

Satversmes tiesas tiesneša

Andreja Lepses

a t s e v i š ķ ā s d o m a s

Rīgā 2003. gada 29. aprīlī

lietā nr. 2002-20-0103

"Par likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piektās daļas un Ministru kabineta 1997. gada 25. jūnija noteikumu nr. 226 "Valsts noslēpuma objektu saraksts" XIV nodaļas 3. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92. pantam"

Ņemot vērā tiesas konstatēto šajā lietā, es nevaru pievienoties manu cienījamo kolēģu secinājumam, ka Satversmes 92. pants nav pārkāpts. Tāpēc uzskatu par nepieciešamu izklāstīt savu viedokli par šīs lietas izlemšanā būtiskiem jautājumiem, kas nav raduši pietiekamu atspoguļojumu šajā spriedumā.

Fakti

Pieteikuma iesniedzējam atteikta speciālās atļaujas pieejai darbam ar valsts noslēpuma objektiem (turpmāk - speciālā atļauja) izsniegšana, atteikumu pamatojot ar likuma "Par valsts noslēpumu" 9. panta trešās daļas 4. punktu, proti, pieteikuma iesniedzējs esot sadarbojies ar Valsts drošības komiteju (turpmāk - VDK). Tādējādi tika aizskartas pieteikuma iesniedzēja tiesības un likumiskās intereses iegūt valsts dienesta pildīšanai nepieciešamo speciālo atļauju. Speciālās atļaujas neizsniegšana bija pamats pieteikuma iesniedzēja atbrīvošanai no valsts dienesta robežsardzē.

Jau pēc pieteikuma iesniedzēja atbrīvošanas no dienesta Dobeles rajona tiesa nekonstatēja sadarbības faktu ar VDK. Tā kā atteikums izsniegt speciālo atļauju bija pamatots tieši ar šādas sadarbības faktu, pieteikuma iesniedzējs vērsās Satversmes

aizsardzības birojā (turpmāk - SAB) un Ģenerālprokuratūrā, lai atteikums izsniegt speciālo atļauju tiktu pārskatīts. SAB 1999. gada 8. septembrī lēmumu par speciālās atļaujas neizsniegšanu atstāja spēkā, to pamatojot ar likuma "Par valsts noslēpumu" 9. panta trešās daļas 6. punktu. 1999. gada 21. decembrī ģenerālprokurors atzina, ka atteikuma pārskatīšanai nav pamata. Saskaņā ar likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piekto daļu ģenerālprokurora lēmums ir galīgs un nepārsūdzams.

Pieteikuma iesniedzējs cēla prasību Rīgas Latgales priekšpilsētas tiesā, *inter alia* prasot atjaunošanu dienestā un pārsūdzēšanas tiesību atjaunošanu attiecībā uz lēmumu neizsniegt speciālo atļauju. Visu instanču tiesas prasību noraidīja, jo prasītājs savas pārsūdzēšanas tiesības bija izmantojis. Prasītāja apgalvojumi, ka viņa iesniegumi SAB direktoram un ģenerālprokuroram uzskatāmi par viņa personisko saraksti, nevis par saraksti sakarā ar atteikšanos izsniegt speciālo atļauju, tika atzīti par nepamatotiem. Pieteikuma iesniedzēja prasība par atjaunošanu dienestā tika noraidīta, jo viņam atteikta speciālās atļaujas izsniegšana. Savukārt jautājumu par speciālās atļaujas izsniegšanu attiecīgās iestādes neskatīja, jo pieteikuma iesniedzējs vairs neieņem amatu, kura pildīšanai nepieciešama speciālā atļauja.

