2006. gada 26. oktobra likumu no šīs normas tika izslēgta norāde uz APL 66. pantu, tādējādi novēršot šaubas par iespējām samērīguma principu piemērot arī ārpus lietderības apsvērumu izdarīšanas.

Attiecīgais grozījums Administratīvā procesa likumā tika izdarīts pēc Tieslietu ministrijas priekšlikuma. Tas tika apspriests Saeimas Juridiskās komisijas sēdē, piedaloties Saeimas Juridiskā biroja juridiskajam padomniekam Edgaram Pastaram, Tieslietu ministrijas pārstāvei Ievai Mizei un Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta priekšsēdētājam Valerijānam Jonikānam (*sk. Saeimas Juridiskās komisijas 2006. gada 10. oktobra sēdes ieraksta atšifrējumu, lietas materiālu 1. sēj., 169. un 170. lpp.*).

Pamatojot priekšlikumu izdarīt grozījumu APL 13. pantā, I. Mize norādīja: „66. pants ir tas, kas nosaka lietderības apsvērumus brīvo administratīvo aktu izdošanas gadījumā, un tas mazliet maldina, jo rodas priekšstats, ka samērīguma princips piemērojams tikai tad, ja ir izdodams brīvais administratīvais akts, proti, ja ir rīcības brīvība administratīvā akta izdošanā. Bet samērīguma princips patiesībā ir jāizvērtē – var būt gadījumi – kad jāizvērtē arī, ja ir obligātais administratīvais akts. [...] lai samērīguma principa skaidrojumu nesašaurinātu [...] ir vienkārši to 66. panta atsauci izņemt” (*turpat, 170. lpp.*).

Pret šādu Tieslietu ministrijas priekšlikumu un tā pamatojumu Juridiskās komisijas sēdē iebildumu nebija.

**Tādējādi APL 13. pantā minētā samērīguma principa piemērošanas joma neaprobežojas tikai ar lietderības apsvērumu izdarīšanu.**

**14.** Tā kā samērīguma principa ievērošana nenozīmē vienīgi pienākumu izdarīt lietderības apsvērumus, nepieciešams izvērtēt, vai likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, ir tikai liedzis iestādei izdarīt lietderības apsvērumus vai arī pilnībā izslēdzis iespējas vērtēt samērīgumu.

Senāta praksē izveidotā konstrukcija balstās uz pieņēmumu, ka likumdevējs ir pilnībā aizliedzis vērtēt, vai rīcība ar valsts varu ir samērīga, jo pats jau ir izdarījis visus nepieciešamos ar rīcības samērīgumu saistītos apsvērumus, pieņemot tiesību normu (*sk. šā lēmuma 8. punktu*).

**14.1.** Lai varētu pieņemt, ka likumdevējs liedzis valsts pārvaldei vērtēt savas rīcības samērīgumu un līdz ar to tiesu varai aizstāvēt personas tiesības pret iespējamu valsts pārvaldes patvaļu, šāds secinājums ir jāpamato, veicot apstrīdēto normu iztulkošanu.

Senāta prakse apstrīdēto normu piemērošanā liecina, ka Senāts apsvērumu par likumdevēja apzinātu rīcību pamatā ir balstījis uz apstrīdēto normu gramatisku iztulkojumu. Senāta lēmumos nav atsauču uz apstrīdēto normu pieņemšanas materiāliem un apstrīdēto normu saturs nav noskaidrots ar sistēmiskās un teleoloģiskās iztulkošanas metodes palīdzību.

Atbildes rakstā Saeima norādījusi, ka likumdevēja mērķis, pieņemot apstrīdētās normas, nav bijis aizliegt izvērtēt samērīgumu obligātā administratīvā akta izdošanas gadījumā. Šādu viedokli Saeima ir pārliecinoši pamatojusi, un lietas sagatavošanas gaitā nav rasti materiāli, kas liecinātu par pretējo.

**14.2.** Saeimas argumentācijai būtībā pievienojas arī J. Neimanis, norādot, ka tiesisko seku samērība (saprātīgums) jāapsver vienmēr, proti, katra administratīvā akta izdošanas gadījumā. Tiesību piemērošanas neatņemama sastāvdaļa ir tiesisko seku konkretizēšana, un šajā posmā tiesību piemērotāja pienākums ir apsvērt tiesiskās sekas un izvēlēties tās sekas, kuras sasniedz tiesību mērķi – taisnīgumu (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 127. lpp.*).