Prasījums Satversmes tiesai

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka pārkāptas Satversmes 92. pantā garantētās tiesības uz taisnīgu tiesu, jo viņš nav varējis tiesā aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses iegūt valsts dienesta pildīšanai nepieciešamo speciālo atļauju. Pārkāpums izpaudies, neievērojot tiešuma un līdztiesības principus, tiesības tikt uzklautam, tiesības iepazīties ar lietas materiāliem, kā arī nepamatoti nosakot ģenerālprokurora lēmumu par galīgu un nepārsūdzamu. Pieteikumā ietverta prasība izvērtēt, vai likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piektā daļa, kas noteic ģenerālprokurora lēmumu par galīgu un nepārsūdzamu, un Ministru kabineta 1997. gada 25. jūnija noteikumu nr. 226 "Valsts noslēpuma objektu saraksts" XIV nodaļas 3. punkts, kas *inter alia* arī pārbaudes materiālus noteic par valsts noslēpumu, atbilst Satversmes 92. pantam.

Pieteikuma pieņemamība

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 19.² panta ceturto daļu pieteikumu Satversmes tiesai var iesniegt sešu mēnešu laikā pēc pēdējās institūcijas nolēmuma spēkā stāšanās. Saskaņā ar likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piekto daļu ģenerālprokurors ir pēdējā amatpersona, kam pārsūdzams atteikums izsniegt speciālo atļauju. Ģenerālprokurors lēmumu pieņēma 1999. gada 21. decembrī. Šajā datumā bija izsmelti visi vispārējie tiesību aizsardzības līdzekļi. No sekojošajiem tiesu nolēmumiem redzams, ka tiesvedība vispārējās jurisdikcijas tiesās neattiecas uz pieteikuma iesniedzēja apstrīdētajām tiesību normām. Pieteikuma iesniedzējs, 2002. gada 3. septembrī vēršoties Satversmes tiesā, nav ņēmis vērā termiņu, kādā iesniedzams pieteikums. Uzskatu, ka Satversmes tiesas kolēģijai **nebija jāierosina** šī lieta un Satversmes tiesai *a fortiori* bija jāpieņem lēmums par tiesvedības izbeigšanu šajā lietā. Satversmes tiesa, taisot spriedumu, ir pārkāpusi savas kompetences robežas, jo izskatījusi lietu, kas iesniegta pēc likumā noteiktā sešu mēnešu termiņa notecējuma.

Konvencijas 6. panta un Satversmes 92. panta piemērojamība

Spriedumā izvirzīts jautājums par Satversmes 92. panta piemērojamību un secināts, ka tiesības iegūt valsts dienesta pildīšanai nepieciešamo informāciju, kas ir valsts noslēpums, nav uzskatāmas par personas tiesībām un likumiskajām interesēm. Tās esot speciālas tiesības, tāpēc Satversmes 92. pants negarantē šo tiesību aizstāvību taisnīgā tiesā. Nonākot pie šāda secinājuma, tiesai bija jāpieņem lēmums par tiesvedības izbeigšanu, nevis jāvērtē apstrīdēto tiesību normu atbilstība Satversmes 92. pantam.

Spriedumā norādīts, ka Satversmes 92. panta pirmais teikums sasaucas ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk - Konvencija) 6. pantu, "tomēr tas nenozīmē, ka personai tiek garantētas tiesības jebkuru tai svarīgu jautājumu izlemt tiesā". No šīs tēzes nevar skaidri secināt tiesas nostāju, tas ir, nevar saprast, vai Satversmes 92. pants spriedumā atzīts par plašāku vai šaurāku nekā Konvencijas 6. panta pirmā daļa.

Konvencijas 6. panta pirmā daļa noteic, ka "ikvienam ir tiesības, nosakot civilo tiesību un pienākumu vai viņam izvirzītās apsūdzības pamatotību, uz taisnīgu un atklātu lietas savlaicīgu izskatīšanu neatkarīgā un objektīvā, likumā noteiktā tiesā. [...]". Lai izprastu, vai pastāv strīds par civilajām tiesībām un pienākumiem, jānoskaidro, vai strīdos

par valsts dienestu tiek piemērota Konvencijas 6. panta pirmā daļa. Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk - ECT) lietā *Pellegrin v. France* uzskatīja, ka 6. panta pirmā daļa neattiecas uz valsts dienestu, jo valsts dienestā esošas personas piedalās valsts varas īstenošanā. Šajā lietā ECT pievienojās Eiropas Kopienu tiesas lietā *Commission v. Belgium* (C-140/79) sniegtajai Eiropas Kopienu dibināšanas līguma 39. panta (bij. 48. pants) interpretācijai. Šī tiesību norma, nosakot darba ņēmēju brīvu pārvietošanos un aizliedzot jebkādu dalībvalstu darba ņēmēju diskrimināciju pilsonības dēļ attiecībā uz nodarbinātību, atalgojumu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem, tomēr šādas tiesības neattiecinā uz nodarbinātību valsts dienestā. Ierobežojums esot attiecināms tikai uz amatiem, kuri tieši vai netieši saistāmi ar valsts varas īstenošanu un pienākumiem, kuru mērķis ir aizsargāt vispārējās valsts vai valsts institūciju intereses. Tādējādi attiecībā uz šiem amatiem rodoties prasība pēc īpašas saiknes, lojalitātes utt. Tipisks piemērs ir valsts bruņotie spēki un policija. **Tātad Konvencijas 6. panta pirmā daļa nav piemērojama.**

Savukārt Satversmes 92. panta pirmais teikums ir plašāks par Konvencijas 6. panta pirmo daļu, jo tas tiesības uz taisnīgu tiesu neattiecinā tikai uz strīdiem par civilajām tiesībām un pienākumiem. Līdz ar to **Satversmes 92. pants ir attiecināms uz šo lietu** un ietver pieteikuma iesniedzēja tiesību un likumisko interešu iegūt valsts dienesta pildīšanai nepieciešamo speciālo atļauju aizstāvību taisnīgā tiesā.

Tiesības uz taisnīgu tiesu

Spriedumā secināts, ka pieteikuma iesniedzējam nav tiesību vērsties tiesā. Vienlaikus tiek atzīts, ka ģenerālprokurors nav uzskatāms par tiesu Satversmes 6. nodaļas izpratnē. Tālāk, izvērtējot lēmumu pieņemšanas procedūru, Satversmes tiesa secina, ka tā neatbilst taisnīgas tiesas principiem, kuri var pastāvēt arī ārpus tiesām. Neraugoties uz šīm atziņām, Satversmes tiesa nonāk pie secinājuma, ka apstrīdētā tiesību norma atbilst Satversmes 92. pantam.

Vai ģenerālprokurors uzskatāms par "tiesu"? No sprieduma izriet, ka viņš nav neviena no Satversmes 82. un 85. pantā minētajām tiesām. Šādu atziņu nevar noliegt, taču tā nesniedz atbildi uz jautājumu kā izspriest konkrēto lietu. Vai tiesu var spriest arī tādas institūcijas, kas nav minētas Satversmes 82. un 85. pantā?

Satversmes 92. pants neprasa, lai tiesu spriestu tiesa "klasiskā izpratnē". Šādu prasību neizvirza arī Satversmes 86. pants, kurā noteikts princips, ka "tiesu var spriest tikai tie orgāni, kuriem šīs tiesības piešķir likums, un tikai likumā paredzētā kārtībā". Šajā normā minētie "tiesu orgāni" var būt ne tikai Satversmes 82. un 85. pantā ietvertie. Šāds secinājums pilnībā sasaucas ar Konvencijas 6. panta pirmajā daļā ietverto terminu "tribunal". Šis termins neietver prasību pēc tiesām "klasiskā izpratnē", kuras ir valsts tiesu sistēmas daļa. Tas var ietvert arī profesionālo asociāciju strīdu šķiršanas un administratīvās institūcijas (*administrative authority*) neatkarīgi no tā, vai tiesu funkcijas pildoša institūcija piedalās arī citu funkciju īstenošanā (*De Cubber v. Belgium*). Pie tam ar terminu "administrative authority" var saprast gan koleģiālu veidojumu, gan amatpersonu. Būtiskākais nosacījums tiesu funkcijas pildošas institūcijas apzīmēšanai par "tiesu" Konvencijas 6. panta pirmās daļas izpratnē ir institūcijas atbilstība noteiktiem kritērijiem, tos izvēloties atkarībā no šīs institūcijas kompetences.