Arī E. Levits ir uzsvēris: „Samērīguma princips ir jāpiemēro jebkurā gadījumā, kad valsts ierobežo indivīda cilvēktiesības, neatkarīgi no tā, vai nacionālā likumdošana piešķir vai nepiešķir iestādei rīcības brīvību [...] un vai likumdošanas aktos ir vai nav norādes uz samērīguma principu” (*sk.: Levits E. Samērīguma princips publiskajās tiesībās, 268. – 269. lpp.*).

Jāpiekrīt Saeimas paustajam viedoklim, ka nav pamatots Senāta viedoklis, ka samērīguma princips ir jāievēro tikai tad, ja likumā tas tieši ir pateikts (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 1. – 3. lpp.*). Apstrīdētās normas gan neparedz tiesības izdarīt lietderības apsvērumus, tomēr neatbrīvo valsts pārvaldi no pienākuma ievērot samērīguma principu.

**14.3.** Kā liecina tiesu prakse, samērīguma principa piemērošana neaprobežojas tikai ar lietderības apsvērumu izdarīšanu. Kā norādīts Administratīvās rajona tiesas sniegtajā informācijā, arī atsaucoties uz apstrīdēto normu imperatīvo raksturu, tiesa ir vērtējusi valsts pārvaldes rīcības samērīgumu (*sk. šā lēmuma 5.1. punktu*).

**Līdz ar to jāsecina, ka apstrīdētajās normās nav ietverts aizliegums iestādēm ievērot samērīguma principu.**

**15.** Vērā ņemams ir gan Senāta, gan D. Šmites paustais iebildums, ka tad, ja samērīguma princips tiek ņemts vērā arī obligāto administratīvo aktu izdošanas gadījumā, zūdot atšķirība starp obligātajiem administratīvajiem

aktiem un brīvajiem administratīvajiem aktiem (*sk. lietas materiālu 2. sēj. 123. – 125. lpp.*).

Obligātā administratīvā akta mērķis ir noteikt precīzu iestādes izturēšanos visos normā paredzētajos tipiskajos gadījumos. Tādējādi likumdevējs ir garantējis tiesisko drošību un paredzamību gan privātpersonām, gan valstij. Tā kā likumdevējs ir pieņēmis, ka, iestājoties konkrētiem faktiskiem apstākļiem, valsts pārvaldei ir pienākums izdot noteikta satura administratīvo aktu, valsts pārvaldes iestādes rīcības brīvība šajā gadījumā ir samazināta līdz minimumam (*sk. J. Neimaņa atzinumu, lietas materiālu 2. sēj. 128. lpp.*).

Tomēr demokrātiskā tiesiskā valstī valsts pārvaldei ir jātiecas nodrošināt taisnīgumu. Nav pieļaujama formāla apstrīdēto normu piemērošana, ignorējot faktiskos apstākļus, kas konkrētu gadījumu būtiski atšķir no citiem gadījumiem, kuros likumdevējs ir paredzējis noteiktu valsts varas izmantošanas veidu.

Netipiskajos gadījumos, kā norāda J. Neimanis, iestādei ir tiesības atkāpties no tiesisko seku īstenošanas. Tomēr šādai atkāpei ir jābūt pamatotai ar īpašiem, uzrādāmiem un pārliecinošiem argumentiem (*lietas materiālu 2. sēj. 128. lpp.*). Viens no šādiem gadījumiem varētu būt samērīguma pārbaude tad, ja ar obligāto administratīvo aktu tiek ierobežotas personas pamattiesības (*sk. Saeimas papildu paskaidrojums lietā Nr. 2006-41-01, lietas materiālu 2. sēj. 2. lpp.*).

**16.** Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punkts paredz, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu gadījumos, kad tiesvedības turpināšana nav iespējama.

Šajā lietā Senāts lūdz izvērtēt tiesību normas, kuras it kā liedzot izmantot samērīguma principu obligāto administratīvo aktu izdošanas gadījumā.

Tā kā Satversmes tiesa, veicot apstrīdēto normu interpretāciju, ir secinājusi, ka apstrīdētās normas neliedz iestādei un tiesai ņemt vērā

samērīguma principu, nav pamata izvērtēt šo normu atbilstību Satversmes normām.

**Līdz ar to šādā situācijā tiesvedības turpināšana lietā ir neiespējama.**

Ņemot vērā minēto un pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 6. punktu, Satversmes tiesa

**nolēma:**

izbeigt tiesvedību lietā Nr. 2006-41-01 “Par likuma “Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” 35. pantā ietvertu vārdu “uzturēšanās atļaujas neizsniedz” un Imigrācijas likuma 34. pantā ietvertu vārdu “uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. un 110. pantam”.

Lēmums nav pārsūdzams.

Rīcības sēdes priekšsēdētājs

Gunārs Kūtris