Lai arī šajā gadījumā Konvencijas 6. panta pirmā daļa nav piemērojama, tajā ietvertie principi var tikt izmantoti, interpretējot Satversmes 92. pantu.

Ģenerālprokurors atšķirībā no SAB direktora ir institucionāli neatkarīgs, savā darbībā bauda ar likumu noteiktas garantijas, ir tikai likumam padots un ir tiesu varai piederīga amatpersona. Institucionāli ģenerālprokurors atbilst Konvencijas 6. panta pirmās daļas (līdz ar to arī Satversmes 92. panta) prasībām. **Tātad ģenerālprokuroru īpašos gadījumos var uzskatīt par "tiesu".**

Kā atzīmējusi ECT lietās *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* un *Albert and Le Compte v. Belgium*, izvērtējot vai ir ierobežotas personas tiesības uz taisnīgu tiesu, jāpievērš uzmanība arī procedūras jautājumiem. Kad piemērojama Konvencijas 6. panta pirmā daļa, īpašos gadījumos tiesas spriešanas tiesības piešķiršot institūcijām, kas nav tiesas klasiskā izpratnē, netiek pārkāpti Konvencijas nosacījumi, ja ievērots viens no diviem šādiem priekšnoteikumiem:

- 1) attiecīgās institūcijas pašas savā darbībā ievēro 6. panta pirmās daļas prasības;
- 2) ja tas netiek darīts, tad šo institūciju darbībai jābūt pakļautai 6. panta pirmās daļas prasības ievērojošas institūcijas kontrolei, kura, skatot lietu, bauda pilnas jurisdikcijas (*full jurisdiction*) tiesības.

Pieteikuma iesniedzējam ir dotas tiesības aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses tiesā, respektīvi, vēršoties pie ģenerālprokurora ar iesniegumu, tomēr par taisnīgu šo tiesu var uzskatīt tikai tad, ja nodrošināts taisnīgai tiesai atbilstošs process. Šaubos, vai procesuālo tiesību normu nepildīšana var būt par pamatu materiālo tiesību normu atzīšanai par spēkā neesošām. Cits jautājums, vai šādas normas ir izdotas. Skatot atteikumus izniegt speciālo atļauju, materiālās tiesību normas tiek iedzīvinātas ar amatpersonu patvaļu, nevis īstenojot procesuālās normas. Šādā veidā nevar panākt taisnīgu un objektīvu rezultātu. Reglamentācija ir nepietiekama un nenodrošina efektīvu tiesību aizsardzības līdzekļu kopumu (*there is no aggregate of remedies*). Īpaši svarīgi tas ir izlemjot jautājumu par personai Satversmes 101. pantā noteikto tiesību uz valsts dienesta pildīšanu.

Tā kā, pildot ar likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piekto daļu uzlikto tiesas spriešanas funkciju, ģenerālprokurors savā darbībā neievēro Konvencijas 6. panta pirmās daļas (līdz ar to arī Satversmes 92. panta) attiecībā uz procesu izvirzītās prasības, viņa darbībai jābūt pakļautai vispārējās jurisdikcijas tiesas kontrolei, skatot lietu gan pēc būtības, gan tiesību jautājumos (*full jurisdiction*).

Tādējādi likuma "Par valsts noslēpumu" 11. panta piektās daļas vārdi "kura lēmums ir galīgs un nav pārsūdzams" neatbilst Satversmes 92. pantā ietvertajām ikviena tiesībām uz taisnīgu tiesu.

Satversmes tiesas tiesnesis

A. Lapse